



**CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
Y PARLAMENTARIOS**

CUADERNOS PARLAMENTARIOS #26

Revista especializada del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios

CUADERNOS PARLAMENTARIOS #26

**REVISTA ESPECIALIZADA DEL CENTRO DE
ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS**

CUADERNOS PARLAMENTARIOS

**REVISTA ESPECIALIZADA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
Y PARLAMENTARIOS (CECP) DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ**

Número 26, diciembre 2021

JEFE DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS (CECP)

Alejandro Rospigliosi Vega, jefe del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios

COORDINADOR DE LA EDICIÓN

Samuel Abad Párraga, profesional del Servicio Parlamentario

EDICIÓN

Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios

FOTO DE CARÁTULA

Archivo Fotográfico del Congreso

DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN

Silvia Vásquez Trujillo, diseñadora de la Imprenta del Congreso

IMPRESIÓN

Imprenta del Congreso de la República

Jr. Junín 330 – Lima

Diciembre, 2021

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

**CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y
PARLAMENTARIOS**

Edificio Complejo Legislativo.

Av. Abancay 251, oficina 204, Lima – Perú.

Telf. 311-7777, anexo 7688.

cecp@congreso.gob.pe

<http://www.congreso.gob.pe/cecp>

CONTENIDO

- 7** **PRESENTACIÓN**
- 9** **SECCIÓN I. ARTÍCULOS**
- 11** LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y EL CONTROL JURISDICCIONAL DE SU LABOR
Pedro Hernández Chávez
Abogado, constitucionalista y docente universitario
- 35** LA IMPORTANCIA DE GARANTIZAR LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA: NUEVAS REGLAS PARA EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL PERÚ
Leslie Obando Gamarra
Abogada con especialidad en Derechos Fundamentales y Constitucionalismo
- 47** EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE SU REPRESENTACIÓN
Bruce Barnaby Rubio
Investigador social y coordinador del IDEHPUCP
- 61** PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN PERUANO. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN
Fernando Paredes Núñez
Economista, doctor en ciencias sociales y especialista parlamentario del Departamento de Comisiones
- 79** PERSPECTIVAS SOBRE LA PARIDAD Y LA ALTERNANCIA ¿CAMINO A LA IGUALDAD?
Katherine Zegarra Díaz
Politóloga por la PUCP, investigadora en temas de género y representación
- 89** **SECCIÓN II. PARLAMENTO: CAMINO AL BICENTENARIO**
- 91** EL PRIMER REPUBLICANO: SOLDADO DEL PERÚ
General EP (r) Francisco Vargas Vaca
Doctor en administración. Vicepresidente del Centro de Estudios Históricos Militares del Perú.
- 103** EL DIPUTADO JOSÉ MANUEL VALDÉS C.
Mag. Fernando Ayllón Dulanto
Licenciado en Historia por la UNMSM y magíster en Ciencias Políticas. Exjefe del Museo del Congreso y de la Inquisición.
- 119** **SECCIÓN III. MISCELÁNEAS**
- 125** **SECCIÓN IV. LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS**

PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso de la República (CECP) pone a su disposición, tanto en formato digital como en versión impresa, la edición 26 de la revista *Cuadernos Parlamentarios*, que en esta oportunidad contiene una serie de artículos e información de sumo interés.

El constitucionalista Pedro Hernández Chávez escribe el interesante artículo «Las comisiones de investigación parlamentaria y el control jurisdiccional de su control», donde aborda importantes aspectos de la labor de estos grupos de trabajo; asimismo, podremos leer el destacado aporte de Leslie Obando Gamarra, abogada especializada en derechos fundamentales, quien nos presenta «La importancia de garantizar la deliberación parlamentaria: nuevas reglas para el procedimiento legislativo en el Perú». Se trata de un análisis respecto de la importancia de garantizar los espacios deliberativos en la toma de decisiones legislativas en el Perú.

De igual forma, podrán leer el aporte de Bruce Barnaby Rubio, investigador en derechos humanos, titulado «El Congreso de la República y los pueblos indígenas: algunas reflexiones sobre su representación», artículo que detalla con propiedad la relación entre el Congreso y la representación política de los pueblos indígenas. También escribe el especialista en descentralización, economista Fernando Paredes Núñez, en cuyo artículo, «Proceso de descentralización peruano. El estado de la cuestión», realiza interesantes comentarios sobre la materia.

Cerrando la sección I Artículos, tenemos a Katherine Zegarra Díaz, politóloga, investigadora en temas de género, cuyo trabajo se denomina «Camino a la igualdad». En él nos ilustra sobre la paridad y la alternancia como medidas institucionales importantes en la lucha contra la subrepresentación de las mujeres.

En la sección II Parlamento: Camino al Bicentenario, contamos con la participación de dos destacados colaboradores: el General EP (r) Francisco Vargas Vaca, vicepresidente del Centro de Estudios Históricos Militares del Perú, quien escribe «El primer soldado del Perú»; igualmente, tenemos una semblanza de «El diputado José Manuel Valdés C.», cuyo autor es el historiador Fernando Ayllón Dulanto.

Seguidamente, en la sección III Misceláneas, referimos las principales actividades académicas organizadas por el CECP en lo que va del presente año.

Para terminar, se publica el cuadro de leyes, resoluciones legislativas y resoluciones publicadas en el diario oficial *El Peruano* durante el periodo octubre - noviembre de 2021.

No queremos dejar de mencionar nuestro agradecimiento a quienes han hecho posible esta edición de *Cuadernos Parlamentarios*.

ALEJANDRO ROSPIGLIOSI VEGA

Jefe del Centro de Estudios Constitucionales y
Parlamentarios del Congreso de la República

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.

LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA Y EL CONTROL JURISDICCIONAL DE SU LABOR

PEDRO A. HERNÁNDEZ CHÁVEZ¹

Constitucionalista



SUMARIO

I. Alcances generales sobre la función fiscalizadora y las Comisiones Investigadoras.- II. El objeto de la investigación parlamentaria: los «asuntos de interés público».- III. La conformación de las comisiones investigadoras.- IV.- La necesidad de realizar un trabajo reservado de investigación.- V. Las prerrogativas y los apremios de las comisiones parlamentarias.- VI. El control jurisdiccional de la actividad investigadora de las comisiones parlamentarias.- VII. Algunos criterios de ejercicio de la competencia fiscalizadora parlamentaria: a modo de conclusión. VIII. Bibliografía.

RESUMEN

El autor analiza los alcances generales de la función fiscalizadora parlamentaria, principalmente materializada en las Comisiones Investigadoras y los asuntos de interés público que motivan su creación, abordando aspectos importantes sobre su conformación, la reserva de la investigación, y las prerrogativas y apremios de las que se encuentran investidas, para finalmente —luego de pasar revista al control jurisdiccional de su labor en los últimos años— plantear algunos criterios para su mejor ejercicio y funcionamiento, en aras de garantizar el debido proceso parlamentario y los derechos fundamentales de las personas y funcionarios involucrados.

Palabras clave: fiscalización parlamentaria, comisión investigadora, interés público, reserva de la investigación, prerrogativas y apremios.

1 Abogado y maestro en Derecho Constitucional por la Universidad de San Martín de Porres (USMP). Actualmente cursa el Doctorado en Derecho (USMP). Diplomado en Derechos Humanos de la Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Washington College of Law de la American University (Estados Unidos de América-2010). Profesor de la USMP, en las áreas de Ciencia Política y Derecho Constitucional (desde 2008). Profesor de la Maestría en Derecho Constitucional de la UPAO (2019). Miembro fundador y actual presidente del Centro de Estudios en Derecho Constitucional (CEDC) de la Facultad de Derecho USMP (desde 2018). Profesor de las Maestrías en Derecho Constitucional y Derecho Procesal de la USMP (2020). phernandezc@usmp.pe

I. ALCANCES GENERALES SOBRE LA FUNCIÓN FISCALIZADORA Y LAS COMISIONES INVESTIGADORAS

En el esquema de pesos y contrapesos, y de distribución de funciones o competencias que es propio de la separación de poderes que caracteriza al moderno Estado Constitucional de Derecho, una importante función asignada al Poder Legislativo —en tanto órgano político en el que confluyen los representantes del pueblo— es el denominado **control parlamentario**, concepto muy amplio que se sustenta en dos principios constitucionales de profunda raigambre democrática: el *principio de soberanía popular* —que afirma como titular del poder político al pueblo, quien delega ese poder en forma expresa a los gobernantes—² y el *principio de responsabilidad de los gobernantes* —conforme al cual aquél poder delegado por el pueblo se entrega para ser ejercido en procura de una finalidad (el *bien común*) y con cargo a dar cuenta de dicho ejercicio en caso desviarse de aquella—.³

Según ello, el Parlamento es un importante foro de publicidad sobre la actuación de los poderes públicos, lo cual permite a la Nación —representada en él— fiscalizar las actividades de la Administración Pública en general (Montero Gibert, 1984: 34), a diferencia de lo que sucedía en los gobiernos monárquicos absolutistas de otros tiempos donde «a nadie tenían que dar cuenta de su conducta en la tierra y que Dios era el único juez de sus actos; esa incompleta irresponsabilidad ante el país era lógica consecuencia del hecho de ejercer la soberanía a título de propietarios de ella» (Jiménez de Aréchaga, 1887: 300). Se trata, pues, de una actividad típica de los Parlamentos que viene desde su propia aparición, justificada en mucho por el objetivo de frenar los excesos del poder gubernativo,⁴ siendo los bienes tutelados por la aludida función contralora congresal: i.) la adecuación de la acción de los funcionarios al ordenamiento jurídico, ii.) la ética en el ejercicio de la función pública (respeto de valores éticos), y iii.) la satisfacción de la orientación expresada por la voluntad popular (respeto a las aspiraciones populares) (Solís Falla, 1995: 57).

En tal propósito, en virtud del artículo 97 de la Constitución de 1993, en concordancia con los artículos 35, inciso b, y primer párrafo del artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, el Parlamento puede **iniciar investigaciones sobre asuntos de interés público**, por medio de la conformación de «**Comisiones de Investigación parlamentaria**» o, simplemente «**Comisiones Investigadoras**» que —a modo de órganos colegiados de investigación— poseen facultades especiales para recabar datos y elaborar las conclusiones que juzgue convenientes, con miras a proponer una acción institucional o corporativa sobre el particular, una vez que sus informes sean discutidos y votados por el Congreso en Pleno.

