



CENTRO DE CAPACITACIÓN Y  
ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

# CUADERNOS PARLAMENTARIOS

Revista especializada del Centro de  
Capacitación y Estudios Parlamentarios

Número 18 / Primer Semestre 2017



# **CUADERNOS PARLAMENTARIOS**

---

**Revista especializada del Centro de  
Capacitación y Estudios Parlamentarios**

# CUADERNOS PARLAMENTARIOS

**Revista especializada del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios  
(CCEP) del Congreso de la República del Perú**

---

Número 18, noviembre, 2017

## COMITÉ REVISOR

Giuliana Lavarello Carbajo, secretaria técnica  
José Carlos Chirinos Martínez, secretario técnico  
Julio Haro Carranza, secretario técnico  
Yon Pérez Paredes, secretario técnico  
Franz Portugal Bernedo, secretario técnico

## COMITÉ DE REDACCIÓN

Hugo Arbieto Sarmiento, jefe (e) del Departamento de Redacción del Diario de los Debates  
José Oviedo Palomino, especialista parlamentario  
Groffer Rengifo Arévalo, jefe del Área de Redacción de Actas

## COLABORADORES

Yimy Reynaga Alvarado, especialista parlamentario  
Samuel Abad Párraga, servidor parlamentario

## JEFA(e) DEL CENTRO DE CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Mayra Oblitas Cabrera

## EDICIÓN

Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios

## FOTO DE CARÁTULA

César Cox, fotógrafo del Congreso de la República

## DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Julio César Infantes Vértiz, diseñador del Congreso de la República

## IMPRESIÓN

Imprenta del Congreso de la República  
Jr. Junín 330 - Lima  
Noviembre, 2017

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2013-07303

CENTRO DE CAPACITACIÓN Y  
ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Edificio Complejo Legislativo  
Av. Abancay 251, oficina 204, Lima - Perú  
Telf. 311-7777, anexo 7688  
ccep@congreso.gob.pe  
<http://www.congreso.gob.pe/ir/ccep.html>

Congresista Luz Salgado Rubianes  
Ex Presidenta del Congreso de la República



## PRESENTACIÓN

---

La revista especializada *Cuadernos Parlamentarios*, que publica el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República, me ha honrado esta vez con realizar la presentación de su décima octava edición, que se entrega en versión impresa y en formato digital.

Esta publicación permite un acercamiento del Poder Legislativo con la comunidad académica nacional e internacional, sirve como un instrumento eficaz de transmisión de conocimientos sobre la práctica parlamentaria y los aspectos del ordenamiento jurídico constitucional.

En esta edición, María Elena Bendezú Echevarría, especialista parlamentaria de la Dirección General Parlamentaria, en su artículo «El acceso a la información pública y su tratamiento en el Congreso de la República», analiza la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como un hito importante en el reconocimiento del principio de transparencia y del derecho fundamental de acceso a la información pública, consagrado en la Constitución Política del Perú.

El trabajo señala que este marco normativo se inserta en los esfuerzos de nuestro país por revertir la denominada «cultura del secreto» y transitar hacia una «cultura de la transparencia», donde el poder estatal radica en última instancia en los ciudadanos. Cuando se refiere al Congreso de la República determina que éste propicia y consolida el acceso a la información de los ciudadanos, considerando la información que produce la Organización y el Servicio Parlamentario.

Del mismo modo, el abogado Luis M. Sánchez Fernández, en su artículo «Precedente constitucional y separación de poderes: sobre las singularidades del precedente en el Perú», expresa que dicho precedente en el sistema jurídico peruano tiene una alta característica de mandato jerárquico, donde los tribunales inferiores están obligados a seguirlo por disposición del Código Procesal Constitucional o del Tribunal Constitucional.



El artículo «Mejorando el proceso de fiscalización y aprobación del presupuesto público», fue escrito por Roberto Hernández de la Cruz, secretario técnico asignado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, quien destaca la fase de aprobación del presupuesto público como competencia compartida de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y analiza las limitaciones constitucionales y reglamentarias del Parlamento. También describe la necesidad de crear mecanismos o instancias para mejorar el nivel de fiscalización del gasto público en el Congreso de la República.

De igual forma, se cuenta con la valiosa colaboración del ex congresista Martín Belaunde Moreyra con el título «Régimen económico de la Constitución Política de 1993», en el cual analiza el régimen económico del país a la luz de las circunstancias económicas, políticas y sociales, y se refiere, de manera principal, a los principios generales contenidos en el Capítulo I del Título III de nuestra Carta Magna. El autor hace un estudio comparativo entre las Constituciones de 1993 y 1979, para establecer afinidades y diferencias en los principios generales consagrados en cada una de ellas.

El artículo «Parlamento peruano ;*Quo vadis!* Hacia donde van las diversas metodologías del ACB», fue escrito por Julio Haro Carranza y Roberto Hernández De la Cruz, ambos secretarios técnicos del Departamento de Comisiones del Congreso de la República, quienes abordan respecto de la aplicación de la metodología de Análisis Costo-Beneficio (ACB) en el Poder Legislativo. Para los autores la economía es una socia estratégica de los diferentes profesionales que participan en la elaboración de leyes.

En la sección II sobre Novedades bibliográficas, como es usual, se presentan las reseñas de cinco textos publicados recientemente por el Fondo Editorial del Congreso de la República, y en la sección III denominada Misceláneas se presentan algunas actividades académicas del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios. Para terminar, se incorporan cuadros de las leyes y resoluciones legislativas publicadas en el Diario Oficial El Peruano, que fueron aprobadas justamente en el Período Anual de Sesiones 2016-2017 que tuve el honor de presidir.

Finalmente, quiero agradecer a los autores de los artículos que se presentan en esta edición de la revista por su importante aporte académico, cuyas reflexiones y análisis contribuirán en el desarrollo del trabajo parlamentario.

**Luz Salgado Rubianes**

## CONTENIDO

<b>SECCIÓN I. ARTÍCULOS</b>	11
- <b>EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SU TRATAMIENTO EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b> María Elena Bendezú Echevarría Especialista parlamentaria de la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República	13
- <b>PRECEDENTE CONSTITUCIONAL Y SEPARACIÓN DE PODERES: SOBRE LAS SINGULARIDADES DEL PRECEDENTE EN EL PERÚ</b> Luis M. Sánchez Abogado, ex asesor del Congreso de la República	27
- <b>MEJORANDO EL PROCESO DE FISCALIZACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO</b> Roberto Hernández de la Cruz Secretario técnico del Congreso de la República	55
- <b>RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN</b> Martín Belaunde Moreyra Ex congresista de la República y abogado	73
- <b>PARLAMENTO PERUANO. ¿QUO VADIS! HACIA DONDE VAN LAS DIVERSAS METODOLOGÍAS DEL ACB</b> Julio Haro Carranza Secretario técnico del Congreso de la República Roberto Hernández de la Cruz Secretario técnico del Congreso de la República	89

**SECCIÓN II. NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS** 119

**LIBROS EDITADOS POR EL FONDO EDITORIAL DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DURANTE EL ÚLTIMO  
TRIMESTRE**

**SECCIÓN III. MISCELÁNEAS** 125

**SECCIÓN IV. LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS  
PUBLICADAS** 133

Del 27 de julio de 2016 al 26 de julio del 2017.



## RESUMEN EJECUTIVO

**Título:** «El acceso a la información pública y su tratamiento en el Congreso de la República»  
(pág.13)

**Autora:** Abog. María Elena Bendezú Echevarría, especialista parlamentaria de la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República.

De la mano de tratadistas y considerando lo dispuesto por el del Tribunal Constitucional en la materia, la autora examina los alcances de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y la importancia de esta disposición en la consolidación del derecho de los ciudadanos a información como política de Estado. Asimismo, nos hace conocer las particularidades que tiene el Parlamento peruano en la implementación de la norma y plantea una modificación de la referida Ley.

**Título:** «Precedente constitucional y separación de poderes» (pág. 27)

**Autor:** Abog. Luis M. Sánchez, ex asesor del Congreso de la República, tratadista del Derecho.

Tras comparar las adaptaciones del precedente en la práctica constitucional peruana con sus usos en las tradiciones del *common law* y el *civil law*, el autor se centra en la evolución de esta figura en el país, donde se configura como una *rara avis*. También analiza la interpretación adoptada por el Tribunal Constitucional respecto del precedente y las implicancias de su posición en desenvolvimiento de los operadores jurídicos.

**Título:** «Mejorando el proceso de fiscalización y aprobación del presupuesto público»  
(pág. 55)

**Autor:** Eco. Roberto Hernández de la Cruz, secretario técnico de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

El autor propone la creación de una oficina de presupuesto que apoye el trabajo de los congresistas en las diferentes fases del proceso presupuestario. En este entendido, plantea que el Parlamento necesita contar con una fuente independiente de información y análisis en materia presupuestaria, que proporcione respuestas rápidas y sea un soporte técnico al congresista de turno en la mejora de los procesos de fiscalización y control encaminados a la disciplina del gasto público.

**Título:** «Régimen económico de la Constitución de 1993» (pág. 73)

**Autor:** Martín Belaunde Moreyra. Ex congresista, abogado y catedrático universitario de Derecho, ex decano del Colegio de Abogados de Lima.

Se trata de un estudio de las más importantes normas del régimen económico de la Constitución de 1993 en el contexto de la actual coyuntura que atraviesa el Perú. El autor estima que la economía social de mercado, consagrada en la Carta Magna, propende la libre iniciativa privada, con un Estado promotor del desarrollo, respetuoso de la propiedad y de la libertad de empresa, a diferencia de la Constitución de 1979, que obedecía a una tónica más estatista e intervencionista, no obstante que su sistema empresarial también estaba adscrito a la economía social de mercado.

**Título:** «Parlamento peruano ¡*Quo vadis!*! Hacia dónde van las diversas metodologías del ACB» (pág. 89)

**Autores:** Julio Haro Carranza, abogado y secretario técnico de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad y Eco. Roberto Hernández de la Cruz, secretario técnico de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

La necesidad de que congresistas, asesores y personal del Servicio Parlamentario estén debidamente capacitados para proponer y aprobar leyes con criterios de racionalidad, buscando siempre la eficiencia integral de la norma, es el tema que trata este artículo, que también invita a reflexionar a partir de una sugerente pregunta: ¿por qué no se aplican adecuadamente las diversas metodologías de ACB en la elaboración de los proyectos de ley y en los dictámenes?

## SECCIÓN I

---

# ARTÍCULOS

Los artículos que se publican en la revista *Cuadernos Parlamentarios* son de exclusiva responsabilidad de sus autores, poseen el carácter de opinión y no generan ningún efecto vinculante.



# El acceso a la información pública y su tratamiento en el Congreso de la República



**MARÍA ELENA BENDEZÚ ECHEVARRÍA<sup>1</sup>**

Especialista parlamentaria de la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República del Perú

## SUMARIO

---

**Introducción.- I. Derecho de acceso a la información pública.- II. Derecho de los ciudadanos a información como política de Estado.- III. Naturaleza de la información pública.- IV. La Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.- V. Presunción sobre el carácter público de la información.- VI. El acceso a la información en el Congreso de la República.- VII. Denegatoria en el acceso a la información.- VIII. Acceso a la información en la Organización Parlamentaria.- IX. Acceso a la información en el Servicio Parlamentario.- X. Desclasificación de la información.- 10.1. En la Organización Parlamentaria.- 10.2. En el Servicio Parlamentario.- XI. Conclusiones.- Bibliografía.**

El presente trabajo desarrolla premisas conceptuales básicas sobre el derecho de acceso a la información pública, la normatividad, la jurisprudencia constitucional y el procedimiento de acceso a la información pública en el Congreso de la República del Perú.

## INTRODUCCIÓN

La aprobación de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en adelante la Ley TAIP, significó un hito importante en el reconocimiento del

---

<sup>1</sup> Especialista parlamentaria en la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República del Perú. Maestría en Derecho Civil y Comercial en la Escuela Universitaria de Pos Grado de la Universidad Nacional Federico Villarreal. Fedataria juramentada en Informática. Ha participado en distintos cursos sobre procedimientos parlamentarios y técnica legislativa.

principio de transparencia y del derecho fundamental de acceso a la información pública reconocido en la Constitución Política del Perú.

Este marco normativo se inserta en los esfuerzos por revertir en nuestro país la denominada «cultura del secreto» y transitar hacia una «cultura de la transparencia», donde el poder estatal radica en última instancia en los ciudadanos.

El Congreso de la República, respetuoso de los derechos fundamentales, propicia y consolida el acceso a la información de los ciudadanos, bajo el marco de las disposiciones constitucionales y legales incluidas en el ordenamiento jurídico vigente.

Muestra de ello es la reciente incorporación del artículo 87-A en el Reglamento del Congreso, que el que se busca evaluar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública por parte de las entidades del sector público.

## I. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El acceso a la información pública es un derecho fundamental de todas las personas, reconocido en el inciso 5) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú. En él se establece lo siguiente:

*Artículo 2. Toda persona tiene derecho: [...]*

*5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional. [...] (El subrayado es nuestro)*

Marcial Rubio Correa comenta sobre el derecho fundamental de acceso a la información pública de la siguiente manera:

*La doctrina nacional ha puesto especial énfasis en el análisis del derecho de acceso a la información pública respecto, por ejemplo, al genérico derecho de petición. Así, se ha dicho que mediante el derecho contemplado en el Numeral 5 del Artículo 2º, las personas tienen la posibilidad de solicitar y recibir información de cualquier entidad pública, sin expresión de causa. Nótese que el derecho no es solo a solicitar —para lo cual bastaría el derecho de petición establecido en el Numeral 20 del mismo artículo— sino también a recibir información. La obligatoriedad de suministrarla corresponde exclusivamente a las entidades que ejercen función pública. Esta disposición hace alusión a las entidades que tienen como finalidad*



*central el servicio a las personas, razón más que suficiente para que se les imponga la obligación de informar*<sup>2</sup>.

Por otro lado, Díaz Caferatta define el derecho de acceso a la información pública en los siguientes términos:

*[...] se puede definir al derecho de acceso a la información pública como la facultad que tiene todo ciudadano, de acceder a todo tipo de información en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquier persona la identificación y el acceso a la información solicitada*<sup>3</sup>.

Por su parte, sobre este tema el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en la sentencia recaída en el expediente 04912-2008-PHD/TC, a fojas 6, de la siguiente forma:

*El contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la información pública es que nadie pueda ser arbitrariamente impedido de acceder a la información que guarden, mantengan o elaboren las diversas instancias y organismos del Estado o personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejerzan función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización.*

*Una de las manifestaciones del principio de transparencia es, sin duda, el derecho de acceso a la información pública, como concreción de las libertades informativas de las que goza toda persona. Igualmente, se puede mencionar que el principio de publicidad que rige sobre la Administración Pública se desprende del principio de transparencia*<sup>4</sup>.

## **II. DERECHO DE LOS CIUDADANOS A INFORMACIÓN COMO POLÍTICA DE ESTADO**

La vigésima novena política de Estado del Acuerdo Nacional establece el compromiso de garantizar el derecho de los ciudadanos a solicitar y recibir información, así como

---

2 RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomo I, PUCP. Lima 1999, p. 219.

3 DÍAZ CAFERATTA, Santiago. «El derecho de acceso a la información pública: Situación actual y propuestas para una ley» En: *Lecciones y Ensayos* N.º 86, 2009. Argentina: Facultad de Derecho de UBA.

4 Sentencia del Tribunal Constitucional del 25 de mayo de 2010, recaída en el expediente 02814- 2008-PHD/TC.

la obligación del Estado de brindarla y hacer más transparente los actos de gobierno y difundirlos. En esa medida señala:

*Erradicará las trabas administrativas, reducirá los costos de acceso y promoverá el uso de medios electrónicos para facilitar el libre, oportuno y completo acceso a la información estatal.*

Por su parte, la vigésima sexta política del Acuerdo Nacional establece como una política de Estado la promoción de la ética y la transparencia así como la erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas, para cuyo cumplimiento establece, entre otros, el compromiso de velar por el desempeño responsable y transparente de la función pública, así como la promoción de la vigilancia ciudadana del desempeño de la gestión pública y el fortalecimiento e independencia del Sistema Nacional de Control.

### **III. NATURALEZA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

Se entiende por información pública a todo tipo de dato o informe que constituya parte del acervo con el que cuenta el Estado; que haya sido elaborado, creado o sistematizado por este; o que, por alguna circunstancia habilitante, se encuentre en sus manos o en las de entidades particulares que ejercen funciones públicas.

Dicha información denominada «pública» debe ser accesible a la ciudadanía, como consecuencia de los principios de transparencia y publicidad.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente 05173-2011-PHD/TC, fundamentos jurídicos 6 y 8, así como la sentencia recaída en el expediente 3619-2005-HD/TC, fundamento jurídico 11, se pronuncia como sigue:

*En ese sentido, si bien la información considerada pública es la que existe en una entidad estatal o aquella que debiera existir; lo realmente trascendente, a efectos de que pueda considerarse un dato o información como «pública», no resulta ser su fuente de financiación —si ha sido o no, generada con recursos públicos—, sino la posesión y el uso que le imponen los órganos públicos en la adopción de decisiones administrativas.*

La información pública es de libre acceso universal y los ciudadanos que deseen acceder a ella pueden amparar su solicitud en la Constitución Política del Perú y en el artículo 7 de la Ley TAIP.

#### **IV. LA LEY 27806, LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

La finalidad de la ley es promover la transparencia en el sector público y contribuir a la eficiencia y eficacia de la gestión pública. Para ello, las entidades públicas han dictado los lineamientos, procedimientos y directivas para atender los pedidos ciudadanos.

Asimismo, en aplicación de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, todas las entidades han aprobado sus Textos Únicos de Procedimientos Administrativos – TUPA, que son los instrumentos normativos que describen clara y detalladamente los procedimientos que deben seguir los ciudadanos al presentar su requerimiento en cualquier entidad.

La Ley TAIP anuncia que toda información que posea el Estado se presume que es pública. Asimismo, la ley prevé tres tipos de información clasificada:

- a. *Información secreta*, la excepción comprende dos grandes supuestos: 1) Información relacionada clasificada en el ámbito militar, tanto en el frente interno como externo. 2) información clasificada en el ámbito de inteligencia, tanto en el frente externo como interno (artículo 15 de la Ley TAIP).
- b. *Información reservada*, la excepción comprende dos supuestos: 1) la información que por razones de seguridad nacional en ámbito del orden interno cuya revelación originaría un riesgo a la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático (refiere la información que está vinculada a los procesos de investigación en su etapa policial o también en los procesos judiciales). 2) por razones de seguridad nacional y de eficacia de la acción externa del Estado (artículo 15-A de la Ley TAIP).
- c. *Información confidencial*, referida a la información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial e industrial, así como la información calificada como confidencial en la Constitución (artículo 15-B de la Ley TAIP).

#### **V. PRESUNCIÓN SOBRE EL CARÁCTER PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN**

En principio, se debe indicar que el artículo 3 de la Ley de TAIP establece una presunción legal al señalar que toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas en esta misma ley.

En consecuencia, la información que produce o posee el Congreso se presume, en principio, que es de carácter público.

Sin embargo, se tiene que considerar que el artículo 26 del Reglamento del Congreso de la República distingue en la organización del Congreso dos ámbitos: el de la Organización Parlamentaria y el del Servicio Parlamentario.

Por consiguiente, en el tratamiento del acceso a la información pública, debe también hacerse esta distinción.

## **VI. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Los ciudadanos que solicitan información en el marco de la Ley de TAIP y el TUPA del Congreso proceden de la siguiente manera:

- a. Presentación de la solicitud dirigida al funcionario designado (Director General Parlamentario o Director General de Administración); o en su defecto a aquel que tiene en su poder la información requerida por el ciudadano.
- b. La solicitud debe ser precisa y clara; contener nombres y apellidos; número de DNI y domicilio; correo electrónico y, si no se tuviera, número de teléfono.
- c. El plazo para responder entregando la información solicitada es de siete días hábiles.
- d. Pago por el valor de las copias o del CD, como lo establece el TUPA.
- e. Prórroga por cinco días hábiles en caso de que resulte complicada la respuesta, debiendo informar de dicha situación al peticionario antes del vencimiento (al sexto día). De lo contrario, el solicitante puede considerar denegada su solicitud. Vencido este plazo se debe entregar la información solicitada como corresponde.
- f. La respuesta y entrega de la información requerida debe ser oportuna y completa.
- g. En el caso de que la institución no posea la información solicitada por el ciudadano, el funcionario responsable comunicará por escrito la denegatoria de la solicitud, en razón de que no tiene en su poder la información solicitada.

Es preciso señalar que, de acuerdo a la Ley de TAIP, la presentación de la solicitud no genera en la administración pública la obligación de crear o producir información con la que no cuenta o no tiene obligación de contar al momento en que se formula el pedido por el ciudadano.

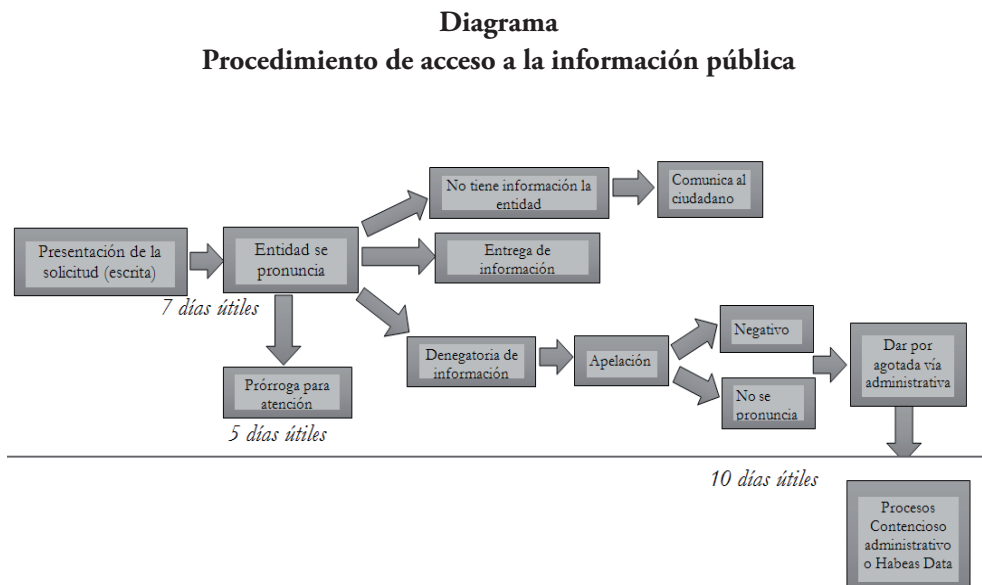
En los casos en que la solicitud de la información no hubiera sido satisfecha o se haya dado una respuesta ambigua, las respuestas se considerarán como negativas tácitas. El ciudadano podría, de considerarlo, presentar un recurso de apelación al órgano de superior jerarquía (Oficialía Mayor) para lograr el agotamiento de la vía administrativa.

Si la apelación se resuelve en sentido negativo o no hay pronunciamiento en el plazo de diez días de presentado el recurso, el solicitante podría dar por agotada la vía administrativa quedando expedito su derecho para iniciar acciones judiciales, optando por el proceso contencioso administrativo o el proceso constitucional del hábeas data.

## VII. DENEGATORIA EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

La denegatoria en el acceso a la información solicitada solo tiene justificación si se encuentra debidamente fundamentada en las excepciones contempladas en los artículos 15 (secreta), 15-A (reservada) y 15-B (confidencial) de la Ley de TAIP, siendo necesario expresar la razón por la que se aplica la excepción, así como el plazo por el que se extenderá la restricción al acceso a dicha información.

En los casos de denegatoria o de falta de respuesta oportuna por parte de las entidades públicas, el solicitante tiene la opción de considerar denegada su solicitud a efectos de dar por agotada la vía administrativa y, si así lo considera conveniente, activar la vía judicial para acceder a la información que necesita.



Fuente: Elaboración propia

## VIII. ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN PARLAMENTARIA

En la Organización Parlamentaria la clasificación de la información depende del carácter público o secreto o reservado de las sesiones realizadas por los órganos parlamentarios.

Cabe resaltar que esta también ha sido la orientación de las normas del Reglamento del Congreso, tal como se señala en el último párrafo de su artículo 51, que establece que las sesiones del Pleno son públicas. Sin embargo —lo indica así la norma— el presidente del Congreso puede ordenar que se pase a sesión secreta, para tratar temas que puedan afectar los asuntos de seguridad nacional y orden interno. Lo tratado en sesión secreta no puede ser revelado en ninguna circunstancia, salvo acuerdo final del Pleno, si lo considera necesario.

Asimismo, el artículo 88 del Reglamento del Congreso regula lo concerniente al procedimiento de las comisiones de investigación, precisando en su inciso a) que las sesiones de estos órganos parlamentarios son reservadas. Cabe señalar que anteriormente las sesiones en las comisiones investigadoras eran públicas, salvo acuerdo distinto de la mayoría de sus miembros.

Finalmente, el artículo 44 de la citada norma señala que el Reglamento del Congreso lo es también de la Comisión Permanente y de las demás comisiones. Los órganos parlamentarios —Pleno, Comisión Permanente, Consejo Directivo, Junta de Portavoces y Mesa Directiva, principalmente— son los que realizan su trabajo mediante sesiones y pueden también acordar sesionar en forma pública o secreta. La documentación que se produzca en ellas (actas, informes, entre otros) también tiene dicho carácter (pública, reservada o secreta), según la sesión realizada.

Como se aprecia, las normas del Reglamento del Congreso en materia de acceso a la información tienen una orientación concordante con las normas de la referida Ley de TAIP.

En este sentido, la Mesa Directiva, en su sesión del 2 de abril de 2003 (Acuerdo 490-2002-2003/MESA-CR), aprobó el informe emitido por la Comisión de Constitución, en el que se concluye textualmente lo siguiente:

- 1. Corresponde al Pleno del Congreso el acuerdo final de revelar el contenido de las sesiones secretas o reservadas del Pleno, si lo considera necesario.*
- 2. Corresponde a la comisión que acordó pasar a sesión secreta, decidir revelar el contenido de la sesión secreta que celebró.*



3. *En el supuesto que la comisión haya culminado su periodo o el trabajo encomendado por el Pleno, será la Mesa Directiva del Congreso el órgano autorizado para revelar el contenido de la sesión secreta, a expresa solicitud de los órganos jurisdiccionales que requieran la información de carácter secreto o reservado, recomendando a los peticionarios tomar las previsiones necesarias para el adecuado manejo de la información que se les entrega.*

Cabe precisar que los órganos parlamentarios tienen autonomía para decidir cuándo realizan una sesión pública o una sesión secreta o reservada y, por consiguiente, son ellos los que, por esta decisión, clasifican la documentación actuada. La desclasificación de parte de la Mesa Directiva del Congreso tiene concordancia con lo establecido en el artículo 15 de la Ley de TAIP, que otorga al titular del Pliego (el presidente del Congreso) la atribución para desclasificarla y hacerla de acceso público<sup>5</sup>.

También se debe indicar que, mediante Acuerdo 443-2004-2005/MESA-CR se modificó el citado Acuerdo de Mesa Directiva, otorgando al Fiscal de la Nación y al titular del Ministerio Público atribución para acceder a información clasificada.

Por otro lado, algunas comisiones otorgan carácter de «reservada» a una determinada sesión. En la práctica, dicho término se entiende como «secreto». No obstante, su connotación jurídica es diferente, según se establece en el artículo 15-A de la Ley de TAIP. Esta disposición legal señala expresamente los casos en los que la información tiene el carácter de «reservada», como, por ejemplo, los planes operacionales policiales y de inteligencia o aquellos en los que su divulgación impida el curso de las investigaciones.

Puede considerarse entonces que la clasificación de una sesión como «reservada» no necesariamente sea coherente con los supuestos referidos en dicha norma legal. No obstante ello, debe precisarse que la clasificación de «reservada» en el Congreso tiene sus antecedentes más cercanos en los reglamentos del senado de 1980 y 1988. En estos instrumentos reglamentarios se distinguían las sesiones en «públicas», «secretas» y «reservadas». La diferencia entre estas dos últimas —siempre según dichos reglamentos—<sup>6</sup> es que en las reservadas se podía dar a conocer al público el resultado de lo que en ellas se hubiera tratado o un extracto, según el caso, mientras que en las secretas la divulgación de lo tratado estaba prohibida.

---

5 El presidente del Congreso, por su calidad de titular del Pliego, puede adoptar acuerdos en forma colegiada con los demás miembros de la Mesa Directiva. Ello es concordante con la norma del artículo 6 de la Ley 27209, Ley de Gestión Presupuestaria del Estado.

6 Artículo 122 del Reglamento del Senado de 1980; artículo 133 del Reglamento de 1988.

## IX. ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL SERVICIO PARLAMENTARIO

Como lo hemos señalado líneas arriba, el acceso a la información pública que administra el Servicio Parlamentario, es decir las unidades administrativas del Poder Legislativo, se sujeta al igual que las demás entidades públicas a las normas generales previstas en el ordenamiento jurídico nacional.

En este sentido, la Mesa Directiva —sobre la base de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General— aprobó el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Servicio Parlamentario del Congreso de la República (TUPA), mediante Resolución 114-2002-P/CR, publicado el 9 de noviembre de 2002, en el Diario Oficial *El Peruano*<sup>7</sup>.

En dicha norma legal se establece el procedimiento para el acceso a la información pública, tanto de índole administrativo (remuneraciones, presupuesto, finanzas, etc.) como de carácter legislativo (proyectos de ley, dictámenes, informes, entre otros); asimismo, los órganos responsables en proporcionarla (Dirección General de Administración y Dirección General Parlamentaria); y los medios para impugnar los actos de denegación.

Actualmente, el Servicio Parlamentario viene aplicando las disposiciones del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), habiéndose contabilizado en lo que respecta a la información legislativa un total de 144 solicitudes atendidas en lo que va del presente año (enero a julio del 2016)<sup>8</sup>.

## X. DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Tal como se ha indicado, la información que poseen los órganos y entidades del Estado se presume de carácter público. Sin embargo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública regula también los casos en los que la información no es accesible, clasificándola como secreta, reservada y confidencial. Asimismo, el artículo 51 del Reglamento del Congreso señala que lo tratado en sesión secreta no puede ser revelado bajo ninguna circunstancia.

Igualmente, se ha establecido que el tratamiento normativo sobre el acceso a la información pública en el Congreso es dual, según se trate de la información que administren los órganos de la Organización Parlamentaria o del Servicio Parlamentario. Por ello, la desclasificación de la información para que sea de acceso público debe también tratarse en forma diferenciada.

---

7 Modificado por resoluciones de Oficialía Mayor 089-2009-2010-OM/CR y 088-2013-2014-OM/CR.

8 Información de enero a julio de 2016, según el registro de la Dirección General Parlamentaria.

### 10.1. EN LA ORGANIZACIÓN PARLAMENTARIA

Para este caso, en el Acuerdo de Mesa Directiva 490-2002-2003/MESA-CR se señala que, mientras el órgano parlamentario se encuentre en actividad, le corresponderá a este decidir desclasificar la información que haya actuado en sus sesiones secretas o reservadas. Si, por el contrario, el órgano parlamentario —llámese comisión ordinaria o investigadora— ya no está en funciones, la desclasificación le correspondería a la Mesa Directiva.

### 10.2. EN EL SERVICIO PARLAMENTARIO

Para este caso, la desclasificación de la información que tiene carácter secreto o reservado corresponde ser autorizada por el presidente, en su calidad de titular del pliego y supervisor del funcionamiento del Servicio Parlamentario; ello de conformidad con lo dispuesto en los citados artículos 15, 15-A y 15-B de la Ley de TAIP y el inciso h) del artículo 32 del Reglamento del Congreso. No obstante, es posible que dicha decisión pueda también ser adoptada en forma colegiada con los demás miembros de la Mesa Directiva.

La desclasificación de la información que administre o posea el Servicio Parlamentario lleva a plantear la necesidad de implementar previamente un «Registro de la Información de Acceso Restringido», de acuerdo con las pautas previstas en los artículos 20 y 21 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; ello con la finalidad de tener debidamente individualizada, sistematizada y registrada la información secreta, reservada y confidencial.

## XI. CONCLUSIONES

1. La información que administra y posee el Congreso se presume —por mandato de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública— de acceso público, con las excepciones relativas a la información secreta, reservada y confidencial.
2. Es necesario una modificación de la Ley de TAIP en la que se amplíe el plazo de atención de las solicitudes de acceso a la información pública, que es insuficiente.
3. Es necesario aprovechar las nuevas tecnologías de la información en el Congreso para mejorar la atención a los ciudadanos.
4. Se requiere de un *software* para facilitar la presentación, trámite y atención de solicitudes de información de los ciudadanos.

5. El tratamiento sobre el acceso de la información en el Congreso es diferenciado por la naturaleza de la organización de este poder del Estado. En consecuencia:
  - 5.1. En la Organización Parlamentaria, la clasificación de la información como pública, secreta o reservada corresponde, en forma autónoma, a los propios órganos parlamentarios.
  - 5.2. En el Servicio Parlamentario, la clasificación de la información se rige por las normas de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y por el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Servicio Parlamentario del Congreso.
6. El tratamiento de la desclasificación de la información también debe hacerse en forma diferenciada; por ello:
  - 6.1. En la Organización Parlamentaria, corresponde a cada órgano (Pleno, Comisión Permanente, comisiones, Consejo Directivo y Junta de Portavoces) decidir si revela o no el contenido o la documentación actuada en una sesión secreta o reservada. En la eventualidad de que una comisión ya no se encuentre en funciones, la Mesa Directiva será el órgano que determinará su desclasificación para que sea de acceso al órgano judicial que lo haya requerido.
  - 6.2. En el Servicio Parlamentario, la desclasificación de la información corresponderá al presidente del Congreso, en su calidad de titular del Pliego. No obstante, el presidente puede acordar resolver dicha desclasificación en forma colegiada, con los demás miembros de la Mesa Directiva.

## **BIBLIOGRAFÍA**

DÍAZ CAFERATTA, Santiago.

2009 «El derecho de acceso a la información pública: Situación actual y propuestas para una ley». En: *Lecciones y Ensayos* N.º 86, Argentina: Facultad de Derecho de la UBA.

RUBIO CORREA, Marcial.

1999 «Estudio de la Constitución Política de 1993». Tomo 1, Lima: Fondo Editorial, PUCP.

## **NORMAS**

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ.

2016 *Constitución Política del Perú*. Lima, edición del Congreso de la República, noviembre de 2016.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ.

2016 *Reglamento del Congreso de la República*. Lima, edición oficial del Congreso de la República, mayo de 2016.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

2002 Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial *El Peruano*, Lima, Perú: 3 de agosto de 2002.

## **PÁGINAS WEB**

PORTAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Ubicado en <http://www.congreso.gob.pe>. Revisado el 23 de mayo de 2017.

PORTAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. (SENTENCIAS)

Ubicado en <http://www.tc.gob.pe/tc/>. Revisado el 20 de abril de 2017.





# Precedente constitucional y separación de poderes: sobre las singularidades del precedente en el Perú



LUIS M. SÁNCHEZ<sup>1</sup>

Abogado, ex asesor del Congreso de la República

## SUMARIO

---

**I. Introducción.- II. Cuando el precedente se crea por ley.- III. Precedencia por mandato del superior.- IV. El precedente según el Tribunal Constitucional peruano.- V. La fuerza normativa del precedente.- VI. ¿Precedente que se equipara con la Constitución?- VII. ¿Precedente que se equipara con la ley?- VIII. ¿Obligatoriedad bajo sanción?- IX. Autoridad jurisdiccional y autoridad administrativa judicial.- X. *Rigidizando* la tarea de los jueces.- XI. *Precedente* contra la división de poderes.- XII. Algunas conclusiones.- Bibliografía.**

## I. INTRODUCCIÓN

Si se compara las adaptaciones del *precedente* en la práctica constitucional peruana con sus usos en las tradiciones del *common law* y el *civil law*, surgen inmediatas diferencias que hacen ver el caso peruano como una *rara avis*. El precedente a la manera peruana tiene una alta característica de mandato jerárquico, antes que de una razón judicial de principio a seguirse por los tribunales inferiores.