Sobre las comisiones investigadoras, Montoya Chávez (2015) señala:

(...) Son ellas los órganos parlamentarios que, a partir de una actividad fiscalizadora, de comprobación y descubrimientos de actos, llegan a concebir la existencia de una posible responsabilidad por parte de algún alto cargo estatal. Tiene una doble característica: ser un instrumento parlamentario de control a todos los poderes públicos y organismos del Estado —objetivo determinado— y ser un medio para exigir responsabilidad —finalidad concreta— (...) Están encargadas de examinar la actividad del resto de poderes públicos, siendo su función el requerir información (...) (p. 390).

² Primera parte del artículo 45 de la Constitución Política de 1993.

³ Segunda parte del artículo 45 de la Constitución Política de 1993.

⁴ Sobre el particular, el presidente estadounidense Woodrow Wilson (cfr. Yepes, 1926: 111) sostuvo: «(...) casi tan importante como la tarea de hacer leyes es la de ejercer una vigilancia escrupulosa sobre los actos del gobierno; más importante aún que la legislación es la educación y dirección cívicas sobre los asuntos públicos que el pueblo puede recibir de una asamblea que mantiene a todos los problemas nacionales sometidos a la prueba de un análisis constante...».

De igual modo, Abreu Sacramento (2008) afirma:

Las comisiones investigadoras son órganos especiales y temporales del Parlamento –bien en una de sus cámaras, o de ambas–, cuya finalidad es la inspección de un determinado asunto de interés público, para lo cual gozan de potestades extraordinarias –de las que se desprende su carácter especial–. Los resultados de la investigación, como los de otros controles parlamentarios, no producen principalmente efectos jurídicos, sino más bien de carácter político (p. 2).

En el *Manual para Comisiones Investigadoras* (Congreso de la República, 2021), se señala que éstas son «órganos colegiados de congresistas encargados de investigar asuntos de interés público, delimitados y calificados como tal por voluntad minoritaria de la cámara o asamblea» (p. 19), que en nuestro caso representa el 35% del número legal de integrantes del Congreso.

Se trata, pues, de órganos que tienen por propósito indagar sobre asuntos públicos, o de efectos públicos, sobre la moralidad pública y el desempeño correcto de los altos funcionarios y la fiscalización también del manejo regular del presupuesto y los recursos públicos o el incumplimiento de la Constitución o las leyes, con miras a proponer una acción institucional o corporativa sobre el particular; presentando fundamentalmente cinco (05) características básicas: i.) realizan una actuación colegiada; ii.) tienen carácter extraordinario u ocasional para recabar información y verificar investigaciones sobre asuntos determinados; iii.) disponen de un conjunto de facultades extraordinarias de carácter constitucional, que suponen un poder de investigación abierto e ilimitado en cuanto a su variedad de mecanismos, sin que ello signifique estar exento de la exigencia de razonabilidad o no respetar el ordenamiento jurídico vigente; iv.) tienen un amplio ámbito de acción que comprende la fiscalización a toda la Administración Pública y sus respectivos titulares; y v.) tienen finalidades y objetivos claramente determinados en la moción que les da origen, debiendo estar necesariamente vinculados a «asuntos de interés público» y no particulares, por grave que sea su trascendencia (Solís Falla, 1995: 122-124).⁵

En un sentido gramatical, *investigar* supone «hacer diligencias para descubrir algo» o «realizar actividades intelectuales y experimentales de modo sistemático con el propósito de aumentar los conocimientos sobre una determinada materia»; por lo que supone la acción a partir de la cual se lleva a cabo el estudio en profundidad de algo o de alguien, con el propósito de obtener conocimientos para solucionar complicaciones, situaciones o conflictos, o para obtener respuestas a determinadas interrogantes que requiere de una respuesta irrefutable.⁶

Un aspecto de suma importancia que no ha sido suficientemente analizado hasta la actualidad, es la finalidad que las Comisiones Investigadoras cumplen en la dinámica del régimen político vigente y, por ende, en el fortalecimiento del sistema democrático. Y es que, el aludido artículo 88 del Reglamento del Congreso –norma de desarrollo constitucional del artículo 97 de la Constitución Política de 1993– señala de manera expresa:

Art. 88.-El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos

⁵ Si bien la conformación de comisiones investigadoras es muy usual en la dinámica parlamentaria, también es posible el otorgamiento de *facultades de comisión investigadora* a alguna Comisión Ordinaria, autorizándola así a investigar los aspectos de interés públicos contenidos en la Moción de Orden del Día respectiva, al amparo de lo dispuesto en el cuarto párrafo del inciso a) del Artículo 88 del Reglamento del Congreso. En este caso, las comisiones ordinarias a las que se encarguen facultades investigadoras tienen el mismo carácter y gozan de iguales prerrogativas y apremios que las comisiones investigadoras.

⁶ Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. En: <http://lema.rae.es/drae/?val=investigar>. Revisado el 07. 04. 2015.

y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables (...).

(El subrayado es nuestro).

De los dispositivos señalados, se puede colegir que la investigación parlamentaria es una de carácter **esclarecedor y conclusivo**, en la medida que tiene dos (02) finalidades clara y expresamente definidas en el ordenamiento jurídico peruano:

- a) El **esclarecimiento de los hechos** considerados «*asuntos de interés público*», con el propósito de que la sociedad —a través de sus representantes— conozca las razones, motivaciones, partícipes y consecuencias de los mismos (carácter esclarecedor).
- b) La **formulación de conclusiones y/o recomendaciones** (carácter conclusivo), orientadas a: i.) *corregir normas y políticas*, a fin de mejorar *la normatividad* aplicable al asunto de interés público materia de investigación, o para *optimizar las políticas públicas* vinculadas a los hechos investigados con miras a que los mismos no vuelvan a acontecer; y ii.) *sancionar la conducta de quienes resulten responsables*, a efectos de que las instancias competentes, parlamentarias o no, procedan a establecerlas, según el siguiente detalle: ii.a) el inicio del procedimiento de investigación de infracciones por inconductas funcionales o por actuaciones reñidas con la ética parlamentaria (a cargo de la Comisión de Ética Parlamentaria); ii.b) el inicio del procedimiento de acusación constitucional (ante la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales); y ii.c) la formulación de denuncia en el caso de responsabilidades jurídico-penales (a cargo del Ministerio Público y el Poder Judicial).

Esta es la razón por la cual la doctrina señala que el mayor efecto de las investigaciones que se realizan en sede parlamentaria es el propio *acto de la investigación* que permite —más allá de las consecuencias jurídicas formales— que la ciudadanía se forme una opinión que habrá de permitir establecer la denominada *responsabilidad política* «difusa» de los involucrados ante el electorado, de ahí que —a nivel jurisprudencial— la Corte Constitucional italiana ha determinado que las comisiones de investigación no son equiparables a los órganos judiciales, sino que son órganos de inspección movidos por motivaciones políticas y con finalidades políticas; y, a nivel doctrinal, Zeh —citado por Da Silva (1994)— haya afirmado:

El efecto más importante de las comisiones de investigación para la mayoría gubernamental reside en su simple existencia y su inevitabilidad, aseguradas por la Constitución. La amenaza de que una minoría del Parlamento pueda conseguir en cualquier momento la creación de una comisión de investigación, exige del gobierno y de la mayoría parlamentaria que le apoya, precaución y atención, así como un autocontrol permanente respecto a sus propias actividades y a las del Ejecutivo (p. 51).

A mayor abundamiento, en el caso que las conclusiones y/o recomendaciones de la Comisión Investigadora deriven en establecer que es posible *sancionar a las personas responsables de los hechos materia de investigación* —como resultado de una valoración política que es decidida por la mayoría de sus integrantes—, lo procedente es formular la denuncia respectiva como un mecanismo de colaboración que debe existir entre los órganos del Estado, como cualquier otro ciudadano puede denunciar un delito, sin perjuicio de que continúe con su investigación parlamentaria.

II. EL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA: LOS «ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO»

El *objeto* de la investigación —es decir, el asunto que se investigará— así como los *límites materiales* que aquella debe tener, constituyen un aspecto importante para la cabal realización de la función de control parlamentario, en la medida que ambos aspectos constituyen el marco de actuación dispuesto y encargado por el Pleno del Congreso de la República a la comisión investigadora.

En la doctrina moderna, son criterios para definir el objeto de investigación parlamentaria los siguientes:

- a) La investigación se debe *dirigir hacia hechos ciertos y concluidos*, siendo un control *ex post facto*, debiendo excluirse eventos futuros o que se estén desarrollando, con miras a evitar intromisiones en la actividad gubernamental.
- b) La regulación del objeto admite diversas posibilidades dependiendo de la legislación, siendo el más utilizado, por omnicomprensivo, el modelo italiano que alude a «cualquier asunto de interés público», a fin evitar que el Estado intervenga o se entrometa en ámbitos propios de la actividad privada, teniendo como principal objetivo el control de las actividades del Poder Ejecutivo, los organismos y entes públicos y sus titulares.
- c) Debe *tener un carácter concreto y determinado*, es decir, el asunto de interés público que se establezca como objeto de investigación debe ser claramente establecido y precisado (Arévalo Gutiérrez, 1995: 165-166, nota 6).
- d) Deben *existir indicios razonables de alguna ilicitud* en el asunto de interés público materia de investigación, a fin de no ser una suerte de persecución política.⁷
- e) Las materias objeto de control *deben pertenecer al ámbito competencial del Congreso*, debiendo descartarse aquellas que son facultad exclusiva de otro órgano constitucional (ej.: no se puede investigar al Poder Judicial o al Tribunal Constitucional con relación a cuestiones propias de su potestad jurisdiccional).⁸

Siendo este aspecto de vital importancia para el adecuado ejercicio de la función de fiscalización del Congreso, esta misma institución —a través de la Comisión de Constitución y Reglamento del período anual de sesiones 2006-2007⁹— ha señalado que las comisiones investigadoras se constituyen «para investigar hechos, actividades o conductas sistemáticas que afectan principios del Estado Constitucional de Derecho, como el sistema democrático, el de separación de poderes, etc., o actos de corrupción generalizada en el aparato estatal y aquellos que causen una gran conmoción social en el ámbito nacional».