---

<sup>1</sup> Abogado, maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México D.F. Ex asesor en el Congreso de la República, de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ) y profesor de la Academia de la Magistratura. Ha publicado los libros *Argumentación Jurídica: un Modelo y varias discusiones sobre los Problemas del Razonamiento Legal*, Jurista Editores, Lima, 2005; y *Después del Positivismo: Resustantivando el Derecho*, Fontamara, México DF, 2011. También ha publicado en las revistas *Doxa* (Alicante), *Isonomía* (México), *Politics and the Life Sciences* (Indiana, EUA).

A propósito de ello, el profesor español Rodríguez Santander ha dicho que en el Perú el precedente se mueve «entre lo anglosajón y lo continental»<sup>2</sup>, aunque pudiera parecer más bien que desborda y hasta prescinde de ambas tradiciones, marchando en una dirección inesperada. Mientras en el derecho anglosajón el precedente es una doctrina que descansa en el principio de «estar a lo decidido»<sup>3</sup>, en el caso peruano el precedente depende de un enunciado legislativo o de un mandato expreso del Tribunal Constitucional.

Es importante apreciar las implicancias que ello tiene para el comportamiento de los jueces inferiores, así como para el rol del Tribunal Constitucional Peruano dentro del esquema de separación de poderes configurado por la Constitución actual. En este ensayo se revisa sucintamente la manera en que se ha venido tratando la doctrina del precedente en los usos del referido órgano, principalmente entre los años 2003 y 2008, a partir de la entrada en vigencia del Código Procesal Constitucional (31 de mayo de 2004) y de las actuaciones posteriores del Tribunal.

## II. CUANDO EL PRECEDENTE SE CREA POR LEY

Lo primero que llama la atención es que en el Perú el precedente ha sido introducido por la ley, a diferencia de la manera en que este se fue originando en la práctica de los jueces del *common law*<sup>4</sup> y en las tradiciones del *civil law* europeo, a partir de la costumbre judicial o de la voluntad de las tribunales de atenerse al juicio de las instancias más altas, sin que para constituirse medie un mandato del legislador.

Aunque la jurisprudencia ha sido considerada tradicionalmente fuente del derecho, en el Perú el precedente no nace de la práctica judicial, sino que ha sido introducido por ley. El primer antecedente de ellos es el artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Texto Único Ordenado LOPJ, Decreto Supremo 017-93-JUS)<sup>5</sup>. Posteriormente, el año 2004, se introdujo en materia constitucional como «precedente vinculante» en el artículo VII del Código Procesal Constitucional (CPC, Ley 28237). De estas disposiciones surge

---

2 RODRÍGUEZ SANTANDER, Roger, «El Precedente Constitucional en el Perú. Entre el Poder de la Historia y la Razón de los Derechos». En CARPIO Edgar y GRÁNDEZ Pedro, (Coordinadores). *Estudios del Precedente Constitucional*. Lima: Palestra, 2007, pp. 62-63.

3 The American Law Register, *The Principle of Stare Decisis*, 1886, pp. 745-756. Disponible en: [http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4147&context=penn\\_law\\_review](http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4147&context=penn_law_review) (24.05.2017)

4 Correspondientemente, en el *common law* hay razones para oponerse a que el precedente pueda ser abrogado por una decisión legislativa. Ver Bradley Scott Shannon, *May Stare Decisis Be Abrogated by Rule?*, Ohio State Law Journal, vol. 67, 645-692. También, Gary Lawson, *Controlling Precedent: Congressional Regulation of Judicial Decision-Making*, 18 Const. Comment. 191, 194-95 (2001). Lawson sostiene que el Congreso no puede a través de una ley decirle a las Cortes cómo deben conducir sus acciones en decidir los casos.

5 Vale mencionar que el Código Procesal Civil de 1991 ya contiene el artículo 400 referido al «precedente judicial»: «La Sala Suprema Civil puede convocar al pleno de los magistrados supremos civiles a efectos de emitir sentencia que constituya o varíe un precedente judicial. La decisión que se tome en mayoría absoluta de los asistentes al pleno casatorio constituye precedente judicial y vincula a los órganos jurisdiccionales de la República, hasta que sea modificada por otro precedente».

una consecuencia evidentemente paradójica: a partir de ellas ya no es posible saber si la fuerza del precedente viene de la precedencia de la decisión o de la fuerza del mandato legal que ordena seguir la precedencia.

Es de notar que las citadas normas no se anticipan en la Constitución Política de 1993. El artículo 139 del texto constitucional establece el deber de no dejar de administrar justicia por vacío o deficiencia de la ley (inciso 8) como principio de la administración de justicia, caso en el que los jueces deben aplicar los principios generales del derecho y el derecho consuetudinario. Eso comporta una autorización para que el juez pueda crear normas aplicables al caso concreto en los casos de falta de norma, pero en modo alguno eso autoriza a convertir las normas creadas en precedente obligatorio.

Por otro lado, el artículo 144 de la Constitución consagra a la Sala Plena de la Corte Suprema como órgano máximo de deliberación del Poder Judicial, de donde tampoco se infiere que la jurisprudencia de esta Corte deba convertirse en precedente obligatorio, ni menos que esto deba hacerse en virtud de un mandato legal o de un acuerdo de la propia Corte.

### III. PRECEDENCIA POR MANDATO DEL SUPERIOR

A consecuencia de lo anterior estamos en el Perú ante otra novedad: el precedente no presupone necesariamente la precedencia, desde que puede haber múltiples casos que preceden pero no tienen la fuerza de la precedencia. Tampoco es suficiente que haya una cierta repetición de casos. Lo que en ambas normas —tanto en la LOPJ como en el Código Procesal Constitucional— se exige es que haya manifestación expresa del órgano jurisdiccional estableciendo que una cierta decisión constituye un precedente.

Eso se contiene en el texto referido del artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (1992), el cual vale citar *in extenso*:

*Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia de la República ordenan la publicación trimestral en el Diario Oficial El Peruano de las Ejecutorias que fijan principios jurisprudenciales que han de ser de obligatorio cumplimiento, en todas las instancias judiciales.*

*Estos principios deben ser invocados por los Magistrados de todas las instancias judiciales, cualquiera que sea su especialidad, como precedente de obligatorio cumplimiento. En caso que por excepción decidan apartarse de dicho criterio, están obligados a motivar adecuadamente su resolución dejando constancia del precedente obligatorio que desestiman y de los fundamentos que invocan.*

*Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la República pueden excepcionalmente apartarse en sus resoluciones jurisdiccionales, de su propio criterio jurisprudencial, motivando debidamente su resolución, lo que debe hacer conocer mediante nuevas publicaciones, también en el Diario Oficial El Peruano, en cuyo caso debe hacer mención expresa del precedente que deja de ser obligatorio por el nuevo y de los fundamentos que invocan.*

Este texto consagra dos de los rasgos *sui generis* del uso del precedente en el Perú que luego se han ido expandiendo. Primero, el criterio de que las ejecutorias que sientan principios jurisprudenciales deben ser «fijadas» expresamente por la Corte<sup>6</sup>. Segundo, la pretensión de que las ejecutorias así fijadas son de obligatorio cumplimiento «en todas las instancias judiciales». A esa posición confluyen artículos como el 400 del Código Procesal Civil o el 433:3 del Código Procesal Penal, que autorizan a las Salas Supremas a convocar al pleno de magistrados «a efectos de emitir sentencia que constituya o varíe un precedente judicial» o a sentar «doctrina jurisprudencial vinculante».

Con base en ello, la Corte Suprema asume que puede instaurar principios jurisdiccionales con «carácter vinculante» por la vía de la votación en plenos jurisdiccionales, sin que el precedente así creado tenga que hacer referencia expresa al caso concreto. La Corte podría sentar precedentes más bien de un modo abstracto<sup>7</sup>, actuando a la manera de un legislador jurisdiccional que «establece», por acuerdo de sus integrantes, lo que se suele llamar «doctrina jurisprudencial». Sin embargo, el citado artículo 22 de la LOPJ acepta que los magistrados puedan apartarse de los criterios jurisprudenciales, bajo la obligación de motivar su resolución, así como que la Corte Suprema pueda apartarse de su propio criterio motivando y publicando su resolución, lo que debería flexibilizar el sentido de la obligatoriedad del precedente, aunque en los hechos no se lo asume de ese modo.

A la LOPJ le siguió la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (Ley 28301), de julio del año 2004, cuya Primera Disposición Final señala que «Los Jueces y Tribunales interpretan y aplican las leyes y toda norma con rango de ley y los reglamentos respectivos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional (TC) en todo tipo de procesos, bajo responsabilidad». Este artículo no refiere expresamente la obligatoriedad de seguir las resoluciones del máximo Tribunal, pero introduce la novedosa frase «bajo responsabilidad», que remarca el interés de consagrar la autoridad jerárquica del Tribunal.

6 Nótese que lo importante no es la publicación de las ejecutorias —como en el caso de los reportes del *common law*—, sino el que las ejecutorias sean «fijadas».

7 Así se aprobó, por ejemplo, el Acuerdo Plenario 1-2007/ESV-22 del Pleno Jurisdiccional de las Salas Penales Permanente y Transitorias de la Corte Suprema de Justicia de la República, del 16 de noviembre del 2007. Ante situaciones como estas Omar Sar se preocupa entonces con razón, porque «Un verdadero problema se presentaría si el Tribunal Constitucional operara como la Corte Suprema que expide un *precedente* en abstracto como sucede en el Acuerdo Plenario 7-2007/CJ-116 [...], sin que exista un caso concreto en debate». *El Precedente y la Jurisprudencia Constitucional en el Perú - ¿«Golpe de Estado» o Supremacía de la Constitución?*, en *Gaceta Jurídica*, Tomo 54, junio de 2012.

El artículo VII del Código Procesal Constitucional (CPC) añade:

*Las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo. Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose del precedente, debe expresar los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la sentencia y las razones por las cuales se aparta del precedente.*

De ese modo el CPC termina de redondear el singular criterio de que el precedente vinculante debe ser expresamente señalado en la sentencia (a condición de que sea cosa juzgada), de donde resulta la segunda paradoja de los usos del precedente en el Perú: no se puede saber si la fuerza de la precedencia viene del precedente, es decir, de la *ratio decidendi* contenida en la sentencia, o del mandato jerárquico de la corte que lo estipula en cada caso. En consecuencia, la obligatoriedad del *precedente* pasa a depender no tanto de los contenidos que la sentencia incorpora, cuanto del mandato formal de seguimiento que el Tribunal le adjunta. La peculiaridad histórica del uso del precedente, tal como este se forma en las tradiciones europeas<sup>8</sup>, resulta así drásticamente sobrepasada.

No son muchas las noticias de cláusulas semejantes en otras legislaciones, aunque existen en América Latina. En Argentina, el artículo 95 de la Constitución de 1949 establecía que «la interpretación que la Corte Suprema de Justicia haga de los artículos de la Constitución por recurso extraordinario, y de los códigos y leyes por recurso de casación, será aplicada obligatoriamente por los jueces y tribunales nacionales y provinciales». Esa cláusula no existe en la Constitución actual (1994). La aplicación del precedente es implícita, dice Garay: «Es la propia Corte Suprema la que fija la obligatoriedad de atenerse a sus fallos para ella misma o para otras Cortes, como obligación «moral»<sup>9</sup>.

Un caso más cercano al peruano posiblemente sea el de México, aunque en este país no se habla de *precedente* sino de *jurisprudencia*. El artículo 94, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que «La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación [...]».

Esta disposición se desarrolla en la Ley de Amparo, la cual indica que «La jurisprudencia se establece por reiteración de criterios, por contradicción de tesis y por sustitución» (art.

---

8 Para una comparación de los usos del precedente en el *common law* y el *civil law* puede verse, L. Sánchez, *Las Razones del Precedente en las Tradiciones del Common Law y el Civil Law*, 2015.

9 GARAY, Alberto F., *El Precedente Judicial en la Corte Suprema*, Revista Jurídica, Año 2, Número 1 y 2, abril 1997, Universidad de Palermo, 1997, p. 102. Disponible en: [http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista\\_juridica/n2N1y2Abril1997/02%201y2Juridica05.pdf](http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica/n2N1y2Abril1997/02%201y2Juridica05.pdf)

215), por la Suprema Corte de Justicia. La jurisprudencia es obligatoria para las salas de la Corte Suprema, para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales (art. 217).

Cuando la Corte Suprema, los Plenos de Circuito o los tribunales colegiados de circuito establecen un criterio relevante, se elabora una «tesis», la que debe contener el título que la identifique, el subtítulo que señala el criterio que sustenta, las consideraciones interpretativas y los datos de identificación del asunto (art. 218). Las tesis se remiten en un plazo de quince días a la Suprema Corte de Justicia para su publicación en el Semanario Judicial de la Federación (art. 219). Así se forma la jurisprudencia, la cual se interrumpe y deja de tener carácter obligatorio cuando se pronuncie sentencia en contrario, en cuyo caso deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción (art. 228).

La Ley de Amparo mexicana dedica luego los artículos 236 al 271 a determinar los mecanismos de sanción al alcance de los órganos jurisdiccionales de amparo para hacer cumplir sus decisiones, en ninguno de los cuales se incluye el incumplimiento de la jurisprudencia como supuesto de responsabilidad funcional. Más aun, la Sala de la Suprema Corte de Justicia, al resolver la contradicción de tesis/40/2001-55PL, en sesión de 26 de abril de 2002, estableció que:

*[D]ado que la jurisprudencia tiene notables diferencias con la ley y no puede ser equiparable a ésta, principalmente porque la jurisprudencia es obra de los órganos jurisdiccionales y la ley del órgano legislativo, es decir, la jurisprudencia no es una norma general y sólo se aplica a casos particulares, conforme al principio de relatividad de las sentencias que rige al juicio de garantías, por lo que resulta erróneo sostener que los actos de las autoridades administrativas sean violatorios del artículo 16 constitucional por no apoyarse en la jurisprudencia que declare la inconstitucionalidad de una ley [...]*<sup>10</sup>.

Esto indica que si bien en el caso de México la obligatoriedad de seguir la jurisprudencia se respalda en la ley, no se trata de una obligatoriedad en sentido estricto, sancionada «bajo responsabilidad», como en el caso peruano<sup>11</sup>. La jurisprudencia tiene más de criterio orientador, de compromiso institucional, antes que de mandato jurídico estricto. No

---

10 Cita en *Gaceta Parlamentaria*, Número 3466-II, marzo de 2012.

11 En la Ley de Amparo de 1882 existía el artículo 70, que sancionaba con pérdida de empleo y prisión de seis meses a tres años la concesión o denegación del amparo contra la interpretación de la Corte. Ese artículo fue derogado por la reforma de 1897 al Código Federal de Procedimientos Civiles. Véase, CARMONA TINOCO Jorge, *La Jurisprudencia Obligatoria de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 83, Mayo - Agosto 1995, p.556.

obstante ello, el profesor colombiano López Medina ha observado que el tratamiento mexicano de la jurisprudencia sigue siendo excesivamente formal, porque se exige que haya una reiteración estricta de la jurisprudencia (cinco ejecutorias no interrumpidas) y la existencia de una «regla de acreditación oficial de la jurisprudencia» que concentra en un órgano —la Suprema Corte de Justicia de la Nación— la capacidad de anunciar la existencia de un precedente vinculante<sup>12</sup>.

López se refiere también a los usos del precedente en las Cortes colombianas, al respecto de lo cual distingue cuatro momentos importantes. Entre 1887 y 1896 se dio lo que llama «doctrina legal», en virtud de la Ley 61 de 1886, que ordenaba a la Corte Suprema casar los fallos que violaran o interpretaran erróneamente la jurisprudencia de la Corte<sup>13</sup>. Entre 1896 y el 2001 se produce el paso a la «doctrina probable», en respuesta a la «doctrina legal», que terminaba siendo excesivamente rígida. Se afirma entonces que la «doctrina legal» es tan solo «probable», pudiendo ser variada con el tiempo por la propia Corte<sup>14</sup>. Entre 1991 y el 2004, con la creación de la Corte Constitucional, se promueve un nuevo régimen de disciplina jurisprudencial, afirmando el «valor normativo» de la jurisprudencia constitucional<sup>15</sup>. A partir del 2001, la Corte colombiana realiza una redefinición de la «doctrina probable» contenida en la Ley 169 de 1896, afirmando que la posibilidad de separarse de la jurisprudencia (horizontal o vertical) es limitada y no absoluta, como lo suponía la interpretación tradicional del artículo 4 de la indicada ley<sup>16</sup>. No obstante, la posibilidad de apartamiento de todos modos existe.

#### IV. EL PRECEDENTE SEGÚN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO

A partir de las disposiciones del Código Procesal Constitucional, el TC peruano ha asumido que su rol —o por lo menos uno de sus roles— es aprobar precedentes aplicables a casos futuros. Así lo señaló expresamente en el considerando número 36 de la sentencia recaída en el caso Salazar Yarlenqué (Expediente 3741-2004-AA/TC, 2005):

*36. A raíz de la entrada en vigencia del Código Procesal Constitucional, se ha introducido en nuestro sistema jurídico el concepto de precedente constitucional vinculante. Ello comporta, de manera preliminar, que el Tribunal Constitucional tiene dos funciones básicas; por un lado resuelve*

---

12 LÓPEZ MEDINA, Diego. *El Derecho de los Jueces*, segunda edición, Bogotá: Universidad de los Andes, 2008, p. 146.

13 *Ibid.*, p. 19.

14 *Ibid.*, p. 25.

15 *Ibid.* p. 33.

16 *Ibid.* p. 75.



*conflictos, es decir, es un Tribunal de casos concretos; y, por otro, es un Tribunal de precedentes, es decir, establece, a través de su jurisprudencia, la política jurisdiccional para la aplicación del derecho por parte de los jueces del Poder Judicial y del propio Tribunal Constitucional en casos futuros [...].*

De por sí la frase «establece la política jurisdiccional» no deja de ser excesiva. Si se dijera que el Tribunal «orienta» la política jurisdiccional, la expresión podría aliviar el sesgo severo a favor de una visión de control vertical de las decisiones de la jurisdicción, que terminaría —y de hecho termina— apabullando la creatividad de los jueces inferiores.

El Tribunal entiende que un *precedente* no se genera por el solo hecho de que el órgano supremo pronuncia un contenido, sino que este requiere ser «establecido» por acto específico del propio órgano, casi a la manera en que se aprueba o se promulga una ley, conforme a «reglas sustantivas y procesales» de «vinculación». Lo que le vino a preocupar al Tribunal a continuación fue justamente determinar las condiciones en que puede establecer precedentes, acuñando criterios que no dejan de sorprender.

En la Sentencia 024-2003-AI/TC (caso Municipalidad de Lurín, octubre del 2005), el Tribunal introduce lo que llama «cinco presupuestos básicos que deben observar las sentencias del Tribunal Constitucional que se pronuncian sobre el fondo para la aprobación de un precedente vinculante»:

- a) Cuando se evidencia que los operadores jurisdiccionales o administrativos vienen resolviendo con distintas concepciones o interpretaciones sobre una determinada figura jurídica o frente a una modalidad o tipo de casos; es decir, cuando se acredita la existencia de precedentes conflictivos o contradictorios.*
- b) Cuando se evidencia que los operadores jurisdiccionales o administrativos vienen resolviendo en base a una interpretación errónea de una norma del bloque de constitucionalidad; lo cual, a su vez, genera una indebida aplicación de la misma.*
- c) Cuando se evidencia la existencia de un vacío normativo.*
- d) Cuando se evidencia la existencia de una norma carente de interpretación jurisdiccional en sentido lato aplicable a un caso concreto, y en donde caben varias posibilidades interpretativas.*
- e) Cuando se evidencia la necesidad de cambiar de precedente vinculante.*

En otros términos, el Tribunal asume que por la vía del precedente puede unificar criterios jurisdiccionales, corregir interpretaciones erróneas, completar vacíos normativos, interpretar entre varias posibilidades de la norma o cambiar un precedente anterior.



Esto genera la impresión de que el TC está tratando de ponerse límites para emitir un precedente, técnica no observada en el *common law* ni en el *civil law* (más allá de los límites que ponen las Constituciones y de la exigencia que las resoluciones de los máximos tribunales sean incluidas en los reportes oficiales); pero lo que parece un intento de autolimitarse, desde otro punto de vista parece una vía para introducir condiciones que le permiten al Tribunal salirse de sus fueros y avanzar sigilosamente hacia los predios del Legislativo.

Desde luego que el Tribunal puede «unificar» criterios jurisprudenciales, realizar interpretaciones dirimientes ante interpretaciones erróneas o situaciones de polisemia, o llenar vacíos legales. No hay necesidad de que el propio Tribunal estipule estos presupuestos para poder ejercerlos, dado que esto corresponde por definición a la función de los jueces. La novedad está en dos pretensiones implícitas. Al listar los supuestos de creación normativa, el Tribunal parece que pretende evitar que otros tribunales hagan lo mismo. Se tendría que entender, por ejemplo, que las salas de la Corte Suprema o un juez ordinario no pueden corregir interpretaciones erróneas, ni asumir los casos de polisemia, ni completar vacíos normativos (pese al mandato del artículo 139:8 de la Constitución). Por otro lado, el Tribunal afirme que lo que cree y ordene en sus sentencias es norma a usarse de modo obligatorio por constituir un precedente.

En otros términos, cuando el Tribunal precisa las condiciones en las que va a emitir precedentes, lo que anuncia es que va a emitir normas de carácter *general*. Por lo tanto, va a legislar. A partir de entonces todo lo que el Tribunal interprete, corrija, unifique, complete o dirima por la vía de un precedente, intentará operar con la fuerza de una ley inviolable, no tanto por las razones que subyacen al caso concreto, sino porque el mandato del Tribunal así lo prescribe. El precedente pasa a ser tratado como un mandato imperativo con efecto *erga omnes* que el Tribunal buscará hacer cumplir por varios medios.

En la referida sentencia del caso Salazar Yarlenqué, el Tribunal añade un sexto supuesto de emisión del precedente, que hace aún más inesperadas sus consecuencias cuasi-legislativas:

*d) Cuando en el marco de un proceso constitucional de tutela de los derechos, el Tribunal constata la inconstitucionalidad manifiesta de una disposición normativa que no solo afecta al reclamante, sino que tiene efectos generales que suponen una amenaza latente para los derechos fundamentales. En este supuesto, al momento de establecer el precedente vinculante, el Tribunal puede proscribir la aplicación, a futuros supuestos, de parte o del total de la disposición o de determinados sentidos interpretativos derivados del mismo; o puede también establecer aquellos sentidos interpretativos que son compatibles con la Constitución. (Considerando 41).*

Evidentemente, el solo hecho de que el Tribunal inaplique una norma a la que se objeta de inconstitucional, en vía de control difuso, sienta un precedente que el resto de Tribunales no pueden ignorar. ¿Cuál es la necesidad de «proscribir» a futuro la aplicación de la norma controlada a otros casos? La razón no es redundar en que el precedente del Tribunal debe respetarse, sino anunciar que el Tribunal puede aprobar normas de vigencia general vía control difuso, aunque en este caso para intentar eliminar una norma existente antes que para introducir una nueva<sup>17</sup>.

En este aspecto el Tribunal se autoriza a sí mismo a emitir precedentes con efectos semejantes a los de la acción de inconstitucionalidad. Así lo dice en el considerando 40: «la regla que [sic] el Tribunal extraiga a partir del caso deberá permitir anular los actos o las normas a partir del establecimiento de un *precedente* vinculante, no solo para los jueces, sino para todos los poderes públicos», y lo completa de manera incontenible en el considerando 43:

*De este modo, si bien tanto la jurisprudencia como el precedente constitucional tienen en común la característica de su efecto vinculante, en el sentido de que ninguna autoridad, funcionario o particular puede resistirse a su cumplimiento obligatorio, el Tribunal, a través del precedente constitucional, ejerce un poder normativo general [...]»<sup>18</sup>.*

El Tribunal ejerce un «poder normativo general». En otros términos, el TC desea que por vía de amparo se le permita declarar la inaplicación general de ciertas leyes, una alternativa que no deja de ser atractiva; pero entonces la acción de inconstitucionalidad sobra en gran parte y las funciones propias del Congreso sufren un cierto menoscabo.

El Tribunal ha mencionado en otros lados la obligatoriedad de todos los poderes de seguir sus fallos, así como la facultad de «control abstracto» de las normas que quiere ejercer, a la que tampoco podría oponerse la autonomía del Poder Judicial. Una sentencia representativa de esto —cuestionada en su momento— es la 006-2006-CC/TC (Caso Casinos y Tragamonedas, febrero del 2007), en considerandos como el 36, el 43 y siguientes:

17 De acuerdo con la dirección seguida, la introducción de una norma nueva de efectos generales asoma como el siguiente paso que el Tribunal podría dar si, por ejemplo, las sentencias *aditivas* y *sustitutivas*, de las que se habla en la Sentencia del caso Tineo Cabrera, (Expediente 010-2002-AI/TC), empiezan a entenderse como que añaden o sustituyen algo al texto de una ley cuestionada, algo para lo que el propio Tribunal —en la misma sentencia— considera que no tiene capacidad (considerando 31).

18 El profesor Luis Castillo está de acuerdo con el Tribunal en que el precedente debe formularse con carácter general, de modo que «como lo ha señalado la tradición del *common law*, el precedente debe constituir una regla de Derecho y no puede referirse a los hechos del caso, si bien puede perfectamente partir de ellos». El carácter general se refiere en este caso al contenido del enunciado normativo y no tanto a la inevitabilidad de su validez general a la manera de una ley. Por otra parte, un enunciado de carácter general no es propiamente una regla. Se asemeja más a un estándar, o a un principio, aplicable a casos análogos.

36 [...] es de provecho resaltar que si la Constitución reconoce al Tribunal Constitucional como el órgano de control de la Constitución y de la constitucionalidad de las leyes (artículo 201º) y le ha reservado la posición de ser, en algunos procesos constitucionales, instancia final de fallo y, en otros, instancia única (artículo 202º), entonces sus sentencias no pueden ser desconocidas por los demás poderes u órganos constitucionales del Estado e, incluso, por los particulares.

43. [...] los tribunales y jueces ordinarios no pueden contradecir ni desvincularse de las sentencias del Tribunal Constitucional, bajo riesgo de vulnerar no sólo los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución, sino también el principio de unidad, inherente a todo ordenamiento jurídico [...] si así fuera se habría producido un efecto funesto: la subversión del ordenamiento constitucional en su totalidad, por la introducción de elementos de anarquía en las relaciones entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial.

44. [...] frente a la fuerza vinculante de las sentencias dictadas dentro del control abstracto de las normas, los jueces ordinarios no pueden recurrir a la autonomía (artículo 138º de la Constitución) y a la independencia (artículo 139º, inciso 2) que la Constitución les reconoce para desenlazarse de ella. Porque si bien es verdad que la Constitución reconoce al Poder Judicial autonomía e independencia, esto no significa que le haya conferido condición de autarquía. Autonomía no es autarquía. Y es que, en un Estado Constitucional Democrático, los poderes constituidos no están por encima de la Constitución, sino que están sometidos a ella.

La consecuencia práctica de este razonamiento fue que, en virtud de la citada sentencia del año 2007, una docena de sentencias del Poder Judicial, con calidad de cosa juzgada, fueron declaradas nulas por el Tribunal, aduciendo que ellas mismas desconocían sus fallos. Ello suscitó la reacción justificada de los jueces y la crítica de numerosos autores<sup>19</sup>.

Cierto es que el Poder Judicial no tiene autonomía absoluta –exenta de control–, lo que también es aplicable al Congreso y, por supuesto, al propio Tribunal Constitucional. El Tribunal, de acuerdo con la actual Constitución puede dirimir los conflictos de competencias entre los poderes y los órganos del Estado, pero ello no significa que esté por encima de todos ellos, ni que puede sobreponer sus decisiones a todas las decisiones de los poderes, ni que esté autorizado para establecer a discreción el espacio de sus propias competencias.

---

19 Véase, GARCÍA BELAUNDE, Domingo (Coordinador) *¿Guerra de las Cortes? A Propósito del proceso competencial entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial*, Palestra Editores, Lima, 2008.

Por otro lado, en el expediente 4853-2004-PA/TC (Dirección Regional de Pesquería de la Libertad, abril 2007), el Tribunal sostiene que los precedentes no deben ser asumidos como principios, ni estándares, sino que estos serían reglas «claras y precisas»:

*25 [...] Este Colegiado estima por tanto que debido a la naturaleza del agravio y la objetividad de su constatación, en la medida en que los precedentes son reglas precisas y claras que no admiten un juego interpretativo por parte de los jueces, relegar su control al trámite de un nuevo proceso de amparo resultaría en el mejor de los casos inadecuado.*

El precedente viene a ser tratado como un mandato inescapable, que no puede interpretarse, sino aplicarse como si fuera una regla de derecho autoevidente.

Más aún, contra el texto expreso del artículo 202.2 de la Constitución, que faculta al Tribunal a conocer solo de las resoluciones *denegatorias* en vía de amparo, en el considerando 40 de la referida sentencia, el Tribunal de entonces aprobó el criterio de procedencia del recurso de agravio contra una sentencia *estimatoria* de segundo grado, «cuando se pueda alegar, de manera irrefutable, que tal decisión ha sido dictada sin tomar en cuenta un *precedente* constitucional vinculante emitido por este Colegiado».

El Tribunal va más allá del supuesto constitucional y habilita un recurso especial para el apelante como una medida de sanción contra la parte que venció en la segunda instancia, por no haberse seguido un precedente. Además de fijar un criterio ultraconstitucional, le otorga a este condición de precedente para casos futuros, y lo hace a pesar de que este criterio no tiene vinculación con el caso invocado por los demandantes<sup>20</sup>. El Tribunal se olvida en esta parte del criterio que mantuvo en la sentencia Salazar Yarlenqué, cuando señaló que la relación entre caso y precedente es una primera restricción a su poder normativo<sup>21</sup>.

Finalmente, en la sentencia 3908-2007-PA/TC (Caso PROVIAS Nacional, febr. 2009), el Tribunal dejó sin efecto el precedente vinculante establecido en el fundamento 40 de la indicada sentencia, por considerar que fue dado sin que concurren los presupuestos que el propio Tribunal fijó en la sentencia 0024-2003-AI/TC. Con ello alerta sobre el hecho de que el precedente puede ser absoluto e irresistible para el resto de órganos, pero no lo es para el propio Tribunal, que ocasionalmente se puede dar la licencia de un decisionismo oportuno para la coyuntura<sup>22</sup>.

20 Así lo hace ver el profesor Luis Castillo, «Hacia la Consolidación del Precedente en el Perú», en *Gaceta Constitucional* N.º 20, 2009, p. 108.

21 Expediente 3741-2004-AA/TC, (14 de noviembre del 2005), considerando 44.

22 Por otra parte, el cambio de precedente en esta sentencia emana del *obiter dicta* (como fue observado por el voto en minoría de los magistrados Landa y Beaumont) y no de la *ratio decidendi*, una técnica heterodoxa que —por lo demás— se aprecia bastante extendida en el estilo del TC no solo para fijar jurisprudencia, sino también para establecer la doctrina del Tribunal. La sentencia tampoco logró la unanimidad que a Pedro Grández («El Precedente a la Deriva», en *Gaceta Constitucional*, tomo 19, 2009, 105) le parece «condición material de

## V. LA FUERZA NORMATIVA DEL PRECEDENTE

Es sin duda anómalo que se quiera hacer valer el precedente en la fuerza de la ley o en el mandato del Tribunal Constitucional, y no en los contenidos que sirven de base a la decisión. Esto altera radicalmente los usos históricos de los precedentes, cuya fuerza vinculante, según se acepta, proviene de la *ratio decidendi* y no de un mandato externo. Es ilegítimo y contradictorio *in adjecto* que la fuerza vinculante del precedente se la quiera basar en la fuerza de la ley o en el mandato de cumplimiento que le adjunta el Tribunal<sup>23</sup>. Ello socava su naturaleza de precedente, con consecuencias contraproducentes que se han venido señalando.

Pedro Grández se preocupa, por ejemplo, porque «el modelo pueda generar un *precedente* autoritario [más bien decisionista] sin ninguna conexión entre regla y caso». Por otro lado, un modelo basado en el mandato jerárquico del Tribunal «auspicia una judicatura poco interesada en seguir las razones reales de las decisiones del máximo Tribunal». En tercer lugar, dice Grández, el modelo fortalece el formalismo, de modo que puede decirse que del juez «boca de la ley» se estaría pasando sin ninguna diferencia cualitativa a un juez «boca del Tribunal Constitucional»<sup>24</sup>.

## VI. ¿PRECEDENTE QUE SE EQUIPARA CON LA CONSTITUCIÓN?

Tampoco se justifica que el precedente quiera ser colocado a la altura de la Constitución o a veces hasta por encima de ella. Es el caso de la indicada sentencia 006-2006-PC/TC, cuyo considerando 39 dice: «[...] cuando el Poder Judicial aduce autonomía e independencia para justificar su desvinculación de las sentencias del Tribunal Constitucional, en realidad con ello no sólo está poniendo en cuestión tales ejecutorias, sino que también se está desligando de la Constitución misma»<sup>25</sup>. Se quiere que los pronunciamientos del TC tengan una jerarquía constitucional y una cierta condición pétrea, de modo que no puedan ser incumplidos ni rebatidos por ninguno de los poderes, lo que puede ser válido para ciertos casos particulares pero no aducirse como regla.

---

legitimidad», aunque para Castillo Córdova esta no es una «exigencia esencial». L. Castillo Córdova, «Hacia la Consolidación del Precedente en el Perú», en *Gaceta Constitucional*, tomo 20, 2009, p. 110.

23 En este sentido se puede estar de acuerdo con opiniones —sin embargo inconcluyentes— como la del profesor Luis Castillo Córdova, cuando dice que el Tribunal «No pierde, sin embargo, la posibilidad de decidir razonadamente que al caso que debe resolver no le aplica el *precedente* vinculante por no corresponder al tratarse de un supuesto de hecho que no es sustancialmente igual al que permitió la formulación del *precedente* vinculante. Por ello, no todo apartamiento de este es inconstitucional». Luis Castillo Córdova, *El adiós al precedente vinculante a favor del precedente*. Universidad de Piura, 2009, p. 6. Disponible en: [http://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/123456789/1992/adios\\_precedente\\_vinculante\\_favor\\_precedente.pdf](http://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/123456789/1992/adios_precedente_vinculante_favor_precedente.pdf)

24 GRÁNDEZ, Pedro «Las ‘peculiaridades’ del precedente en el Perú», *loc. cit.*, p. 100.

25 «Cuando una persona se aparta de una sentencia del TC, ¿se está apartando de la Constitución! Solo falta que el TC diga ¡la Constitución soy yo!», anota Monroy, *loc. cit.* p.39.

El propio Tribunal lo entiende así en algunas de sus sentencias, cuando se reconoce por debajo del Poder Constituyente<sup>26</sup>, pero la tentación de sobreponerse no está ausente, por ejemplo, en expresiones como la del considerando 25 de la sentencia en el caso 4853-2004-PA antes mencionado: cuando «El Tribunal considera que una decisión judicial emitida sin tomar en cuenta los *precedentes* vinculantes del supremo intérprete de la Constitución aplicables al caso, viola el orden constitucional y debe ser controlado por este Colegiado».

Afirmaciones de este tipo alientan proyecciones audaces desde el lado de la doctrina, por ejemplo, cuando el profesor Grández dice que la del Tribunal sería «[...] una verdadera potestad creadora de normas de nivel constitucional» y que, en consecuencia, «el *precedente* no puede ser descatado por la legislación ordinaria». Además, cualquier cambio en las reglas que este establece «requiere el mismo quórum establecido para una reforma constitucional»<sup>27</sup>. Grández añade que esto «anula la potestad de un eventual control judicial difuso por parte del juez ordinario», y que «solo el Tribunal puede variar el contenido normativo de un *precedente* normativo».

La unidad que debe haber entre Constitución e interpretación no se puede ciertamente poner en duda, pero asumir que la interpretación del Tribunal pueda sustituir a la Constitución es otra cosa. Siempre habrá espacio para la interpretación que puedan oponer los otros poderes aunque solo sea en asuntos excepcionales. La Constitución no se agota en lo que cada poder interprete. Como objeta Legarre, «Si la Constitución es lo que los jueces dicen que es, la fuerza normativa de la Constitución [...] queda gravemente comprometida»<sup>28</sup>.