A nivel jurisprudencial, en la **STC N° 04968-2014-PHC/TC** (Caso Alejandro Toledo Manrique), el Tribunal Constitucional desarrolla la noción de «interés público» como causa para la formación de

⁷ Al respecto, en la Sentencia (Resolución N° 15) del 19.09.2013 (Expediente N° 014923-2013-1801-JR-CI-05) del 5to Juzgado Especializado en lo Constitucional (Décimo Sexto considerando, p. 17), se señala:

Es cierto que el Congreso de la República tiene facultades para investigar temas relacionados con el interés público, pero aceptar la tesis de que cualquier persona puede ser investigada por la sencilla razón de haber sido Presidente de la República, Congresista, Ministro, etc., no resiste mayor análisis en tanto en nuestro sistema jurídico se presume la actuación lícita de los funcionarios públicos y la presunción de inocencia; además, los procedimientos penales, administrativo sancionador o parlamentarios no pueden activarse sin alguna razón que la justifique, tiene que existir indicios razonables de alguna ilicitud. Lo contrario, podría implicar que se inicien procesos parlamentarios sin ninguna razón y sólo con la finalidad de perjudicar al adversario político, lo que indudablemente no es el fin de las comisiones investigadoras.

⁸ Al respecto, Elvira Perales (1997: 266) señala que las comisiones investigadoras «no suponen, pues, un atentado contra la división de poderes, sino una forma de llevarla a cabo».

⁹ Informe de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso del período anual de sesiones 2006-2007 de fecha 12.09.2006, elaborado a solicitud del Consejo Directivo, con el propósito de orientar sobre los criterios para tramitar las Mociones de Orden del Día solicitando la conformación de comisiones investigadoras.

una Comisión de investigación en el Congreso de la República en los fundamentos 20, 21 y 23, que a la letra afirman:

20. *Como se aprecia, ninguno de los preceptos determina cuáles son las condiciones que debe ostentar el 'asunto' para que pueda ser calificado de 'interés público'. Empero, el aludido artículo 88 brinda elementos que permiten una primera delimitación. En efecto, si las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Investigación deben estar 'orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables', resulta que el asunto debe encontrarse vinculado con el resguardo de la denominada ética pública, esto es, con la eventual afectación de la ética reconocida en las normas establecidas por el ordenamiento jurídico, cuyo respeto es imprescindible para la convivencia pacífica y el respeto por los derechos fundamentales como condición necesaria para la efectiva vigencia del principio-derecho de dignidad humana. Pero no puede tratarse de asuntos relacionados con la ética privada, es decir, con asuntos relativos a los variados modelos de virtud con los que los ciudadanos despliegan válidamente su libertad y construyen su proyecto de vida, aun cuando pueda una importante mayoría social discrepar con tales perspectivas de pensamiento y de acción. No puede, pues, confundirse el sentido axiológico o prescriptivo del 'interés público', con el sentido sociológico o descriptivo del 'interés del público'. En un Estado Constitucional, no todo asunto que de facto interesa a la ciudadanía, justifica jurídicamente que los poderes públicos lo aborden para desencadenar consecuencias de iure. Si aquel fuese el factor determinante para considerar que un asunto reviste interés público, la dignidad humana se encontraría en serio peligro.*
21. *A su vez, el artículo 5 del Reglamento del Congreso establece que la función de control político comprende, entre otras cuestiones, 'la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado'. Es decir, hay una asociación entre las investigaciones congresales y el propósito de velar por el regular tratamiento de la cosa pública. Así, bajo una interpretación sistemática, puede agregarse que, en general, los asuntos relacionados con el resguardo de la debida gestión estatal son de interés público, y por tanto, pueden ser objeto de investigación por el Congreso de la República.*
(...)
23. *(...) el Tribunal Constitucional coincide con el criterio de que una comisión de investigación parlamentaria puede investigar hechos concernientes a personas que no son funcionarios públicos si ellos guardan una estrecha vinculación con la regular actuación o no de los órganos del Estado. De ser así, el asunto reviste interés público.*

(Los subrayados son nuestros).

Puede advertirse, pues, que las Comisiones Investigadoras tienen por propósito indagar sobre asuntos públicos, o de efectos públicos, sobre la moralidad pública y el desempeño correcto de los altos funcionarios y la fiscalización también del manejo regular del presupuesto y los recursos públicos o el incumplimiento de la Constitución o las leyes, y –en general– sobre todo asunto, hecho, conducta o fenómeno que comprometa asuntos de interés y preocupación nacional, de la más diversa índole.

III. LA CONFORMACIÓN DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS

A nivel formal, la conformación de una comisión investigadora puede ser propuesta por uno o varios congresistas o grupos parlamentarios, mediante una Moción de Orden del Día.¹⁰ Debe estar conformada por entre tres y siete congresistas, respetándose –en tanto sea posible– *el pluralismo y proporcionalidad* de los grupos parlamentarios.

En tanto decisión, la conformación de la Comisión Investigadora resulta siendo un aspecto de suma importancia para su cabal funcionamiento, que tiene un límite expreso consagrado en el primer párrafo, *in fine*, del inciso a) del artículo 88 del Reglamento del Congreso, donde se señala que «*a fin de garantizar el debido proceso, se evitará que la integren quienes hayan solicitado su constitución*».¹¹

Sobre el particular, es importante advertir que esta limitación para la conformación de Comisiones Investigadoras debe ser analizada en virtud de los *principios de razonabilidad y de corrección funcional* que deben inspirar no solo el accionar de los parlamentarios en cuanto a sus funciones de fiscalización y control, sino también la interpretación de las funciones congresales en su conjunto, para lo cual es necesario tener en cuenta: i.) los distintos actos parlamentarios y plazos involucrados en la creación de una Comisión Investigadora, que comprende –por lo menos– a.) la propuesta de creación, b.) la admisión a debate, c.) la decisión de su creación y d.) la decisión sobre su conformación, pudiendo concurrir perfectamente entre uno y otro acto un plazo determinado como característica implícita de la dinámica propia de los acuerdos políticos; ii.) la existencia del denominado «retiro de firmas», práctica parlamentaria que supone la voluntad del congresista de ya no apoyar la iniciativa, la misma que –al igual que en otros actos parlamentarios (como el retiro de firmas de dictámenes)– genera efectos jurídicos y políticos en determinadas decisiones congresales; iii.) la presentación de una proposición parlamentaria de creación de una Comisión Investigadora por parte de un congresista es parte integrante de la función de fiscalización y control que tiene todo parlamentario como importantísima atribución implícita de su rol como representante político, por lo que cualquier limitación a su ejercicio debe encontrarse debidamente justificada para no desnaturalizar la lógica del sistema de separación de poderes y *checks and balances* necesarios en todo sistema político-constitucional; y iv.) el debido proceso en sede parlamentaria debe ser concretizado atendiendo a los distintos procedimientos congresales y la respectiva naturaleza y alcance de los mismos, razón por la cual el estándar requerido en el caso de las comisiones investigadoras –que analizan *hechos* y no personas– debe ser de una menor intensidad.

Así las cosas, consideramos que en una seria perspectiva hermenéutica, la disposición señalada debe interpretarse –dentro de la lógica restrictiva de toda limitación a un derecho o a una facultad– no como la prohibición absoluta y general de que el autor o proponente de la conformación de una Comisión Investigadora pueda integrar dicho colegiado, ya que ello bien podría llevar a limitar la función fiscalizadora y de control del congresista más capacitado o que más había estudiado el tema materia de análisis; razón por la cual consideramos que el aludido dispositivo debe ser interpretado, como garantía del debido proceso, para el caso en el que el proponente tenga una motivación o interés (favorable o desfavorable) en el «asunto de interés público» que constituye el objeto de dicha Comisión o en relación a alguna de las personas involucradas en él. Por ello, en nuestra opinión, interpretar en forma extensiva esta limitación significaría considerar como una suerte de *auto-veto* el ejercicio regular de la facultad de solicitar la creación de una Comisión Investigadora como parte de la función de fiscalización y control que tiene el congresista proponente, quien –muchas veces– es el parlamentario que más conoce sobre el tema, lo cual nos parece un despropósito si

¹⁰ De conformidad con el inciso a) del Artículo 68 del Reglamento del Congreso.

¹¹ Párrafo modificado por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2009-CR, publicada el 29.08.2009.

se advierte, además, que la creación de este tipo de comisiones congresales es un derecho de las minorías parlamentarias.¹²

Por esta razón, de manera complementaria, consideramos que el asunto fundamental en este caso no es tanto que se haya solicitado o no la constitución de la Comisión Investigadora —aspecto que, como ya vimos, bien puede ser parte del ejercicio regular de la función fiscalizadora—, sino si el congresista proponente ha adelantado alguna opinión o juicio de valor sobre el objeto materia de la futura investigación, ya que ello sí es propiamente una evidencia concreta y manifiesta de la existencia o no de la *imparcialidad* o *neutralidad* de quienes habrán de realizar una investigación que la ciudadanía considera necesaria y oportuna para conocer la verdad sobre hechos cuestionados, y para plantear conclusiones y recomendaciones que permitan al Congreso, al país y a los personajes políticos adoptar una conducta adecuada en el futuro, descartando así cualquier tipo de subjetividad política inicial.

Y, finalmente, sobre este punto, adviértase que aludimos a *imparcialidad* —que es la desvinculación del juzgador o investigador, en este caso, con el *objeto* de investigación— y no a *independencia* —que exige la no vinculación entre el juzgador o investigador con las partes intervinientes— como requisito fundamental para la conformación de una Comisión Investigadora; puesto que esta última es imposible de requerir en sede parlamentaria debido a la natural y necesaria correlación de fuerzas política en el Congreso, donde una «mayoría» y una «minoría», de entrada, tienen una vinculación de confrontación —en términos políticos, claro está— de índole ideológica o programática. En un foro político, como el Parlamento, precisamente los acuerdos políticos son posibles y necesarios a fin de lograr puntos de vista comunes respecto de los múltiples problemas de la realidad nacional y, respecto de los cuales, cada grupo político tiene una posición y una alternativa de solución distinta, en función de su particular perspectiva política, algunas afines entre sí, otras absolutamente disímiles y hasta antagónicas.

Por tal razón, la «independencia» exigida en sede judicial y en el juzgamiento de índole jurídico, no es posible en la dinámica política de la sede parlamentaria, donde necesariamente se enfrentan —por la propia naturaleza de la actividad vinculada al bien común y al manejo de la cosa pública— posiciones ideológicas y programáticas disímiles, y en donde la adversidad política resulta absolutamente normal en la lógica deliberativa que inspira la actividad política.