## VII. ¿PRECEDENTE QUE SE EQUIPARA CON LA LEY?

Se distorsiona el precedente también cuando se le atribuye un poder de primacía equivalente al de una ley, como se dice, por ejemplo, en la sentencia del expediente 0024-2003-AI/TC antes citada:

*El precedente constitucional tiene por su condición de tal efectos similares a una ley. Es decir, la regla general externalizada como precedente a partir de un caso concreto se convierte en una regla preceptiva común que alcanza a todos los justiciables y que es oponible frente a los poderes públicos.*

26 STC expediente 00050-2004-AI, Fundamento Jurídico 17: «Pero debe quedar claro, especialmente para esta sentencia, que esto no quiere decir que el Tribunal Constitucional sea el Poder Constituyente; simplemente se convierte, por así decirlo, en su ‘vocero’». Igualmente, en la citada sentencia del Caso Tineo Cabrera del 2002, el Tribunal considera que no tiene capacidad para innovar «el ordenamiento jurídico ‘escribiendo’ y poniendo en vigencia nuevas disposiciones legales...».

27 GRÁNDEZ, Pedro «Las ‘peculiaridades’ del precedente en el Perú», *loc. cit.* p. 96. No es seguro que Grández suscriba necesariamente estos puntos de vista, o más bien no lo aclara en este escrito. Más bien parece dejar todo esto a cargo de una futura teoría peruana del precedente, p. 101.

28 LEGARRE, Santiago, *Stare decisis y derecho judicial: a propósito de las enseñanzas del profesor Bidart Camps* p. 8. Disponible en [http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo57/files/stare\\_decisis\\_y\\_dcho\\_judicial.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo57/files/stare_decisis_y_dcho_judicial.pdf)

Al profesor Castillo Córdova este punto de vista le parece consecuente<sup>29</sup>; en cambio, el profesor Monroy Gálvez aprecia que la postura privilegiada que el TC otorga a sus pronunciamientos altera el sistema de fuentes<sup>30</sup>. La opinión de Monroy Gálvez parece más defendible, a lo que hay que añadir que cuando se equipara el precedente con la ley, el Tribunal incurre en ejercicio soterrado de la función legislativa.

Los jueces pueden, por supuesto, crear derecho, y de hecho lo crean. Lo que no pueden es aprobar normas de carácter general que deban ser aplicadas compulsivamente por todos los poderes o por sobre todos los poderes. Incluso en los casos en que la Constitución obliga a las cortes los tribunales a administrar justicia en defecto o vacío de la ley, esto significa que pueden llenar vacíos vía interpretación y crear normas singulares aplicables al caso concreto. Lo que no pueden hacer es crear normas de validez general formal al modo de las leyes. La democracia no los autoriza para ello.

El poder vinculante del precedente no excluye al modo de una ley, siendo claro, además, que de haber conflicto entre un precepto constitucional o legal y un precedente, la prioridad *prima facie* está a favor de los dos primeros. El profesor Manuel Atienza lo ha expuesto de este modo: «[...] los jueces no deben dialogar, como a veces se dice, de tú a tú con la Constitución y con las leyes, sino que deben reconocer la autoridad de la una y de las otras; en el caso del juez constitucional, el sometimiento a la Constitución debe ir unido a la deferencia hacia el legislador como principio interpretativo fundamental»<sup>31</sup>.

Razones de este tipo conducen a reconocer que el Tribunal no puede obligar a que otros jueces usen el precedente sin escapatórias, peor aún so pena de sanción. Tampoco se puede pretender que todos los poderes se sujeten de manera corriente a sus pronunciamientos, más allá de lo que resulte aplicable a las consecuencias de casos específicamente sentenciados contra un poder determinado.

Es cierto que la fuerza del precedente tiene mucho que ver con la posición jerárquica que tiene el Tribunal que lo emite, pero eso no lo convierte automáticamente en ley irresistible. Como se sabe, el precedente superior obliga pero no al punto de eliminar la *distinción* por parte del inferior, ni del *overruling* por parte del propio superior.

Ello tampoco impide que, en sentido amplio, se pueda hablar de los precedentes como «leyes», de la misma manera en que se dice coloquialmente que los contratos son «ley» entre las partes, lo que no debe llevar a suponer que las sentencias gozan de las mismas propiedades de validez general de las normas que emite el Congreso.

---

29 CASTILLO CÓRDOVA, Luis, «¿Activismo extralimitado del Tribunal Constitucional?», en García Belaunde, Domingo (Coordinador), *¿Guerra de las Cortes? A propósito del Proceso Competencial entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial*, Lima: Palestra Editores, 2008, pp. 165-166.

30 MONROY, J. *loc. cit.*, p. 43.

31 ATIENZA, Manuel, *Curso de Argumentación Jurídica*, Madrid: Trotta, 2013, p. 51.



## VIII. ¿OBLIGATORIEDAD BAJO SANCIÓN?

La obligatoriedad del precedente no debería confundirse con el sentido de una sanción *strictu sensu*. Mientras en las tradiciones del *common law* y el *civil law* se usan términos como «persuadir», «distinguir», «apartarse», «justificar», «carga de la prueba», para hablar de los roles del precedente, no ocurre lo mismo en el tratamiento peruano, en donde se habla de «cumplir», «aplicar», «desacato», «responsabilidad» y sanción para los magistrados que no se ciñen a aquel. En la sentencia 4853-2004-PA (caso Dirección Regional de Pesquería de la Libertad), se dice por ejemplo:

*[...] conviene ahora analizar si un nuevo proceso de amparo es un medio efectivo para controlar la posibilidad de violación del orden jurídico constitucional que se haya producido a consecuencia de una decisión estimatoria de segundo grado, dictada en abierto desacato a un precedente constitucional vinculante expresado en los términos del artículo VII del Código Procesal Constitucional.*

¿Cabe hablar de «desacato» contra un precedente? En el contexto europeo se dice también que el *precedente*, o la *jurisprudencia*, obligan, pero el sentido de «obligar» no se refiere a «coerción» contra el que «desacata». Se trata de un «obliga» que debería poder entenderse mejor con la palabra «vincula» –que entre nosotros a veces se usa indiscriminadamente– y que alude no tanto a una obligación jurídica en sentido estricto, sino a una obligación de deferencia institucional o moral.

Hay una obligación de seguir el precedente, pero es una obligación *prima facie*. Es una obligación institucional en el sentido de mantener la consistencia de los criterios de la jurisdicción; es una obligación de imparcialidad para no manipular los casos en función de intereses del momento; es ultimadamente una obligación moral de respetar decisiones anteriores. Por lo mismo no puede ser impuesta por medios estrictamente sancionatorios. Como expresa Monroy Gálvez, «El precedente obligatorio [...] en los términos de un mandato inexorable que debe ser seguido ‘sin dudas ni murmuraciones’ o que puede dar lugar a la anulación de las decisiones que no lo reconocieron, no existe en ningún lugar del mundo»<sup>32</sup>.

Esto es así porque el precedente tiene un respaldo de consenso democrático menor al de una ley, aunque solo sea por el hecho de que los jueces no se eligen. Admite siempre la posibilidad de apartamiento<sup>33</sup>. Más aún, como lo recuerda Grández siguiendo los

32 MONROY G., J. *Poder Judicial vs Tribunal Constitucional*, loc. cit. pág. 32.

33 «Los jueces de nivel inferior no pueden cambiar el *precedente*, aunque sí, excepcionalmente, podrían apartarse del mismo, justificando su decisión...». Javier Adrián Coripuna, «La jurisprudencia vinculante de los altos tribunales como límite al principio de independencia judicial». En Edgar Carpio y Pedro Grández (Coordinadores). *Estudios del Precedente Constitucional*. Lima: Editorial Palestra, 2007, p. 132.



comentarios de Ana Magaloni sobre el derecho norteamericano, «las reglas que integran el *case law* se determinan a través de la interpretación que existe entre el tribunal que las crea y el que las aplica»<sup>34</sup>. El juez propiamente no «aplica» el precedente sino que, de cierto modo, lo «crea», en tanto conserva una opción interpretativa de la que depende la propia identificación de la *ratio decidendi*.

Eso debilita la obligatoriedad *strictu sensu* del precedente. Esta conclusión es inevitable porque, como dice Haazen, «Una corte está obligada o no obligada por el precedente. Si hay una tercera posibilidad, la corte no está obligada. El *precedente* es solo presuntamente obligatorio, u obligatorio “de facto” (pero no “legalmente”); este no obliga»<sup>35</sup>. Por ello, no seguir el precedente no tiene ni puede tener sanción jurídica, lo que no quiere decir que no tenga sanción moral (que incluso puede ser más intensa y efectiva). A veces se dice que la nulidad —o la revocación de la sentencia por el superior— es una «sanción», pero ello se refiere a que la sentencia deberá volver a dictarse y no a que el autor de la sentencia anulada deba sufrir alguna medida<sup>36</sup>.

## IX. AUTORIDAD JURISDICCIONAL Y AUTORIDAD ADMINISTRATIVA JUDICIAL

En conexión con lo anterior, surge la propensión a confundir *autoridad jurisdiccional* con *autoridad administrativa* judicial. Cuando el Tribunal habla de «desacato», está presuponiendo que el precedente jurisdiccional es un mandato de autoridad jerárquica superior que no puede desobedecerse; pero suponer que la fuerza normativa del precedente deriva de la posición jerárquica de la Corte Suprema o del Tribunal Constitucional es confundir la competencia jurisdiccional con la competencia administrativa. Equivale a asumir que las segundas instancias e instancias supremas jurisdiccionales lo son en virtud de un principio de *jerarquía de órgano* y no en virtud del *principio de instancia plural*, que es lo que propiamente las justifica<sup>37</sup>.

---

34 GRÁNDEZ, Pedro *Las «Peculiaridades» del Precedente en el Perú*, *loc. cit.*, p. 99. Grández, sin embargo, es consciente de que la manera en que presenta, en este trabajo, al precedente peruano, se aparta «de modo radical de esta tradición del *common law*. Aquí [en el Perú] la regla *precedente* viene estatuida en el propio fallo y con precisión de una regla que no admita confusiones», lo que explica que quizás se deba a una «falta de confianza hacia la capacidad de juicio de los jueces del Poder Judicial», pp. 99-100.

35 O.A. Haazen, *Precedent in the Netherlands*, *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 11.1 (May 2007), p. 8, <http://www.ejcl.org>

36 Como señalan Legarre y Rivera para el caso argentino, la revocación de las sentencias por los superiores no se puede atribuir al incumplimiento del *stare decisis*. Legarre y Rivera, *loc. cit.* p. 119, nota 63.

37 Sin duda a ello alude Monroy cuando dice: «no sólo no hay jerarquía, no se debe olvidar que la revisión por otro grado es una opción técnica mayoritariamente reconocida, pero no una consecuencia de un principio jerárquico inexorable», J. Monroy G., *loc. cit.* p. 70. Quiroga argumenta en sentido parecido, aunque basado en el argumento de que el modelo de justicia constitucional peruano es mixto o dual y no jerárquico: Aníbal Quiroga, «Análisis del conflicto de competencias del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial», en García Belaunde, Domingo (Coordinador), *¿Guerra de las Cortes? A propósito del Proceso Competencial entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial*, Lima: Palestra Editores, 2008, p. 131.

En el Estado de derecho —según se entiende desde Kelsen— la jerarquía se da estrictamente entre normas. Solo en esa medida puede asumirse que hay una cierta prelación de poder normativo entre órganos. Eso no debe confundirse con la jerarquía que se otorga a los órganos más altos para administrar el funcionamiento logístico del aparato judicial, lo que en el Perú está a cargo de la Corte Suprema. La asignación de atribuciones jurisdiccionales y administrativas al mismo órgano induce a creer, erróneamente, que se puede imponer los criterios de la jurisdicción por la vía de accionar el poder administrativo de las cortes altas sobre los funcionarios de los órganos inferiores.

Eso pasa también cuando el TC se asume superior al Poder Judicial y quiere imponerse sobre este por medios jerárquicos. Se produce una confusión entre jerarquía y competencia<sup>38</sup>, así como la hay entre *doble instancia jurisdiccional* y *jerarquía funcional o administrativa*. La confusión ha sido de tal grado que en el país se ha intentado imponer criterios jurisdiccionales movilizándolo los órganos de control administrativo del Poder Judicial. Eso originó la escaramuza entre el Poder Judicial y la Oficina de Control de la Magistratura, en el marco de la «guerra de poderes» entre la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional con motivo de la referida sentencia del caso *Mincetur vs. Poder Judicial*.

Por Resolución de Jefatura 021-2006-J-OCMA (13 de marzo de 2006), la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) se sintió autorizada a «Disponer que todos los órganos jurisdiccionales de la República, bajo responsabilidad funcional, den cabal cumplimiento a los *precedentes* vinculantes señalados por el Tribunal Constitucional en sus sentencias dictadas en los expedientes 0206-2005-PA/TC y 4227-2005-AP/TC». Inmediatamente el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial respondió con un comunicado (5 de abril de 2006), en el que aclaraba que «[...] Los magistrados judiciales solo están sometidos a la Constitución y a la ley, y el Estado les garantiza su independencia jurisdiccional, consagrada en los artículos 146, inciso 1, de la Constitución y 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial».

La reacción del Poder Judicial fue justificada, pero al parecer la OCMA no se ha detenido en su función de policía vigilante de los precedentes del Tribunal. Según refiere Figueroa Gutarra —magistrado titular de la Sala Constitucional de Lambayeque—, el organismo ha proseguido imponiendo sanciones administrativas por no aplicación de los precedentes vinculantes, o por justificaciones vinculadas a otros fundamentos jurídicos que dejan de lado las interpretaciones del Tribunal Constitucional<sup>39</sup>.

---

38 ESPINOZA, Eloy, «Las Tensiones entre la judicatura ordinaria y el Tribunal Constitucional: reflexiones a propósito de la sentencia expediente 006-2006- PC/TC», en García Belaunde, Domingo (Coordinador), *¿Guerra de las Cortes? A propósito del Proceso Competencial entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial*, Palestra Editores, Lima, 2008, p. 193.

39 FIGUEROA GUTARRA, *loc. cit.* La intromisión administrativa del TC, vía la oficiosa y sorprendente ac-

Uno podría pensar que la razón por la que la OCMA se siente autorizada a realizar un control administrativo de los pronunciamientos judiciales es una interpretación *pro autoritate* —de por sí extravagante— de los artículos 105 y 90 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que invoca en la citada resolución<sup>40</sup>; pero parece más una *reductio ad absurdum* inducida al menos por tres vías: a) por la definición de *precedente vinculante* que trae el Código Procesal Constitucional, supeditada a las estipulaciones que trae la sentencia, b) la falta de una adecuada distinción entre *vinculación*, *obligatoriedad* y *sanción*, c) la falta de distinción entre funciones de *jurisdicción* y funciones de *administración*. La consecuencia es que se exagera la posición jerárquica del precedente y la amenaza de sanción, y pasa lo que ha escrito Monroy Gálvez: «Para el TC mucho más importante que reconocer y promover la autoridad de la cosa juzgada es sancionar a quienes se aparten de algunas de sus interpretaciones o de alguno de sus precedentes vinculantes. Para no creerlo»<sup>41</sup>.

Lo que ha venido ocurriendo es que se ha casi confundido por completo la *instancia plural o supremacía jurisdiccional* con la *subordinación administrativa*. La *supremacía jurisdiccional* la ganan las cortes más altas no tanto por la jerarquía de órgano que tienen o las decisiones que toman, sino por la aceptabilidad de los juicios que emiten actuando como instancias de clausura de la deliberación judicial. La *subordinación administrativa*, en cambio, se logra en virtud de los reglamentos y de los castigos que usualmente adjunta el superior por los incumplimientos.

Utilizar la autoridad administrativa para disciplinar la conducta de los jueces imponiendo criterios jurisdiccionales es inapropiado y perverso. Este es el sendero por el que de alguna manera transitan las dictaduras cuando quieren que la judicatura se ponga a órdenes del gobernante, lo que no es deseable que ocurra con el Tribunal Constitucional. La supremacía de la Constitución no se puede conseguir por la vía de imponer los criterios del órgano más alto, sino por la reiteración jurisdiccional de fundamentos que puedan probarse razonables.

---

tuación de la OCMA, explica que se hayan suscitado justificadas resistencias entre los magistrados de los tribunales del país, en particular de la Corte Superior de Lima, quienes realizaron un pleno para discutir el problema de los precedentes del TC, en el cual se aprobó que «los jueces pueden desvincularse de los precedentes constitucionales vinculantes establecidos por el TC, en virtud de la independencia que gozan —reconocida por mandato constitucional— y siempre que con su decisión se proteja de mejor manera al accionante, en cuanto al derecho fundamental violado». Angel Romero Díaz, «Precedente Vinculante ¿De Obligatorio Cumplimiento?», diario *Expresso* del 21 de Agosto de 2010.

40 El artículo 105 indica que: «Son funciones de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial las siguientes: 1.- Verificar que los Magistrados y auxiliares jurisdiccionales del Poder Judicial cumplan las normas legales y administrativas de su competencia, así como las que dicta la Sala Plena de la Corte Suprema y el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial;... ». En tanto que el artículo 90 se refiere a las atribuciones y obligaciones del presidente de la Corte Superior: «... 4.- Cautelar la pronta administración de justicia, así como el cumplimiento de las obligaciones de los Magistrados del Distrito Judicial».

41 MONROY GÁLVEZ, Juan «Poder Judicial vs. Tribunal Constitucional», en García Belaúnde, Domingo (Coordinador), *¿Guerra de las Cortes? A propósito del Proceso Competencial entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial*, Lima: Palestra Editores, 2008, p. 22.

## X. RIGIDIZANDO LA TAREA DE LOS JUECES

La aplicación compulsiva de los precedentes propende también a *rigidizar* la tarea de los jueces. Rigidiza no solo la interpretación de las leyes y las decisiones de los jueces, que deben moverse al compás de los superiores, sino que va en contra del sentido de progreso jurídico, al revés de lo que ocurre en el *common law* y en el *civil law*, que tienden a gravitar más en torno a un «respeto sistemático por la jurisprudencia»<sup>42</sup>.

La rigidez se induce no solo por el uso de sanciones contra los jueces que *distinguen*, sino también cuando se cree que el precedente es una «regla clara y precisa» que no requiere de interpretación o cuando se exalta la idea de «unificar» y «uniformizar» la jurisprudencia a todo trance, como si la jurisprudencia debiera cumplir el rol de *generalización* propio de la ley y no de la *particularización* propia de la misión de los jueces.

A los jueces no se los convoca para elaborar normas de carácter general ni para ocuparse de delimitar los conceptos jurídicos. Lo que les compete es administrar la justicia en concreto, resolver en específico la multiplicidad de casos que se les somete. En esa tarea las cortes nacionales de los últimos tiempos tienden a excederse por doble vía. Primero, porque quieren imitar la función del Congreso y tratan subrepticamente de legislar. Segundo, porque a menudo sustituyen el rol de la Academia y se dedican a estipular conceptos. Eso puede detectarse en el estilo cada vez más académico y abstracto que adquieren las sentencias, recurriendo en forma desbordante a la bibliografía dogmática y comparada.

## XI. PRECEDENTE CONTRA LA DIVISIÓN DE PODERES

Tratar al precedente de un modo superlativo, como si fuera una regla suprema, excluyente y compulsoria, adultera sus antecedentes históricos, endurece su función y limita sus posibilidades de contribuir al progreso creativo del Derecho. La dureza de la ley resulta transferida *in totus* al precedente. En conexión, la posición del Tribunal Constitucional se exacerba y, en consecuencia, se vulnera la división de poderes.

El Tribunal Constitucional tiende a comportarse como legislador ilegítimo, intentando introducir leyes por la vía de estipular precedentes, para lo que no ha sido convocado. Como se sabe, los magistrados del TC no son elegidos por el voto popular ni para la función de aprobar normas de validez general. La formación de precedentes no puede hacerse por la vía de un mandato del máximo Tribunal.

---

42 GARVEY ALGERO, Mary, *The Sources of Law and the Value of Precedent: A Comparative and Empirical Study of a Civil Law State in a Common law Nation*, 65 La. L. Rev. (2005), p. 784-785.

Eso, por supuesto, no implica que los tribunales no puedan crear derecho. Los jueces indudablemente lo hacen y el Tribunal Constitucional con mayor razón. Este es un poder que ejercen todos los jueces<sup>43</sup>, lo que no quiere decir que las normas que crean tengan todos los atributos de una ley en sentido propio<sup>44</sup>, entre otras cosas porque las normas que crean están dirigidas al caso específico.

Salvo en el caso excepcional de las sentencias de inconstitucionalidad, en todo lo demás el derecho creado por el Tribunal Constitucional está compuesto por soluciones dirigidas a los casos que administra. El hecho de que ciertas decisiones sean usadas como precedente tampoco las convierte automáticamente en leyes, tan luego que estemos de acuerdo en que el precedente no surge del mandato sino de la aceptación que hacen de él el resto de tribunales. Un precedente —vale la pena reiterarlo— no es una razón inderrotable sino una razón preferente, *prima facie*, que debe seguirse o no, debiendo en este caso justificarse, pero no una regla que de todos modos debe aplicarse, so pena de ser sancionado.

Solo cuando el Tribunal quiere darle al precedente un efecto *erga omnes* y quiere imponerlo por medios coercitivos, estamos ante un legislador encubierto y, en ese caso, ante un virtual «golpe de estado», si queremos usar la expresión de los profesores Juan Antonio García Amado y Fernando Velezmoro<sup>45</sup>. Evidentemente, un comportamiento de este tipo conspira en algún grado contra los fundamentos de la división de poderes.

## XII. ALGUNAS CONCLUSIONES

Se ha dicho con razón que el precedente sólo puede comprenderse dentro de su tradición<sup>46</sup>. Fuera de ella corre el riesgo de ser no entendido, de no funcionar o de producir resultados inesperados. Este puede ser el caso peruano, donde el uso del precedente parece andar por ahora esencialmente desencaminado.

El precedente nuestro quiere basarse en la autoridad jerárquica o parecerse a una ley de efectos generales, o trata de unificar y homogenizar el derecho en un nivel abstracto, intentando ser más que una *ratio decidendi* aplicable a casos concretos. A resultas de ello, el Tribunal dedica importante parte de su esfuerzo a establecer

---

43 MONROY G., J., *loc. cit.* p. 58.

44 Cfr. García Amado, Juan Antonio, «Precedente Constitucional y Neoconstitucionalismo – A propósito de un Trabajo de Fernando Velezmoro», en *Gaceta Constitucional* N.º 51, Ed. Gaceta Jurídica, Lima 2012, pp. 279 y siguientes. También Grández Castro, Pedro, «Las peculiaridades del ‘precedente’ Constitucional en el Perú», Edgar Carpio y Pedro Grández, *Estudios al Precedente Constitucional*, Palestra Editores, Lima, 2007, pág. 86.

45 GARCÍA AMADO, *op. cit.*

46 «Es solo cuando entendemos la tradición y el lugar del *precedente* dentro de esta, que realmente apreciamos el punto de vista del participante acerca de por qué y hasta qué punto las decisiones judiciales que preceden tienen algún status como razones legales». BELL, *loc. cit.*, p. 1278.

precedentes, a la par de instituir cadenas complejas de conceptos dogmáticos que por ahora se llaman la «doctrina del Tribunal», intentando competir con la doctrina proveniente de la Academia.

Cuando las cortes se dedican a fijar conceptos, propiamente se comportan como estipuladores del lenguaje, práctica que resulta extraña para un Tribunal de Justicia. La confusión se produce entonces no solo entre *jurisdicción* y *autoridad administrativa*, sino también entre *jurisdicción* y *jerarquía académica*. En esa dirección conceptualista van los intentos de pautar las condiciones para emitir precedentes vinculantes. A decir verdad, fijar las condiciones formales para emitir precedentes resulta una solución aparente desde que el pautado no asegura que los magistrados seguirán las pautas, ni que al seguirlas obtendrán necesariamente precedentes valiosos<sup>47</sup>.

Por otro lado, la aceptabilidad de un precedente difícilmente puede defenderse sobre la base de haberse cumplido con el método, sin riesgo de incurrir en un formalismo empobrecedor. La condición de precedencia no puede defenderse en forma independiente a los contenidos de la decisión.

La consecuencia de todo esto es que el precedente va dejando de expresar supremacía *jurisdiccional* entre nosotros y muta en *criterio jerárquico de autoridad administrativa*. Los jueces «inferiores» están obligados a seguirlo porque así lo manda el Código Procesal Constitucional o porque el propio Tribunal Constitucional así lo dispone en sus sentencias. Se vuelve «vinculante» no por fuerza de la *ratio decidendi* que contiene, sino porque cualquier alejamiento de él se sanciona como desacato. Este uso no tiene precedentes en la tradición del *common law* ni del *civil law*. El precedente del Tribunal Constitucional peruano se excede en formalismo y en fuerza compulsiva cuasilegal, que es justamente lo que no tiene en aquellas tradiciones.

A su vez, ello exacerba el rol del Tribunal Constitucional, y la razonable tesis de que el juez constitucional tiene a su cargo el control de constitucionalidad de las leyes —haciendo interpretaciones creativas, o incluso «aditivas», en el caso concreto— pasa a convertirse en la tesis de que el Tribunal puede emitir normas de vinculación general y, por tanto, puede legislar a su modo<sup>48</sup>. El artículo 1 de la Ley 28301, que sitúa al Tribunal Constitucional como «órgano supremo de [...] control de la constitucionalidad [...]»,

---

47 En tal sentido, como indica Grández, más importante son las «condiciones sustantivas», las que en el caso de la sentencia de Provías Nacional, el autor identifica con el consenso del pleno para su emisión. Grández, Pedro, «El precedente a la deriva. Diálogo con un crítico del Tribunal Constitucional», *Gaceta Constitucional* N.º 19, pág. 106. Queda sin embargo el problema de la aceptabilidad del precedente ante el consenso de la comunidad política.

48 El profesor Pedro Grández lo pone de este modo: «La incorporación del *precedente* supone entonces [...] una función de depuración de la jurisprudencia constitucional en manos del propio Tribunal, a efectos de que aquellas reglas que van haciéndose “usos aceptados” por los operadores jurídicos y que han surgido de la labor de interpretación del Tribunal puedan, poco a poco, incorporarse en una especie de categoría especial de Derecho de reglas, convirtiendo de este modo al Tribunal en una suerte de “legislador jurisprudencial”». Pedro Grández, «Las ‘peculiaridades’ del Precedente Constitucional», *loc. cit.* p. 93.

adquiere una fuerza retórica desmedida que termina por colocar al Tribunal como un poder por encima de los otros poderes<sup>49</sup>.

Que el Tribunal Constitucional sea intérprete supremo de la Constitución y que no exista zona exenta de control constitucional —como se acostumbra decir— no indica que el Tribunal sea el único que controle, ni que esté por encima de la división de poderes, ni que los otros poderes no interpreten ni controlen, ni que la interpretación que hagan estos no deba ser considerada. No se puede subestimar el valor de los precedentes del Congreso y del Ejecutivo, algo que por ejemplo la tradición estadounidense no deja de lado<sup>50</sup>.

En esa medida, vale tener presente la advertencia hecha por Haberle para el caso alemán: «La fe alemana en la jurisdicción constitucional no puede convertirse en la incredulidad de la democracia»<sup>51</sup>. Dicho a nuestro modo, la jurisdicción constitucional no agota ni suplanta a la democracia, aunque pueda ser tenida como el componente sustantivo más importante de ella.

---

49 «Como resultado de esto – anota el profesor Domingo García Belaunde- el Tribunal Constitucional ha elaborado un curioso cuerpo de doctrina, con pretensiones de validez universal y que impone o pretende imponer casi verticalmente y [...] además con una concepción equívoca de lo que es un Tribunal Constitucional, pues se piensa –y esto ha sido puesto por escrito– que incluso pueden revertir la Constitución o cambiarla a su antojo con una interpretación caprichosa». Domingo García Belaunde, *El precedente vinculante y su revocatoria por parte del Tribunal Constitucional (a propósito del caso PROVIAS Nacional)*, p. 2).

50 En la discusión estadounidense tiende a pensarse que el *precedente* no puede alzarse sobre la Constitución. Sobre todo los *originalistas* tienden a postular que los significados de la Constitución deben mantenerse iguales hasta que sean propiamente cambiados. Por tanto, ninguno de los brazos del gobierno sobre los cuales la Constitución escrita impone límites debe ser capaz de alterar estas limitaciones, sea solos o en concierto, sin una propia enmienda escrita de la Constitución. Randy E. Barnett, *Trumping Precedent With Original Meaning: Not As Radical As It Sounds*, 22 Const. Comment. 257-270 (2005), p. 258.

51 HÄBERLE, Peter, citado por GRÁNDEZ, en «Las Peculiaridades del Precedente Constitucional», *loc. cit.*, p. 103.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADRIÁN CORIPUNA, Javier  
2007 «La Jurisprudencia vinculante de los altos tribunales como límite al principio de independencia judicial». En Edgar Carpio y Pedro Grández (coordinadores). *Estudios del Precedente Constitucional*. Lima: Editorial Palestra.
- BARNETT, Randy E.  
2005 *Trumping Precedent with Original Meaning: Not As Radical As It Sounds*, 22 Const. Comment.
- ATIENZA, Manuel  
2013 *Curso de Argumentación Jurídica*, Madrid: Trotta.
- BELL, John.  
1997 *Comparing Precedent*, 82 Cornell L. Rev. 1243.
- CARPIO, Edgar y Pedro GRÁNDEZ (coordinadores)  
2007 *Estudios del Precedente Constitucional*. Lima: Palestra.
- ESPINOZA, Eloy  
2008 «Las Tensiones entre la judicatura ordinaria y el Tribunal Constitucional: Reflexiones a Propósito de la sentencia Exp. N.º 006-2006-PC/TC». En García Belaunde, Domingo (coordinador), *¿Guerra de las Cortes? A propósito del Proceso Competencial entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial*. Lima: Palestra.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo (coordinador)  
2008 *¿Guerra de las Cortes? A propósito del Proceso Competencial entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial*. Lima: Palestra Editores.
- GRÁNDEZ CASTRO, Pedro.  
2007 «Las ‘Peculiaridades’ del Precedente Constitucional en el Perú», Edgar Carpio y Pedro Grández, *Estudios al Precedente Constitucional*. Lima: Palestra Editores.
- LAWSON, Gary  
2001 *Controlling Precedent: Congressional Regulation of Judicial Decision-Making*, 18 Const. Comment.



LÓPEZ MEDINA, Diego

2008 *El Derecho de los Jueces*, segunda edición, Colombia: Universidad de los Andes

MONROY GÁLVEZ, Juan

2008 «Poder Judicial vs. Tribunal Constitucional», en García Belaunde, Domingo (Coordinador), *¿Guerra de las Cortes? A propósito del Proceso Competencial entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial*. Lima: Palestra Editores.

QUIROGA LEÓN, Aníbal

2008 «Análisis del conflicto de competencias del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial», en García Belaunde, Domingo (Coordinador), *¿Guerra de las Cortes? A propósito del Proceso Competencial entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial*. Lima: Palestra Editores.

RODRÍGUEZ SANTANDER, Roger

2007 «El Precedente Constitucional en el Perú. Entre el Poder de la Historia y la Razón de los Derechos», en E. Carpio y P. Grández, (Coordinadores). (2007). *Estudios del Precedente Constitucional*. Lima: Editorial Palestra.

## REVISTAS

CARMONA TINOCO, Jorge

1995 «La Jurisprudencia Obligatoria de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 83, mayo - agosto. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM.

CASTILLO CÓRDOVA, Luis

2009 *Hacia la Consolidación del Precedente en el Perú*, Gaceta Constitucional N.º 20

GARCÍA AMADO, Juan Antonio

2012 *Precedente Constitucional y Neoconstitucionalismo – A propósito de un Trabajo de Fernando Velezmoro*, en *Gaceta Constitucional* 51, Ed. Gaceta Jurídica.

GARVEY ALGERO, Mary

2005

*The Sources of Law and the Value of Precedent: A Comparative and Empirical Study of a Civil Law State in a Common Law Nation*, 65 La. L. Rev.

GRÁNDEZ CASTRO, Pedro

2009

«El Precedente a la Deriva. Diálogo con un crítico del Tribunal Constitucional», *Gaceta Constitucional* N.º 19.

SÁNCHEZ, Luis

2016

«Las Razones del Precedente en las Tradiciones del *Common Law* y el *Civil Law*, 2015». *Revista Peruana de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales*, Lima: Tribunal Constitucional del Perú.

SAR SUÁREZ, Omar

2012

«El Precedente y la Jurisprudencia Constitucional en el Perú - ¿‘Golpe de Estado’ o supremacía de la Constitución?», en *Gaceta Jurídica*, Lima: Tomo 54, junio.

SHANNON, BRADLEY S.

2006

*May Stare Decisis Be Abrogated by Rule?* Ohio State Law Journal, Vol. 67, 645-692.

## DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

CASTILLO CÓRDOVA, Luis

2009.

*El adiós al precedente vinculante a favor del precedente*, Universidad de Piura. Disponible en: [http://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/123456789/1992/adios\\_precedente\\_vinculante\\_favor\\_precedente.pdf](http://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/123456789/1992/adios_precedente_vinculante_favor_precedente.pdf). Consultado el: 31.05.2016.

GARAY, Alberto F.

1997

*El Precedente Judicial en la Corte Suprema*, Revista Jurídica, Año 2, abril, Universidad de Palermo. Disponible en: [http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista\\_juridica/n2N1y2Abril1997/02%201y2Juridica05.pdf](http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica/n2N1y2Abril1997/02%201y2Juridica05.pdf). Consultado el: 31.05.2016.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo

*El precedente vinculante y su revocatoria por parte del Tribunal Constitucional (a propósito del caso Provías Nacional.* Disponible en: <http://www.uss.edu.pe/uss/RevistasVirtuales/ssias/ssias2/pdf/GARCIA BELAUNDE.pdf>. Consultado el: 31.05.2016.

HAAZEN, O.A.

2007

*Precedent in the Netherlands, Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 11.1 May. Disponible en <http://www.ejcl.org>. Consultado el: 31.05.2016.

HABERLE, Peter

2001

*La Jurisdicción Constitucional Institucionalizada en el Estado Constitucional.* Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1976013.pdf>. Consultado el: 31.05.2016.

LEGARRE, Santiago

*Stare decisis y derecho judicial: a propósito de las enseñanzas del profesor Bidart Campos.* Disponible en [http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo57/files/stare\\_decisis\\_y\\_dcho\\_judicial.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo57/files/stare_decisis_y_dcho_judicial.pdf). Consultado el: 31.05.2016.

## ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

ROMERO DÍAZ, Angel.

2010

*Precedente Vinculante ¿De Obligatorio Cumplimiento?* Diario Expreso 21.08.2010.



# Mejorando el proceso de fiscalización y aprobación del presupuesto público



**ROBERTO RUBÉN HERNÁNDEZ DE LA CRUZ<sup>1</sup>**  
Secretario técnico del Congreso de la República del Perú

## SUMARIO

---

**I. Introducción.- II. Marco normativo aplicable para el control del proceso presupuestario en el Perú.- III. Del presupuesto en el Congreso.- 3.1. Proceso presupuestario.- 3.2. Limitaciones constitucionales.- 3.3. Limitaciones reglamentarias.- 3.4. Limitaciones institucionales.- 3.5. Mayor labor legislativa puede ser perjudicial al sistema jurídico.- IV. Oficina de Presupuesto en el Congreso.- 4.1. Consideraciones generales.- 4.2. Características de la oficina de presupuesto, 4.3. Tendencia mundial.- V. Conclusiones.- Bibliografía.**

## I. INTRODUCCIÓN

En el proceso presupuestario es exclusiva la competencia del Poder Ejecutivo para elaborar o «programar y formular» el proyecto de presupuesto, pero el Congreso de la República no tiene la exclusividad en esta fase, porque si no envía la autógrafa del presupuesto aprobada hasta el 30 de noviembre, el presidente de la República lo aprueba mediante decreto legislativo.