IV. LA NECESIDAD DE REALIZAR UN TRABAJO RESERVADO DE INVESTIGACIÓN

Por expresa disposición del inciso a) del artículo 88 del Reglamento del Congreso, las Comisiones Investigadoras deben realizar su trabajo de manera *reservada*, habiéndose consagrado como regla general que las sesiones tiene tal carácter, procediendo el levantamiento de la reserva en los siguientes supuestos: i.) cuando la materia de su indagación o sus deliberaciones no incluyan aspectos que afectan a la intimidad, honra o dignidad personal de los sujetos pasivos de la investigación o de sus familias; ii.) cuando la materia de la investigación o sus deliberaciones no afecten el derecho a la reserva tributaria ni al secreto bancario de los investigados; o iii.) cuando la materia de la investigación o sus deliberaciones no comprometa asuntos vinculados a la seguridad nacional.

Sin embargo, esta necesidad de *reserva* constituye para muchos una afectación de la transparencia que debe existir en todo Estado moderno, cuya lógica democrática y de necesaria legitimidad del poder

¹² De conformidad con el inciso a) del artículo 88 del Reglamento del Congreso, la admisión a debate y la aprobación de una Comisión Investigadora requiere el voto aprobatorio del treinta y cinco por ciento (35%) de los miembros del Congreso (es decir, 46 congresistas).

político exige que el mismo se ejerza con transparencia y desterrando la perspectiva del secretismo estatal o gubernativo; en la medida que el trabajo parlamentario, en tanto poder *representativo* del titular del poder político —el pueblo—, requiere garantizar la libre opinión de sus integrantes y que éstas sean conocidas por la ciudadanía a la que se representa, tal como lo destaca Abreu Sacramento (2008) cuando señala:

Se debe partir del funcionamiento habitual del Congreso y de lo que ha motivado dicho funcionamiento. El Congreso, como poder del Estado, toma sus decisiones a través del principio de la mayoría, pero como poder representativo garantiza la libre opinión de sus integrantes, es decir, no sólo asegura que la opinión que se exprese sea libre e inviolable, sino que también implica que estas opiniones se conozcan. Para ello, se ha adoptado el carácter público de sus sesiones, de manera tal que los ciudadanos a quienes los legisladores representan puedan conocer las posturas de éstos. La publicidad de los debates es consustancial al sistema democrático representativo y sólo en casos excepcionales podrá sacrificarse para proteger otros bienes constitucionalmente garantizados.

Por esta razón, los ordenamientos dan un carácter público a la generalidad de sus trabajos, dejando la opción de acordar, según el caso, el secreto de algunos de ellos (p. 10).

La defensa de la publicidad del trabajo de la Comisión Investigadora se fundamenta, pues, en el principio democrático y en la defensa de los derechos fundamentales de los individuos involucrados en las mismas.

Al respecto, Delgado-Guembes (2012) señala que resulta absolutamente necesario descartar la publicidad del trabajo de las Comisiones Investigadoras a fin de lograr garantizar la eficiencia del proceso de acopio de información de estos colegiados parlamentarios, en tanto la publicidad puede mermar la amplitud de las declaraciones y la disposición de los comparecientes. De manera específica, Delgado-Guembes señala:

En parte el error era consecuencia del desconocimiento del carácter reservado de las Comisiones Investigadoras, y en parte también por ignorar el perjuicio que la divulgación prematura de la información recibida generaba en la secuencia del proceso respecto de quienes aún no hubieran realizado su aporte. Algún componente adicional lo generó, igualmente, la mala comprensión del carácter público de la función representativa, y también del carácter ilimitado del principio de transparencia, a lo que deba quizá sumarse el apetito de protagonismo de alguno de los transmisores de la información que no contaron con la habilidad suficiente para explicar a los medios de comunicación que el éxito de la investigación pasa por la necesaria etapa de indagación que caracteriza la capacidad de obtener información delicada de las fuentes.

Si se entendiera que la actividad de las Comisiones Investigadoras es toda pública es mucha la información que dejaría de obtenerse por insuficiente colaboración de los citados, o porque a la luz de los primeros testimonios quienes los suceden pueden acomodar las que les corresponda presentar ulteriormente. La reserva es una garantía de la eficiencia del proceso de acopio de información. Sólo si la Comisión acopia toda la información posible luego cabrá que el Pleno se pronuncie a partir de una base sólida. No se sirve bien, en realidad, a la finalidad de las Comisiones Investigadoras cuando se revela lo que sólo cabe recibir en un entorno de garantía para las fuentes que suministran la información (pp. 462-463).

Otro argumento a favor de la reserva es que esta favorece el respeto de los derechos de intimidad, honor y buena reputación de los comparecientes o de terceros que puedan ser señalados por los comparecientes, al igual que a la cauta discusión de asuntos de interés general de la Nación y los compromisos adquiridos a nivel internacional, como la seguridad y política exterior.

De lo señalado, es fácil colegir que el establecimiento y la conservación de la reserva se sustenta en lo que la doctrina italiana ha denominado el «secreto funcional»,¹³ en donde se reconoce que las comisiones, al sustituir al Pleno del Congreso, «son libres para organizar sus propios trabajos, incluso estableciendo, en todo o en parte, el secreto de las actividades por ellas directamente realizadas y el de la documentación resultante de las investigaciones desarrolladas».¹⁴

Por lo señalado, el trabajo de una Comisión Investigadora se realiza en sesiones en las que solo participan los congresistas integrantes de la misma –y, además por obvias razones técnicas el personal adscrito a ellos debidamente juramentado–, pudiendo también participar de las sesiones aquellos ciudadanos a los que, a título personal o de representación jurídica, el colegiado le solicita su comparecencia para los fines propios de la investigación. Esto porque, como se ha señalado, la reserva aludida tiene un fundamento lógico, cual es la necesidad de que el investigador –en este caso, la Comisión en su conjunto, como órgano colegiado– realice su actividad indagatoria en una especie de aislamiento de aquellos que pudiera significar cualquier acto de prejuzgamiento o favorecimiento hacia lo que se investiga y hacia lo que motivó la investigación. Por tal razón, no es posible ni prudente que algún tercero, bajo cualquier calidad o condición, pueda participar de ellas, no cabiendo –en nuestra opinión– hacer extensiva ninguna norma procesal por cuanto, si fuera así, debería recordarse que, en sede jurisdiccional, los actos de audiencias y de investigación criminal en audiencia son actos público *por mandato legal*, sólo siendo de naturaleza reservada en casos de delitos contra el honor o en el que estén involucrados menores de edad, a fin de garantizar con ello el principio de publicidad de la administración de justicia.

V. LAS PRERROGATIVAS Y LOS APREMIOS DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS

Para el cabal esclarecimiento de los hechos materia de investigación, las Comisiones Investigadoras poseen las siguientes prerrogativas o atribuciones:

1. La **facultad relativa a las comparecencias**, que supone dotarlas de la capacidad de obligar a particulares y servidores públicos a comparecer ante ellas (lo cual se formula mediante oficio, cédula o citación pública). Sobre el particular, Abreu Sacramento (2008) señala:

El carácter extraordinario de las comparecencias ante las comisiones de investigación se establece por la obligatoriedad de carácter constitucional para toda persona presentarse ante estos órganos con el fin de informar sobre los asuntos pertinentes. El incumplimiento voluntario de dicha obligación ha sido tipificado en la mayoría de los ordenamientos como delito de desobediencia (p. 8).

Esta facultad, sin embargo, está sujeta a algunos requisitos que debe cumplir la comparecencia: i.) deberá ser personal; ii.) la obligación de comparecer lleva aparejada la obligación de declarar, puesto que no tendría caso establecer una obligación a presentarse ante la Comisión Investigadora y su consecuente pena, si el compareciente pudiese negarse a declarar; y iii.) la obligación de comparecer y declarar tiene límites bastante claros: el compareciente puede rehusarse a declarar contra sí mismo, sobre su religión, ideología y creencias, y sobre asuntos que tengan carácter secreto.

¹³ Sentencia N° 231 del 22.10.1975 de la Corte Constitucional italiana.

¹⁴ Debemos señalar que, en el Perú, se ha consagrado un **modelo mixto** que permite que el trabajo de las Comisiones Investigadoras puede ser reserva y público a la vez, dependiendo de los temas que ella aborde y previa decisión autónoma de dicho colegiado.

2. La **facultad de acceso a documentos e información de los comparecientes**, que implica la obligación de los particulares y de la autoridad de suministrar informaciones testimoniales y documentarias, haciendo alusión al poder extraordinario denominado por los anglosajones «*power to send for papers and records*», que permite a estos órganos acceder a documentación que, de otra manera, estaría fuera de su alcance. En cuanto a la operativización de esta facultad, es necesario establecer y señalar expresamente un plazo razonable para que el requerido facilite la documentación o, de ser el caso, fundamente jurídicamente las razones que lo impidan.
3. La **facultad de acceso a información**, que si bien –de conformidad con el Art. 97 de la Constitución Política de 1993 (concordante con el inciso e) del Art. 88 del Reglamento del Congreso)– parecería solo aludir al levantamiento del **secreto bancario** y el de la **reserva tributaria** como dos tipos de información a los que *puede* acceder una comisión investigadora; no es menos cierto que en la parte final de dicho dispositivo constitucional se alude también a la facultad genérica de «**acceder a cualquier información**» exceptuándose aquella «que afecte la intimidad personal»; razón por la cual la mención expresa al levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria no puede interpretarse como exclusiva y excluyente sino en forma meramente enunciativa siempre que la información requerida cumpla con la no afectación de la intimidad personal del involucrado en una investigación en sede parlamentaria. Por tal razón, consideramos que una Comisión Investigadora del Congreso puede disponer –y solicitar, de ser el caso– no solo el levantamiento de los ya aludidos **secreto bancario** y **reserva tributaria**, sino también de la **reserva bursátil** y el **secreto de las comunicaciones**, a fin de cumplir a cabalidad con su propósito último de esclarecer asuntos de interés públicos y de arribar a conclusiones sobre el particular. Esto, porque si bien dentro del Estado Constitucional de Derecho la actividad investigadora del Congreso tiene como límite de actuación los derechos fundamentales de las personas y –de manera concreta– a las figuras del secreto bancario, la reserva tributaria, la reserva bursátil y el secreto de las comunicaciones, en tanto constituyen la concreción del derecho fundamental a la intimidad y su aspiración a la vida privada sin interferencias ilegítimas;¹⁵ como concreción del carácter relativo –no absoluto– de los derechos fundamentales, nuestro ordenamiento jurídico consagra también la posibilidad de disponer medidas limitativas a las garantías aludidas como parte de la labor de investigación parlamentaria, lo cual se encuentra debidamente consagrado en el ordenamiento jurídico.¹⁶ Y es que, el propósito de conocer la

¹⁵ Las garantías señaladas se diferencian en virtud del ámbito de protección, según el siguiente detalle:

- a) El **secreto bancario** busca asegurar la reserva o confidencialidad de las operaciones bancarias que cualquier persona –natural o jurídica– pueda realizar con cualquier ente público o privado.
- b) La **reserva tributaria** es un límite a la utilización de los datos e informaciones por parte de la Administración Tributaria y garantiza que, en dicho ámbito, esos datos e informaciones de los contribuyentes sobre su situación económica y fiscal, sean conservadas en reserva y confidencialidad, no brindándosele otro uso que el que no sea para el cumplimiento estricto de sus fines.
- c) La **reserva bursátil** implica la prohibición de suministrar cualquier información sobre los compradores o vendedores de los valores transados en bolsa o en otros mecanismos centralizados.
- d) El **secreto de las comunicaciones** protege la reserva y confidencialidad de las comunicaciones y telecomunicaciones de una persona en la dimensión socio-relacional de su vida, a fin de que no existan interferencias ilegítimas por parte del Estado en su vida privada.

¹⁶ Para el caso del **secreto bancario**, son aplicables los artículos 2, inciso 5, 97 de la Constitución Política de 1993, concordante con el inciso e) del artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, con el inciso 4 del artículo 143 de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, y con la Resolución SBS N° 1132-2015 que aprueba la Norma que regula el procedimiento de atención de las solicitudes de levantamiento del secreto bancario (y su modificatoria por Resolución SBS N° 3880-2016).

Para el caso de la **reserva tributaria**, deben tenerse en cuenta los artículos 2 –inciso 5– y 97 de la Constitución Política de 1993, concordante con el inciso e) del artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, y con el inciso a) del artículo 85 del T.U.O. del Código Tributario (aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF)

Para el caso de la **reserva bursátil**, son aplicables el artículo 97 de la Constitución Política de 1993, concordante con el inciso a) del artículo 47 del T.U.O. de la Ley del Mercado de Valores (aprobado por Decreto Supremo N° 093-2002-EF).

información bancaria, tributaria y bursátil, responde a la necesidad imperiosa de esclarecer la capacidad económica de las personas declaradas «investigadas» mediante el acceso al origen de sus fondos, el origen de las transferencias bancarias recibidas y remitidas, la actividad tributaria declarada, la rentabilidad y utilidad de los investigados y sus potenciales empresas, las operaciones económico-financieras realizadas-; mientras que el propósito de conocer las comunicaciones de los investigados procura acceder a los contactos y relaciones interpersonales e institucionales que ha desarrollado para su obrar delictivo o sospechoso; siendo evidente que la información resulta importante para el esclarecimiento de los hechos materia de investigación parlamentaria.

De esta manera nos encontramos, pues, ante medidas excepcionales acordes con los principios de interdicción de la arbitrariedad y de proporcionalidad que se exige en el Estado Constitucional de Derecho para toda medida limitativa de derechos, puesto que reúne todas las condiciones para su viabilidad (idoneidad), constituye una herramienta indispensable para conocer la interacción bancaria y financiera de las personas investigadas, la inmersión y responsabilidad tributarias de los investigados, conocer si han utilizado el aparato bursátil para burlar el control de las autoridades nacionales, y si han tenido una actividad comunicacional intensa para su accionar (necesidad).¹⁷

De manera complementaria a las prerrogativas aludidas, a fin lograr el cumplimiento de las facultades de comparecencia y de acceso a documentación e información de los comparecientes, las comisiones investigadoras están autorizadas para efectivizar diversos **apremios** que, siendo un modo de injerencia o intrusión en esferas privadas constitucionalmente protegidas,¹⁸ constituyen una forma extraordinaria de afectar los derechos civiles del ciudadano, habiéndose consagrado expresamente a su favor:

- a) Los **apremios para comparecer**, que consisten en conminar la concurrencia física que las personas requeridas por la Comisión Investigadora, mediante dos mecanismos:
 - i. La **conducción por la fuerza pública**, en cuyo caso, el Juez Penal debe acceder a la petición y ordenará que se realice la conducción por la fuerza pública «por el mérito de la solicitud».¹⁹
 - ii. La **solicitud de orden de captura**, en cuyo caso, el Juez puede dictar a solicitud expresa de la Comisión Investigadora, previa evaluación de los argumentos presentados.²⁰

Para el caso del **secreto de las comunicaciones**, deben tenerse en cuenta el artículo 2, inciso 1, de la Constitución Política de 1993, concordante con el artículo 230 del Código Procesal Penal aprobado por Decreto Legislativo N° 957, donde se establece que por mandato judicial motivado las comunicaciones, telecomunicaciones o sus instrumentos pueden ser abiertos, incautados, interceptados o intervenidos.

¹⁷ Bajo el mismo argumento y lógica normativa, las Comisiones Investigadoras pueden solicitar también el levantamiento del **deber de reserva de los Reportes de Operaciones Sospechosas, los Informes o las Notas de Inteligencia Financiera (NIF) existentes** a cargo de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la SBSAFP, al amparo de la Ley N° 27693, Ley que crea la Unidad de Inteligencia Financiera – Perú, concordante con su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2006-JUS, donde se señala que la UIF-Perú puede remitir Informes y/o Notas de Inteligencia Financiera o Reportes de Operaciones Sospechosas.

¹⁸ Según Delgado Guembes (2012: 464):
(...) los apremios representan una forma extraordinaria de afectar los derechos civiles del ciudadano, en la medida que se trata de modos de injerencia o intrusión en esferas constitucionalmente protegidas, como pueden serlo la intimidad personal, la reserva tributaria o el secreto bancario. Estos alcances son parte de las competencias inherentes a los órganos jurisdiccionales, pero la Constitución también se las reconoce de modo inconfundible al Congreso.

¹⁹ Primer y segundo párrafos del inciso d) del artículo 88 del Reglamento del Congreso.

²⁰ Tercer párrafo del inciso d) del artículo 88 del Reglamento del Congreso.

- b) Los **apremios para obtener información**, mediante los siguientes mecanismos:
- i. La **conducción por la fuerza pública**, cuando se resista a exhibir o hacer entrega de documentos que tiene en su poder y son necesarios para el esclarecimiento de los hechos investigados. En este caso, se aplican las mismas consideraciones señaladas en el acápite i) del numeral anterior.
 - ii. La **solicitud de allanamiento de los domicilios y locales** con miras a incautar libros, archivos, documentos y registros que guarden relación con el objeto de la investigación, estando facultado el juez penal para evaluar los argumentos presentados por la Comisión Investigadora.²¹
- c) El **apremio para garantizar la presencia física**, a través de la **solicitud de impedimento de salida exterior** al Poder Judicial, en el caso que la Comisión Investigadora presente una denuncia constitucional o común.²²

Por sus atribuciones y los apremios que detentan para tal propósito, las Comisiones Investigadoras congresales se convierten en actores que –en situaciones normales– se encuentran facultadas para intervenir en los derechos fundamentales de los ciudadanos, pero que también –en algunos casos de excesos siempre criticables– pueden llegar a vulnerarlos de manera grave; razón por la cual no sólo se han consagrado en forma expresa los derechos que se deben garantizar a las personas que comparecen ante ellas,²³ sino también existe el permanente esfuerzo por someter a control jurisdiccional la labor investigadora del Congreso, en aras de la efectivización de la exigencia del respeto irrestricto al debido proceso.

VI. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD INVESTIGADORA DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS

Siguiendo la línea jurisprudencial trazada por la Corte IDH al desarrollar los alcances del Art. 8 de la CADH (sobre garantías judiciales),²⁴ en sede nacional el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial han desarrollado una continua línea jurisprudencial de exigencia de respeto irrestricto al debido proceso en todos los ámbitos de actuación –privada y estatal– que incidan en derechos fundamentales, aunque con algunos matices necesarios de conocer.

El **«Caso Tineo Cabrera» (STC N° 00156-2012-PHC/TC)** será el primero donde el Tribunal Constitucional abordó un conjunto de consideraciones sobre el debido proceso en general, desarrollando un *canon estricto* sobre su control en los procedimientos que tienen lugar en sede parlamentaria, sin hacer las necesarias modulaciones que cada tipo procedimental exige a partir de su distinta naturaleza y finalidad, en una indebida homologación entre las facultades parlamentarias con las judiciales en cuanto a investigación se refiere a la que Landa Arroyo (2014) alude en los siguientes términos:

²¹ Segundo acápite del inciso d) del artículo 88 del Reglamento del Congreso.

²² Segunda parte del inciso e) del artículo 88 del Reglamento del Congreso.

²³ Sin perjuicio de los demás derechos que detentan como ciudadanos, por ejemplo, el sexto párrafo del inciso d) del artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República ha señalado la necesidad de respetar el derecho de ser informado con anticipación sobre el asunto que motiva su concurrencia, el derecho de solicitar copia de la transcripción de su intervención o, en su defecto, de la parte pertinente del acta correspondiente, el derecho de solicitar el reembolso de pasajes y viáticos (en el caso de las personas que se encuentran fuera de la ciudad de Lima o del país), el derecho a la intimidad y al honor, el respeto del secreto profesional, entre otros.

²⁴ En las sentencias recaídas en «Caso Tribunal Constitucional vs. Perú» (Sentencia sobre Fondo, Reparaciones y Costas, de 31.01.2001), «Caso Ivcher Bronstein vs. Perú» (Sentencia sobre Reparaciones y Costas, de 06.02.2001) y «Caso Barreto Leiva vs. Venezuela» (Sentencia sobre Fondo, Reparaciones y Costas, de 17.11.2009).

(...) la exigencia del juez constitucional del respeto del debido proceso en la comisión de investigación parlamentaria pasa por equiparar a las funciones de estas con las labores de una investigación de las autoridades judiciales, asumiendo que sus decisiones tienen consecuencias en la esfera de los derechos de los involucrados en las investigaciones. En buena cuenta, se trata de una suerte de homologación de las facultades parlamentarias con las judiciales (...) (p. 474).