La fase de aprobación del presupuesto no solo es competencia compartida, sino que además los congresistas no tienen iniciativa para crear o aumentar el gasto público, y según el Reglamento del Congreso, el presidente del Consejo de Ministros, representante del presidente de la República, interviene en dos momentos: el primero, después de que

---

<sup>1</sup> Economista egresado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica, Perú, obtuvo una maestría en Economía, mención en Finanzas, por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Especialista en presupuesto, asignado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

el presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República sustenta el dictamen correspondiente, y el segundo, antes de que se someta a votación el texto final del referido dictamen.

Estas limitaciones constitucionales y reglamentarias del Parlamento, además de las limitaciones institucionales, son incentivos para mejorar el nivel de fiscalización del gasto público mediante la creación de una oficina de presupuesto que apoye el trabajo de los congresistas en las diferentes fases del proceso presupuestario.

La oficina de presupuesto —que debería estar compuesta por personal especializado y permanente— permitiría al Congreso cumplir su rol con mayor eficiencia, prudencia, responsabilidad y transparencia, no solo en la fase de aprobación, sino también en las otras fases que componen el proceso presupuestario, tal como corresponde a un órgano legislativo moderno.

## **II. MARCO NORMATIVO APLICABLE PARA EL CONTROL DEL PROCESO PRESUPUESTARIO EN EL PERÚ**

El marco normativo que permite al Congreso de la República aprobar, controlar y evaluar el presupuesto público se encuentra recogido en la Constitución Política del Perú, en el Reglamento del Congreso, y en la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

La Constitución Política, en sus artículos 77 al 81, contiene los instrumentos que rigen la administración financiera del Estado desde su iniciativa, presentación, aprobación y rendición de cuentas. Establece que la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso, que contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas, que se asigna equitativamente y cuya programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización (artículo 77); asimismo, dispone que sea enviado por el presidente de la República dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año (artículo 78); prescribe que si no se remite la autógrafa hasta el 30 de noviembre, entra en vigencia el proyecto del Poder Ejecutivo, el cual es promulgado por decreto legislativo (artículo 80); también estipula que el Congreso se pronuncia sobre la Cuenta General (artículo 81); y precisa que los congresistas no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (artículo 79).

El Reglamento del Congreso señala, en su artículo 5, que corresponde al Congreso realizar el control político sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, entre otros aspectos; y en su artículo 81 contiene reglas especiales para aprobar el presupuesto, sus modificaciones y pronunciarse sobre la Cuenta General de la República.

La Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, en su artículo 31, establece que el Congreso fiscaliza la ejecución presupuestaria y que, además, autoriza a las entidades públicas a remitir al Poder Legislativo información sobre el presupuesto de apertura, evaluaciones presupuestales, subvenciones económicas, convenios de administración por resultado, evaluaciones de programas comprendidos en el presupuesto por resultados, presupuesto multianual y bonificaciones, entre otros.

En este sentido, con el fin de alcanzar los objetivos propuestos en la normativa vigente, la gestión financiera del Estado queda sometida a un control por parte del Parlamento, que no finaliza con la fase de aprobación del presupuesto, sino que, por el contrario, debe realizarse también durante la fase de ejecución y en las diversas fases del ciclo presupuestario.

### III. DEL PRESUPUESTO EN EL CONGRESO

#### 3.1 PROCESO PRESUPUESTARIO

El presupuesto se presenta a más tardar el 30 de agosto de cada año junto con los proyectos de ley de equilibrio financiero del presupuesto y de endeudamiento del sector público, el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) y la evaluación del sistema tributario<sup>2</sup>. Luego, en la primera o segunda semana del mes de setiembre, los titulares de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio de Economía y Finanzas se presentan ante el Pleno del Congreso para sustentar los gastos e ingresos del presupuesto. Se inicia el debate con la intervención de los voceros de grupos parlamentarios por un período no mayor de 20 minutos cada uno; luego de culminar el debate, el presidente del Congreso deriva los proyectos de ley antes referidos a la Comisión de Presupuesto para su estudio, análisis y dictamen, y al diario oficial *El Peruano* para su publicación.

La Comisión de Presupuesto tiene dos meses —desde primera quincena de setiembre hasta la segunda quincena de noviembre— para analizar y evaluar esos proyectos

---

2 «Ley 30099. Artículo 18. Evaluación del sistema tributario e información financiera del sector público  
18.1 El Poder Ejecutivo, conjuntamente con los proyectos de ley anual de presupuesto, de endeudamiento y de equilibrio financiero del sector público, remite al Congreso de la República una evaluación sobre el sistema tributario que debe contener, como mínimo, un estudio sobre el rendimiento de cada tributo, la cuantificación y significación fiscal de los gastos tributarios, la evasión y la elusión tributaria y el contrabando, así como las propuestas de ley que sean necesarias para su perfeccionamiento y un plan de trabajo de los entes encargados de recaudar impuestos orientados a mejorar la recaudación. Esta evaluación debe publicarse en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas dentro de los dos días hábiles siguientes a la remisión de los proyectos de ley a que se refiere este numeral.  
18.2 El Ministerio de Economía y Finanzas elabora y publica en su portal institucional los siguientes informes:  
a) Un informe anual con el detalle de los ingresos, egresos, saldos y principales características de los depósitos, valores y demás activos financieros del Tesoro Público. Este informe se publica en el primer trimestre de cada año fiscal.  
b) Un informe anual que presente y evalúe las contingencias explícitas que ha asumido el Sector Público No Financiero, así como las garantías, avals y similares otorgadas. Este informe se publica en el segundo trimestre de cada año fiscal».

y cumplir con el mandato constitucional de emitir su dictamen. Con ese propósito, aprueba un cronograma de presentaciones de los titulares de las entidades encargadas de los supuestos macroeconómicos, ingresos y gastos de los diferentes sectores; también aprueba un cronograma de presentaciones de los gobernadores regionales para la sustentación de sus proyectos de presupuesto, en sesiones descentralizadas.

Seguidamente, según reglamento, el debate en el Pleno del Congreso se inicia el 15 de noviembre hasta el 30 de noviembre, fecha límite para remitir la autógrafa del presupuesto; en caso contrario, se aprueba mediante decreto legislativo el proyecto inicial remitido por el Poder Ejecutivo. En esta fase, el presidente de la Comisión de Presupuesto sustenta el dictamen en mayoría y, si hubiera dictamen de minoría, lo sustenta su autor. Luego el presidente del Consejo de Ministros da su punto de vista sobre el dictamen.

Posteriormente, los ministros sustentan los egresos de su sector, así como el presidente de la Corte Suprema, el fiscal de la Nación, el presidente del Jurado Nacional de Elecciones y el defensor del Pueblo. Hay que mencionar que el Tribunal Constitucional, en el fundamento 21 de la STC 004-2004-CC/TC, advierte que existe omisión en el artículo 80 de la Constitución y que también deben sustentar el presidente del Tribunal Constitucional y el presidente del Consejo Nacional de la Magistratura, quienes presiden órganos constitucionales autónomos. Las exposiciones son por un tiempo que no excede los treinta minutos, en una sesión maratónica que puede ser programada para durar un solo día, y en ella se sostienen los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior, los avances en la ejecución del presupuesto del año en curso y posteriormente el proyecto de presupuesto en debate.

Luego de estas presentaciones, se inicia el debate y en las exposiciones los congresistas sustentan diversos pedidos<sup>3</sup> —desde proyectos de inversión hasta disposiciones complementarias en diversas materias— para que sean incorporados en el dictamen final. Al finalizar esta fase, con el nuevo texto normativo, que es sustentado por el presidente de la Comisión. El presidente del Consejo de Ministros, en representación del Poder Ejecutivo, manifiesta su aceptación o disconformidad con el proyecto de Ley de Presupuesto. Seguidamente, se procede a votar.

Se precisa que el Congreso de la República, durante este proceso, desde 1995, no ha modificado su mecanismo para aprobar el presupuesto y ha intervenido muy poco en las fases de evaluación y fiscalización del presupuesto, no obstante que en los últimos años se han incrementado sustancialmente los recursos destinados para el gobierno nacional, los gobiernos regionales y gobiernos locales (el presupuesto del año 2000 ascendió a S/ 34,046 millones y el del 2017 es S/. 142,472 millones), lo que ha generado —por falta de mejores mecanismos de control— actos de corrupción en diferentes pliegos regionales.

---

3 Demandas solicitadas por trabajadores, empresarios, sindicatos, sociedad civil, gobiernos regionales, gobiernos locales, etc.



Por el contrario, el Poder Ejecutivo ha fortalecido su gestión mediante la aprobación de diversas normas que fortalecen la gestión pública, como por ejemplo las referidas al Sistema de Administración Financiera - SIAF (1999); la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (diciembre de 1999), sustituida por la Ley de Fortalecimiento de la Transparencia y Responsabilidad Fiscal (octubre de 2013) y el Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero (Diciembre de 2016); asimismo, la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (Junio de 2000), sustituida por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (diciembre de 2016); la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (enero de 2002); la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (agosto de 2002); la Ley Marco de Administración Financiera del Sector Público (noviembre de 2003); La Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (diciembre de 2004), la Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento (junio de 2005), Ley General del Sistema Nacional de Tesorería (marzo de 2006), de Contabilidad (abril de 2006); y las normas referidas a Presupuesto por Resultados (2007), Presupuesto Multianual (2008) y la Ley de Contrataciones del Estado (Junio de 2008).

Durante el debate del proyecto de presupuesto, que comprende desde setiembre hasta noviembre, se observa un trabajo legislativo muy intenso y permanente en sede del Congreso y por parte de las entidades del interior del país. Los viajes a estas zonas son continuos con la finalidad de realizar audiencias públicas descentralizadas, que tienen como propósito difundir y hacer conocer las prioridades del proyecto de presupuesto, enterarse de opiniones respecto del proyecto, recoger sus prioridades, y saber los problemas que ha habido en la ejecución presupuestal, para que, en adelante, se pueda mejorar la ejecución del presupuesto del año siguiente, entre otras actividades. Estas tareas se reflejan en las agendas ordinarias, extraordinarias y audiencias públicas que se convocan de manera permanente, con el fin de cumplir con el mandato constitucional.

El trabajo final se puede notar de la constatación de las modificaciones efectuadas al texto normativo, que resulta de la comparación del texto normativo inicial del proyecto de ley con la redacción final de la ley aprobada. Así el número de artículos y disposiciones que presentó el Poder Ejecutivo en el proyecto de presupuesto fue el siguiente: en el 2012, 49; en el 2013, 57; en el 2014, 79; en el 2015, 111; en el 2016, 119 y en el 2017, 103. En el Congreso se incorporó en el dictamen final 90 propuestas en el año 2012, 106 en el 2013, 73 en el 2014, 25 en el 2015, 31 en el 2016 y 103 en el 2017, lo que refleja un incremento de 184%, 186%, 92%, 23%, 26% y 28%, respectivamente.

De otro lado, las cifras contenidas en los anexos cuantitativos o «mamotretos» del proyecto de presupuesto, que también forman parte de la ley, no son evaluadas minuciosamente y se toma como válida la programación enviada por el Poder Ejecutivo a nivel de pliegos, programas presupuestales, actividades y proyectos; asimismo, no se evalúan los recursos y gastos destinados a los diferentes programas, si son suficientes, si es necesario mayores recursos para impulsar programas o si es necesario hacer recortes debido al incumpliendo

de los objetivos para los cuales fueron creados. En otras palabras, en la parte cuantitativa hay una «cuestión de fe» y muy poco se hace en el Congreso peruano, a diferencia de otros órganos legislativos que sí hacen un mayor análisis de las cifras destinadas a las diferentes entidades y programas, como es el caso de los parlamentos de Estados Unidos de América y de Chile.

Como resultado final, podemos ver que la programación del presupuesto inicial aprobado por el Congreso fue modificada durante su ejecución, llegando a tener una variación en el 2009 y 2010 de 34% y 30% en relación con el presupuesto inicial, y para los años 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y en lo que va de 2017 (13.06.2017) es 22%, 23%, 22%, 17%, 14% y 18%. Estas modificaciones a la programación del presupuesto inicial dan la señal de que ella no fue buena ni realista y que hay subvaluaciones, por lo que es necesario revisar las cifras con cuidado para evitar estas grandes desviaciones y mejorar la programación, fase fundamental en el proceso presupuestario.

### 3.2 LIMITACIONES CONSTITUCIONALES

En el proceso presupuestario intervienen tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso y diferentes instituciones públicas del Estado. Este proceso, que tiene diferentes fases (programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación), se inicia con la elaboración del Marco Macroeconómico Multianual (MMM) proyectado por tres años<sup>4</sup> (un año en el que se elabora el presupuesto y dos años siguientes), que contiene las reglas fiscales (déficit, incremento anual del gasto no financiero del gobierno general, proyecciones económicas, entre otros); y culmina con la evaluación del gasto público.

El Poder Ejecutivo tiene un rol preponderante en este proceso y posee la competencia exclusiva constitucional en la iniciativa de elaborar el presupuesto (fase de programación y formulación), así como en administrar la hacienda pública (fase: ejecución presupuestaria), dirigir la política general de gobierno, negociar los empréstitos y dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera cuando así lo requiera el interés nacional, dando cuenta al Congreso.

El Congreso de la República tiene la atribución constitucional de aprobar el presupuesto y sus modificaciones (créditos suplementarios, habilitaciones, transferencias de partidas), así como pronunciarse sobre la respectiva rendición de cuentas. Los congresistas no tienen iniciativa para crear ni aumentar gasto público, salvo en lo que corresponde al presupuesto del Congreso; en este caso, están limitados para aumentar el gasto público y no pueden modificar el monto total del presupuesto, pero pueden hacer modificaciones internas en las cifras de los pliegos.

---

4 A partir de 2018 será de 4 cuatro años (D. L. 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No financiero).

Una observación a comentar sobre dichas competencias, se refiere a la atribución exclusiva del presidente de la República o del Poder Ejecutivo para elaborar el proyecto del presupuesto de la República en las fases de «programación y formulación» en las que el Congreso de la República no tiene facultad para intervenir. A diferencia de la fase de aprobación, que le corresponde al Poder Legislativo, en la que el Poder Ejecutivo sí tiene la facultad para intervenir al inicio, durante y al final del debate; se suma a ello, que si el presidente del Congreso no envía la autógrafa del presupuesto hasta el 30 de noviembre, el presidente de la República está facultado para promulgar, mediante decreto legislativo, el proyecto enviado en el mes de agosto.

En las fases de elaboración —programación y formulación— y aprobación del proyecto de presupuesto, el Poder Ejecutivo tiene una mayor injerencia; ello se debe a que es un sistema presidencialista y centralizado, que limita la participación del Congreso por mandato constitucional.

### 3.3 LIMITACIONES REGLAMENTARIAS

Durante el debate del dictamen del presupuesto, el artículo 81 del Reglamento del Congreso establece que en la fase de aprobación en el Pleno del Congreso, el presidente del Consejo de Ministros tiene dos participaciones importantes: la primera, después de que el presidente de la comisión informante sustenta el dictamen y da sus puntos de vista; la segunda, al final del debate parlamentario, después de que el presidente de la comisión dictaminadora sustenta las modificaciones finales hechas al dictamen, momento en el cual da su conformidad antes de la votación. El rol del Poder Ejecutivo en el recinto parlamentario fortalece más su posición de dominio en la asignación de los recursos públicos.

El artículo 34 del Reglamento del Congreso señala que el cuadro de comisiones es aprobado por el Pleno del Congreso dentro de los cinco días hábiles posteriores a la instalación del periodo anual de sesiones, con excepción de la Comisión de Inteligencia, que se elige por cinco años. En este contexto, en el Parlamento hay poco incentivo para especializarse en la materia presupuestal, por la continua rotación que existe en la composición de las comisiones y por su temporalidad, pues la duración del periodo legislativo es de un año (del 27 de julio hasta el 26 de julio del año siguiente) y, además, son pocos los presidentes de comisiones que se reeligen.

En el caso de la temporalidad, los miembros titulares de la Comisión de Presupuesto elegidos para el quinquenio legislativo 2011-2016 fueron 45 congresistas, de los cuales solo cuatro de ellos (9% del total) fueron designados en los cinco años consecutivos; por el contrario, 16 congresistas fueron designados solo en una oportunidad y 14 en dos oportunidades, y entre ambos grupos representan el 67% del total. En cuanto a la rotación, durante el periodo anual de sesiones 2012-2013 el 33% de los congresistas

fueron cambiados en relación con el periodo 2011-2012, mientras que en el periodo 2013-2014 el cambio llegó al 41%, en el periodo 2014-2015 fue 59% y en el periodo 2015-2016 hubo un 48% de congresistas titulares que no fueron ratificados respecto del periodo de sesiones anterior. Estos indicadores nos revelan por sí mismos la importancia que implica la permanencia de los congresistas en una materia que requiere de especialización y experiencia para actuar con eficiencia.

Asimismo, el artículo 34 del Reglamento del Congreso señala que en la distribución de los congresistas en las comisiones se debe considerar la pertenencia a, por lo menos, una de ellas y hasta un máximo de cinco comisiones, entre ordinarias, de investigación, especiales de estudio y trabajo, exceptuando a los legisladores que son miembros de la Mesa Directiva. En el caso particular de la Comisión de Presupuesto, en el periodo 2015-2016 estaba compuesta por 23 congresistas titulares y su situación fue la siguiente: solo cinco congresistas que equivale al 22% del total, integraban dos comisiones como titulares y los 18 congresistas restantes, o el 78% del total, integran entre tres y siete comisiones también como titulares.

En el periodo 2016-2017, la Comisión de Presupuesto tuvo 22 congresistas titulares, de los cuales solo siete, equivalente al 32%, integraron entre una y dos comisiones como titulares; mientras que el 68% restante integró entre tres y cinco como titular; de otro lado; si consideramos que pertenecen a otras comisiones como accesitarios, su labor es más recargada aún, tanto es así que de los 23 congresistas titulares, siete de ellos (32%) figuraron como miembros accesitarios e integraron hasta tres comisiones, y los 15 restantes (68%) fueron miembros accesitarios en cuatro hasta 10 comisiones.

Con esta recargada labor, al tener que participar en varias comisiones, y además si ostentaron algún cargo en la Mesa Directiva o es integrante de la Comisión Permanente, ¿en qué momento un congresista se dedica a estudiar y analizar los 2300 folios que contiene aproximadamente el proyecto de presupuesto? ¿Cómo difunde en sus pueblos y a sus votantes las prioridades del presupuesto? Hay que considerar que en el mes existe una semana de representación, pero ¿ese tiempo es suficiente? ¿Cómo hace el congresista para darse tiempo y poder asistir a las diferentes comisiones? Máxime y más aún cuando las sesiones de la Comisión de Presupuesto, durante el análisis y debate del proyecto de presupuesto, son continuas y permanentes, y se cruzan con el trabajo de otras comisiones.

No hay que ser experto para deducir que la falta de focalización en un determinado tema atenta contra la dedicación y especialización en la materia presupuestaria. Durante el año, combinar el trabajo legislativo en las diversas comisiones es un trabajo arduo e intenso. La participación de un congresista en la Comisión de Presupuesto y en el Pleno del Congreso es mayor cuando tiene que participar en las sesiones continuas para aprobar el texto normativo del proyecto de ley de presupuesto con sus modificaciones e incorporaciones solicitadas por sus representados. En resumen, sus recargadas labores también tienen efectos negativos en la especialización sobre la materia presupuestaria.

### 3.4 LIMITACIONES INSTITUCIONALES

Al igual que los congresistas, también hay rotación permanente de asesores en la Comisión de Presupuesto, lo que junto a la poca especialización que existe en el tema presupuestal, contribuye a la débil institucionalidad del Congreso. El personal técnico que labora en la presidencia de esa comisión es designado cada año y generalmente no es el mismo, salvo excepciones. Anualmente se cambia al congresista que preside la comisión y mayormente el que viene lo hace acompañado de su personal de confianza; también para ese año se designa al personal del Servicio Parlamentario o de planta.

Contar con asesores de confianza y personal del Servicio Parlamentario que no tienen seguridad de continuar cada año atenta contra la capacidad de fiscalización de la Comisión, más aún si para realizar su labor dependen generalmente de la información proveniente del Poder Ejecutivo. Se utiliza poca fuente alternativa de información, que sería un contrapeso importante para una fiscalización más independiente y eficaz; sin embargo, se debe reconocer como un avance parcial en la institucionalidad del Congreso la creación de las secretarías técnicas, a partir de 2003, que están asignadas de manera permanente en las comisiones ordinarias.

### 3.5 MAYOR LABOR LEGISLATIVA PUEDE SER PERJUDICIAL AL SISTEMA JURÍDICO

El artículo 51 del Reglamento del Congreso establece que el «Pleno del Congreso, la Comisión Permanente y las Comisiones» se reúnen en sesiones donde se debate y se toman acuerdos sobre los asuntos y las proposiciones —de ley, de resolución legislativa, mociones de orden del día y pedidos de información— que se someten a su consideración.

El trabajo del Congreso y de las comisiones en general —entre ellas la de Presupuesto— es más legislativo que fiscalizador. Para legislar, el Pleno del Congreso y la Comisión de Presupuesto convocan a sesiones ordinarias y extraordinarias. En el periodo ordinario la Comisión convoca para dictaminar semanalmente, tres veces al mes, ya que una está dedicada a la semana de representación y solo es requisito, para realizarlas que no coincidan con las sesiones del Pleno del Congreso o de la Comisión Permanente, salvo que estos las autoricen por ser de interés para el desarrollo y conclusión de los asuntos pendientes de decisión contemplados en la agenda.

En el periodo parlamentario 1995-2000 se presentaron 5807 proyectos de ley (1492 fueron leyes); en el de 2000-2001 se presentaron 1966 proyectos de ley (443 fueron ley); en el 2001-2006 se presentaron 14841 proyectos de ley (4911 fueron ley); en el 2006-2011 se presentaron 4908 proyectos (1321 fueron ley); en el periodo 2011-2016 se presentaron 5424 proyectos de ley (fueron ley 1491), y en lo que va del periodo

2016-2017, se han presentado 1553 proyectos de ley (a la fecha se han dado 100 leyes aproximadamente). En consecuencia, en el Congreso unicameral se presentaron 34,499 proyectos de ley, de los cuales 9,591 se convirtieron en ley, lo que al dividir entre 23 años da un promedio anual de 417.

En el Parlamento chileno<sup>5</sup>, entre los años 1990 y 2011 se presentaron 7 838 propuestas y se aprobaron 2140 propuestas, equivalente al 27% del total. Si dividimos 2140 propuestas aprobadas entre 21 años, el promedio anual de propuestas aprobadas fue de 102. Si comparamos los promedios anuales de ambos parlamentos observamos que en el Perú es de 417 y en el chileno de 102, es decir, la producción del parlamento peruano es cuatro veces más que el parlamento de Chile.

Más propuestas legislativas convertidas en ley podrían no ser un buen indicador de la eficiencia del trabajo del Congreso. Cornelio Tácito<sup>6</sup> decía: «Cuanto más corrupto es el Estado, más leyes tiene». Mucha regulación enrarece el sistema legal, lo que brinda poca transparencia y favorece la corrupción. Montesquieu<sup>7</sup> decía que «se encuentran en la historia de China muchas leyes que privan a los eunucos de todos los empleos civiles y militares; pero acaban siempre por no cumplirse (...)». Según el informe Latinobarómetro<sup>8</sup>, en América Latina solo el 31% de los ciudadanos cumple con la ley; y en el Perú, solo el 12% de los encuestados percibe que los peruanos cumplen con las leyes —el 88% restante no lo estaría haciendo—; según el informe, es el país con la menor percepción de legalidad de la región. Gentile Jorge<sup>9</sup>, en una compilación sobre el Poder Legislativo, señala que «La sociedad no gana con muchas leyes, sino con las necesarias para evitar discrecionalidad, conflictos y vacíos normativos».

En razón de lo anterior, tener muchas leyes no es la solución a los problemas del ciudadano; por el contrario, para los entendidos muchas leyes hace más corrupto al Estado y las leyes terminan por no cumplirse. Para cerrar el ciclo legislativo, se debería no solo aprobar las leyes sino además hacer una fiscalización o evaluación posterior de su cumplimiento e impacto en los ciudadanos y en función de sus resultados modificarlas o adecuarlas a la realidad.

---

5 OECD (2012), Evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile, OECD Publishing. Tomado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264176362-es>, pág. 3.

6 Cornelio Tácito (en latín: Cornelius Tacitus; c. 55-120) fue un historiador, senador, cónsul y gobernador del Imperio Romano.

7 Charles Louis de Secondat, Señor de la Bréde y Barón de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid: 1906, pág. 373.

8 El dato se desprende de la tabla respecto al rol del Estado en el combate de la delincuencia. Informe Latinobarómetro 2011. Investigación de opinión pública que aplica anualmente 19 mil entrevistas en toda la región, que representa a más de 400 millones de habitantes, pág. 57.

9 GENTILE, Jorge H., *Poder Legislativo*, Fundación Konrad-Adenauer, Uruguay: 2008, pág. 35.

## IV. OFICINA DE PRESUPUESTO EN EL CONGRESO

### 4.1 CONSIDERACIONES GENERALES

Para ser congresista no es requisito legal ser profesional o tener preparación para legislar; sin embargo, quien ejerce ese cargo tiene el derecho de recibir apoyo y facilidades del Parlamento para su desempeño, como contar con servicio de personal técnico, asesoría, y apoyo logístico<sup>10</sup>. Asimismo, el Congreso cuenta con el Servicio Parlamentario, que atiende y apoya las funciones parlamentarias, pero carece de una oficina o departamento que lo apoye durante el proceso presupuestario.

No existe una oficina que elabore estimaciones de las variables económicas que sustentan el presupuesto público. Tampoco se dispone de una base de datos sobre ingresos, gastos entre otros, que ayuden al parlamentario a tener un rol más activo durante el proceso presupuestario y no existe un órgano especializado que brinde asesoramiento en materia presupuestal. Además, se estima que la Comisión de Presupuesto recibe anualmente cerca de 10 000 documentos de las entidades públicas, que no se procesan por la falta de personal destinado a estas tareas de manera exclusiva, como por ejemplo: evaluaciones y modificaciones presupuestales, información de remuneraciones, información sobre las bonificaciones, entre otros, cuyo valor no se conoce mientras no se procesen adecuadamente.

Sin contar con reportes, evaluaciones, informes o trabajos ejecutivos que permitan comprender, analizar e identificar rápidamente las prioridades del presupuesto público, es difícil para un parlamentario intervenir de manera informada durante la fase de aprobación del presupuesto cuando tiene que asimilar más de dos mil fojas que remite el Poder Ejecutivo con los fundamentos y anexos de este proyecto de ley.

El Congreso, a través de sus representantes, debe conocer e intervenir con mayor eficiencia y eficacia en las diferentes etapas que comprende el proceso presupuestario. Hoy en día solo participa en la fase de aprobación y, en menor escala, en la fiscalización y control del gasto. Estamos implementando el presupuesto participativo, presupuesto por resultados, presupuesto multianual, reglas fiscales y es necesario contar con mayores instrumentos de control para contribuir con el propósito del Poder Ejecutivo de tener un gasto de calidad con resultado, equilibrado, sostenible, y con mayor transparencia, que permita coadyuvar al desarrollo nacional.

Se observa que el monto de los presupuestos es cada vez mayor y se asignan cantidades importantes para los sectores de Educación, Salud, Energía, Transportes, Defensa,

---

10 Al respecto, los literales f) y j) del artículo 22 del Reglamento del Congreso señalan que entre los derechos de los congresistas estas: «[...] contar con los servicios de personal, asesoría y apoyo logístico para el desempeño de sus funciones» y «[...] recibir las mismas facilidades materiales, económicas, de personal que requiera para el mejor desarrollo de sus funciones».



pero no se conoce cuál es el impacto en las necesidades de la población; en el caso de Educación, según los estudios difundidos<sup>11</sup>, se aprecia que los alumnos tienen bajo nivel en la comprensión de lectura, en matemáticas y en ciencias, a pesar que el presupuesto asignado a este sector es cada vez mayor. Hay que tener en cuenta también los recursos importantes que se destinan para los programas sociales y su necesaria fiscalización, evaluación y monitoreo, a fin de que cumplan su objetivo.

Adicionalmente a lo mencionado, es necesario tener presente que no se evalúa con profundidad el impacto fiscal de los proyectos de ley en las finanzas públicas que permita al Congreso cumplir un rol más responsable en materia fiscal. El Análisis Costo-Beneficio (ACB) en la mayoría de los proyectos se cumple formalmente, pero en la práctica, como sustento analítico o fundamento para tomar decisiones, contiene muy pocos elementos de juicio para tomarlo en cuenta y generalmente tiene entre seis a diez líneas, y señala mayormente que la propuesta «no genera gasto público».

En este sentido, considerando las limitaciones de orden constitucional, reglamentario e institucional que han conducido a ejercer una labor más legislativa de corto plazo, que de control o fiscalización y evaluación presupuestal de mediano y largo plazo, es necesario crear en el Parlamento una institución u oficina que brinde asesoramiento permanente con la finalidad de fortalecer la disciplina fiscal y aumentar la eficacia y eficiencia del gasto público.

Su labor sería de importancia y de gran preponderancia durante el proceso presupuestario, apoyando a los congresistas en las fases de aprobación del presupuesto, en la ejecución del gasto público, en la evaluación y en la rendición de cuentas, contribuyendo de esta forma con una eficiente y eficaz fiscalización de los recursos públicos. Su participación permitiría mejorar la calidad de los debates parlamentarios en asuntos fiscales y también mejorar la transparencia como antídoto contra las tendencias a la corrupción que podrían presentarse en las diversas fases del proceso presupuestario.

Un Parlamento moderno, que no tiene iniciativa de gasto, debe priorizar más la función de control con el fin de conocer de cerca los resultados o impactos obtenidos con los recursos de la población. El presupuesto es un instrumento de mucho valor para asignar los recursos públicos y establecer las políticas de Estado, y es un reto para el Parlamento

---

11 El Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes o Informe PISA (por sus siglas en inglés: *Programme for International Student Assessment*) se basa en el análisis del rendimiento de estudiantes a partir de unos exámenes que se realizan cada tres años en varios países con el fin de determinar la valoración internacional de los alumnos. Este informe es llevado a cabo por la OCDE, que se encarga de la realización de pruebas estandarizadas a estudiantes de 15 años. Aunque es considerado como un sistema «objetivo» de comparación, su formulación está sujeta a muchas críticas, por cuanto es un análisis meramente cuantitativo (POPKWITZ 2013). Tomado de: [https://es.wikipedia.org/wiki/Informe\\_PISA](https://es.wikipedia.org/wiki/Informe_PISA). En 2013, Perú ocupó el último lugar en todas las categorías: 368 (matemática), 373 (ciencia) y 384 (lectura) fueron las notas que obtuvo, todas superadas por los otros 64 países participantes de la evaluación, pág. 5.



tener una participación más activa durante este proceso. En este sistema centralizado de presupuesto los Parlamentos, a menudo, renuncian a ciertas facultades de sus poderes presupuestales relacionado con el aspecto financiero presupuestal, pero no deben abandonar la tarea de fiscalización y control del uso de los recursos públicos, financiados con los tributos de la población.

Hay condiciones que justifican crear una oficina de presupuesto en el Congreso de la República, considerando que existen limitaciones de diverso orden, así como la falta de una institución que permita tener información en tiempo real, dar seguimiento al debate presupuestario y corroborar los cálculos y estimados del Poder Ejecutivo y de otras instituciones públicas.

#### 4.2 CARACTERÍSTICAS DE LA OFICINA DE PRESUPUESTO

Una primera característica es que la oficina debe ser creada por consenso, mediante un acuerdo político que comprometa a todas las fuerzas políticas representadas en el parlamento, para que sirva como una entidad de apoyo al servicio de los congresistas y cuya utilidad radicaría en brindar informes y asesoría en materia presupuestaria, considerando que se trata de un tema que tiene que ver con la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y control del presupuesto público. Sería una acción obligatoria de todas las fuerzas políticas por su impacto en el control del gasto, contribuyendo de esta manera con el desarrollo del Perú.

Una segunda característica es que debe ser creada por ley, que establezca sus funciones, objetivos, relaciones con el Poder Ejecutivo, dependencia jerárquica, estructura, modo de selección de personal, servicios y productos que brindaría, así como la obligación de las entidades de brindar información; esto significaría un sólido acuerdo político institucional. Crearla por norma de menor rango, implicaría mayor facilidad suprimir o modificar sus funciones y objetivos para los cuales fue creada.

Una tercera característica es que debe ser independiente, no partidista o política, integrada por profesionales especializados en macroeconomía, ingresos tributarios, gastos, entre otros temas que tienen que ver directamente con la materia presupuestaria. Se requiere elaborar información veraz, fidedigna e imparcial que permita a los congresistas participar informados y de manera constructiva en la fase de aprobación del presupuesto, así como en su fiscalización o control posterior.

Esta oficina se encargaría de hacer análisis objetivo e independiente utilizando información propia y la información que acompaña al proyecto de presupuesto, endeudamiento y equilibrio. Sus reportes facilitarían el entendimiento del presupuesto público, así como explicarían las prioridades establecidas por el Poder Ejecutivo. Su labor sería proactiva al contribuir desde el Parlamento con informes técnicos y especializados en una materia cuyo proceso es compartido y tiene que ver con el desarrollo y crecimiento del Perú.

Una cuarta característica se refiere a los productos y servicios centrales que debería ofrecer la oficina de presupuesto, así como su relación con el resto de órganos del Servicio Parlamentario. Los productos y servicios desarrollados serían los siguientes: análisis de metas macroeconómicas, reglas fiscales, análisis y estimación de ingresos y de gastos, ejecución del presupuesto del año anterior a nivel específico (programas, partidas, fuentes de financiamiento, clasificación funcional de gasto, clasificación regional, etc.) y ejecución del año presente o concurrente; asimismo, debería efectuar pronósticos económicos, evaluaciones presupuestarias, evaluar presupuesto por resultados, evaluación y cumplimiento de programas sociales, análisis del gasto en inversiones y su relación con la inversión plurianual, elaborar Análisis Costo-Beneficio (ACB) de proyectos de ley, realizar análisis sobre cambios impositivos, elaborar boletines sobre presupuesto y política fiscal, y mantener una página web con acceso universal al ciudadano que contenga información relativa a temas presupuestarios, entre otros. Estos productos y servicios deberán ser evaluados en qué momentos se deben elaborar, entregar y prestar a los usuarios, si es en el corto plazo, mediano o largo plazo, todo ello lógicamente en función de sus prioridades, presupuesto y calidad de profesionales que la integrarían.

Crear una oficina presupuestaria independiente constituiría, desde el punto de vista económico, una inversión, no un gasto, dada la contribución que tendría en el proceso presupuestario en el corto, mediano y largo plazo. Contribuir desde el Parlamento en la mejora de la calidad del gasto, en su control y evaluación sería una finalidad y un reto que permitiría ayudar y controlar al Poder Ejecutivo, que es el encargado de administrar la hacienda pública, en busca de eficiencia, eficacia y economicidad en la ejecución de los escasos recursos públicos aportados por todos los ciudadanos.

De esta manera, se puede mejorar la capacidad del Parlamento para analizar, evaluar y aprobar los presupuestos presentados por el Gobierno y proponer alternativas responsables. Sin fuentes alternativas de información en el trabajo legislativo, las comisiones y el Congreso se ven obligados a depender de la información suministrada por el Poder Ejecutivo, cuyo monopolio es patente. Esta asimetría de información restringe en forma significativa la capacidad de realizar revisiones independientes de las propuestas de presupuesto y el desempeño del gobierno y, por tanto, su capacidad de ejercer una fiscalización eficiente y eficaz. El Congreso, más que depender de la información que otorga el Poder Ejecutivo, necesita contar con una fuente independiente de información y análisis sobre materia presupuestaria.

#### 4.3 TENDENCIA MUNDIAL

A nivel mundial existe una tendencia creciente de crear oficinas de presupuesto independientes y analíticas en los Parlamentos, que brindan asesoría y apoyo a los parlamentarios. Esta tendencia se justifica por tres razones: existen más democracias que en cualquier momento de la historia (caída de la ex Unión Soviética y proliferación de

nuevas naciones en África), efecto demostración o «bolas de nieve», y por la creciente demanda en todo el mundo de transparencia y responsabilidad.