A partir de este pronunciamiento del Tribunal Constitucional, el Poder Judicial desarrolló un conjunto de aspectos de singular importancia para el cabal ejercicio de la función de control y fiscalización de las Comisiones Investigadoras –o de las Comisiones Ordinarias a las que se les concede función investigadora– en el «Caso Alan García Pérez»²⁵ y en el «Caso Alejandro Toledo Manrique»,²⁶ donde se cuestionaron diversas decisiones ya no del Pleno del Congreso de la República sino de una Comisión Investigadora o de una Comisión Ordinaria –la de Fiscalización– que tenía facultades de comisión investigadora, respectivamente.

En ambas situaciones, particularmente en el caso del expresidente Alan García Pérez, se optó por un control constitucional intenso del debido proceso, sin reparar que el cuestionamiento tuvo lugar cuando ni siquiera existían conclusiones preliminares por parte de la respectiva Comisión Investigadora y, por ende, sin que exista la adopción de un Informe final que contenga la decisión parlamentaria sobre las investigaciones realizadas; lo cual bien podía significar una perturbación en el desarrollo de las facultades y atribuciones constitucionalmente consagradas al Poder Legislativo por parte del Poder Judicial, al ni siquiera haberse establecido con claridad y precisión los hechos imputables como punto de inicio de la investigación congresal (Landa Arroyo, 2014: 470).

Luego de ello, en la **STC N° 04968-2014-PHC/TC** (Caso Alejandro Toledo Manrique) del 04.11.2015,²⁷

²⁵ En este proceso de amparo, el ex presidente Alan García Pérez invocó la afectación de los derechos a no ser desviado del procedimiento preestablecido, la comunicación previa y detallada de los hechos que se imputan, el derecho a la defensa, y el derecho al «juez parlamentario» imparcial, por parte de la Comisión Investigadora.

En la Sentencia (Resolución N° 15) del 19.09.2013 (Expediente N° 014923-2013-1801-JR-CI-05) del Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional, se declaró fundada en parte la demanda, señalando que no existe afectación del procedimiento preestablecido ni de la afectación del juez parlamentario imparcial, pero sí la vulneración del derecho a la comunicación previa y detallada de los hechos por los que se le investiga, así como del derecho de defensa; rechazándose la pretensión de que se excluya al demandante de la investigación. Todos estos extremos fueron confirmados mediante la Sentencia (Resolución N° 14) del 27.12.2013 (Expediente N° 14923-2013-0-JR-CI-05, Ref. 1485-2013) de la Primera Sala Civil de la Corte superior de Justicia de Lima.

²⁶ En este caso, un tercero interpuso un proceso de hábeas corpus en beneficio del ex presidente Alejandro Toledo Manrique en el que señaló la afectación de la garantía de la debida motivación, del derecho a la defensa y la asistencia letrada, derecho a no ser compelido a declarar o reconocer culpabilidad contra sí mismo, al respeto del procedimiento preestablecido, a la comunicación previa y detallada de los cargos en sede parlamentaria, del derecho a ser oído, derecho a la concesión del tiempo adecuado para preparar su defensa, derecho a intervenir en igualdad de condiciones en la actividad probatoria, la garantía de sometimiento a una investigación parlamentaria independiente e imparcial, del derecho a la defensa, y a la debida motivación en el levantamiento del secreto bancario y amenaza potenciales a su libertad individual.

En la Sentencia del 07.01.2014 (Expediente N° 23304-2013) del 3er. Juzgado Penal de la Corte Superior de Justicia de Lima, se declaró que las afectaciones eran solo amenazas que no configuraban las exigencias de certeza e inminencia en su realización, razón por la cual la demanda fue declarada infundada.

El caso se elevó al Tribunal Constitucional y mereció un pronunciamiento final con la STC N° 04968-2014-PHC/TC, que será referida posteriormente.

²⁷ En este caso se cuestionó la Moción de Orden del Día N° 7009 por la que el Congreso de la República otorgó a la Comisión de Fiscalización y Contraloría, facultades para investigar las presuntas irregularidades en la adquisición de inmuebles por parte del ex Presidente de la República Alejandro Toledo Manrique y otras personas vinculadas a él, así como investigar el origen de los fondos para la adquisición de una residencia, tres (03) estacionamientos vehiculares y un (01) depósito, por la supuesta afectación de los derechos fundamentales a la debida motivación y a la observancia de la razonabilidad en el uso de la causal de interés público para iniciar una investigación parlamentaria, a la defensa técnica y la asistencia letrada, a no ser compelido a declarar o reconocer culpabilidad contra uno mismo, a un procedimiento preestablecido por la ley, a la comunicación previa y detallada de los cargos en sede parlamentaria, a ser oído, a la concesión de tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa, a intervenir en igualdad de condiciones en la actividad probatoria, a una investigación parlamentaria independiente e imparcial, y a la defensa y debida motivación en el levantamiento del secreto bancario, dando lugar a una amenaza potencial a la libertad individual; pretendiéndose la declaración de nulidad de todos los actos procesales desarrollados durante la referida investigación, ordenándose una nueva investigación a la Comisión parlamentaria aludida.

²⁸ el Tribunal Constitucional realizó un conjunto de correcciones —a modo de «precisiones»— a los fundamentos desarrollados en el «Caso Tineo Cabrera» (STC N° 00156-2012-PHC/TC) en los siguientes aspectos:

- a) Se advirtió un replanteamiento en cuanto a no concebir a los procedimientos de las comisiones investigadoras como procedimientos «sancionatorios» (f. 55, primer párrafo).
- b) El estándar de la «acusación» alude a un sentido lato (y no estricto) de ésta, puesto que los procedimientos ante Comisiones Investigadoras no son procedimientos «acusatorios» (f. 55, segundo párrafo).
- c) El deber de dar a conocer con claridad los cargos y las motivaciones para citar a una persona a declarar, dependerá del ámbito y del estado en el que se encuentre la respectiva investigación (f. 55 tercer párrafo).
- d) La recomendación al Congreso para que adecúe sus procedimientos a fin de establecer un plazo razonable para formular descargos, debe entenderse como una exhortación o recomendación hecha por el Tribunal Constitucional, a fin de reducir el riesgo de afectación al debido proceso, que de ninguna manera debe ser entendida como la verificación de una inconstitucionalidad por omisión cuya cobertura desencadena por sí misma el actuar inconstitucional de las comisiones investigadoras (f. 62).
- e) El derecho a interrogar testigos no es considerado como parte del derecho fundamental de defensa, al no ser el procedimiento ante una Comisión Investigadora uno ni acusatorio ni sancionatorio (f. 67).
- f) El nivel de intensidad y el sentido concreto en que operan los derechos a la independencia e imparcialidad en las etapas de investigación y de acusación, son diferentes, y es exigible en sede parlamentaria cuando el Congreso actúa, *mutatis mutandis*, ejerciendo competencias decisorias sobre la esfera subjetiva de las personas, es decir, decidiendo sobre la suerte de un funcionario público en un procedimiento de acusación constitucional (f. 72-78).
- g) Si bien el requisito de imparcialidad es exigible a los miembros de una comisión investigadora —al igual que a todo poder público—, hay matices dependiendo de la dimensión de este derecho: i.) en la dimensión objetiva, el nivel de exigencia se parece más al del Ministerio Público (ente investigador titular de la acción penal) que al del Poder Judicial, no pudiéndose acusar de «prejuzgamiento» cuando por ello se entiende la «construcción paulatina de una hipótesis previa al acto formal de juzgar» pues ésta precisamente es su función constitucional (f.80-81), y ii.) en la dimensión subjetiva, se exige que ningún miembro de la comisión investigadora tenga interés personal o indirecto en el resultado de la investigación (f. 82 primer párrafo).
- h) No puede equipararse a la «enemistad manifiesta» a las divergencias de posición institucionales que son resultado de la distinta correlación de fuerzas políticas en el Congreso (f. 82 segundo párrafo).
- i) No es inconstitucional que, en sus intervenciones, los miembros de una Comisión Investigadora deslicen abrigar una hipótesis sobre el caso, una vez analizados los actuados respectivos (f. 83).
- j) Como corrección expresa de un «exceso» de la STC N° 00156-2012-PHC/TC (f. 74 literal a), señala que para que se solicite el levantamiento del secreto bancario es necesario que se verifique en forma previa la conformación de la Comisión (y no la comunicación al investigado de los hechos), condición que ni siquiera es exigible en el ámbito jurisdiccional (f. 88-90).

²⁸ Esta sentencia declaró *precedente vinculante* los criterios establecidos en los fundamentos 21 (segundo párrafo), 23 (segundo párrafo), 33, 42 (párrafo final), 45 (tercer párrafo), 49 (segundo párrafo), 55 (párrafo final), 63 (primer párrafo), 67, 82 (primer párrafo), 83 (primer párrafo) y 90 (primer párrafo).

VII. ALGUNOS CRITERIOS DE EJERCICIO DE LA COMPETENCIA FISCALIZADORA PARLAMENTARIA: A MODO DE CONCLUSIÓN

Siendo conscientes que el esfuerzo por establecer parámetros de control jurisdiccional sobre la labor parlamentaria en materia de Comisiones Investigadoras se encuentra aún en pleno desarrollo; pensamos que es necesario tener en cuenta algunos criterios para el adecuado ejercicio de las competencias fiscalizadoras.

En primer lugar, en todo procedimiento de investigación a cargo de una comisión parlamentaria, es posible distinguir dos etapas (o niveles) en el trabajo investigativo:

- a) La **etapa de indagación**, que está referida a las *líneas de investigación* que deberá desarrollar la comisión parlamentaria para acopiar información, denuncias, testimonios, cruce de datos, entre otros; en la medida que cuando el Pleno vota y aprueba la moción de investigación lo hace en base a hechos genéricos, sin precisiones, por conocimiento externo de procesos judiciales o por noticias periodísticas, sin que en ese momento pudiese atribuirse imputación alguna. Así las cosas, este nivel tiene como propósito esclarecer e individualizar los actos concretos presuntamente irregulares.
- b) La **etapa de investigación** —de naturaleza política y con carácter conclusivo, según veremos en líneas posteriores— es aquella en la que procede la formulación de *imputaciones* específicas a determinadas personas en base a sus actos concretos en el acaecimiento, desarrollo y desenlace de los hechos materia de análisis.