El valor potencial de estas oficinas consistiría en romper el monopolio en la información presupuestal del Poder Ejecutivo, simplificar la complejidad de la información; promover la transparencia en el presupuesto no solo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, sino también ante el público; mejorar la credibilidad del proceso presupuestal y aumentar la responsabilidad en los estimados que hace el Poder Ejecutivo. Sus productos y servicios sirven tanto a la mayoría como a la minoría congresal, proporciona respuestas rápidas y conduce a una mayor disciplina en el gasto público. Sus aportes pueden ir más allá de las fronteras del Parlamento, en la medida de que su trabajo tenga acceso a quienes se interesen en ellos.

Las funciones de estas oficinas serían las siguientes: realizar proyecciones económicas, fijar estimados de base mediante proyecciones, analizar objetivamente los estimados del presupuesto sin considerar el aspecto político, realizar análisis a mediano y largo plazo en virtud de la cuales alerta de las consecuencias futuras de las acciones políticas propuestas, estimar costos de las propuestas legislativas, preparar opciones de recorte de gasto para consideración del Parlamento, analizar los costos de las regulaciones y mandatos de las empresas y gobiernos subnacionales, efectuar análisis económicos de largo plazo sobre temas presupuestales, analizar el impacto de las políticas tributarias propuestas y reales, realizar resúmenes de políticas que expliquen las complejas propuestas y conceptos presupuestales y garantizar la publicación de los documentos o boletines sobre la materia en el Portal del Congreso de la República.

Algunas oficinas presupuestales tienen funciones específicas, como el caso de la oficina de California, Estados Unidos de América, que hace recomendaciones al Parlamento de este Estado sobre formas en que el gobierno debe operar de manera más eficiente y económica; en Uganda, la oficina mantiene un registro del buen o mal comportamiento del Poder Ejecutivo respecto de las recomendaciones del Legislativo para el gobierno; y la oficina de Filipinas asiste en la formulación de la agenda legislativa de la Cámara de Representantes. El tamaño de una oficina de presupuesto varía entre 20 y 235 profesionales, y el volumen se da en función al número y frecuencia de servicios que prestan. Las naciones más pobres, como Uganda, consideran que una oficina de presupuesto es una buena inversión.

En el 2007, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) realizó una encuesta entre 38 países (30 miembros de la OCDE y ocho externos) y una de las preguntas fue si existe una oficina o unidad de análisis de presupuesto. Dieciséis respondieron que tienen una unidad especializada sobre presupuesto.

Estas oficinas presupuestarias empezaron a surgir desde hace más de 60 años en los Estados Unidos y se ha incrementado en las últimas décadas en Europa, África, Asia y Latinoamérica. La de mayor antigüedad es la California Legislative Analyst's (LAO),

que se creó en 1941 y que tiene a su cargo 56 personas, con un presupuesto de US\$ 4,6 millones (1999); sigue la Congressional Budget Office (CBO), creada en 1974, que tiene 235 personas, con un presupuesto de US\$ 35 millones (2005). Luego están la Congressional Planning and Budget Department (CPBD) de Filipinas, creada en 1990; el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de México, creado en 1998, con 27 personas; la Legislative Budget Office (LBO), de Uganda, integrada por 27 personas, la National Assembly Budget Office (NABO), de la República de Corea, creada en el 2003, con 92 personas y un presupuesto de US\$ 12 millones (2006); la National Assembly Budget and Research Office (NABRO), de Nigeria, cuya creación fue aprobada por el Senado de ese país en el 2007; y la Oficina Legislativa de Análisis Fiscal de Kenia, que en el 2006 contó con el apoyo del gobierno de ese país para su creación.

## V. CONCLUSIONES

- En las fases de elaboración y aprobación del proyecto de presupuesto existe mayor injerencia del Poder Ejecutivo en un modelo fiscal presidencialista y centralista. En este modelo, la fiscalización del gasto público por el Congreso es de suma importancia y de responsabilidad cuando está de por medio vigilar el uso correcto de los recursos públicos de todos los ciudadanos.
- Las normas constitucionales y reglamentarias que limitan el rol del Congreso, aunado a una débil capacidad institucional, no permite intervenir a los congresistas con eficiencia durante el proceso presupuestario. Es necesario buscar el equilibrio con el Poder Ejecutivo, que tiene el monopolio de la información.
- El Congreso debería fortalecer su rol en el proceso presupuestario mediante la creación de una oficina de presupuesto, que brinde información, asesoramiento y apoyo permanente a los congresistas en materia presupuestaria. Su aporte sería valioso en el proceso presupuestario para que los congresistas tomen decisiones informadas, lo que contribuiría a mejorar la calidad de los debates en el Congreso.
- La oficina de presupuesto sería fruto del consenso político, independiente y se crearía por ley, en la cual se definirían los productos y servicios mínimos que ofrecería, así como las funciones, los objetivos, y las relaciones con el Poder Ejecutivo, y contendría además la obligación para que las entidades públicas puedan brindar información.

## BIBLIOGRAFÍA

GAZMURI MUJICA, Jaime

2012 *Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

STAPENHURST, Rick; PELIZZO, Riccardo; OLSON, David; y VON TRAPP, Lisa

2009 *Fiscalización legislativa y presupuestos: una perspectiva mundial*. Washington D.C.: Instituto del Banco Mundial.

UÑA, Gerardo y BERTELLO, Nicolás

2006 *Consideraciones generales para la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Fundación Siena.

VILLEGAS, Héctor B.

2000 *Manual de Finanzas Públicas*. Buenos Aires: Depalma.

WEHNER, Joachim

*Escrutinio Financiero Efcaz. El Papel del Parlamento en las Finanzas Públicas*. Personal Parlamentario del Banco Mundial Programa de Entrenamiento.

## NORMAS

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1993 *Constitución Política del Perú*. Lima: 1993.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

2016 *Reglamento del Congreso de la República*. Lima: edición oficial, mayo del 2016.



# Régimen económico de la Constitución de 1993

MARTÍN BELAUNDE MOREYRA<sup>1</sup>  
Ex congresista de la República.



## SUMARIO

---

**I. Consideraciones generales.- II. Contenido del régimen económico en las Constituciones de 1993 y de 1979.- III. Libre iniciativa privada.- IV. Economía social de mercado.- V. Rol orientador del Estado y libertad de trabajo, de empresa, comercio e industria.- VI. Límite de la deuda pública.- VII. Pluralismo económico y coexistencia de formas de propiedad.- VIII. Principio de subsidiaridad para las empresas estatales.- IX. Inversiones de empresas estatales y organismos públicos.- X. Relativización del principio de subsidiaridad y alianzas público-privadas.- XI. Problemas de las alianzas público-privadas.- XII. Libre competencia.- XIII. Abuso de posición dominante de mercado.- XIV. Indecopi y la lucha contra el abuso de posición dominante de mercado.- XV. Prohibición de los monopolios en los medios de comunicación social.- XVI. Libertad de contratación.- XVII. Inversión nacional y extranjera, libre comercio exterior.- XVIII. Sometimiento a las leyes y jurisdicción peruana, renuncia contractual a la reclamación diplomática.- XIX. Jurisdicción internacional y arbitral en las disputas económicas con el Estado peruano.- XX. Libre tenencia y disposición de moneda extranjera.- XXI. Defensa de los derechos del consumidor.- XXII. Recapitulación y conclusiones.- Bibliografía.**

---

<sup>1</sup> Ex congresista, abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y maestro en Derecho Civil y Comercial por la Universidad San Martín de Porres. Congresista de la República durante el período 2011-16, embajador del Perú en Argentina durante los años 2003-2006, presidente de la Comisión Nacional Anticorrupción (2001-2003), vice decano y decano del Colegio de Abogados de Lima (1999-2002), así como presidente de la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú (2000-2002). Autor del libro *Derecho Minero y Concesión* con cinco ediciones, así como de múltiples trabajos de carácter jurídico y político.

## **I. CONSIDERACIONES GENERALES**

El régimen económico de la Constitución de 1993, en la actual coyuntura que atraviesa el Perú, es una materia que merece ser analizada a la luz de las circunstancias económicas, políticas y sociales más relevantes. Al realizar el estudio no pretendo efectuar un análisis exegético de sus diversos artículos, lo que ha sido escrito en muchos otros libros y publicaciones, sino sintetizar el sentido de sus más importantes normas para tratar de aplicarlas a la presente situación. De otro lado, en una revista dirigida principalmente a los asesores del Congreso, así como a los parlamentarios, creo que esta metodología resulta más conveniente que un despliegue erudito. Las funciones que dicho grupo humano, profesional y político deben realizar para cumplir sus tareas congresales merecen un resumen acorde con el formato de la revista.

## **II. CONTENIDO DEL RÉGIMEN ECONÓMICO EN LAS CONSTITUCIONES DE 1993 Y DE 1979**

Dicho lo anterior, debemos examinar el Título III de la vigente Constitución compuesto por seis capítulos y cuya normatividad específica va desde el artículo 58 hasta el 93. Estos seis capítulos regulan las siguientes materias: I) Principios Generales; II) Del Ambiente y los Recursos Naturales; III) De la Propiedad; IV) Del Régimen Tributario y Presupuestal; V) De la Moneda y la Banca; y VI) Del Régimen Agrario y de las Comunidades Campesina y Nativas. Aquí considero ilustrativo referirnos a la Constitución de 1979, que también normaba esta materia en ocho capítulos, desde los artículos 110 hasta el 163 (53 versus 35 artículos), y con capítulos específicos sobre la empresa y las comunidades campesinas y nativas, subsumidos dentro de otros en la vigente.

Al margen de su mayor extensión, la Constitución precedente obedecía a una tónica más estatista e intervencionista, no obstante que su sistema empresarial también estaba adscrito a la economía social de mercado. En ambos casos, sin embargo, el sentido fundamental de sus normas está contemplado en el Capítulo I sobre Principios Generales, a los cuales nos referiremos principalmente. Al respecto, cada vez que aludo a un artículo específico me refero a la Constitución de 1993, indicando en los demás casos la fuente legal completa.

## **III. LIBRE INICIATIVA PRIVADA**

El artículo 58 establece que la iniciativa privada es libre y que se ejerce en una economía social de mercado, en la cual el Estado orienta el desarrollo del país, actuando principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. Comencemos por el primer enunciado: ¿cabe una iniciativa privada que no sea libre? Resulta obvio que si la iniciativa privada



no es libre, simplemente no lo es, para convertirse en el cumplimiento de una orden superior, asimilable a una economía socialista o centralmente planificada como los casos de Cuba y la disuelta Unión Soviética. Ese no es el sentido de la Constitución de 1993, que enuncia una economía social de mercado, a la cual se le puede definir como el encuentro físico o virtual de la oferta y la demanda con la calificación de social, para darle a este régimen un sentido más comprensivo, a fin de abarcar a todos los estamentos de la población.

#### **IV. ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO**

La economía social de mercado no es un enunciado vacío sino proviene de la experiencia europea de la segunda postguerra mundial, siendo Alemania el mejor ejemplo mas no el único, donde se preservó el espíritu capitalista tradicional con una limitada intervención estatal en determinados sectores productivos, como en el laboral, entre otros. Fue sin duda una transacción política materializada dentro de un sistema democrático multipartidario basado en el sufragio, que desempeñó un rol fundamental porque respetó los derechos humanos de la población. De ahí que podamos afirmar que democracia política y economía social de mercado sean conceptos convergentes e indelible. Hoy día, con las diversas crisis que ha experimentado el mundo, es necesario efectuar un nuevo examen de este exitoso sistema para adaptarlo a las nuevas circunstancias, particularmente la emergencia de nuevas potencias económicas en el Asia, India, China y Corea del Sur, sin perjuicio del resurgimiento del Japón. En ese orden de ideas, también debemos considerar a la América Latina en su conjunto, a algunos países del norte de África y, por cierto, a Sudáfrica.

#### **V. ROL ORIENTADOR DEL ESTADO Y LIBERTAD DE TRABAJO, DE EMPRESA, COMERCIO E INDUSTRIA**

¿Cuál es el sentido de la economía social de mercado en nuestra Constitución? Su artículo 58 lo señala cuando establece que el Estado cumplirá un rol orientador para la generación de empleo y otros servicios básicos, desligándolo de su papel empresarial ejercido con gran ímpetu durante las décadas del 70 y 80 del siglo XX, aunque venía de un tiempo anterior pero en menor dimensión. Además, con arreglo al artículo 59, el Estado estimula la creación de la riqueza y libertad de trabajo, de empresa, comercio e industria, siempre y cuando no sea lesivo a la moral, ni a la salud ni a la seguridad pública. ¿Cuándo y cómo pueden presentarse estas situaciones? Básicamente en la trata de niños y mujeres con su correlato de prostitución forzada (la no forzada podrá ser contraria a la moral bajo ciertos principios, pero es legítima bajo otros), e igualmente con el narcotráfico y su colofón que es el narcoterrorismo, que el Perú viene sufriendo desde hace varias décadas.

Sin embargo, en la construcción de la infraestructura territorial el Estado cumple un papel principalísimo a través de la contratación pública para obras millonarias que afectan el Presupuesto y generan en el corto, mediano y largo plazo, una gran deuda pública que el Estado deberá pagar con los recursos del presupuesto y con la mayor riqueza que pueda crearse. Esta deuda pública significa que las generaciones venideras asumirán las deudas contraídas por las anteriores para el progreso del país. Esta situación no solo es válida para el Perú, sino para muchísimos otros países, tales como los Estados Unidos de América que basan su economía de mercado en la deuda pública, que debe resaltarse es el cordón umbilical que lo une con la República Popular China, entre otras naciones.

## **VI. LÍMITE DE LA DEUDA PÚBLICA**

¿Cuál es el límite de la deuda pública? Ya lo sabemos, no podemos exceder de ciertos ratios sobre el Producto Bruto Interno, la balanza comercial, de pagos y de cuenta corriente así como del déficit presupuestal, porque de lo contrario se podría desatar una peligrosa inflación. Hoy el Perú no está en semejante situación, pero podemos deslizarnos fácilmente en esa pendiente, tal como ocurrió en las décadas del 70 y 80 del siglo XX. Y aquí juega un papel protagónico la lucha contra la corrupción para que el costo de las obras no termine diezmando los recursos fiscales. Es una tarea emergente y urgente que se debe realizar sin paralizar la economía nacional. Casi diría que significa procurar un equilibrio inestable entre los gastos e ingresos corrientes y la inversión pública.

## **VII. PLURALISMO ECONÓMICO Y COEXISTENCIA DE FORMAS DE PROPIEDAD**

¿Cuál sería el segundo factor que complementa el sentido de la economía social de mercado? Conforme lo señala el artículo 60, cuando reconoce el pluralismo económico y la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa. Y, como colofón, el principio de subsidiaridad de la actividad empresarial del Estado, sustentada en un alto interés público y manifiesta conveniencia nacional. Estos dos aspectos responden a un grado de subjetividad que puede plasmarse, como de hecho así se manifiesta, en leyes del Congreso que declaran de interés nacional la realización de tal o cual obra o proyecto. Estas leyes que se dictan con gran frecuencia en la práctica no constituyen una obligación jurídica, porque el Congreso, conforme al artículo 79, no tiene iniciativa de gasto, «salvo en lo que se refiere a su presupuesto», pero vienen a ser la palanca para implementar nuevas autorizaciones, que de una u otra forma terminan convirtiéndose en una modalidad de desembolso. Asimismo, se debe tener en cuenta que la ley más importante que aprueba el Congreso todos los años es la de Presupuesto, sobre la base del proyecto remitido por el Ejecutivo de acuerdo al artículo 80. Sin embargo, si el Congreso no remite al Ejecutivo la autógrafa de dicha ley hasta el 30 de noviembre, « (...) entra en vigencia el proyecto de este, que es promulgado por decreto legislativo».

## **VIII. PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD PARA LAS EMPRESAS ESTATALES**

¿Cómo podemos definir en la práctica el principio de la subsidiariedad empresarial del Estado? Hay varias formas de atacar este problema. La primera, que el Estado no haga lo que la empresa privada pueda hacer con más eficiencia con sus propios recursos, liberándolo de asumir compromisos financieros para dedicarse a satisfacer sus obligaciones fundamentales de acuerdo a la Constitución. Parece y suena fácil pero no lo es. De hecho, a pesar de las privatizaciones durante la década de Fujimori, el Estado aún conserva una importante cartera de empresas en los rubros de energía hidroeléctrica, agua potable y desagüe, petróleo, puertos y aeropuertos. A nivel de los gobiernos regionales y municipios, estos todavía desempeñan actividades en los servicios de agua, desagüe y alcantarillado e incluso de turismo. No hay un corte claro cuándo y dónde el Estado actúa o deja de actuar empresarialmente. Sin embargo cabe destacar que la actividad empresarial pública o no pública está sujeta al mismo tratamiento legal.

## **IX. INVERSIONES DE EMPRESAS ESTATALES Y ORGANISMOS PÚBLICOS**

Petroperú está «modernizando» la refinería de Talara con una inversión cuyo costo se ha más que duplicado y hoy día se encuentra en los US\$ 5,500 millones con la garantía parcial del Estado, lo que implica una importante contingencia si a ello agregamos su financiamiento a través de bonos colocados en el mercado internacional. EsSalud de hecho, también significa una actividad basada en la contribución de las empresas y que el Estado lo dirige a través de sus representantes. La subsidiariedad, por lo tanto, es más teórica que real y el Estado tiene una participación muy importante en el producto bruto interno, que no aparece con nítida claridad en las cuentas nacionales, pero que sí se muestra en el significativo monto del presupuesto.

## **X. RELATIVIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD Y APP**

Finalmente, debemos considerar que el pluralismo económico y la coexistencia de diversas formas de propiedad reconocidas en el artículo 60 resultan más teóricas que reales en el Perú. En efecto, con excepción de la propiedad de las comunidades campesinas y nativas, dedicadas a la producción agropecuaria en la Sierra así como a la caza y la pesca en la Amazonía, solo tenemos dos tipos de empresas, las estatales y las privadas conectadas umbilicalmente por las concesiones de servicios a través de las alianzas público-privadas (APP). Estas tuvieron inicialmente un gran éxito, tal como pudo apreciarse en la concesión de puertos como Callao y Matarani, así como en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, para mencionar las más importantes. Sin embargo, con el ostensible fracaso de la empresa Kuntur Wasi en el Aeropuerto de Chinchero, y también con el Gasoducto del Sur, severamente cuestionado en múltiples aspectos a causa de la corrupción proveniente de Odebrecht, las APP han dejado de ser la panacea que se les consideró a partir del año 2000.

## **XI. PROBLEMAS DE LAS APP**

El problema incide en lo que deben aportar las partes, dado que solo se justifican si el inversionista privado asegura la inversión que le corresponde, sin utilizar al Estado como un vehículo financiero para apalancar el cumplimiento de sus compromisos económicos. Al momento de escribir estas líneas no sabemos cuál será la solución que se adopte finalmente para la construcción del Aeropuerto de Chinchero demandado por el pueblo cusqueño. Tampoco podemos vaticinar una solución al Gasoducto del Sur. Sin embargo, se trata de proyectos en los que el Estado debe limitar sus aportes a lo indispensable para su ejecución, sin comprometer su garantía para la inversión que deba efectuar el socio privado, que después explotará tales proyectos por el plazo estipulado en los respectivos contratos.

## **XII. LIBRE COMPETENCIA**

Debemos tener en cuenta que una pieza clave de la economía social de mercado es la libre competencia, que el Estado simultáneamente debe facilitar y vigilar con arreglo al artículo 61. Incluso para este efecto existe desde la década del 90 un ente público, Indecopi, con múltiples y disímiles tareas adicionales que van desde la defensa del consumidor, la regulación de la propiedad industrial e intelectual, hasta los procedimientos concursales de personas y empresas, entre otros. Dicho artículo 61 establece el mandato de combatir «las prácticas que limiten la libre competencia y el abuso de posiciones dominantes de mercado», señalándose que «ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios».

Este mandato constitucional nos lleva a una primera pregunta: ¿qué está prohibido por la Constitución, el abuso de posición dominante de mercado o el monopolio propiamente dicho? Y, luego, a una segunda interrogante: ¿qué entendemos por lo primero y por lo segundo, son lo mismo o se diferencian en algunos matices? Es un tema muy difícil de explicar y de hacerlo comprensible a la ciudadanía. La Constitución de 1933 prohibía los monopolios pero los permitía por mandato de una ley expresa tratándose de estancos del Estado en exclusivo interés nacional. La Constitución de 1979 prohibía «los monopolios, oligopolios, acaparamientos, prácticas y acuerdos restrictivos en la actividad industrial y mercantil».

## **XIII. ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE DE MERCADO**

La vigente Constitución de 1993 tiene una estructura y un énfasis algo distinto. Podemos entender como «abuso de posición dominante de mercado» el establecimiento concertado de precios respecto de productos o servicios de proveedor único o de muy escasa disponibilidad en el mercado pero de gran necesidad, o que se trate de servicios públicos. En este caso, sin embargo, tratándose de la electricidad, su costo es regulado en

sus diversas etapas por Osinergmin. De hecho, en la electricidad tenemos monopolios sectorizados, al menos en Lima. Lo mismo pasa con la telefonía fija mas no con los celulares, donde hay por lo menos tres empresas que compiten en el mercado. Con el servicio de agua potable y desagüe en Lima y en las demás ciudades del Perú, también se presentan monopolios con tarifas reguladas por la autoridad competente. Con los combustibles tenemos una situación de competencia aparente, aunque los productos que se venden en el mercado provienen de dos entidades, una privada y otra estatal.

#### **XIV. INDECOPI Y LA LUCHA CONTRA EL ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE DE MERCADO**

Es preciso reconocer que en los últimos tiempos Indecopi ha sancionado actividades encubiertas de concertación de precios en diversas empresas. De este breve análisis podemos colegir que la Constitución prohíbe los abusos de posiciones dominantes de mercado con la posibilidad de evitar que se conviertan en monopolios. Igualmente, prohíbe la concertación de precios y el establecimiento de monopolios en el caso que abiertamente se configurase uno. En esta hipótesis, debería entenderse por monopolio como el único producto o servicio en el mercado proveniente de un solo ofertante que fija su precio a discreción. En estos dos casos el problema principal incide que tanto la concertación de precios como el establecimiento de un monopolio generalmente se realiza de manera encubierta, lo que demanda una tarea investigadora de Indecopi, al igual que de otros organismos reguladores, como por ejemplo, Osiptel, que acaba de anunciar la interposición de una acción contra dos entidades telefónicas por presunta concertación de precios.

#### **XV. PROHIBICIÓN DE LOS MONOPOLIOS EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL**

No obstante, el artículo 61 es mucho más categórico en lo que respecta a los medios de expresión y comunicación social (prensa, radio y televisión), comprendiéndose dentro de ese ámbito a «las empresas, bienes y servicios relacionados con la libertad de expresión». El artículo 61 también establece que tales entidades «no pueden ser objeto de exclusividad, ni de acaparamiento, directa ni indirectamente, por parte del Estado ni de particulares». Sin duda alguna, esta parte del citado artículo establece una prohibición absoluta y sin atenuantes que, además, comprende al Estado, teniendo en cuenta que durante el régimen velasquista se expropió o, mejor dicho, se confiscó la prensa escrita, interviniéndose también las radios y las televisoras. Todo ello en esa época (1974-1980) se realizó bajo el tenue pretexto de entregar tales medios a diversos estamentos sociales, lo cual nunca ocurrió porque los directores eran nombrados por el gobierno y el personal periodístico también era designado y removido a discreción de este. Tal lamentable experimento terminó el 28 de julio de 1980 cuando se inauguró el

segundo período de Fernando Belaúnde Terry, que devolvió los confiscados medios de expresión a sus legítimos dueños. Pero la confiscación quedó grabada en la memoria de los constituyentes de 1979 como de 1993, que establecieron en ambas cartas políticas la prohibición anteriormente descrita.

No hay duda, por lo tanto, de que no caben los monopolios en los medios de expresión, los cuales de hecho no existen por la proliferación de periódicos, revistas, radios y televisoras, claro que con muy diversos porcentajes de captación de mercado. Sin embargo, recientemente los accionistas del diario *La República* interpusieron una acción judicial contra la Empresa Editora El Comercio, con el argumento de que esta última controla directa e indirectamente un porcentaje muy alto de los medios de prensa escrita y televisiva, habiéndose creado de facto una situación monopólica. Hasta donde el suscrito tiene conocimiento, esta acción no ha prosperado.

De otro lado, hay un aspecto que merece ser resaltado. El artículo 61, como se ha indicado, alude a «las empresas, bienes y los servicios relacionados con la libertad de expresión y de comunicación». ¿Qué se entiende por dicha expresión, los activos de los medios o empresas conexas? Hasta ahora no ha surgido ningún debate sobre la frase, pero en el futuro quizás podría presentarse algún problema cuando los medios sean controlados por otras entidades del Perú y del exterior.

Finalmente, hay otro aspecto que en los últimos tiempos ha cobrado enorme importancia: las redes sociales, que no responden a ningún medio de prensa pero que influyen en la opinión pública. Mucha gente especula que las famosas redes, a través de internet y de las empresas servidoras, podrán desplazar gradualmente a los medios de expresión. De hecho, en ciertos países como los Estados Unidos la gran prensa escrita ha perdido importancia relativa (*Washington Post*, *New York Times*, entre otros), fenómeno que en el Perú aún no se advierte pero que puede presentarse en el mediano plazo. No deja de ser significativo que en la política se acuse a determinadas agrupaciones de utilizar a los llamados «troleros» dedicados a insultar y difamar previo pago a los políticos y personas que no son de su agrado.

## **XVI. LIBERTAD DE CONTRATACIÓN**

Es indiscutible que la libre iniciativa privada y la economía social de mercado no pueden existir sin el concepto jurídico de la libertad de contratación garantizado en el artículo 62. Esa libertad, a su vez, depende de la autonomía de la voluntad de los sujetos de derecho, en otras palabras, las personas naturales o individuos y las personas jurídicas con o sin fines de lucro, que directa o indirectamente son creadas por las personas naturales y de una u otra forma dependen de ellas. Ambas categorías de personas están facultadas para pactar libre y válidamente conforme a las normas vigentes al tiempo de la celebración del contrato. Y lo más importante de esta garantía es que «los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase». Esta última

frase, a su vez, relaciona con el principio de la irretroactividad de leyes, o sea que las leyes no se aplican al tiempo anterior a su promulgación y vigencia, salvo la retroactividad benigna en el ámbito penal.

Por último, el artículo 61 permite al Estado la celebración de contratos-ley en virtud de los cuales se otorgan garantías y seguridades a las contrapartes contractuales, en la inmensa mayoría de los casos condicionados a la realización de importantes inversiones en diversos ámbitos de la economía. Tales contratos-ley no pueden ser modificados unilateralmente, prohibición que comprende tanto al Estado como a la contraparte privada. En opinión del suscrito, estos contratos-ley no deben confundirse con las alianzas público-privadas (APP) que implican una inversión compartida entre el Estado y los inversionistas privados para la ejecución de un determinado proyecto generalmente vinculado a una obra o servicio público. Como colofón de este régimen, el artículo 61 establece que «los conflictos derivados de la relación contractual solo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos previstos en el contrato o contemplados en la ley».

Acerca de este punto, debe indicarse que el artículo 139, inciso 1, señala que no puede establecerse ninguna función jurisdiccional aparte de la arbitral y de la militar, salvo, claro está, la justicia constitucional en sus diversas instancias, la cual tiene como última instancia al Tribunal Constitucional como órgano de control de la Constitución. Ello no obstante, siempre cabe recurrir a la jurisdicción internacional en los casos permitidos por la Constitución y en las situaciones previstas en los tratados internacionales de los que el Perú es parte. En el aspecto contractual de inversiones, un ejemplo práctico de este foro jurisdiccional internacional es el CIADI, que por cierto no es el único del cual la República del Perú es parte.

## **XVII. INVERSIÓN NACIONAL Y EXTRANJERA, LIBRE COMERCIO EXTERIOR**

El artículo 63 señala diversas materias que no necesariamente están vinculadas entre sí. La primera de ellas es la igualdad de condiciones entre la inversión nacional y extranjera. Sin embargo, existe por lo menos una diferenciación consistente en que no puede haber propiedad ni inversión extranjera dentro de los 50 kilómetros de la frontera, salvo que el Estado la autorice mediante un decreto supremo de necesidad pública (segundo párrafo del artículo 71), que se da con alguna frecuencia y que por lo menos en una situación específica fue dejada sin efecto. Antes, dicho sea de paso, la excepción se daba por ley expresa. En algunos casos importantes se ha autorizado la inversión extranjera en hidrocarburos dentro de la franja de 50 kilómetros, debiendo destacarse que el antiguo Lote 1 A-B, vecino al Ecuador, ha sido históricamente el de mayor producción petrolera y lo sigue siendo a pesar de su drástica reducción en los últimos años. Debe mencionarse que el Perú ha suscrito con algunos países



tratados bilaterales de inversiones (BIT), colocándose a la inversión proveniente de tales Estados en una posición de relativo privilegio respecto de la nacional, en lo que respecta a expropiaciones y eventuales confiscaciones.

En este artículo también se consagra la libertad de producción de bienes y servicios, así como de comercio exterior, con la curiosa omisión de la libertad de comercio interior, que de hecho existe y ha existido prácticamente a lo largo de nuestra historia. En realidad, la libertad de comercio interior está tangencialmente garantizada en el artículo 59. No podemos dejar de mencionar que durante la primera y segunda fase de los gobiernos militares de Velasco Alvarado y Morales Bermúdez (1968-1980) se establecieron severas restricciones a la libertad de comercio con la creación de empresas estatales, tales como Minero Perú Comercial (Minpeco) en el ámbito de la comercialización internacional de minerales y ENCI en la importación de productos de primera necesidad, ambas inexistentes desde hace bastante tiempo. No obstante, a pesar de la creación de estos cuasi monopolios comerciales, nunca llegó a suprimirse el libre comercio, si bien fue limitado severamente debido al espíritu controlista del régimen militar.

Durante el gobierno militar se creó el Ministerio de Comercio, después retornó al sector económico-financiero en el segundo gobierno de Belaúnde, experimentando luego algunos vaivenes hasta que durante la administración de Toledo se creó el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur), hoy existente. En el ámbito del comercio exterior, el artículo 63 faculta al gobierno para establecer medidas *retaliatorias* contra países que adoptan medidas proteccionistas contra los productos peruanos. Es preciso señalar que la tendencia imperante en el mundo en las últimas décadas ha sido la suscripción de tratados de libre comercio entre países e incluso organismos de integración supra nacionales. El Perú ha suscrito y es parte de muchos de estos tratados como, por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos de América, que todavía constituye para nosotros el más importante pero no el único, porque igualmente lo tenemos con la República Popular China, hoy nuestro primer destino de exportaciones, y la Unión Europea, sin perjuicio de pertenecer a ciertos órganos de integración como la Comunidad Andina, el Mercosur y, más recientemente, la Alianza del Pacífico. Algunos TLC también cumplen la función de tratados de protección de inversión como es el caso del TLC norteamericano.

### **XVIII. SOMETIMIENTO A LAS LEYES Y JURISDICCIÓN PERUANA, ASÍ COMO RENUNCIA CONTRACTUAL A LA RECLAMACIÓN DIPLOMÁTICA**

El artículo 63, asimismo, consigna la otrora famosa Cláusula Calvo, en virtud de la cual en todo contrato que el Estado y las personas de derecho público suscriban con extranjeros domiciliados en el Perú se debe pactar obligatoriamente el sometimiento a las leyes y órganos jurisdiccionales peruanos nacionales, con expresa renuncia a formular



reclamaciones diplomáticas en contra del Estado peruano. Dicha estipulación proviene de hace más de un siglo, cuando las reclamaciones diplomáticas de extranjeros contra los Estados nacionales en América Latina eran muy frecuentes, en cuyo efecto se originaban conflictos internacionales de la más variada índole.

Hoy día dicha estipulación ha perdido importancia relativa por el cambio de la situación económica mundial y el mayor dinamismo de la economía financiera y bursátil a causa de la globalización. Sin embargo, en 1974 el gobierno de Velasco originó una crisis política y persiguió duramente al Colegio de Abogados de Lima, porque sus directivos protestaron cuando el régimen militar prescindió de dicha cláusula en los contratos de financiamiento del Oleoducto Nor Peruano suscritos con empresas japonesas, ignorando la Constitución de 1933 entonces formalmente vigente. En la Constitución de 1979 se introdujo una norma que excluyó la Cláusula Calvo de los contratos financieros, que se repite en la parte final del segundo párrafo del artículo 63 de la Constitución Política de 1993.

En realidad, si examinamos bien el tema, esta disposición constitucional está dirigida a la contratación del Estado con empresas extranjeras domiciliadas en el Perú que llevan a cabo en nuestro país una actividad económica permanente, sea para la explotación de recursos naturales, que es donde con más frecuencia se ha utilizado, o para negocios permanentes de cualquier otra índole. Desde un punto de vista conceptual, un contrato financiero para un préstamo otorgado al Estado peruano o personas de derecho público peruanas por una entidad crediticia del exterior, viene a ser una transacción internacional. Pero ese concepto no estaba plasmado así en la Constitución de 1933. En ese contexto, el Colegio de Abogado de Lima, en las postrimerías del régimen dictatorial de Velasco, actuó con entereza y valentía que debe ser recordada como una gran lección moral del foro peruano.

Hay otro aspecto que debe ser considerado. La renuncia de una empresa extranjera a formular una reclamación diplomática ante el gobierno peruano cuando se presenta un conflicto no necesariamente obliga al gobierno extranjero. Y eso precisamente ocurrió en los diversos conflictos que el gobierno de Velasco debió enfrentar con los Estados Unidos a raíz de las expropiaciones de empresas norteamericanas entre los años 1968 y 1974. Tales conflictos se solucionaron mediante el convenio Greene-De la Flor y por lo menos dos más durante el gobierno de Morales Bermúdez, a los cuales el Perú les confirió el carácter de tratado internacional.

## **XIX. JURISDICCION INTERNACIONAL Y ARBITRAL EN LAS DISPUTAS ECONOMICAS CON EL ESTADO PERUANO**

Si examinamos el texto del artículo 63, podemos ver que en su tercer párrafo se consigna una disposición constitucional que está en las antípodas de la Cláusula Calvo dispuesta como obligatoria en el primero. En efecto, en dicho tercer párrafo se establece que «el

Estado y las demás personas de derecho público pueden someter las controversias derivadas de relación contractual a tribunales constituidos en virtud de tratados en vigor. Pueden también someterlas a arbitraje nacional o internacional, en la forma que lo disponga la ley». Esta norma no constituye una absoluta novedad porque ya estaba consignada en el tercer párrafo del artículo 136 de la Constitución de 1979. ¿Cuáles son las consecuencias de esta importante innovación respecto de la Carta de 1933? En primer lugar, que para la estipulación de una actividad económica que se va a realizar en territorio peruano ya no es obligatoria la inclusión de la Cláusula Calvo. Más bien, cabe la posibilidad de pactar un tribunal internacional en el caso de que surja algún conflicto entre el Estado e inversionistas extranjeros, como es el caso del Centro Internacional de Disputas sobre Inversiones, mejor conocido por su sigla CIADI, organismo anexo al Banco Mundial, al cual el Perú ha reconocido competencia para conocer ciertas situaciones conflictivas y donde ventilamos cuantiosas demandas.

Asimismo, es posible pactar un arbitraje nacional o internacional, subsistiendo en estos casos la interrogante de cuál sería la ley aplicable para solucionar el conflicto. La pregunta, sin embargo, puede solucionarse remitiéndonos al fuero pactado, así como al correspondiente tratado y, en último caso, a lo que se hubiere establecido en el correspondiente contrato. Sea lo que fuere, el artículo 63 ha internacionalizado los conflictos internos de carácter económico cuando la contraparte sea una empresa extranjera y ello obliga al Estado peruano a actuar con prudencia y firmeza en las situaciones conflictivas hoy existentes. Pero sobre todo obliga al Estado, representado por el gobierno de turno, a ser diligente en nuestra defensa, que es constitucionalmente indelegable, así fuere instrumentada por los procuradores públicos, a quienes como abogados les corresponde asumir la defensa de los intereses del Estado en virtud del artículo 47, conforme a las instrucciones que se les imparta. Debo reconocer que el artículo 147 de la Constitución de 1979 tuvo sobre este puntual aspecto una mejor redacción al señalar que: «La defensa de los intereses del Estado está a cargo de procuradores públicos permanentes o eventuales que dependen del Poder Ejecutivo. Son libremente nombrados y removidos por éste».

## **XX. LIBRE TENENCIA Y DISPOSICIÓN DE MONEDA EXTRANJERA**

El artículo 64, basado en el desastroso régimen de control de cambios que el gobierno militar de Velasco implementó conforme al Decreto Ley 18825 y al mal recuerdo dejado por los intentos controlistas del primer gobierno de Alan García, señala que «El Estado garantiza la libre tenencia y disposición de moneda extranjera». La historia económica reciente y antigua del Perú y del mundo ha demostrado que no existe sistema más perjudicial para un país que la pretensión del Estado de monopolizar la propiedad y posesión de la divisa exterior. La moneda, sea cual fuere la autoridad nacional o supranacional que la emita, es un bien transable en el mercado y los intentos hechos por los gobiernos para acapararla o esconderla solo originan penosas devaluaciones en contra del patrimonio de los ciudadanos y empresas. Por el contrario, cuando la moneda

extranjera se transa libremente en aplicación de la oferta y la demanda, llega a un punto de equilibrio que favorece el comercio interno y externo de los Estados. En ese sentido, la libertad de cambios, si no es el mejor de los sistemas, ciertamente es el menos malo, por lo cual los ciudadanos de cualquier condición y los actores económicos grandes, medianos y pequeños, no deben ser constreñidos por controles cambiarios de carácter policíaco que vivimos durante la década del setenta y segunda mitad del ochenta.

## **XXI. DEFENSA DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR**

El artículo 65 señala que «el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios» y, en ese sentido, «garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado», para lo cual «vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población». Este artículo últimamente ha sido materia de una gran polémica respecto del etiquetado de ciertos productos alimenticios de gran consumo popular, específicamente lácteos, donde se llegó a sostener, sin prueba alguna, que podrían resultar perjudiciales para la salud humana. El problema en realidad es otro: consiste en que las etiquetas de tales productos deben indicar su origen y composición física y química. El tema de si son o no perjudiciales para la salud tiene otras derivaciones, porque si lo fueran no debería permitirse su venta.

En realidad, el problema radica en la posibilidad de engañar al consumidor, pretendiéndose pasar como algo lo que no llega a serlo en atención a su análisis desagregado; por ejemplo, cuando bajo la denominación de lácteo se indica que el producto es leche, siendo esta última uno de sus componentes originarios en forma natural o procesada, mas no necesariamente el único.

En opinión del suscrito, en cumplimiento de los principios de veracidad y realidad, no se le debe atribuir a ningún producto características y naturaleza que no tienen. Sin embargo, eso no significa que su venta esté prohibida o de que su consumo sea perjudicial para la salud.

## **XXII. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES FINALES**

1. El presente ensayo se refiere básicamente a los Principios Generales del Capítulo I del Título III de la Constitución de 1993, esencialmente por una razón del espacio que se me ha otorgado. Sin embargo, he aludido a ciertos artículos de otros capítulos de dicho Título, cuando me parecían útiles para darle una mejor comprensión a mis comentarios e igualmente a ciertos artículos de la Constitución de 1979.
2. La Constitución de 1993 establece claramente la economía social de mercado y la regula como realidad y aspiración del Estado peruano para alcanzar su desarrollo y prosperidad. En ese sentido, es mucho más clara que la Constitución de 1979,

que tenía muchos aspectos de una economía socialdemócrata, controlista e intervencionista, así fuere solo por excepción.

3. No obstante lo señalado en la Constitución de 1993, el Estado peruano conserva un importante sector empresarial en los ámbitos de hidrocarburos y de electricidad, así como de servicios públicos de agua, desagüe y alcantarillado, para citar los más destacados. Igualmente, el Estado peruano, en las últimas décadas, ha incursionado en la construcción de obras públicas para el establecimiento de una importante infraestructura. Sin embargo, este esfuerzo constructor, que viene de antes, ha originado una gran corrupción, superior a la experimentada en otras etapas de la historia peruana contemporánea y más reciente.
4. La economía social de mercado en el Perú puede ser definida como aquella proveniente de la libre iniciativa privada, con un Estado promotor del desarrollo y respetuoso de la propiedad, así como de la libertad de empresa, comercio e industria, tanto en el ámbito interno como externo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

BELAUNDE MOREYRA, Martín

2013 *Derecho Minero y Concesión*. Lima, quinta edición: Editorial San Marcos.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique

2012 *La Constitución de 1993: veinte años después*, con la colaboración de Raúl Mendoza Quispe, sexta Edición. Lima: IDEMSA.

CARPIO MARCOS, Edgar; SÁENZ DÁVALOS, Luis (coordinadores)

2017 *El amparo en la actualidad. Posibilidades y límites*. Lima: Colegio de Abogados de Lima, Centro de Estudios Constitucionales – Tribunal Constitucional.

CHIRINOS SOTO, Enrique y Francisco

2012 *La Constitución: Lectura y Comentario*, sexta edición, Lima: Editorial Rhodas.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo

2016 *Las Constituciones del Perú*, tercera edición revisada, corregida y aumentada. Lima: JNE.

HAKANSSON NIETO, Carlos

2012 *Curso de Derecho Constitucional*, segunda edición. Lima: Palestra Editores.

MONROE SUÁREZ, José

2010 «La Constitución Económica Peruana», *DECIR*, Revista de la Facultad de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacional de la Universidad Tecnológica del Perú (UTP), primera edición, Lima.



# Parlamento peruano *¡Quo vadis!* Hacia dónde van las diversas metodologías del ACB



**JULIO E. HARO CARRANZA<sup>1</sup>**

Secretario técnico del Congreso de la República

**ROBERTO HERNÁNDEZ DE LA CRUZ<sup>2</sup>**

Secretario técnico del Congreso de la República



## SUMARIO

---

**I.- Introducción.- II. Aspectos conceptuales y doctrinarios del análisis costo-beneficio (ACB).- III. ¿Se justifica la intervención del Estado en la economía?- IV. El ACB y la Escuela del Análisis Económico del Derecho.- V. El ACB y su aplicación en materia legislativa. El caso peruano.- VI. Metodologías de ACB aplicadas.- VII. ¿Por qué no se aplican adecuadamente las diversas metodologías de ACB en la elaboración de los proyectos de ley?- VIII. ¿Se aplica el ACB legislativo en los dictámenes que aprueban las comisiones ordinarias? Contrastación empírica.- IX. La relación del ACB con el análisis costo efectividad (ACE), el análisis costo standard (SMC) y el análisis de impacto regulatorio (RIA).- X. Reflexiones finales.- Bibliografía.**

---

1 Abogado, magíster en Administración del Trabajo y Relaciones Laborales, doctor en Administración por la Universidad Inca Garcilaso De la Vega, magíster en Ciencia Política y doctorando en Derecho en la Universidad César Vallejo. Docente en varias universidades del país y secretario técnico en el Congreso de la República, autor de libros y artículos sobre derecho constitucional, administrativo y laboral. Miembro de la Red Iberoamericana de Expertos en Gestión Parlamentaria. Director del Instituto de Reforma del Estado.

2 Economista egresado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica y con maestría en Economía, mención en Finanzas, por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Secretario técnico y especialista en presupuesto, asignado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General del Congreso de la República.

## I. INTRODUCCIÓN

Los autores del presente ensayo, uno abogado y el otro economista, estamos unidos por el interés de desarrollar una adecuada metodología de análisis costo-beneficio (ACB) para aplicarla en el Poder Legislativo. En tal sentido, expresaremos nuestras posiciones coincidentes respecto de esta problemática.

En tal sentido, consideramos que —parafraseando a importantes pensadores del Análisis Económico del Derecho (AED) como Cooter y Ulen (1998)— las disciplinas jurídicas y económicas no deben ser enemigas irreconciliables sino que se deben establecer alianzas estratégicas entre ellas que permitan una mayor comprensión de las materias jurídicas y económicas que se entrelazan en el quehacer diario y en la construcción de la ley y demás normas jurídicas.

No debemos olvidar que la economía se encarga de evaluar la asignación de recursos escasos e intenta —muchas veces, consiguiéndolo— predecir la conducta humana a través de diversas metodologías. El derecho, en su caso, tiene como una de sus funciones fundamentales la regulación de la conducta humana y por ende de la sociedad, a través de la normatividad jurídica. Esta interrelación disciplinaria, que se basa en el modelo del Análisis Económico del Derecho (AED), no busca reemplazar el razonamiento jurídico sino complementarlo y ampliar sus perspectivas para que, al decidir una controversia jurídica, no sólo se tomen en cuenta los asuntos de esta naturaleza, sino también el impacto económico social que esta decisión acarrea.

Por ello, los congresistas, sus asesores en todas las disciplinas (sociólogos, ingenieros, administradores, contadores, lingüistas, educadores, etc.) y el personal del Servicio Parlamentario deben estar debidamente preparados y capacitados para proponer y aprobar leyes con criterios de racionalidad, buscando siempre la eficiencia integral de la norma.

En relación con lo manifestado, debemos decir que los autores hemos participado, recientemente, en la investigación *Balance y perspectivas de la aplicación del Análisis Costo Beneficio ACB en los proyectos de ley del Congreso de la República* (PUCP 2014) y, asimismo, hemos actuado en calidad de docentes-tutores en el *Curso especializado de ACB* dictado por el economista Armando Cáceres Valderrama en el marco del Proyecto de Fortalecimiento de las capacidades de evaluación de iniciativas legislativas en el Congreso de la República del Perú, suscrito con el Consorcio de Investigación Económico y Social (CIES) y la Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

Por ello, queremos poner a disposición de las personas interesadas nuestros conocimientos sobre esta materia con miras al fortalecimiento de la institucionalidad parlamentaria.



## II. ASPECTOS CONCEPTUALES Y DOCTRINARIOS DEL ACB

### ¿Qué es el Análisis Costo-Beneficio?

Para responder esta interrogante recurriremos a la definición que han efectuado diferentes personalidades e instituciones sobre el particular.

Para Eduardo Contreras (2004) La evaluación de proyectos, o evaluación de inversiones, o análisis costo-beneficio:

*[...] consiste en comparar los costos (de inversión y operación) del proyecto con los beneficios que este genera, con el objeto de decidir sobre la conveniencia de su realización. Para poder llegar a comparar los costos con los beneficios, previamente es necesario identificarlos, medirlos y valorarlos. La identificación de costos y beneficios, consiste en determinar, en forma cualitativa, los impactos positivos y negativos que genera el proyecto. (p. 9).*

La Comunidad Europea, en una *Guía de Análisis Costo-Beneficio* señala que el ACB es

*[...] un planteamiento teórico aplicado a toda evaluación sistemática cuantitativa de un proyecto público o privado, para determinar si éste es oportuno desde una perspectiva pública o social y en qué medida. (pág. 142)*

Para Ortiz de Zevallos y Guerra García (1998, 15) el ACB «es un marco conceptual que se utiliza extensamente en la evaluación de diversos tipos de proyectos públicos [...]». Asimismo, señalan que proyecto público es una definición de carácter genérico que agrupa un amplio conjunto de proposiciones de normas o medidas de política de diferente clase.

Para García S. Nieves (2007) el ACB:

*Es un método dirigido a identificar y cuantificar los efectos de las medidas regulatorias en comparación con los problemas que se pretenden resolver. Para que la regulación realmente se justifique ante la presencia de fallos de mercado, se debe probar que sus beneficios superan los costes. El ACB tiene como objetivo el cálculo en términos monetarios de los costes de una política y de los beneficios que se esperan conseguir. (p. 51).*

A su turno, Guerra García y Jáuregui Lanbruschini (2008) sostienen que el ACB:

*Es una metodología muy potente, aplicable a todos los proyectos de inversión privados y públicos, como reforestación de bosques, redes viales, construcción de represas, construcción de canales de irrigación de tierras, construcción de edificios y otros proyectos, incluso aquellos que incorporan aspectos de difícil cuantificación como el impacto ambiental. También permite realizar análisis de políticas públicas como arancelarias, tributaria, crediticia, de subsidio, de inversión social, etc. Asimismo, es útil para el estudio de modificaciones de procedimientos y en proyectos que tengan que ver con los llamados costos de transacción. Pero los proyectos de normas que se presentan en el Congreso de la República no necesariamente requieren la aplicación plena de la metodología convencional, pues no todos tienen efectos cuantificables que cambian de forma sustantiva a través del tiempo (p. 9).*

Sobre este mismo tópico, Mejía Trujillo (2008) señala que el ACB es una herramienta para tomar decisiones y que, asimismo, sirve para saber qué acciones son más convenientes para una persona o para la sociedad en su conjunto. Refiere también a Cantó Leandro el cual entiende que el ACB es «una manera de saber si un acto cualquiera produce más beneficios para quienes lo realizan que lo que le puede costar» (p. 14). También considera que en la teoría microeconómica el ACB sirve para explicar diversos postulados que se plantean en el estudio del comportamiento de los agentes económicos (individuos, empresas, Estado, etc.) y que estos agentes hacen un ACB antes de realizar cualquier acción en el mercado, con la finalidad de tomar decisiones eficientes aprovechando de la mejor manera y al menor costo los recursos escasos existentes en la economía. También refiere a Fernández-Baca al señalar que:

*[...] todos, aun si darnos cuenta, estamos aplicando el principio del costo-beneficio para tomar decisiones. Hacemos una cosa sólo si el beneficio que obtenemos con ella es por lo menos igual a su costo de oportunidad» (p. 14).*

En resumen, se señala que el ACB es una técnica, un método, una herramienta, una metodología, un marco conceptual, un concepto que se utilizan para tomar decisiones teniendo en cuenta los costos y los beneficios de las acciones propuestas. Se considera, igualmente, que pueden usarse para evaluar proyectos de inversión; que se no se puede utilizar un ACB pleno para evaluar proyectos de ley en razón de que no todos tienen efectos cuantitativos; que es un instrumento para evaluar políticas públicas; que es un

concepto que está en toda la conducta humana y en toda toma de decisiones; y que es realizado por todos los agentes económicos, llámense individuos, empresas y Estado y que, a veces, se hace de manera automática, aun sin darse cuenta, antes de tomar una decisión. En fin, existen definiciones desde las más simples hasta las más complejas pero lo más interesante de esta metodología es que se emplea para tomar decisiones en acciones públicas o privadas.

Así, pues, la utilidad de un ACB en las propuestas legislativas es posibilitar la toma de decisiones en el debate parlamentario. Por ello nos permite: a) obtener información cuantitativa o cualitativa y aplicarla al análisis de la propuesta; b) identificar a los beneficiarios directos e indirectos de la propuesta y a quienes perjudica; c) identificar el costo directo e indirecto de la propuesta y si es posible calcular su proyección para el mediano y largo plazo cuando sea necesario; d) definir la magnitud de los beneficios o costos no cuantificables; y e) evaluar ganadores y perdedores con la propuesta y cuál es su impacto en la población.

### **III. ¿SE JUSTIFICA LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA?**

Esta interrogante nos viene persiguiendo desde los orígenes de los Estados modernos; especialmente, desde la primera revolución industrial y la aparición de la moderna teoría económica y su principal mentor, Adam Smith (1723-1790), y de su obra *La Riqueza de las Naciones*, hasta nuestros días, y que se han vuelto a repetir en el Congreso peruano, con ocasión del dictado del «Curso Análisis Costo-Beneficio de las leyes», realizado por el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

Definitivamente, la respuesta a esta interrogante no deja de tener ingredientes de orden ideológico cuando observamos que los que defienden la no intervención del Estado en la economía se adscriben a la corriente liberal encabezada por Adam Smith con su *laissez-fair, laissez-passer*; más modernamente, el neoliberalismo. Ellos optan por un Estado pequeño y por la eliminación de cualquier tipo de legislación que establezca trabas al libre mercado (la mano invisible).

Desde otro punto de vista, tenemos la ideología socialista con todas sus variantes. Su principal ideólogo fue Carlos Marx (1818-1883), con su obra más representativa *El Capital*. Se procura, según esta tendencia, tomar el poder político y, por ende, la economía, para eliminar todo tipo de forma empresarial capitalista.

Asimismo, en la primera mitad del siglo XX, se fortaleció el modelo keynesiano dentro del liberalismo. Fue propuesto por John Maynard Keynes (1883-1946), en su obra *Teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero*. En ella proponía la intervención

del Estado en la economía en situaciones especiales. Este modelo —si bien solucionó la crisis económica de 1929 de los estados occidentales— colapsó con la crisis del petróleo en la década de 1970. Por entonces predominó la corriente monetarista propuesta por Milton Friedman (1912-2006), que proponía la instauración del neoliberalismo y la lucha contra la inflación.

Muchos pensadores como Hobbes, Rousseau y otros han expresado que el Estado fue creado mediante un *contrato social* por el cual las poblaciones entregaban parte de su libertad al recién creado *leviatán* a cambio de seguridad, ya que el estado natural del hombre era el de la barbarie, el caos, la violencia y la muerte (*homo homini lupus*). Como consecuencia de ello, se facultó al Estado a que interviniera regulando sus conductas y estableciendo orden; asimismo, sancionando a los que no se sometieran (la violencia legítima). Sin embargo, este mandato fue desbordándose convirtiendo al Estado en un tirano opresor de sus creadores, los individuos.

En el marco del curso especializado de ACB —y después de un importante intercambio de puntos de vista de los docentes con distinguidos profesionales del Servicio y la Organización Parlamentaria— se concluyó que el Estado también interviene por razones de interés público, cuando el mercado y el marco regulatorio no pueden resolver un problema identificado dentro de un periodo de tiempo razonable y existen riesgos y consecuencias de no tomar ninguna acción.

En la actualidad, casi todos los países aceptan la intervención del Estado en la economía, pero el grado de intervención es muy diferente dependiendo del país en el que nos encontremos.

De acuerdo a la sistematización realizada por Cáceres Armando (2017), las causas del problema pueden estar relacionadas con los siguientes factores:

A. Fallas de mercado; entre ellas, las relacionadas con:

- a) *Externalidades*. Se producen cuando los precios de mercado no reflejan los costos y beneficios asociados a una actividad de producción o consumo. En estos casos, los productores o consumidores adoptan decisiones basadas en precios que no reflejan los costos verdaderos de los bienes y servicios.
- b) *Bienes públicos*. Son los casos de seguridad, defensa o salud pública, que no solo benefician a los que contribuyen con sus impuestos o asumen el costo de financiar la provisión de los bienes y servicios (por ejemplo, los servicios de salud pública) sino que también generan beneficios a otros consumidores que no han contribuido o que no están dispuestos a pagar por ellos. En estos casos, no puede excluirse del consumo

a aquellos que no están aportando recursos para su producción, lo que lleva a que la provisión de estos bienes y servicios sea insuficiente y existan problemas de calidad. El Estado puede, en estos casos, asegurar la producción de los bienes públicos a través del presupuesto público (por ejemplo, seguridad o defensa) o estableciendo requisitos para el acceso universal a coberturas de salud médica.

- c) *Falta de competencia en los mercados.* Son los casos en los que existen productores que pueden imponer precios de venta que superan en exceso sus costos de producción y no existen competidores que puedan aprovecharse de estos elevados márgenes de venta. En estos casos, los consumidores pueden verse afectados por el pago de precios elevados o porque deben comprar bienes que no satisfacen sus expectativas de consumo. También puede darse el caso de que los competidores decidan ponerse de acuerdo para fijar, en forma coordinada, sus precios o las condiciones de venta, sin preocuparse de competir por la preferencia de los consumidores. En tal situación se afirma que existen problemas en los mercados por falta de competencia, ya que los precios no reflejan las estructuras de costos y los consumidores se ven obligados a aceptar productos que no satisfacen sus expectativas de precios o calidad.
- d) *Inexistencia de mercados.* En economías en desarrollo, como la peruana, puede que no existan mercados que atiendan las necesidades específicas de las empresas y de los consumidores. Este es el caso de los servicios de calidad y acreditación —que promueven el Instituto Nacional de Calidad (Inacal) o el Ministerio de la Producción— para mejorar el entorno productivo de las empresas y hacerlas más competitivas. En cuanto a los consumidores, el Estado puede proveer servicios para la población con discapacidades o con requerimientos especiales de salud o educación.
- e) *Asimetrías de información.* Estas se producen cuando los agentes económicos no cuentan con la misma información o con información adecuada al momento de tomar las decisiones de producción o consumo. Esto conlleva problemas de confianza al momento de contratar con empresas, ya que estas podrían no cumplir con las promesas hechas a los consumidores o proveedores. También podría producirse que las empresas no cuenten con mecanismos legales para exigir el pago por la entrega de sus productos. En tales circunstancias, el Estado puede intervenir apoyando a los consumidores a través de regulaciones de transparencia y de etiquetado de los productos que se comercializarían en el mercado. En cuanto a los productores, se puede garantizar el pago de las deudas a través del sistema de justicia o de centrales de información de deudores como las que administra la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

### B. Fallas regulatorias

Se producen cuando no se identifica, en forma adecuada, una acción de política —que en su momento podría parecer justificada— y se presentan problemas al momento de implementarla. En estos casos, a pesar de haberse aprobado cambios normativos, no se logra finalmente resolver los problemas identificados. Los problemas podrían haberse originado por errores de diagnóstico o en el proceso de implementación de las normas. Esto podría explicarse por mala asignación de recursos presupuestales o vacíos en el marco regulatorio. En cualquier caso, lo deseable es evaluar los impactos negativos que hubieran podido generarse y proponer nuevas alternativas de solución para el problema.

### C. Objetivos de política social

En algunos casos, podría haberse identificado una solución que se consideraba eficiente, pero que entraba en conflicto con otros objetivos de política social como equidad, cohesión social, distribución de la riqueza e ingreso, discriminación, derechos humanos, etc. Lo deseable en esta situación sería revisar el análisis de los impactos distributivos y, a través de procesos de consulta pública, elaborar nuevas propuestas normativas.

### D. Sesgos de comportamiento

Un último problema se da cuando los individuos muestran sesgos de comportamiento que los llevan a actuar en forma irracional, no optando por la solución más conveniente. En estos casos, se propone introducir incentivos para que los individuos tomen las decisiones correctas. Asimismo, en este marco, se explican los requerimientos para que los trabajadores contribuyan a sistemas previsionales que les aseguren una pensión en la vejez o a regulaciones para que las empresas aseguren un ambiente seguro en el trabajo.

De todo lo antes mencionado, podemos concluir que sí es necesaria la intervención del Estado en la Economía. La profundidad de dicha intervención se encuentra en relación con la política económica que desarrolla cada uno de los Estados. Consideramos que el objetivo de la intervención del Estado debe ser razonablemente equilibrado entre la eficiencia y la equidad de la sociedad.

## **IV. EL ACB Y LA ESCUELA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO**

El ACB tiene que ver mucho con la elaboración de la futura norma legal. Es en este punto donde se intersecan la ciencia económica y el derecho en la formación de las leyes. La economía se pone al servicio del derecho con el objeto de conocer los impactos económicos de las futuras leyes.

Para ello, el AED posee una metodología basada en un ACB —para convertir en números el Derecho— la cual tiene que ver con la justicia, con la conducta humana y con los valores. La relación entre el derecho y la ciencia económica tiene por finalidad legislar de manera eficiente y fundamentada buscando el bienestar de la sociedad.

Al respecto, Bullard G. (2003) sostiene que:

*Lo que se persigue es evitar que los sistemas jurídicos, a la hora de legislar, generen desperdicios. Y, como dice Calabresi, desperdiciar en una sociedad donde los recursos son escasos, es injusto. Lo que busca es, por tanto, un Derecho que, sin olvidar otros aspectos a los cuales se deba, sea un Derecho eficiente, es decir, un Derecho que evite el uso inadecuado de los recursos, creando incentivos de conducta correctos para lograr ese fin. (p. 39)*

El AED es una corriente, dentro de la teoría del derecho, que aplica métodos de la ciencia económica para explicar el efecto de las leyes. Para el autor antes citado, lo:

*[...] único que persigue es aplicar los métodos de la ciencia económica al derecho [...] se trata de una metodología o la aplicación del método económico para entender las instituciones legales. (pp. 37 y 38).*

A su vez, para Robert Cooter y Thomas Ulen (2002, 26), el AED es un tema interdisciplinario que reúne dos grandes campos de estudio y facilita un entendimiento mayor de ambos.

El AED apareció aproximadamente en 1960 en los Estados Unidos y se extendió muy rápidamente a diferentes países. Entre sus principales exponentes podemos mencionar los premios Nobel Ronald Coase y Gary Becker, y los jueces Guido Calabresi y Richard Posner; además Andrés Roemer, Bruce Benson, Robert Cooter, Henry Manne, William Landes, A. Mitchell Polinsky y Ugyen Rangdol.

En el Perú, aparece en 1980 con los trabajos del Instituto Libertad y Democracia sobre la informalidad. Luego, a inicios de los noventa, se dan publicaciones de artículos en revistas jurídicas como *Themis y Ius Et Veritas*, seguidas de traducciones al español especialmente de textos de Guido Calabresi, Ronald Coase, Richard Posner, George Priest y Richard Epstein, entre otros. Posteriormente, se extendió a diferentes entidades como la Universidad de Lima; la Pontificia Universidad Católica del Perú; la Universidad de Ciencias Aplicadas (UPC); el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi); el Organismo Supervisor de

la Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel); el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran); la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass); el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinermin); y el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri). En el Poder Ejecutivo se utilizó entre 1991 a 1993 para implementar una serie de reformas. En el Congreso, a través de la metodología del ACB, se incorpora en su reglamento desde 1993.

## V. EL ACB SU APLICACIÓN EN MATERIA LEGISLATIVA. EL CASO PERUANO

La metodología del ACB se inserta en el Reglamento del Congreso Constituyente Democrático en 1993. En su artículo 38 se preceptúa que

*El estudio de los proyectos de ley por el Comité de Asesoramiento, a solicitud del Presidente del Congreso o de cada Comisión, incluye un análisis costo-beneficio de la norma y de su viabilidad técnica y económica, así como un informe jurídico [...]*

Así, pues, por ese entonces, el ACB no era considerado como requisito para presentar un proyecto de ley, pero si se dispone que, a pedido, se incluya en el estudio del proyecto.

Actualmente, el Reglamento del Congreso, en su artículo 75, ya lo considera como requisito obligatorio:

*Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales. [...] (El resaltado es nuestro)*

Posteriormente, en la Ley 26689, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, y en su Reglamento el Decreto Supremo 008-2006-JUS—además de describir su utilidad— se lo considera obligatorio para todas las entidades de la administración pública, respecto a los anteproyectos sobre normas de desarrollo constitucional; leyes



orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

### **El ACB en el Manual de Técnica Legislativa**

El Manual de Técnica Legislativa (MTL) es un documento de suma importancia para la elaboración de las leyes porque establece estándares uniformes para la construcción de estas. Dicho documento fue objeto de acuerdo de la Mesa Directiva el 12 de abril de 2013.

En el ítem VI de dicho Manual, NECESIDAD Y VIABILIDAD DE LA LEY, en su literal E. Análisis Costo Beneficio (costo de oportunidad), se pregunta cuánto se pierde y cuánto se gana en términos sociales, políticos y económicos. Asimismo, en literal F, Evaluación social y política de la viabilidad del proyecto de ley, el MTL se refiere a la previsión de los efectos sociales y políticos que puede generar la aprobación de la iniciativa. De igual manera, en el literal G expresa su preocupación por identificar quiénes impulsan externamente el proyecto de ley y quiénes son destinatarios.

Igualmente, en el ítem VII, PROYECTO DE LEY, numeral 4, Exposición de motivos, numeral iii) se incluye el análisis costo-beneficio (costo oportunidad). También en el ítem VIII, DICTAMEN, numeral 7), Análisis de la propuesta, literal d), se refiere el Análisis Costo-Beneficio (costo de oportunidad), al que lo considera como el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Asimismo, señala que en el ACB se informa y demuestra que el impacto de la propuesta normativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia.

Como se observa, en el Manual de Técnica Legislativa se ha adicionado, como un referente del ACB, el costo de oportunidad, término económico que consiste en cualificar o cuantificar las alternativas que dejamos de lado por asumir una determinada decisión económica, lo cual puede suceder en cualquier ámbito, el familiar, empresarial, de entidades públicas, Estado, etcétera. El costo de oportunidad no solo es válido para la sociedad en su conjunto sino también para cada una de las personas cuando toma decisiones sobre lo que consume.

Para uno de los fundadores del AED

*[...] el costo de oportunidad es el beneficio sacrificado al emplear un recurso de tal modo que impida su uso para alguien más. Veamos otros dos ejemplos del costo de oportunidad: 1) El costo principal de la educación superior son los ingresos que ganaría el estudiante*

*si trabajara en lugar de asistir a la escuela; este costo es mayor que el costo de la colegiatura. 2) supongamos que los costos de mano de obra, capital y materiales de un barril de petróleo son en total solo \$ 2.00, pero que, en virtud de que el petróleo de costo bajo se está agotando rápidamente, se espera que dentro de diez años cueste \$ 20.00 la producción de un barril de petróleo. El productor que conserve su petróleo todo este tiempo lo venderá entonces a \$ 20.00. Esa suma de \$20.00 es un costo de oportunidad de la venta del petróleo. En el presente, aunque no un costo de oportunidad neto, porque si el productor se espera para vender su petróleo perderá el interés que hubiera ganado vendiendo ahora e invirtiendo el dinero».* (POSTNER, p. 14)

En materia de propuesta legislativa, el costo de oportunidad informaría sobre la importancia de la iniciativa respecto de su no aprobación. Serían parte del costo de oportunidad los aspectos negativos y perniciosos para determinados sectores o para la sociedad en su conjunto (beneficio o perjuicio social neto), que podrían ser cuantificados o no, de seguir manteniéndose la situación vigente, si no se aprobara la propuesta legislativa.

Esta edición del Manual de Técnica Legislativa, respecto del costo de oportunidad, coincide con la propuesta de modificación del Reglamento respecto al ACB, que analizaremos en el siguiente ítem, y con la Guía del ACB legislativo, los que tienen como finalidad flexibilizar el requisito reglamentario que, muchas, veces es considerado, por los actores que tienen iniciativa legislativa, como una rigurosa y compleja metodología que requiere de economistas, estadígrafos y econométristas para su presentación.

### **Propuestas de modificación del Reglamento del Congreso, en materia de ACB**

Existe un importante documento de diciembre de 2006, publicado en la página web del Congreso, denominado Anteproyecto del Reglamento del Congreso de la República, cuya autoría corresponde a José Elice Navarro. En él se considera al Análisis Costo-Beneficio en los siguientes términos:

*Artículo 66º.- [...]*

*[...] 3. Los proyectos de ley y resolución legislativa, cualquiera sea su origen, deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expresen sus fundamentos, el análisis costo beneficio, el estudio del impacto sobre la legislación nacional y, cuando corresponda,*

*un estudio sobre su incidencia ambiental y en asuntos de género, y una nota sobre su vinculación con la agenda legislativa del periodo anual de sesiones. El análisis de costo beneficio puede limitarse al de costo de oportunidad, no necesariamente al estudio del impacto económico-financiero de la futura ley. Estos requisitos pueden ser dispensados por motivos excepcionales por la Junta de Portavoces, con el voto representativo favorable de más de la mitad del número legal de congresistas».*

Consideramos relativamente acertada dicha propuesta al indicar que el ACB puede limitarse a lo que ya analizamos con anterioridad (el costo de oportunidad) y no obligatoriamente a un complejo análisis del impacto económico financiero de la futura ley. Creemos, asimismo, que esta flexibilización no se debe generalizar a todos los proyectos de ley sino a las propuestas que no tengan incidencia económica financiera. Sí se mantiene la obligación del ACB, para los proyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reforma del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con la política social y ambiental; coincidiendo de esta manera con el Reglamento de la Ley Marco para la producción y Sistematización Legislativa.

## VI. METODOLOGÍAS DE ACB APLICADAS

Hacer un ACB ha sido siempre una preocupación para diversas instituciones. Por ello, en diferentes momentos, se ha tratado de elaborar una guía o una metodología para su utilización por los asesores o funcionarios de las diferentes entidades públicas a fin de desarrollar una fórmula más sencilla del ACB en los proyectos de ley. Entre ellas tenemos las siguientes:

### **Instituto Apoyo 1998**

La metodología propuesta por Ortiz de Zevallos y Guerra García del Instituto Apoyo (1998), con la colaboración de USAID, fue una de las primeras que se elaboró con el fin de facilitar la aplicación de la metodología del ACB a los proyectos de ley.

En tal sentido, dicho Instituto desarrolló cuatro casos prácticos de aplicación de tal metodología, plasmando una primera adecuación de la técnica pura del ACB al caso de proyectos de inversión y también, en lo que corresponde, a proyectos de normas. La guía para hacer un ACB de los proyectos de inversión es más rigurosa que la guía de proyectos de normas, porque incluye variables, como ajustar precios de mercado, evaluar proyectos en diferentes periodos de tiempo y la tasa de descuento apropiada.

En cuanto a la metodología para hacer un ACB aplicable a los proyectos de normas legales, sus procedimientos son menos rigurosos. Se inicia identificando a los ganadores y perdedores, estimando sus efectos, señalando un orden de magnitud, evaluando las consideraciones redistributivas y se culmina con un cuadro que permite ver a los ganadores y perdedores de manera rápida.

### **Comisión Andina de Juristas (2002)**

Esta comisión, a través de su Manual Parlamentario publicado en el 2002, propone una metodología considerando que el legislador no sigue una pauta homogénea ni una metodología para dilucidar los costos y beneficios de sus proyectos de ley. En la metodología que se propone se considera necesario que esta evaluación atraviese varias instancias: la evaluación por el autor del proyecto; por la comisión dictaminadora con apoyo del sector público y privado; y por el pleno en el debate sobre el proyecto dictaminado.

### **Javier Tantaleán Arbulú (2004)**

Javier Tantaleán Arbulú (2004) elaboró una propuesta de Manual Análisis Costo-Beneficio de los proyectos de ley, como parte del trabajo de la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY), con el financiamiento de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID). Su finalidad era brindar asistencia técnica para apoyar al proceso de fortalecimiento del Congreso de la República del Perú.

En dicho Manual se considera conveniente someter al proceso de ACB solo a aquellas propuestas que, por su naturaleza o importancia, así lo ameriten, tomando como ejemplo las siguientes categorías: a) propuestas de normas de desarrollo constitucional; b) propuestas de leyes orgánicas o de reforma del Estado; c) propuestas de leyes que tengan que ver con aspectos económicos, productivos o tributarios; y d) propuestas de leyes relacionadas con aspectos sociales o ambientales. Para desarrollar el ACB, relacionado con estas propuestas, se propuso cuatro categorías (anexos) en las que se incluyen los efectos cuantitativos y cualitativos de la misma.

Las propuestas no comprendidas en las categorías mencionadas presentarán un formato más sencillo, denominado Perfil Básico ACB, el cual contiene lo siguiente: a) Información básica sobre el proyecto de ley para su discusión y posterior debate; y b) La sustentación de la norma que deberá explicitar sus alcances, implicancias y consecuencias identificando a los potenciales beneficiarios y perjudicados por la propuesta, en forma clara y sencilla. Este perfil sería aplicable para las propuestas provenientes de municipios, colegios profesionales, ciudadanos que ejercen el derecho a iniciativa conforme a ley. En su esquema se deben considerar los efectos sobre los actores, el impacto económico y el impacto social.

## La Guía del ACB Legislativo

En el mes de marzo de 2005, el Servicio Parlamentario analizó la problemática del Congreso en busca de mejorar la calidad de las leyes. Así, se detectó que una gran cantidad de proyectos de ley no presentaban el requisito del ACB y ello no permitía ver los sectores beneficiados o perjudicados por la propuesta. Asimismo, muchos de ellos eran archivados de plano, por lo complejo y técnico de su cumplimiento.