En este caso, la determinación de la condición de «investigado» —aunque sea en una etapa precedente a la acusación formal²⁹— tiene como consecuencia fundamental que el *derecho a la información previa y suficiente* de las imputaciones —no en sentido jurídico— se consolide y exija que la persona tome conocimiento de algunos datos que le permitan ejercer el *derecho de defensa* a fin de asegurar la igualdad de las partes intervinientes, así como organizar una defensa orientada a desvirtuar las «conclusiones» y/o «recomendaciones» que sobre su persona, y en relación con los hechos investigados, la Comisión pudiera establecer;³⁰

²⁹ Por ejemplo, dicha «acusación formal» bien podría ser el caso de la acusación constitucional y el juicio político (contemplados en los Artículos 99 y 100 de la Constitución Política) o a través de la denuncia penal ante el Ministerio Público (en cumplimiento del artículo 159 inciso 4 de la Constitución Política).

³⁰ Al respecto, en la sentencia confirmatoria del proceso de Amparo interpuesta por el ex presidente Alan García Pérez contra la Megacomisión, la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, señaló:

Sexagésimo Primero: (...)

En este primer momento, dicha generalidad no afecta derecho alguno, pues se trata de las líneas de investigación que deberá desarrollar la comisión parlamentaria, para lo cual, un trabajo serio exige que, en primer lugar, se acopie información, denuncias, testimonios, cruce de datos, entre otros, con el fin de cerrar el círculo que permita individualizar actos concretos presuntamente irregulares, responsabilidades personales y configuración típica de ilícitos; y luego de ese nivel primario, recién en segundo lugar, se pasa a formular imputaciones específicas, y las personas —antes meramente testigos o indagados— pasan a convertirse en investigados de actos concretos.

En el primer nivel de investigación —en puridad, de indagación—, la generalidad o amplitud es perfectamente legítima pues el órgano estatal se encuentra en fase de acopiar pruebas para conocer hechos, y propiamente no existe imputados, ni derechos que puedan afectarse; por el contrario, en el segundo nivel de investigación, cuando una persona tiene ya la condición jurídica de 'investigado', aunque sea en una etapa precedente a la acusación formal, entonces el derecho a la información previa y suficiente de la imputación exige que la persona tome conocimiento de algunos datos mínimos que eviten un procedimiento desequilibrado, inquisitorial y sin igualdad. Esos datos que permiten organizar una defensa adecuada son específicamente dos: i) el hecho imputado (mundo fáctico) y, ii) el presunto ilícito imputado (mundo jurídico), pues solo cuando se tiene esta información, cabe formular una contradicción eficaz y bajo el principio de igualdad de armas. Por el contrario, nadie puede defenderse si no conoce en forma por lo menos preliminar, cuál es la infracción que presuntamente habría cometido y los hechos que la sustentan.

razón por la cual es indispensable precisar al «investigado»: i.) el «hecho imputado» (mundo fáctico), y ii.) el «presunto ilícito imputado» (mundo jurídico), procediendo en este último caso la denominada «caracterización legal de los hechos» que supone la subsunción de éstos en ilícitos jurídicos presuntamente vulnerados, no siendo indispensable la imputación de conductas jurídicamente prohibidas.

En segundo lugar, y a partir del criterio anterior, puede señalarse que el estatus de las personas que comparecen ante una comisión investigadora y, por ende, el *estándar de control* aplicable, puede variar según el siguiente detalle:

- a) En un primer momento, el encargo de investigación parlamentaria está constituido por un hecho –al que se califica de «asunto de interés público»– que tiene como principal característica su generalidad, en la medida que está formulado sin precisiones debido a que su conocimiento tiene lugar gracias a noticias periodísticas, indagaciones congresales individuales o acciones judiciales, en virtud de lo cual no es posible atribuir imputación alguna. Por tal razón, al procurar acopiar el órgano parlamentario pruebas para conocer hechos, propiamente no existen «personas investigadas» y, por ende, no es posible afectar o intervenir en ningún tipo de derecho fundamental o libertad pública, operando aquí la obligación de colaborar con la voluntad de indagación parlamentaria que posee toda persona natural y jurídica.³¹
- b) En un segundo momento, a partir de las aludidas indagaciones sobre «hechos» y siendo posible deducir que ellos fueron generados por la acción o intervención de determinadas personas, es posible formular a éstos imputaciones específicas en virtud de los actos concretos que pudieran haber desarrollado para el acaecimiento, desarrollo y desenlace de los hechos.

En tercer lugar, la determinación de la calidad de «investigado» por parte de una Comisión Investigadora debe ser realizada en virtud del trabajo que el propio colegiado parlamentario realice en forma directa, a través de las diversas acciones investigatorias orientadas a esclarecer los hechos materia de análisis, y no como resultado de solo evaluar el trabajo de terceros –por cierto, destacado y útil– que hayan podido participar en las indagaciones preliminares,³² puesto que –de ser ello así– el órgano parlamentario estaría renunciando a su labor fiscalizadora y convirtiéndose en una suerte de mesa de partes limitada a formalizar el trabajo de dichos terceros, con el propósito de dotarlo de cierto nivel de legitimidad política. Por ello, sólo será posible cumplir el estándar garantista exigido en sede parlamentaria –específicamente en lo relativo a inmediatez, objetividad e imparcialidad de la labor investigatoria– cuando el tránsito de la indagación inicial a un rol propiamente investigatorio sea resultado de la labor de la comisión investigadora, a través de los diversos procedimientos y técnicas que decida implementar para el cumplimiento de la labor encomendada, y como parte de un discurrir investigatorio prudente y responsable incapaz de poner en peligro la estabilidad del sistema democrático, la honra de determinadas personas o los avances obtenidos por simple apresuramiento o precipitación.

Sentencia recaída en el Exp. N° 149232-2013-0-1801-JR-CI-05 (Ref. 1485-2013) de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, en el proceso de amparo seguido por Alan García Pérez contra la Megacomisión, Resolución N° 14 del 27.12.2013, Considerando Sexagésimo Primero (pp. 36-37).

³¹ En virtud del mandato contenido en el inciso b) del Art. 88 del Reglamento del Congreso.

³² Como es, por ejemplo, el caso de algún Informe elaborado por órganos o funcionarios con facultades de investigación (ej.: Consejeros Regionales o regidores municipales), o el de las denuncias periodísticas propaladas en diversos medios de comunicación social (por muy fundamentadas que sean).

En virtud del *principio de razonabilidad* que inspira el moderno Estado Constitucional de Derecho – conforme al cual las actuaciones del poder político deben observar parámetros exentos de abusos o arbitrariedades–, y teniendo en cuenta lo establecido en los considerandos Sexagésimo Primer a Sexagésimo Cuarto de la Sentencia recaída en el aludido **Exp. N° 149232-2013-0-1801-JR-CI-05** (Ref. 1485-2013) de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima,³³ resulta de suma utilidad el antecedente creado por la Comisión Investigadora de Martín Belaunde Lossio en la 29° Sesión Ordinaria del 17.06.2015, donde aprobó los *criterios para determinar la condición de «investigado» de una persona*, siendo estos los siguientes:

1. **El hecho en el que participa la persona debe ser materia de investigación.-** Para que proceda la declaración de «investigado» de una persona, los hechos en que ésta haya participado deben encontrarse indiscutiblemente dentro *ámbito de acción investigatoria* encargado por el Pleno del Congreso de la República a la Comisión Investigadora; tratándose de un *criterio indispensable para el ejercicio de competencia* por parte de esta Comisión Investigadora.³⁴
2. **Alcance del ámbito de poder.-** Según este *criterio político de carácter determinante*, la investigación parlamentaria debe orientarse preferentemente sobre el desenvolvimiento o las omisiones de funcionarios del Estado sujetos a un conjunto de prohibiciones, obligaciones y responsabilidades en el ejercicio de sus competencias asignadas, y, por ende, deberían tener una conducta transparente e idónea en el ejercicio de su poder; por lo que este criterio resulta de mucha importancia y utilidad para delimitar el alcance personal de toda investigación, en la medida que en ella deberían estar involucrados todas las personas que tengan algún tipo de vínculo –sobre todo de índole económica o política– con el accionar materia de fiscalización de los Funcionarios del Estado involucrados en la investigación.
3. **El hecho atribuido y las circunstancias de su realización (precedentes, concomitantes y posteriores) evidencien un nivel de participación/vinculación (imputación fáctica e imputación jurídica), a partir de distintos elementos de prueba.-** Siguiendo lo dispuesto en la jurisprudencia aludida en líneas precedentes, este criterio concretiza la *imputación* de hechos (o «imputación fáctica») y obligaciones jurídicas incumplidas (o «imputación jurídica») en el propósito de objetivar la labor investigadora de la Comisión, en concordancia con el irrestricto respeto del debido proceso de todo ciudadano, ya que no puede ser posible que se determine la condición de «investigado» sin que se realice concomitantemente la atribución de hechos y circunstancias que les sean imputables; por lo que nos encontramos ante un *criterio imputativo de carácter determinante* sin el cual no será posible que una persona puede ser considerada como «investigado».
4. **Existencia de hechos pendientes de corroboración (aclaración, puntos controvertidos, entre otros).-** Teniendo en cuenta que la determinación de la condición de investigado es resultado de la labor indagatoria precedente –con todas las generalidades propias de esta etapa–, resulta perfectamente posible que, aun cuando existiendo hechos y circunstancias imputables (*criterio 3*), también existan hechos o circunstancias pendientes de aclaración o corroboración en los que la propia persona pueda tener alguna consideración o alcance que realizar; siendo esta la razón por la cual se hace necesario –ya como «investigado»– profundizar precisamente en tales hechos, tratándose de un *criterio indiciario de carácter complementario*.

³³ Proceso de amparo seguido por Alan García Pérez contra la Megacomisión, Resolución N° 14 del 27.12.2013 (pp. 36-38).

³⁴ Por ello, este criterio debe entenderse como un **requisito de procedibilidad** sin cuyo cumplimiento no puede admitirse la determinación de la condición de *investigado*, por tratarse de hechos que no se encontrarían dentro del ámbito materia de investigación.