Asimismo, se formaron diferentes grupos de estudios y tuvimos la suerte de integrar uno que analizó esta materia. Estaba integrado, además de distinguidos secretarios técnicos como el Ing. Luis Mejía, por el Dr. José Abanto, ex Oficial Mayor del Congreso de la República, entre otros. Todos coincidimos en que la metodología que se aplicaba era muy compleja y muy técnica y que los despachos congresales no tenían accesos a data e información económica necesaria. Por ello se propuso una metodología más simplificada y amigable, de fácil acceso a los proponentes y se elaboró la *Guía de Orientación del Análisis Costo Beneficio Legislativo conocido como ACBL*, que se encuentra publicada en la web del Congreso. (Cf. [http://intranet.congreso.net/analisis\\_costo\\_beneficios/GUIA\\_ANALISIS\\_COSTO\\_BENEFICIO\\_ACBL\\_2006.pdf](http://intranet.congreso.net/analisis_costo_beneficios/GUIA_ANALISIS_COSTO_BENEFICIO_ACBL_2006.pdf))

*Dicha Metodología contempla seis pasos simplificados:*

*Primero. Determinar el contexto de la iniciativa*

*¿Cuál es el contexto en que se desarrolla la iniciativa legislativa?*

*Segundo. El objetivo de la propuesta.*

*¿Cuál es el objetivo de la proposición legislativa?*

*Tercero. El contenido de los cambios*

*¿En qué aspectos concretos se produciría un cambio en el ordenamiento legal actual, si se aprobará esta disposición?*

*Cuarto. Identificación de los actores*

*¿Cuáles son las entidades o grupos y/o sujetos que estarán involucrados como consecuencia de la aprobación de esta disposición de la norma legal?*

*Quinto. Análisis*

*¿El efecto de este cambio en la legislación afectaría a las entidades, grupos y/o sujetos involucrados, como un impacto o corresponde a una transferencia económica entre estos?*

*Sexto. Presentación de resultados (Cf. Guía 2005, pp. 3-5)*

Igualmente, se presenta un balance aplicable a cada entidad, grupo o sujeto involucrado o la transferencia económica en la que se encuentre comprendido con identificación de si estos le son positivos o negativos. Algunas metodologías consideran necesario hacer un balance final que permita establecer las ganancias netas para la sociedad. (¿Mejora la sociedad con esta Ley?).

Los que participamos en la elaboración de esta amigable metodología del ACB Legislativo nos sentimos satisfechos porque, si bien no se ha aplicado mayoritariamente en la elaboración de proyectos de ley, su uso ha sido principalmente aplicado en la elaboración de dictámenes por la comisiones ordinarias del Parlamento y porque ha sido considerado como un procedimiento claro y como modelo en la Guía de Técnica Legislativa aplicada en las entidades del Poder Ejecutivo.<sup>3</sup>

### **Poder Judicial. Guía metodológica para la elaboración de iniciativas legislativas**

El Poder Judicial (setiembre de 2007) publicó una guía metodológica —elaborada por el Centro de Investigaciones Judiciales— con el objeto de coadyuvar a la reforma y mejora del sistema judicial. Allí se señala que el:

*[...] propósito de la guía metodológica, es que sirva de referencia y se constituya en una herramienta de ayuda para los Magistrados en la elaboración de proyectos de Ley, no pretendiendo imponer reglas de técnica legislativa de carácter obligatorio, sino por el contrario sirva de instrumento ilustrativo y orientador para jueces de los diferentes niveles existentes en el país. (pág. 4)*

Esta Guía en su punto 6, referido a las partes de la iniciativa legislativa, sostiene que esta debe contener una exposición de motivos, *análisis costo-beneficio* y el efecto de la vigencia de la norma en nuestra legislación nacional. En lo que corresponde específicamente al ACB, considera que la iniciativa legislativa tendrá un enfoque socio-económico que busque el máximo beneficio a un menor costo, estableciendo tanto la viabilidad y efectividad de los beneficios de la propuesta legislativa en el corto, mediano o largo plazo, como sus efectos multiplicadores.

---

3 Cf. *Guía Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 3ra. edición.

### **Asociación Civil Transparencia. Guía para la evaluación de proyectos de ley (2008)**

En el año 2008, Guerra García y Jáuregui Lambruschini, de Transparencia, elaboraron la *Guía para la evaluación parlamentaria de proyectos de ley: razones, propuestas y pautas técnicas*. El objetivo de la Guía es servir como herramienta de trabajo para congresistas y asesores parlamentarios que, en su trabajo cotidiano, requieren contar con pautas operativas que ayuden a incrementar la calidad de la producción legislativa.

Se trata de una guía básica que propone elaborar un ACB no muy complejo y que se inicia identificando el problema y contextualizándolo; seguidamente se realiza una tormenta de ideas (haciendo referencia al Manual para ACB propuesto por Javier Tantaleán), se clasifica los efectos, se elabora una matriz de involucrados, se identifica a los ganadores y perdedores, se cuantifica los efectos y se hace un análisis integral.

### **VII. ¿POR QUÉ NO SE APLICAN ADECUADAMENTE LAS DIVERSAS METODOLOGÍAS DE ACB EN LA ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY?**

Diferentes ensayos (Haro Julio (2012), Hernández De la Cruz, Roberto (2014) y otros especialistas e instituciones) han demostrado, sobre la base de un análisis de material empírico, la inadecuada aplicación de un ACB en las propuestas legislativas, señalando una serie de causas y proponiendo algunas recomendaciones para simplificar las metodologías.

Por ello, coincidimos con Arias Schreiber, Félix y otros (2014) en que las razones por las cuales no se ha venido aplicando de manera satisfactoria la metodología del ACB en los proyectos de ley se debería a las deficiencias metodológicas por su complejidad y tecnicismo metodológico los que, además, no facilitan la evaluación de todo tipo de impactos legales, especialmente cuando se trata de cuantificar bienes sin precio en el mercado.

Dichos autores, advierten también deficiencias en la implementación del ACB por el propio Parlamento. Así se evidencia en el artículo 75 del Reglamento cuyo texto sobre esta materia es poco flexible en tanto establece la obligación de acompañar a la proposición de ley de un *ACB convencional*, sin admitir otras variantes metodológicas o enfoques para la evaluación de impactos legislativos. Asimismo, no existe un acceso adecuado a información estadística y bibliográfica, y hacen falta más especialistas parlamentarios que conozcan la metodología del ACB.

Adicionalmente, entendemos que hay otras causas que podrían explicar la inaplicación de esta metodología, pasando por la falta de difusión; alta rotación de asesores; carencia de un perfil adecuado del asesor contratado; dispersión del tiempo laboral del asesor; y falta de cultura para hacer un ACB; urgencia del pedido y tramitación de las propuestas; criterio cuantitativo para la función legislativa; ausencia de transparencia, entre otros. A continuación se describen estos factores.

- *Falta de difusión.* Existen diferentes metodologías no muy difundidas, lo que impide advertir que no existe una política de difusión de estas metodologías con la finalidad de lograr que el análisis de una iniciativa se efectúe con mayor transparencia y rigurosidad.
- *Alta rotación de asesores.* Existe una alta rotación de asesores tanto en los despachos de los congresistas como, aunque en menor grado, en las comisiones. En estas, cada año eligen a un nuevo presidente y el presidente elige a sus asesores de confianza y también a sus asesores del Servicio Parlamentario. Esta rotación anual no garantiza la continuidad y no permite la especialización.
- *Perfil del asesor contratado.* El perfil del asesor que se contrata para coadyuvar al congresista solo tiene como requisito ser profesional y no necesariamente ser economista, abogado, experto en estadísticas, especialistas en análisis económico del derecho y poseer experiencia en técnicas para elaborar ACB.
- *Dispersión del uso del tiempo laboral del asesor.* El asesor del congresista desarrolla sus funciones en diferentes aspectos: dedicación a temas del despacho; al trabajo de las comisiones a las que pertenece el congresista (que pueden ser hasta cinco); a preparar reportes e informes de los temas priorizados en la agenda del Pleno del Congreso cuando el congresista es convocado, y a la elaboración de proyectos de ley; y cuando este lo solicita. En este contexto, el tiempo para el asesor es su enemigo para investigar y cómo hacer un buen ACB.
- *Falta de cultura para aplicar el ACB a las propuestas.* Existen diversas metodologías no solo en el Poder Legislativo sino también en el Poder Ejecutivo y en el Poder Judicial. Sin embargo, a pesar de que existe el marco legal que obliga hacer este análisis, los asesores solo cumplen, en su mayor parte, con la formalidad. En todo caso, debería de contratarse a consultores para desarrollar el ACB que corresponde a las propuestas.
- *Urgencia de las propuestas.* Considerando que hacer un ACB puede ser una técnica muy laboriosa y complicada, y que existe siempre la posibilidad de que hayan propuestas urgidas por la coyuntura y remitidas con carácter de urgente, puede darse el caso de presentación de iniciativas con un ACB poco desarrollado.



- *Criterio cuantitativo para la función legislativa.* La exigencia de presentar las propuestas en el menor tiempo posible estaría jugando en contra de la utilización de las metodologías del ACB; en especial, si se tiene en cuenta que, en muchos casos, la evaluación del trabajo de los congresistas se ha realizado en función a la cantidad de su producción legislativa. Este factor sería un aliciente para presentar una mayor cantidad de proyectos de ley, en el menor tiempo posible, con descuido del ACB.
- *Ausencia de transparencia.* Elaborar un ACB más riguroso de la propuesta ocasionaría que se sincere y transparente esta. Asimismo, puede reflejar con claridad la existencia de iniciativa de gasto, hecho que impediría la viabilidad de la propuesta normativa. Por ello, podría considerarse *más conveniente* no desarrollar a fondo los *efectos económicos, sociales y ambientales que tenga impacto el proyecto de ley.*

### VIII. ¿SE APLICA EL ACB LEGISLATIVO EN LOS DICTÁMENES QUE APRUEBAN LAS COMISIONES ORDINARIAS? CONTRASTACIÓN EMPÍRICA

Para evaluar si los dictámenes que aprueban las comisiones ordinarias contienen el ACB en sus sustentos, hemos tomado una muestra de 182 dictámenes, de las veinticuatro comisiones, elaborados en los periodos 2006-2011, 2011-2016, y 2016-2017. El conjunto de ellos viene a ser aproximadamente el 10% del total de dictámenes aprobados en esos periodos, con excepción del último que representa aproximadamente solo un 43% del total.

#### A) Dictámenes con ACB

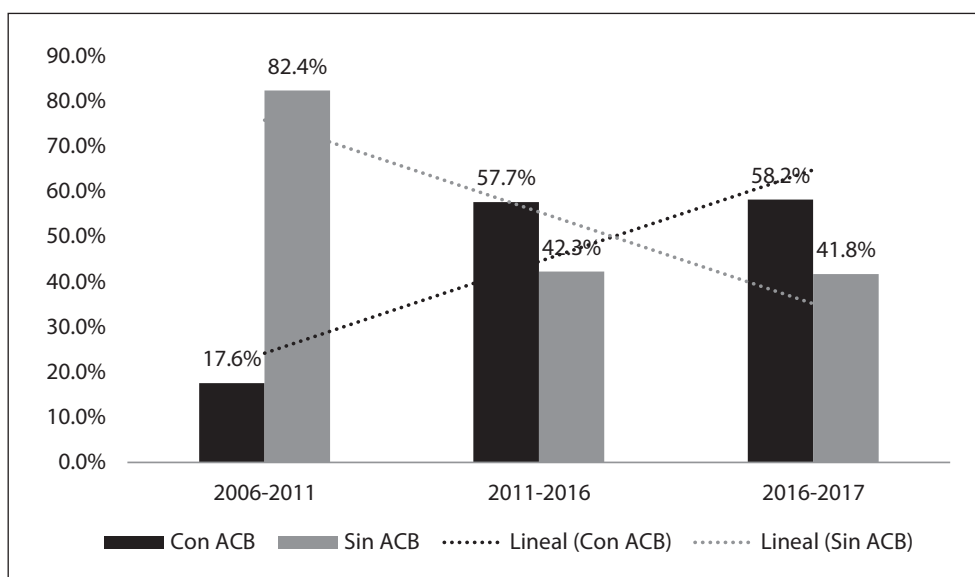
- a) En el periodo 2006-2011, del total de la muestra, solo 32 (18,4%) contienen en sus fundamentos el ACB y 150 (82,4%) no. Hay que tener en cuenta que en ese periodo la norma establecía la obligación de *presentar ACB solo para proyectos de ley.*
- b) En el periodo 2011-2016, del total de la muestra, 105 (57,7%) contienen ACB en sus fundamentos y 77 (42,3%) no lo contienen. Sin embargo, en este periodo se refleja un cambio importante. Este podría explicarse en razón de que en el Manual de Técnica Legislativa —cuya segunda edición se acordara en abril de 2013— se considera que el ACB debe incluirse también para el caso de los dictámenes. Otra razón, aunque en menor grado, sería la mayor experiencia del Servicio Parlamentario para elaborar los dictámenes con un mayor fundamento que permita transparentar los impactos económicos de las propuestas legislativas
- c) En el periodo 2016-2017, del total de la muestra, 106 (58.2%) contienen ACB en los fundamentos del dictamen y 76 (41.2%) no lo contienen. En este periodo el porcentaje es similar al obtenido en el periodo precedente.

**Tabla 1**  
**Tendencia de dictámenes con ACB**  
(%)

	2006-2011	2011-2016	2016-2017
Con ACB	17,6%	57,7%	58,2%
Sin ACB	82,4%	42,3%	41,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Portal del Congreso  
Elaboración propia

**Gráfico 1**  
**Tendencia de dictámenes con ACB**  
**Porcentaje**



Fuente: Portal del Congreso  
Elaboración propia

B) ¿Qué contiene el ACB en los dictámenes?

Los ACB, contenidos en los dictámenes, se pueden clasificar en los siguientes rubros: 1) en los que presentan una descripción cuantitativa o desarrollada de un «ACB con cifras», 2) los que desarrollan el «ACB que precisa costo económico», 3) los que comprenden el «ACB que explica los costos y beneficios», y 4) los que describen el proyecto y señalan que el «ACB explica costo y considera siempre que no irroga gasto».

Una parte importante de estos dictámenes se concentra en la que se describe en la clasificación del rubro 4, ya que siempre se señala que *no irroga gastos* al Estado. Es tan así que, en el periodo 2006-2011, de los 32 dictámenes que presentan ACB, 16 (50%) se encuentran en este estado; en el periodo 2011-2016 se reducen a 37 (35,2%); y en el 2016-2017 aumentan a 49 (46,2%). Los dictámenes del rubro 3 «ACB que explica los costos y beneficios» en algunos casos consideran ganadores y perdedores con sus respectivos impactos a nivel cualitativo y son en 15 dictámenes (46,9%; periodo 2006-2011); asimismo, en el periodo 2011-2016 fueron en 64 dictámenes (61%); y en el 2016-2017, en 48 dictámenes (45,3%).

Sobre la base de ambos rubros (3 y 4), se explica fundamentalmente el análisis que se desarrolla en el ACB de los dictámenes. En el periodo 2006-2011 fue de 96,9%; para el periodo 2011-2016 fue de 96,2%; y para el periodo 2016-2017 es de 91,5%. En estos periodos se observa que el ACB elaborado con cifras tiene una tendencia creciente, y pasa de un 3,1% hasta un 7,5% desde el 2006 hasta el 2017 respectivamente. Podría considerarse poco, pero es un avance.

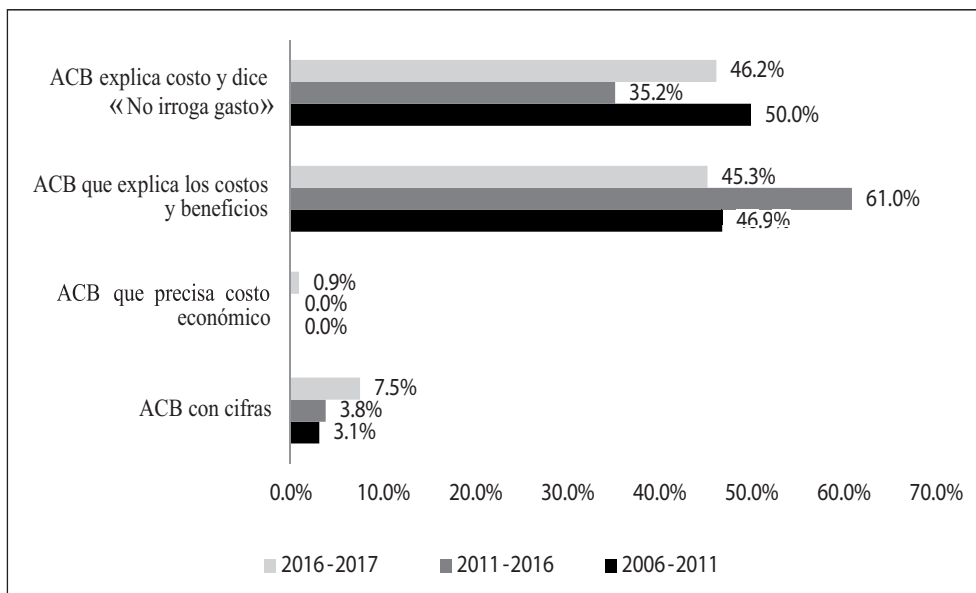
**Tabla 2**  
**ACB y su contenido en los dictámenes (%)**

Rubros	2006-2011	2011-2016	2016-2017
1. ACB con cifras	3.1%	3.8%	7.5%
2. ACB que precisa costo económico	0.0%	0.0%	0.9%
3. ACB que explica los costos y beneficios	46.9%	61.0%	45.3%
4. ACB que explica costo y considera siempre que no irroga gasto	50.0%	35.2%	46.2%
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Portal del Congreso

Elaboración propia

**Gráfico 2**  
**ACB y su contenido en los dictámenes**  
**Porcentaje**



Fuente: Portal del Congreso  
 Elaboración propia

### C) Nivel de desarrollo del ACB

El ACB en los dictámenes, según las muestras, es desarrollado en 2 renglones, 10 renglones, 50 renglones, más de 100 renglones hasta pasar los 201 renglones, aunque solo en un caso. El desarrollo se da en función de las capacidades del encargado de hacer el análisis. En el periodo 2006-2011 de los 32 dictámenes con ACB, 27 (84,4%) de ellos desarrollaron el ACB entre 2 y 20 renglones; en el periodo 2011-2016, de 105 dictámenes con ACB, 85 (81,0%) desarrollaron el ACB entre 2 y 44 renglones; y en el periodo 2016-2017, de los 106 dictámenes, 87 (82,1%) desarrollaron el ACB entre 4 y 49 renglones.

Se puede observar que hay una tendencia para desarrollar en mayores renglones el ACB, lo que podría significar una mejora en el desarrollo del ACB que ha pasado a explicarse en mayor número de renglones (de 20 a 49).

**Tabla 3**  
**Comparativo del desarrollo del ACB**  
**por renglones y según periodos**

	2006-2011	2011-2016	2016-2017
<b>Renglones</b>	20	44	49
<b>Dict/ACB</b>	27	85	87
<b>Acum.</b>	84.4%	81.0%	82.1%
<b>Total Dict/ACB</b>	<b>32</b>	<b>105</b>	<b>106</b>

Fuente: Portal del Congreso

De lo anterior se puede concluir que hay un avance progresivo en presentar ACB en los dictámenes y también respecto de su calidad. Las razones son las siguientes:

- 1) Existe un número mayor de dictámenes con ACB pasando de un 17,6% hasta 58,2% del total, lo que significa un crecimiento importante;
- 2) el ACB que estaba desarrollado en pocos renglones donde resaltaba la frase «no irroga gastos» y sumado al ACB cualitativo se va reduciendo. Pasa de 96,9% a 91,5% durante los tres periodos evaluados. En consecuencia, se aprecia una mejora en el tratamiento del ACB ya que pasa de 3,1% a 7,5%; y
- 3) cuando evaluamos el desarrollo de los ACB por renglones se aprecia que en el periodo 2006-2011 en el 84,4% se desarrolla en 2 a 20 renglones; y en el periodo 2016-2017, el 82,1% se desarrolla de 4 a 49 líneas mejorando más del doble el número de renglones para su análisis.

#### **IX. LA RELACIÓN DEL ACB CON EL ANÁLISIS COSTO EFECTIVIDAD (ACE), EL ANÁLISIS COSTO STANDARD (SMC) Y EL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO (RIA)**

El análisis costo-beneficio (ACB) —como su nombre mismo lo indica— es una metodología que ayuda evaluar los costos y beneficios que tiene un proyecto, programa o una política pública, con la finalidad de que se pueda adoptar una decisión informada. Esta decisión es elaborada considerando ciertos indicadores económicos que ayudan a que, sobre la base de sus resultados, se pueda tomar una mejor decisión en el aspecto social, económico, ambiental, etc.

Dependiendo de si es para fines privados o públicos, el ACB debe enfocar su análisis para tal fin. En tal sentido, si es un proyecto privado es necesario desarrollar un ACB riguroso que evalúe la rentabilidad del proyecto en el tiempo; y si es público se deben conocer sus resultados desde el punto del bienestar social. En cada caso, para establecer los costos y beneficios, hay que utilizar diferentes metodologías con la finalidad de conocer los impactos económicos, sociales y ambientales, entre otros, así como su rentabilidad económica y social, de modo tal que ello permita tomar decisiones, considerando que lo que está en evaluación es la utilización de recursos escasos.

Pero, además del análisis costo beneficio (ACB), existen otras metodologías como el análisis costo efectividad (ACE) y el análisis costo standard (del inglés *Standard Cost Model - SCM*), las cuales ayudan a tomar mejores decisiones en diferentes aspectos y se consideran variantes del ACB.

El modelo SCM es un modelo diseñado para presentar los costos administrativos que resultan de cumplir con los requerimientos regulatorios en un determinado lapso. El ACE, a su turno, constituye un enfoque simplificado del ACB que considera metas regulatorias predeterminadas (como el costo por paciente en los servicios de salud; o el gasto por estudiante en los educativos), que no requieren la estimación monetaria de algunos beneficios o costos para el cálculo de los beneficios netos. Armando Cáceres, 20017, pág.26)

La relación entre ACB y Análisis de Impacto Regulatorio (del inglés *Regulatory Impact Analysis - RIA*) es diferente ya que el ACB se da en el marco del RIA. Este es un proceso de carácter sistemático y obligatorio, implementado en diferentes países con la finalidad de mejorar la calidad de la regulación de las propuestas. Dicho análisis considera diversas etapas complejas para tomar una decisión más informada y hacer más racional el proceso de regulación.

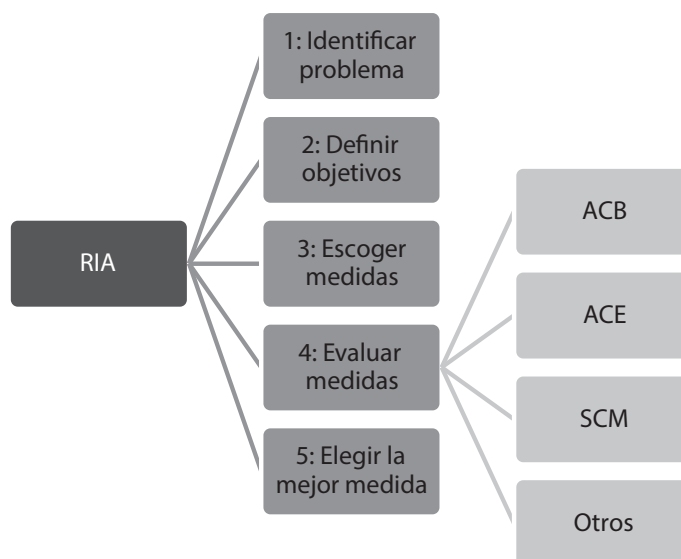
Las etapas son las siguientes:

- 1) identificación del problema;
- 2) definición del objetivo que se espera conseguir con la identificación del problema (intervención reguladora para corregir un problema);
- 3) escoger las posibles medidas regulatorias que podrían adoptarse para conseguir el objetivo (medidas de menor o mayor grado de intervención del Estado);
- 4) evaluar y, en la medida de lo posible, cuantificar los costos de implementación de cada una de estas posibles medidas (las cargas que se imponen a los regulados con cada medida); y, finalmente,
- 5) elegir aquella medida regulatoria que resulte más eficaz para conseguir el objetivo planteado inicialmente.<sup>4</sup>

---

4 Mayores detalles se puede observar en Eduardo Quintana Sánchez, «Análisis de Impacto Regulatorio en la Regulación Peruana de Servicios Públicos», en *Derecho y Sociedad* 36, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), p. 16.

**Gráfico 3**  
**Proceso del RIA**



Elaboración propia

¿Cómo se relaciona el RIA con el ACB? En el RIA se utiliza metodologías como el ACB, ACE, SCM, etc., en la fase o etapa que corresponda, para evaluar y cuantificar los costos de la intervención de las medidas propuesta. Dependiendo de las propuestas se utilizarán estas metodologías para posteriormente tomar la mejor decisión.

## X. REFLEXIONES FINALES

- Incorporar en 1993 la metodología del ACB en el Reglamento del Congreso fue un avance importante para la legislación nacional. Sin embargo, su tratamiento es mayormente formal y no se desarrolla con calidad, eficiencia y rigurosidad. Generalmente, se fundamenta en pocas líneas señalando que *no irroga gasto público*, a pesar de que en diversos momentos se han elaborado diversas metodologías básicas para su desarrollo. Por ello, hacer el ACB es un problema estructural y debería tratarse como tal. Existe también la tendencia de flexibilizar este criterio en las propuestas legislativas.
- El ACB no es sencillo y tiene sus complicaciones. Estas se acentúan más cuando se trata de aplicar técnicas de proyectos de inversión a proyectos de ley y se tienen que cuantificar variables que incidan en la conducta de las personas y en el tiempo, entre otras. En ese sentido, los proyectos de ley deben contener un análisis no muy

riguroso considerando las complicaciones, costos, falta de especialización, falta de estadísticas, etc. para hacer un ACB.

- Consideramos necesaria la intervención del Estado en la economía. Sin embargo, creemos que su profundidad se encuentra relacionada con la política económica que desarrollan los Estados. El tal sentido, consideramos que el objetivo de la intervención del Estado debe ser razonablemente equilibrado entre la eficiencia y la equidad social.
- La metodología del ACB tiene definitivamente una relación directa con la Escuela del Análisis Económico del Derecho (AED), que se basa en la interrelación y colaboración entre las disciplinas del derecho y la economía y viceversa. Tiene sus orígenes por la década de los sesenta, cuando el ACB se expandió a áreas más tradicionales, como la de la propiedad, los contratos, el Derecho Penal y el Derecho Procesal Penal.
- Los diversos profesionales que trabajan en la elaboración de las leyes en el Congreso de la República peruana (secretarios técnicos y especialistas parlamentarios: entre ellos, abogados, sociólogos, ingenieros, educadores, lingüistas, antropólogos, así como también los propios economistas) no consideran a la economía como una disciplina adversaria sino como una *socia estratégica* que puede aportar interpretaciones fructíferas sobre fenómenos tan complejos, como las conductas de las personas, de los grupos humanos, de los actores políticos y gubernamentales, en cuanto actores impactados por las normas jurídicas que se aprueban.
- El Manual de Técnica Legislativa es un documento de suma importancia para la elaboración de las leyes porque establece estándares uniformes para su construcción. En dicho documento se habla del análisis costo-beneficio en los ítems 7, 8 y 9, y adiciona la frase *costo de oportunidad*. Consideramos que este punto debe ser evaluado en el marco de una metodología más amplia, como el análisis de impacto regulatorio (RIA) o el análisis de impacto (AI).
- Hay un avance progresivo en presentar el ACB en los dictámenes y en su calidad por lo siguiente: 1) Existe un número mayor de dictámenes con ACB (de un 17,6% pasa a un 58,2% del total); 2) el ACB que estaba desarrollado en pocas renglones y sumado al ACB cualitativo se va reduciendo de 96,9% a 91,5%, lo que permite apreciar una mejora en el ACB explicado en cifras que pasan del 3,1% a 7,5%; y 3) en el desarrollo de los ACB, por cantidad de renglones, se aprecia una mejora, pasando de un desarrollo de hasta 20 para llegar hasta 49 renglones mejorando su nivel de análisis.



- Es necesario reestudiar la metodología del ACBL y adecuarla a las metodologías del análisis del impacto regulatorio (RIA) o análisis de impacto (AI), lo cual se viene desarrollando en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otros países desarrollados. También debe ser difundida por el Centro de Capacitación del Congreso de manera continua como política institucional, considerando que su aplicación debe ser progresiva y cada vez más eficiente en la fundamentación de los proyectos de ley y dictámenes.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS SCHREIBER Feliz, VALDIVIESO Luis y PEÑA Antonio  
2014 *Balance y perspectiva de la aplicación del Análisis Costo Beneficio – ACB en los proyectos de ley del Congreso de la República del Perú*, PUC, Lima, Perú: Equis Equis S.A.
- AZQUETA O. Diego  
2007 *Introducción a la Economía Ambiental*, McGraw-Hill, Interamericana de España S.A.
- BERNALES Enrique, HUÁROC Jean y otros  
2002 *Manual Parlamentario*, Lima: Comisión Andina de Juristas (CAJ)-
- BULLARD Alfredo  
2006 *Derecho y Economía. El análisis económico de las instituciones legales*, Lima, Perú: Palestra Editores
- CÁCERES Armando  
2017 *Manual de Aplicación del Análisis Costo Beneficio (ACB) y Análisis Costo de Efectividad (ACE) para preparar o evaluar proyectos de ley*, Lima, Perú: Documento de trabajo. Consorcio de Investigación Económica y Social.
- CASTILLO FREYRE, Mario - VÁSQUEZ KUNZE, Ricardo  
2004 *Analizando el análisis. Autopsia del Análisis Económico del Derecho por el Derecho Civil*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú,
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
2011 *Manual de Técnica Legislativa*, Dirección General Parlamentaria, Perú: Biblioteca del Congreso de la República.
- 2013 *Manual de Técnica Legislativa y Manual de Redacción Parlamentaria*, Dirección General Parlamentaria, Perú: Biblioteca del Congreso de la República.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
2005 *Guía de Orientación del Análisis Costo-Beneficio Legislativo –ACBL*, Lima, Perú: Acuerdo N° 06-2005- DCD-DGP/CR.
- CONTRERAS Eduardo  
2004 *Evaluación Social de Inversiones Públicas: enfoques alternativos y su aplicabilidad para Latinoamérica*. Santiago de Chile

COOTER Robert y ULEN Thomas

2008 *Derecho y economía*, 2da edición en español. México: Fondo de Cultura Económica

FERNÁNDEZ BACA, Jorge

2003 *Microeconomía. Teoría y aplicaciones*, Centros de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, Lima, tomos I y II.

GUERRA Gustavo y JÁUREGUI Greta

2008 *Guía para la evaluación parlamentaria de proyectos de ley: razones, propuestas y pautas técnicas*, Transparencia, Lima, Perú.

HARO Julio

2012 «Análisis Costo Beneficio: Sincerando las propuestas legislativas en el Perú», en revista *Cuadernos Parlamentarios* N° 1, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, Lima. Disponible en:  
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/C4CFBCAFC63077AD05257ED5006EB981/\\$FILE/15\\_pdfsam\\_1ra.Edicion\\_Cuadernos\\_Parlam\\_Final.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C4CFBCAFC63077AD05257ED5006EB981/$FILE/15_pdfsam_1ra.Edicion_Cuadernos_Parlam_Final.pdf)

HERNÁNDEZ DE LA CRUZ Roberto

2014 «Análisis Costo Beneficio en los Proyectos de Ley: Problema estructural», en revista *Cuadernos Parlamentarios* N° 10, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, Lima, pp. 57-86.

MEJIA T. Elliot

2008 *El Análisis costo-beneficio de las normas*, Tesis UNMSM, Lima, Perú.

ORTIZ DE ZEVALLOS Gabriel y GUERRA GARCÍA Gustavo

1998 *Análisis Costo Beneficio de las Normas*, Primera Edición. Lima, Perú, Instituto Apoyo.

PODER JUDICIAL

2007 *Guía metodológica para la elaboración de iniciativas legislativas*, Centro de Investigaciones Judiciales, Lima.

POSTNER Richard

1998 *El Análisis Económico del Derecho*, Primera edición, México: Fondo de Cultura Económica

TANTALEAN A. Javier

2004 *Propuesta de Manual Análisis Costo-Beneficio de los proyectos de ley*, Universidad del Estado de Nueva York USAID – PERU, Lima, Perú.

TRANSPARENCIA

2008 *Guía para la evaluación parlamentaria de proyectos de ley*, Lima, Perú.

TRAZEGNIES GRANDA, Fernando

2011 *Pensando insolentemente. Tres perspectivas académicas sobre el Derecho seguidas de otras insolencias jurídicas*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

SECCIÓN II

---

NOVEDADES  
BIBLIOGRÁFICAS



## ***BICENTENARIOS DE LA INDEPENDENCIA DEL PERÚ***

***Augusto Tamayo San Román***

***Junio, 2017***



Este libro describe una serie de acontecimientos que trabajosa y heroicamente construyen la posibilidad de la Independencia y permiten la proclama de José de San Martín en la Plaza Mayor de Lima hace casi doscientos años. Engarzando los hechos año a año, desde 1811 en adelante, los tres tomos de esta publicación —el primero de los cuales publicamos ahora— conducen al lector desde los pormenores dramáticos de la primera rebelión de Tacna de 1811, conducida por Francisco de Zela, hasta los acontecimientos decisivos de los meses previos a ese notable julio de 1821. Así, el texto va enhebrando los sucesos cuyos bicentenarios se vienen cumpliendo

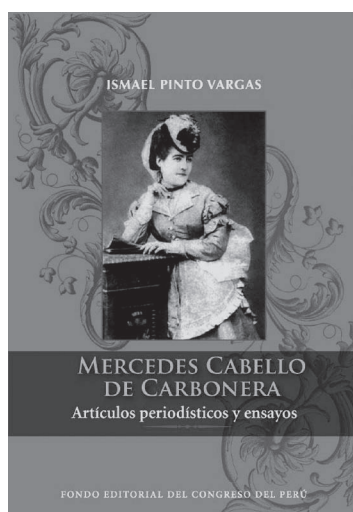
durante esta década y media, para ofrecer un cuadro integral de lo que ocurrió durante esos años concluyentes, en un relato sugestivo no solo para el académico especialista, sino para todos los peruanos interesados en su historia.

## ***MERCEDES CABELLO DE CARBONERA.***

### ***ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS Y ENSAYOS***

***Ismael Pinto Vargas***

***Julio, 2017***

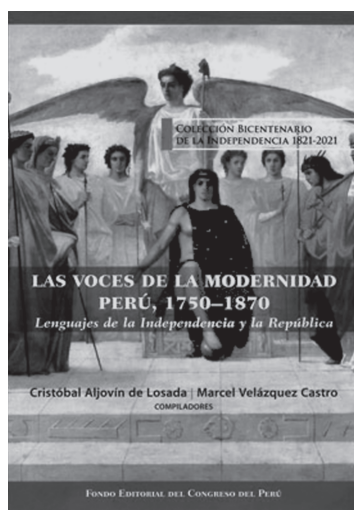


Precursora del feminismo en nuestro país, mujer con el ánimo siempre dispuesto a la polémica, exitosa novelista, entusiasta conocedora de las nuevas corrientes filosóficas provenientes de Europa y notable ensayista y articulista en los medios escritos de su tiempo, Mercedes Cabello de Carbonera es una de las intelectuales peruanas más connotadas de la segunda mitad del siglo XIX.

El presente libro recoge algunos de sus principales artículos y ensayos difundidos en su momento en la prensa nacional y extranjera. La recopilación —nada sencilla— es mérito del historiador y periodista Ismael Pinto Vargas, quien ha subrayado que esta colección de los trabajos de Mercedes Cabello tiene dos objetivos

principales: por un lado, «rescatar un material en trance de perderse», y por otro, «ponerlo al alcance de los estudiosos e investigadores».

**VOCES DE LA MODERNIDAD. PERÚ, 1750-1870.**  
**LENGUAJES DE LA INDEPENDENCIA Y DE LA REPÚBLICA**  
*Marcel Velázquez y Cristóbal Aljovín*  
*Julio, 2017*



Los veinte conceptos políticos tratados en esta compilación son una llave de entrada para comprender la forma como se imagina y se ejerce la política moderna, inaugurada a inicios del siglo XIX y que continúa hasta nuestros días. Su recorrido nos ayuda a entender la modernidad decimonónica, que tiene un primer quiebre con la crisis de la Corona española entre 1808 y 1814, y que luego, con las guerras de Independencia, significa para el Perú encaminarse hacia el republicanismo.

Las guerras de Independencia abren un contexto en donde se acelera la mutación de los imaginarios políticos. Se van erosionando los conceptos del Virreinato y van apareciendo con fuerza otros nuevos,

como república, ciudadano, Constitución. Resulta interesante constatar que los nuevos conceptos no constituyen una ruptura total con el pasado, es decir, no son entidades creadas *ex nihilo*. Se basan en experiencias pretéritas y proveen instrumentos para la reflexión y la acción de los actores.

**OBRAS ESCOGIDAS DE HISTORIA**  
*Pablo Macera, compilado por Miguel Pinto*  
*Julio, 2017*

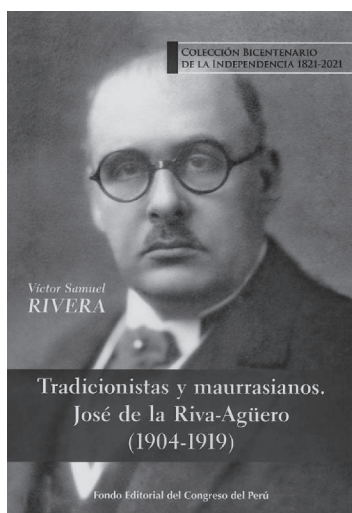


Durante las últimas cuatro décadas, el Perú ha sido escenario de profundos cambios económicos, políticos, sociales y culturales, cuyas consecuencias todavía estamos asimilando. En medio de esa incertidumbre generada por el surgimiento de una nueva sociedad, el historiador Pablo Macera, una de las mentes contemporáneas más lúcidas, analizó y enjuició esos acontecimientos desde los cánones de la ciencia histórica. Sus agudas reflexiones y rigurosos diagnósticos, contra lo que pueda creerse, no provocaron que fuese vencido por el pesimismo, sino que renovó su confianza en el destino histórico de nuestro país. Por ese motivo, aquellas generaciones que



modelaron su conciencia histórica recogiendo sus críticas contra los errores y frivolidad de nuestras clases dominantes, también encontraran en estas un firme alegato por el rescate de la energía vital de los pueblos que le dan sentido a nuestra nacionalidad.

***TRADICIONISTAS Y MAURRASIANOS.***  
***JOSÉ DE LA RIVA-AGÜERO (1904-1919)***  
***Víctor Samuel Rivera***  
***Julio, 2017***



Este libro reconstruye la historia y el pensamiento político peruanos de la primera década del siglo XX a partir del estudio de la figura de José de la Riva-Agüero y Osma (1885-1944).

Víctor Samuel Rivera sostiene que desde la muerte del polígrafo la historiografía habría aceptado la existencia de «dos Riva-Agüero». Dentro de ese relato consensual, habría habido en la juventud un Riva-Agüero intelectual, liberal, comprometido sin vacilaciones con el régimen representativo y democrático. Este Riva-Agüero, sin embargo, se habría invertido desde inicios de la década de 1920 para dar paso a un espíritu autoritario y ultramontano, en una especie de demencia reaccionaria. La plegaria habría ocupado

desde entonces en Riva-Agüero el lugar de la inteligencia. Rivera asume como objetivo transversal de su libro refutar esta fragmentación histórico-biográfica, que arrastra, a su juicio, una falsedad histórica nacida de una amnesia social culposa.



SECCIÓN III

---

MISCELÁNEAS



# Actividades académicas del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios (CCEP)

El Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios (CCEP) viene llevando a cabo una serie de talleres y cursos presenciales para contribuir al proceso formativo de los trabajadores del Servicio y de la Organización Parlamentaria. Para tal efecto, impulsa alianzas estratégicas, a través de convenios, con instituciones privadas y entidades del sector público, lo que le ha permitido mejorar su oferta académica significativamente en estos últimos tiempos.

Cabe señalar que el CCEP en este periodo ha desarrollado varios cursos *on line*, destacando particularmente los cursos internacionales: «La ley y la técnica legislativa en América Latina-IV edición» y «La gestión de la función de representación política en los parlamentos de América Latina-V» edición, entre otros.

## Curso básico «Derecho de los Tratados»

Se realizó mediante dos jornadas, los días 17 y 18 de enero del presente año, en la sala Miguel Grau Seminario del Palacio Legislativo. Dicho evento contó con el auspicio de la Cancillería y de la Comisión de Relaciones Exteriores y fue inaugurado por su presidente, el congresista Juan Carlos del Águila Cárdenas.



Mesa de honor del curso presidida por el congresista Juan Carlos del Águila Cárdenas.



Primera jornada del curso básico «Derecho de los tratados»

### Curso «Análisis Costo Beneficio»

Entre el 19 de mayo al 16 de junio de 2017, el CCEP, con los auspicios del Consorcio de Investigación Económica y Social – CIES y de la Fundación Konrad Adenauer en el Perú, dio inicio al referido curso, el cual contó con más de veinte horas lectivas y estuvo dirigido a profesionales del Servicio y de la Organización Parlamentaria del Congreso de la República, cuya función esté vinculada a la asesoría de comisiones ordinarias, despacho congresales, grupos parlamentarios, entre otras. Su objeto fue familiarizar a los asistentes con la aplicación de las metodologías del Análisis Costo-Beneficio (ACB) y Análisis Costo-Efectividad (ACE) para la preparación y evaluación de los proyectos de ley y, eventualmente, en los dictámenes. La actividad se desarrolló en el anfiteatro José Abelardo Quiñones de Palacio Legislativo.



El congresista Miguel Torres Morales en el uso de la palabra durante el acto inaugural del curso «Análisis Costo Beneficio».



Asistentes al curso «Análisis Costo Beneficio»

### **Curso básico «Derecho Constitucional»**

Estuvo a cargo de los abogados Pedro Hernández Chávez y Luis Domínguez Vera y se efectuó en el anfiteatro «José Abelardo Quiñones Gonzales» del Palacio Legislativo. El curso abordó los principales conceptos de la Teoría de la Constitución, con miras a lograr que los participantes adquieran un conocimiento adecuado sobre los fundamentos científico-jurídicos y filosóficos del constitucionalismo occidental y del sistema constitucional moderno. La actividad tuvo una duración de treinta horas lectivas.





### **Curso «Redacción Parlamentaria I»**



El lingüista José Oviedo Palomino tuvo a su cargo las clases de este curso que, a través de dos convocatorias, se realizó durante el primer semestre del 2017 y duró de treinta horas lectivas.

### **Jornada de Talleres «Del House Democracy y Partnership (HDP) al Perú»**

Esta actividad se dio en virtud al Acuerdo Marco de Cooperación entre el Congreso de la República y el Comité de Apoyo Democrático de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, y contó con la colaboración del Instituto Republicano Internacional, de Washington D.C. La Jornada, en la que participaron connotados profesionales del Parlamento Norteamericano y del Parlamento Nacional, permitió conocer el trabajo legislativo que se da en los Comités de representantes y en las comisiones y otros órganos del Poder Legislativo de nuestro país.



Participación de connotados profesionales del Parlamento Norteamericano y del Parlamento Nacional, en el marco de la jornada de talleres «Del House Democracy y Partnership (HDP) al Perú».



De esta manera el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, ejecuta y desarrolla una serie de cursos mayores a veinticuatro horas lectivas, así como encuentros, talleres y conferencias en materias de derecho parlamentario, derecho parlamentario comparado, derecho constitucional, entre otras materias, con el objeto de fortalecer las competencias de los trabajadores del Congreso de la República.



SECCIÓN IV

---

LEYES Y RESOLUCIONES  
LEGISLATIVAS  
PUBLICADAS

(Desde el 27 de julio de 2016  
al 26 de julio de 2017)



**PERÍODO PARLAMENTARIO 2016-2021**  
**PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2016-2017**  
 (del 27 de julio de 2016 al 26 de julio de 2017)

**LEYES**

Nº	Número	Título	Proponente	Fecha Publicación
1	Ley 30499	Ley que establece la trayectoria del resultado fiscal estructural del sector público no financiero para los años fiscales 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021.	Poder Ejecutivo	25/08/2016
2	Ley 30502	Ley que autoriza la prórroga extraordinaria a los procesos concursales que se encuentren en etapa de disolución y liquidación en marcha.	Poder Ejecutivo	27/08/2016
3	Ley 30504	Ley que autoriza al Seguro Integral de Salud (SIS) para efectuar modificaciones presupuestales a nivel institucional a favor de diversos pliegos del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales.	Poder Ejecutivo	01/10/2016
4	Ley 30506	Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S. A.	Poder Ejecutivo	09/10/2016
5	Ley 30507	Ley que autoriza transferencia de partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, del Ministerio de Educación a favor del Ministerio de Salud a fin de adoptar medidas para recuperar la capacidad operativa y la continuidad de los servicios de salud.	Poder Ejecutivo	19/10/2016
6	Ley 30508	Ley que modifica el plazo para la implementación del quinto tramo de los aumentos progresivos de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú.	Poder Ejecutivo	21/10/2016
7	Ley 30512	Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes.	Congreso	02/11/2016
8	Ley 30513	Ley que establece disposiciones para el financiamiento de proyectos de inversión pública y dicta otras medidas prioritarias.	Congreso	04/11/2016
9	Ley 30514	Ley que incorpora el literal j) al artículo 9 de la Ley 26872, Ley de Conciliación, modificada por la Ley 29876, mediante el cual se establece que no resulta exigible la conciliación extrajudicial a las acciones legales indemnizatorias ejercidas por la Contraloría General de la República.	Contraloría General de la República	10/11/2016
10	Ley 30515	Ley que modifica la Ley 29488, Ley que crea la Universidad Nacional de Cañete.	Congreso	24/11/2016
11	Ley 30517	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del Proyecto Especial Binacional Puyango Tumbes.	Congreso	30/11/2016

12	Ley 30518	Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.	Poder Ejecutivo	02/12/2016
13	Ley 30519	Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.	Poder Ejecutivo	02/12/2016
14	Ley 30520	Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2017.	Poder Ejecutivo	02/12/2016
15	Ley 30521	Ley que modifica la Ley 30161, Ley que regula la presentación de declaración jurada de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado, con la finalidad de extender la referida obligación a todos los funcionarios públicos, empleados de confianza y servidores públicos, para incrementar los alcances de la fiscalización que realiza la Contraloría General de la República.	Contraloría General de la República	09/12/2016
16	Ley 30522	Ley que autoriza al Ministerio de Salud para realizar modificaciones presupuestarias para la implementación de las acciones previstas en el Decreto Legislativo 1153.	Poder Ejecutivo	09/12/2016
17	Ley 30524	Ley de prórroga del pago del Impuesto General a las Ventas (IGV) para la Micro y Pequeña Empresa - "IGV Justo"	Congreso	13/12/2016
18	Ley 30525	Ley que modifica la Ley 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado, y restablece los beneficios tributarios.	Congreso	15/12/2016
19	Ley 30526	Ley que desactiva el Instituto de Gestión de Servicios de Salud.	Congreso	16/12/2016
20	Ley 30527	Ley que amplía el plazo de vigencia del Capítulo I del Decreto de Urgencia 058-2011, por el que se dictan medidas urgentes y extraordinarias en materia económica y financiera para mantener y promover el dinamismo de la economía nacional.	Congreso	17/12/2016
21	Ley 30528	Ley que modifica los artículos 3 y 7 de la Ley 28294, Ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Catastro y su vinculación con el Registro de Predios.	Congreso	25/12/2016
22	Ley 30529	Ley que incorpora la bonificación por puesto en servicios de salud pública al Decreto Legislativo 1153 y dicta otras disposiciones.	Poder Ejecutivo	28/12/2016
23	Ley 30530	Ley que autoriza transferencia de partidas del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a favor del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social para la adopción de medidas de prevención ante las heladas durante el 2017.	Poder Ejecutivo	28/12/2016
24	Ley 30532	Ley que promueve el desarrollo del Mercado de Capitales.	Poder Ejecutivo	31/12/2016

25	Ley 30533	Ley que autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a realizar intervenciones a través de núcleos ejecutores.	Poder Ejecutivo	08/01/2017
26	Ley 30534	Ley que modifica los artículos 76, 77 y 80 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, para fortalecer la protección del consumidor de bienes y servicios inmobiliarios.	Congreso	10/01/2017
27	Ley 30535	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1141, Decreto Legislativo de fortalecimiento y modernización del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI.	Congreso	10/01/2017
28	Ley 30536	Ley que fomenta la renovación del parque automotor y la formalización de la venta de unidades inmatriculadas.	Congreso	12/01/2017
29	Ley 30537	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública el Proyecto de Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del distrito de Juliaca, provincia de San Román, departamento de Puno.	Congreso	14/01/2017
30	Ley 30538	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Alto Trujillo.	Congreso	15/01/2017
31	Ley 30539	Ley que modifica el artículo único de la Ley 30026, Ley que autoriza la contratación de pensionistas de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas para apoyar en áreas de seguridad ciudadana y seguridad nacional.	Congreso	08/02/2017
32	Ley 30541	Ley que modifica la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, y establece disposiciones para el pago de remuneraciones de docentes de Institutos y Escuelas de Educación Superior.	Poder Ejecutivo	23/02/2017
33	Ley 30542	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la obra de infraestructura denominada mejoramiento de la carretera departamental IC-114, tramo Progresivas Km 292+200 (estadio Guadalupe) – Km 299+025 (El Álamo), provincia y departamento de Ica.	Congreso	25/02/2017
34	Ley 30543	Ley que elimina el cobro de afianzamiento de seguridad energética que viene afectando el costo del servicio eléctrico y ordena la devolución de dicho importe a los usuarios del servicio energético.	Congreso	03/03/2017
35	Ley 30544	Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la creación del distrito de Huaycán.	Congreso	04/03/2017
36	Ley 30545	Ley que deroga el Decreto Legislativo 1305 y restituye al Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas la condición de Organismo Público Ejecutor.	Congreso	11/03/2017

37	Ley 30546	Ley que modifica la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1289, Decreto Legislativo que dicta disposiciones destinadas a optimizar el funcionamiento y los servicios de la Superintendencia Nacional de Salud.	Congreso	05/04/2017
38	Ley 30547	Ley que incorpora la Tercera Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo 1329, Decreto Legislativo que crea el Fondo "Turismo Emprende".	Congreso	05/04/2017
39	Ley 30548	Ley que modifica el primer párrafo del artículo 2 del Decreto Legislativo 1283, Decreto Legislativo que establece medidas de simplificación administrativa en los trámites previstos en la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y modifica artículos de esta ley.	Congreso	05/04/2017
40	Ley 30549	Ley que modifica el artículo 9 del Decreto Legislativo 1319, Decreto Legislativo que establece medidas para promover el comercio de productos forestales y de fauna silvestre de origen legal.	Congreso	05/04/2017
41	Ley 30550	Ley que modifica el Código Civil con la finalidad de incorporar en las resoluciones judiciales sobre pensiones alimentarias el criterio del aporte por trabajo doméstico no remunerado.	Congreso	05/04/2017
42	Ley 30551	Ley que incorpora un segundo párrafo al artículo 79 del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado por el Decreto Supremo 179-2004-EF, modificado por el Decreto Legislativo 1258.	Congreso	07/04/2017
43	Ley 30552	Ley que modifica el cuarto párrafo del artículo 53 y el artículo 81 del Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.	Congreso	07/04/2017
44	Ley 30553	Ley que viabiliza la intervención del Programa Nacional de Tambos (PNT), a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en la gestión del Riesgo de Desastres, durante el Año Fiscal 2017.	Poder Ejecutivo	21/04/2017
45	Ley 30554	Ley que declara Héroes de la Democracia a los Comandos Chavín de Huántar.	Congreso	22/04/2017
46	Ley 30555	Ley que incorpora al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728 a los trabajadores profesionales, no profesionales, asistenciales y administrativos de EsSALUD que se encuentran bajo el régimen de Contratación Administrativa de Servicios.	Congreso	26/04/2017
47	Ley 30556	Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.	Poder Ejecutivo	29/04/2017



48	Ley 30557	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción de defensas ribereñas y servidumbres hidráulicas.	Congreso	06/05/2017
49	Ley 30558	Ley de reforma del literal f del inciso 24 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú.	Congreso	09/05/2017
50	Ley 30561	Ley que regulariza las multas aplicables a las empresas de servicios de entrega rápida.	Congreso	17/05/2017
51	Ley 30562	Ley que precisa aspectos complementarios de la cobertura de preexistencias cruzadas establecida en el artículo 118 de la Ley 29946, Ley del Contrato de Seguro.	Congreso	18/05/2017
52	Ley 30563	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de San Pedro.	Congreso	18/05/2017
53	Ley 30565	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación del distrito de Salcedo en la provincia de Puno, departamento de Puno.	Congreso	23/05/2017
54	Ley 30568	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la modernización de la infraestructura vial de la ruta PE-22 carretera Central y la creación de la nueva autopista Central.	Congreso	31/05/2017
55	Ley 30569	Ley que establece de manera indefinida la vigencia de las facultades para la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) para administrar y recaudar los recursos del Fondo Complementario de Jubilación Minera, Metalúrgica y Siderúrgica (FCJMMS).	Poder Ejecutivo	31/05/2017
56	Ley 30570	Ley General de la Biblioteca Nacional del Perú.	Congreso	31/05/2017
57	Ley 30571	Ley que declara de necesidad pública e interés preferente la creación y mantenimiento de la avenida Costanera Sur, tramo jirón Luis Banchero Rossi, avenida Primavera – jirón Lucero – Panamericana Sur intersección vial, avenida El Estudiante, en el departamento de Puno.	Congreso	31/05/2017
58	Ley 30572	Ley que declara el 2 de junio de cada año Día del Prócer José Faustino Sánchez Carrión, Benemérito de la Patria y Forjador de la República del Perú.	Congreso	31/05/2017
59	Ley 30573	Ley de Reestructuración Agraria Especial.	Congreso	02/06/2017
60	Ley 30574	Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional el desarrollo sostenible de la provincia de Purús, priorizando su conectividad multimodal.	Congreso	07/06/2017
61	Ley 30575	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del Proyecto de Inversión Pública "Rehabilitación y Mejoramiento de la carretera Putina-Sandia-San Juan del Oro-frontera con Bolivia".	Congreso	07/06/2017

62	Ley 30576	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del Proyecto "Mejoramiento y Ampliación de la Frontera Agrícola optimizando los recursos hídricos de la subcuenca del río Arma, Condesuyos-Arequipa".	Congreso	07/06/2017
63	Ley 30577	Ley que declara de interés público el equipamiento, la ampliación y el fortalecimiento del Departamento de Oncología del Hospital Nacional Daniel Alcides Carrión de la Provincia Constitucional del Callao.	Congreso	07/06/2017
64	Ley 30578	Ley que modifica el artículo 1 del Decreto Legislativo 1251, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1224, Ley marco de promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos.	Congreso	08/06/2017
65	Ley 30579	Ley que deroga la única disposición complementaria transitoria del Decreto Legislativo 1291, Decreto Legislativo que aprueba herramientas para la lucha contra la corrupción en el Sector Interior.	Congreso	08/06/2017
66	Ley 30580	Ley que modifica la Ley 28583, Ley de Reactivación y Promoción de la Marina Mercante Nacional, para promover el cabotaje en las operaciones de comercio exterior.	Congreso	08/06/2017
67	Ley 30581	Ley que modifica el artículo 44 de la Ley 29248, Ley del Servicio Militar.	Congreso	0/06/2017
68	Ley 30583	Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la investigación, conservación, protección y puesta en valor de los bienes arqueológicos materiales ubicados en el Santuario Nacional de Huayllay, provincia de Pasco, departamento de Pasco.	Congreso	15/06/2017
69	Ley 30584	Ley que modifica el Artículo 1 del Decreto Legislativo 1339, que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas.	Congreso	15/06/2017
70	Ley 30585	Ley que modifica el segundo párrafo del artículo 23 del Decreto Legislativo 1318, Decreto Legislativo que regula la formación profesional de la Policía Nacional del Perú.	Congreso	16/06/2017
71	Ley 30587	Ley que modifica el artículo 1 del Decreto Legislativo 1324, Decreto Legislativo que modifica, incorporar y deroga artículos de la Ley 29709, Ley de la Carrera Especial Pública Penitenciaria.	Congreso	21/06/2017
72	Ley 30588	Ley de Reforma Constitucional que reconoce el derecho de acceso al agua como Derecho Constitucional.	Congreso	22/06/2017
73	Ley 30589	Ley que promueve el desarrollo económico y social de la zona de influencia del proyecto minero Las Bambas.	Congreso	22/06/2017

74	Ley 30590	Ley que promueve la recuperación, conservación y mantenimiento de las playas del litoral.	Congreso	22/06/2017
75	Ley 30592	Ley que modifica el artículo 20 del Decreto Legislativo 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero.	Congreso	24/06/2017
76	Ley 30593	Ley que deroga la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1336, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral.	Congreso	24/06/2017
77	Ley 30594	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1251, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1224, Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y proyectos en Activos.	Contraloría General de la República	24/06/2017
78	Ley 30595	Ley que autoriza la transferencia de partidas y transferencia financiera en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, para financiar proyectos de inversión pública.	Poder Ejecutivo	24/06/2017
79	Ley 30596	Ley que modifica la Ley 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, a fin de precisar la ejecución de proyectos financiados por el Fondo Sierra Azul.	Poder Ejecutivo	24/06/2017
80	Ley 30597	Ley que denomina Universidad Nacional de Música al Conservatorio Nacional de Música, Universidad Nacional Daniel Alomía Robles al Instituto Superior de Música Público Daniel Alomía Robles de Huánuco y Universidad Nacional Diego Quispe Tito a la Escuela Superior Autónoma de Bellas Artes Diego Quispe Tito del Cusco y solamente cuentan con las carreras profesionales y especialidades que actualmente ofertan.	Congreso	25/06/2017
81	Ley 30599	Ley que dispone que el primer domingo de cada mes los ciudadanos peruanos tengan acceso gratuito a los sitios arqueológicos, museos y lugares históricos administrados por el Estado en el ámbito nacional.	Congreso	28/06/2017
82	Ley 30600	Ley del Programa para la Reinserción Económica y Financiera de los Agricultores que se acogieron al Programa de Rescate Financiero Agropecuario.	Congreso	29/06/2017
83	Ley 30601	Ley que declara el 10 de junio de 1834 como fecha de creación política del distrito de Carhuamayo, provincia y departamento de Junín.	Congreso	29/06/2017
84	Ley 30602	Ley que modifica el artículo 1 de la Ley 28588, para adicionar el literal d) e incorporar a los miembros de las Rondas Campesinas, Nativas y Comités de Autodefensa como Beneficiarios del Seguro Integral de Salud (SIS).	Congreso	04/07/2017

85	Ley 30603	Ley que garantiza el derecho al juego y la accesibilidad urbana para niños, niñas y adolescentes con discapacidad.	Congreso	05/07/2017
86	Ley 30604	Ley que declara de interés nacional la elevación del nivel académico profesional de los docentes o instructores en la Escuela Nacional de Formación Profesional Policial.	Congreso	07/07/2017
87	Ley 30605	Ley que declara de necesidad y utilidad pública la construcción de una nueva infraestructura y equipamiento para el Hospital Regional del Cusco.	Congreso	11/07/2017
88	Ley 30607	Ley que modifica y fortalece el funcionamiento de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC).	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP	13/07/2017
89	Ley 30608	Ley que modifica el artículo 1 de la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado.	Congreso	13/07/2017
90	Ley 30609	Ley que modifica el Código de Ejecución Penal para combatir la violencia familiar y la violencia de género, así como proteger los derechos de las mujeres, niñas y niños, y adolescentes.	Congreso	19/07/2017
91	Ley 30610	Ley que modifica el artículo 316 e incorpora el artículo 316-A al Código Penal, tipificando el delito de apología de terrorismo.	Congreso	19/07/2017
92	Ley 30611	Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación, protección y promoción de la laguna de Pías de La Libertad.	Congreso	19/07/2017
93	Ley 30612	Ley que declara de preferente interés nacional y necesidad pública la protección, conservación y prevención de riesgos de la laguna Palcacocha de Áncash.	Congreso	22/07/2017
94	Ley 30613	Ley de demarcación y organización territorial de la provincia de Loreto y sus distritos en el departamento de Loreto.	Poder Ejecutivo	25/07/2017
95	Ley 30614	Ley que otorga un plazo adicional de acogimiento al Régimen de Reprogramación de pago de aportes previsionales al Fondo de Pensiones del Sistema Privado de Pensiones (REPRO-AFP) y Régimen de Sinceramiento por parte de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, establecido en el Decreto Legislativo 1275.	Congreso	26/07/2017
96	Ley 30615 (*)	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del proyecto "Mejoramiento del Servicio de Emergencia del Hospital Arzobispo Loayza" y autoriza la expropiación de un bien inmueble para la ejecución de dicho proyecto.	Poder Ejecutivo	27/07/2017

97	Ley 30616 (*)	Ley que declara de prioritario interés público la remodelación y el equipamiento del Hospital de Chulucanas, ubicado en el distrito de Chulucanas, provincia de Morropón, departamento de Piura.	Congreso	27/07/2017
98	Ley 30617 (*)	Ley que declara de interés nacional la incorporación de las actividades de la Comisión Multisectorial del Bicentenario de la Batalla de Ayacucho, del Gobierno Regional de Ayacucho, a la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal, encargada de formular la Agenda de Conmemoración del Bicentenario de la Independencia del Perú.	Congreso	27/07/2017
99	Ley 30618 (*)	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1141, Decreto Legislativo de fortalecimiento y modernización del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI, a fin de regular la seguridad digital.	Congreso	27/07/2017
100	Ley 30619 (*)	Ley que modifica la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, acerca de la vigencia del certificado de inspección técnica de seguridad en edificaciones.	Congreso	27/07/2017
101	Ley 30620 (*)	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional el mejoramiento y conservación de la Red Vial Chota-Conchán-Tacabamba-Anguía-Sócota-San Luis de Lucma-La Ramada- San Juan de Cutervo-Cujillo-Choros-Puente Chamaya III, en el departamento de Cajamarca.	Congreso	27/07/2017
102	Ley 30621 (*)	Ley que proroga la vigencia de la Ley 29721, Ley de Promoción Turística que amplía los beneficios de la Ley 29285 para el departamento de Madre de Dios, para los vuelos desde y hacia el aeropuerto Padre José Aldámiz, distrito y provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.	Congreso	27/07/2017

(\*) Leyes promulgadas el 26 de julio de 2017 y publicadas el 27 de julio de 2017

Fuente: Sistema de Proyectos de Ley del Área de Trámite Documentario y Diario Oficial El Peruano.  
Elaboración: Oficina de Gestión de la Información y Estadística.

**PERÍODO PARLAMENTARIO 2016-2021**  
**PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2016-2017**  
 (del 27 de julio de 2016 al 26 de julio de 2017)

**RESOLUCIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Nº	Número	Título	Proponente	Fecha de Publicación
1	Resolución Leg. del Congreso 001-2016-2017-CR	Resolución Legislativa del Congreso que modifica los artículos 13 y 15 del Estatuto del Servicio Parlamentario.	Congreso	15/08/2016
2	Resolución Leg. del Congreso 002-2016-2017-CR	Resolución Legislativa del Congreso de la República que autoriza a la congresista y Segunda Vicepresidenta de la República para que ejerza la Presidencia de la Comisión Extraordinaria de Alto Nivel APEC 2016.	Congreso	15/08/2016
3	Resolución Leg. del Congreso 003-2016-2017-CR	Resolución Legislativa del Congreso que ratifica la designación de la Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.	Poder Ejecutivo	20/08/2016
4	Resolución Leg. del Congreso 004-2016-2017-CR	Resolución Legislativa del Congreso que garantiza la representatividad y pluralidad en la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria del Congreso de la República.	Congreso	20/08/2016
5	Resolución Leg. del Congreso 005-2016-2017-CR	Resolución Legislativa del Congreso que designa al Defensor del Pueblo.	Poder Ejecutivo	07/09/2016
6	Resolución Leg. del Congreso 006-2016-2017-CR	Resolución Legislativa del Congreso que ratifica la designación del presidente del Directorio del Banco Central de Reserva del Perú.	Congreso	16/09/2016
7	Resolución Leg. del Congreso 007-2016-2017-CR	Resolución Legislativa del Congreso que modifica los artículos 22, 37 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, con la finalidad de desincentivar la fragmentación de Grupos Parlamentarios y promover su fortalecimiento.	Congreso	15/10/2016
8	Resolución Leg. del Congreso 008-2016-2017-CR	Resolución Legislativa del Congreso que nombra a tres miembros del Directorio del Banco Central de Reserva del Perú.	Congreso	28/10/2016

9	Resolución Leg. del Congreso 009-2016-2017-CR	Resolución Legislativa del Congreso de la República que delega en la Comisión Permanente del Congreso la facultad de legislar.	Congreso	20/12/2016
10	Resolución Leg. del Congreso 010-2016-2017-CR	Resolución Legislativa del Congreso con la que se impone al congresista Elías Rodríguez Zavaleta la sanción de amonestación escrita pública con multa equivalente a treinta días de remuneración y gastos de representación.	Congreso	13/05/2017
11	Resolución Leg. del Congreso 011-2016-2017-CR	Resolución Legislativa del Congreso con la que se impone a la congresista Yesenia Ponce Villarreal la sanción de amonestación escrita pública.	Congreso	13/05/2017
12	Resolución Leg. del Congreso 012-2016-2017-CR	Resolución Legislativa del Congreso que modifica el Artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, a fin de elevar el número de integrantes de una comisión investigadora.	Congreso	13/05/2017
13	Resolución Leg. del Congreso 013-2016-2017-CR	Resolución Legislativa del Congreso de la República que delega en la Comisión Permanente la facultad de legislar.	Congreso	28/06/2017
14	Resolución Leg. del Congreso 014-2016-2017-CR	Resolución Legislativa del Congreso de la República que autoriza a la Congresista y Segunda Vicepresidenta de la República para que ejerza la Presidencia de la Comisión Extraordinaria de Alto Nivel del COI 2017.	Congreso	28/06/2017
15	Resolución Leg. del Congreso 015-2016-2017-CR	Resolución Legislativa del Congreso por la que se remueve del cargo al Contralor General de la República y se declara la vacancia del cargo de Contralor General de la República.	Congreso	04/07/2017
16	Resolución Leg. del Congreso 016-2016-2017-CR	Resolución Legislativa del Congreso por la que se designa al Contralor General de la República.	Poder Ejecutivo	20/07/2017

Fuente: Sistema de Proyectos de Ley del Área de Trámite Documentario y Diario Oficial El Peruano.

Elaboración: Oficina de Gestión de la Información y Estadística.

**PERÍODO PARLAMENTARIO 2016-2021**  
**PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2016-2017**  
 (del 27 de julio de 2016 al 26 de julio de 2017)

Resoluciones Legislativas				
N°	Número	Título	Proponente	Fecha Publicación
1	Resolución Legislativa 30500	Resolución Legislativa que autoriza al señor presidente de la República para salir del territorio nacional del 10 al 22 de setiembre de 2016.	Poder Ejecutivo	27/08/2016
2	Resolución Legislativa 30501	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de una unidad naval y de personal militar de los Estados Unidos de América al territorio de la República, de acuerdo con el programa de Actividades Operacionales de las Fuerzas Armadas del Perú con Fuerzas Armadas Extranjeras, correspondiente al mes de setiembre de 2016.	Poder Ejecutivo	27/08/2016
3	Resolución Legislativa 30503	Resolución Legislativa que autoriza al señor presidente de la República para salir del territorio nacional del 25 al 26 de setiembre de 2016.	Poder Ejecutivo	23/09/2016
4	Resolución Legislativa 30505	Resolución Legislativa que autoriza al señor presidente de la República para salir de territorio nacional el 7 de octubre de 2016.	Poder Ejecutivo	01/10/2016
5	Resolución Legislativa 30509	Resolución Legislativa que autoriza al señor presidente de la República para salir de territorio nacional del 28 al 29 de octubre de 2016.	Poder Ejecutivo	22/10/2016
6	Resolución Legislativa 30510	Resolución Legislativa que autoriza al señor presidente de la República para salir de territorio nacional el 4 de noviembre de 2016.	Poder Ejecutivo	29/10/2016
7	Resolución Legislativa 30511	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de personal militar extranjero al territorio de la República de acuerdo con el Programa de Actividades Operacionales de las Fuerzas Armadas del Perú con Fuerzas Armadas Extranjeras, correspondiente al mes de noviembre de 2016.	Poder Ejecutivo	30/10/2016
8	Resolución Legislativa 30516	Resolución Legislativa que autoriza al señor presidente de la República para salir del territorio nacional del 28 al 30 de noviembre de 2016.	Poder Ejecutivo	25/11/2016
9	Resolución Legislativa 30523	Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo para la Creación del Fondo de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza Perú-Colombia.	Poder Ejecutivo	10/12/2016
10	Resolución Legislativa 30531	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de personal militar al territorio de la República de acuerdo con el programa de actividades operacionales de las Fuerzas Armadas del Perú con Fuerzas Armadas Extranjeras correspondiente al año 2017.	Poder Ejecutivo	31/12/2016
11	Resolución Legislativa 30540	Resolución Legislativa que autoriza al señor presidente de la República para salir del territorio nacional del 23 al 27 de febrero de 2017.	Poder Ejecutivo	18/02/2017



12	Resolución Legislativa 30559	Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo de Cooperación para la Prevención, Control y Represión del Lavado de Activos Derivados de Cualquier Actividad Ilícita entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Colombia.	Poder Ejecutivo	10/05/2017
13	Resolución Legislativa 30560	Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo entre la República del Perú y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades Otorgadas a la Organización.	Poder Ejecutivo	10/05/2017
14	Resolución Legislativa 30564	Resolución Legislativa que autoriza al Señor presidente de la República para salir del territorio nacional del 23 al 25 de mayo de 2017.	Poder Ejecutivo	19/05/2017
15	Resolución Legislativa 30566	Resolución Legislativa que aprueba el Convenio Internacional sobre Embargo Preventivo de Buques 1999.	Poder Ejecutivo	23/05/2017
16	Resolución Legislativa 30567	Resolución Legislativa que autoriza al Señor presidente de la República para salir del territorio nacional del 6 al 14 de junio de 2017.	Poder Ejecutivo	25/05/2017
17	Resolución Legislativa 30582	Resolución Legislativa que aprueba la Convención para el Establecimiento de la Red de Acuicultura de las Américas.	Poder Ejecutivo	10/06/2017
18	Resolución Legislativa 30586	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso del buque mexicano ARM Zapoteco (AMP 02) y personal militar de los Estados Unidos Mexicanos al territorio de la República de acuerdo con el Programa de Actividades Operacionales de las Fuerzas Armadas del Perú con Fuerzas Armadas Extranjeras, correspondiente al mes de junio de 2017.	Poder Ejecutivo	17/06/2017
19	Resolución Legislativa 30591	Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto Destinadas a Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada.	Poder Ejecutivo	24/06/2017
20	Resolución Legislativa 30598	Resolución Legislativa que autoriza al Señor presidente de la República para salir de territorio nacional del 29 al 30 de junio de 2017.	Poder Ejecutivo	27/06/2017
21	Resolución Legislativa 30606	Resolución Legislativa que modifica el Anexo de la Resolución Legislativa 30531, Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de personal militar al territorio de la República de acuerdo con el Programa de Actividades Operacionales de las Fuerzas Armadas del Perú con Fuerzas Armadas Extranjeras correspondiente al año 2017, en el extremo referido al mes de julio de 2017.	Poder Ejecutivo	11/07/2017

Fuente: Sistema de Proyectos de Ley del Área de Trámite Documentario y Diario Oficial El Peruano.  
Elaboración: Oficina de Gestión de la Información y Estadística.



Diseño, diagramación e impresión en la  
Imprenta del Congreso de la República  
Noviembre, 2017

CENTRO DE CAPACITACIÓN Y  
ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

**CUADERNOS  
PARLAMENTARIOS**

**Carátula:**

Detalle del Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea del Congreso de la República