5. **Cuando exista la necesidad de realizar el levantamiento del secreto bancario, tributario y de comunicaciones para profundizar en las indagaciones.-** Siendo una exigencia establecida por el Tribunal Constitucional en la sentencia del «Caso Tineo Cabrera», ratificada en la del «Caso Toledo Manrique», que para acceder el levantamiento del secreto bancario, tributario y de comunicaciones es necesario que la persona respecto de la cual versa la solicitud tenga la condición de «investigado», nos encontramos ante un *criterio instrumental* orientado a acceder a la información protegida con secretos o reserva.³⁵
6. **El desenvolvimiento procedimental de la persona compareciente.-** Teniendo en cuenta que, frente al requerimiento de su presencia por parte de una Comisión Investigadora, una persona puede *comparecer y colaborar*, o *comparecer y guardar silencio o faltar a la veracidad* o —simplemente— *no comparecer*; dicha conducta procedimental pueda ser merituada atendiendo a los antedichos niveles de participación o grados de vinculación con los diversos hechos que son materia de investigación, razón por la cual el proceder que contribuya con la finalidad procesal de dilucidar la incertidumbre intersubjetiva a resolver, puede ser valorada y tomada en cuenta conjuntamente con otros elementos indiciarios por la Comisión Investigadora, sobre todo, si el inciso b) del Artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República señala que *las autoridades, los funcionarios y servidores públicos y cualquier persona*, están en la obligación de comparecer ante ellas y proporcionarles las informaciones testimoniales y documentarias que requieran. Nos encontramos, pues, ante un *criterio actitudinal de carácter complementario*.

En cuarto lugar, en aras de no afectar el derecho de defensa de las personas involucradas y, por ende, afectar el debido proceso en sede parlamentaria, consideramos que *no es posible variar el objeto de la indagatoria de una Comisión Investigadora sin previo conocimiento y autorización por el Pleno del Congreso*, en virtud del derecho que tiene todo compareciente de ser informado con anticipación sobre el asunto que motiva su concurrencia.

En quinto lugar, para la adecuada solicitud y potencial implementación de los apremios señalados, resulta indispensable que se haya realizado un correcto procedimiento de notificación a la(s) persona(s) cuya comparecencia es solicitada por la Comisión Investigadora, de forma tal que la falta de voluntad del citado para concurrir y, por ende, de no cumplir el *principio de colaboración con la voluntad de indagación parlamentaria* quede debidamente acreditada, a efectos de configurar una falta contra un valor político clave y central del Estado y del régimen político, como es el carácter popular del origen del poder (Delgado- Guembes, 2012: 480).

En sexto lugar, teniendo en cuenta que nos encontramos ante una investigación de naturaleza política y con carácter esclarecedor y conclusivo, en los procedimientos de investigación congresal es perfectamente posible aludir a la noción de *imputación* entendida —en sentido lato— como *el señalamiento o atribución de comportamientos que habrá de ser objeto de estudio, análisis e investigación por parte del colegiado parlamentario*, a partir de los cuales deberá arribarse a las conclusiones y/o recomendaciones sobre normas y políticas públicas, y sobre la responsabilidades de los involucrados; por lo que, no siendo una imputación propiamente jurídica —que tiene carácter inamovible o inmutable— consideramos que es perfectamente posible que como resultado del avance de la investigación misma, pueda realizarse una imputación variable de diversos hechos y/o conductas con

³⁵ Esta exigencia nos parece un despropósito, puesto que muchas veces la información a la que se accede por el levantamiento del secreto bancario, tributario y de comunicaciones permite no declarar «investigado» a una persona cuando, por ejemplo, no se advierte ningún beneficio económico; por lo que establecer ello como un requisito previo —que, por cierto, no tiene ningún sustento legal— obliga a declarar a las personas como «investigados» solo para contar con dicha información, con la consiguiente afectación de su reputación y honor.

caracterización legal siempre que se garantice adecuadamente el derecho a la información previa y suficiente al investigado, tal y como se desprende de la lógica que inspira el aludido inciso g) del Art. 88 del Reglamento del Congreso en el que se exige la «imputación jurídica» una vez culminada la investigación, al momento de elaborar y, por ende, aprobar el informe final.

Así las cosas, es indispensable que *las imputaciones sean formalmente ampliadas*, no pudiéndose dejarse de respetar las imputaciones realizadas en los documentos de declaración de «investigados» al momento del Informe Final concluyendo la existencia de supuesta responsabilidad penal por otras figuras delictivas que nunca fueron mencionadas por más que el encargo congresal haga expresa referencia a «los otros delitos que puedan resultar».

En sétimo lugar, es necesario comentar el caso *sui generis* tuvo lugar en la Comisión Investigadora sobre los hechos del señor Martín Belaúnde Lossio antes aludida, donde un «investigado» –el propio señor Belaunde Lossio– se encontraba fuera del país y sin posibilidad de regreso a territorio nacional por decisión propia,³⁶ a pesar de lo cual se apersonó a la Comisión Investigadora –cerca de dos meses después de haber ésta iniciado sus funciones– y, además, solicitó –y aquí el problema– que se le brinde el acceso a todo el acervo documentario de la investigación, así como la posibilidad de ejercer su derecho a participar en todas las sesiones de la Comisión, por medio de sus abogados defensores acreditados en el escrito de apersonamiento.

En tal supuesto, nos parece evidente que, si bien *el respeto al debido proceso* es un derecho fundamental del investigado,³⁷ también es verdad que tanto *la facultad de constituir una comisión investigadora* por parte del Congreso como que *la misma logre el cometido para el cual se conformó*³⁸ constituyen *bienes constitucionalmente relevantes*, dentro de la finalidad constitucional que se le encarga a dicho órgano parlamentario de esclarecer asuntos de interés público; motivo por el cual consideramos que resulta indispensable procurar compatibilizar el ejercicio de las prerrogativas congresales para tal fin con el respeto al debido proceso en el desarrollo de las actuaciones investigativas. Conforme a lo señalado, así como no es aceptado en un Estado Constitucional de Derecho que la autoridad que solicita la comparecencia de un ciudadano no respete garantías mínimas que puedan colocarlo en situación de indefensión, tampoco es aceptable que el ejercicio del derecho de defensa del ciudadano que comparece ante dicha autoridad pueda afectar la finalidad de la investigación que realiza; siendo evidente que si bien el investigado solicita el ejercicio de su derecho a la defensa en sede parlamentaria, lo hace generando una situación particular, cual es «apersonarse procesalmente a la investigación» a través de sus abogados, pero «sin estar físicamente sujeto o disponible para la investigación», con lo cual –consideramos– se afecta el equilibrio que debe existir en la relación jurídico-procesal de las partes involucradas en todo proceso o procedimiento orientado a esclarecer determinados hechos, en la sede que fuere;³⁹ por lo que nos parece acertada la decisión adoptada en esa oportunidad por la Comisión Investigadora Belaúnde Lossio en su 17° Sesión Ordinaria del 20.03.2015, de solo autorizar el *acceso a los documentos que tengan naturaleza pública y que no afecten la investigación*, así como de *notificarle los cargos y actuados que forman la investigación sólo después*

³⁶ Primero, por su decisión de pasar a la clandestinidad y su posterior huida al Estado Plurinacional de Bolivia a pesar de tener un mandato de detención dispuesto por juez competente –lo cual le concede la condición de «prófugo» de la justicia peruana–; y, luego, por la solicitud de refugio en dicho país.

³⁷ Artículo 139 inc. 3 de la Constitución de 1993.

³⁸ Artículo 97 de la Constitución de 1993 y artículo 88 del Reglamento del Congreso.

³⁹ En forma adicional a lo señalado, se debe precisar que no existe sustento normativo para el apersonamiento de los abogados en sede parlamentaria de manera independiente del directamente implicado («el asesorado»; situación que dista mucho de lo que ocurre con el apersonamiento en sede judicial donde en forma expresa se ha regulado todo un título referido a los «abogados patrocinantes» (artículos 284-294) y, además, se contempla la posibilidad del desenvolvimiento profesional del abogado en forma independiente de su cliente (artículo 290 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

de iniciar la etapa de investigación y siempre que se decida sobre la calidad de «investigado» del propio señor Belaúnde Lossio.

En octavo y último lugar, y teniendo en cuenta que el moderno Estado Constitucional de Derecho permite la realización de tres (03) tipos de controles sobre el ejercicio del poder político (el social, el político y el jurídico), con la finalidad que aquél se ejerza de la forma más limitada posible, es perfectamente viable que determinados hechos, considerados de carácter o interés de la opinión pública, puedan ser analizados, abordados, estudiados o investigados por actores u órganos de distinta naturaleza. Así, por ejemplo, un escándalo político bien puede ser objeto de investigación por los medios de comunicación social como resultado de una denuncia ciudadana (control social), por la instancia política de fiscalización que es el Congreso de la República (como titular del control político) y por los órganos constitucionalmente responsables de velar por el respeto del ordenamiento jurídico y, de ser el caso, sancionar a los trasgresores, como son el Ministerio Público y el Poder Judicial (que tienen a su cargo el control jurídico).

Llevada esta premisa al plano institucional, en virtud del *principio hermenéutico de corrección funcional*, es posible sostener que el Congreso de la República, el Ministerio Público y el Poder Judicial deben ser capaces de realizar la labor investigadora con la mayor capacidad de acción, al haber sido expresamente autorizados por el constituyente de 1993 para realizar la función investigadora, en la medida que los controles que realizan –en virtud del *principio de unidad y sistematicidad de la Constitución*– lejos de entenderse como opuestos o subsumidos uno en el otro, deben ser asumidos como complementarios para un mejor esclarecimiento de los hechos materia de investigación, cada uno desde sus particulares y específicas competencias.

En tal sentido, es necesario entender que la aludida complementariedad tiene lugar en la medida que se comprenda a cabalidad que cada uno de los órganos involucrados realiza dos (02) tipos de investigación diferentes que están llamados a optimizar el control del poder consagrado en el Texto Fundamental de 1993, según el siguiente detalle:

1. **La investigación de carácter esclarecedor y conclusivo.-** A cargo del Congreso de la República y su facultad de fiscalización y control que procura conocer los hechos de grave importancia social, en su condición de órgano de representación política en el que confluyen los representantes del titular del poder por excelencia, que es el pueblo.

Atendiendo al órgano que la realiza y a la función parlamentaria de control y fiscalización en que se sustenta, es una investigación de naturaleza política que de ninguna manera supone el ejercicio de una función materialmente jurisdiccional, ya que no incide en derechos y libertades de los involucrados, revistiendo interés tan sólo, a partir de la publicidad de sus conclusiones y/o recomendaciones, para la carrera política de los involucrados, según lo sostiene Abreu Sacramento (2008) cuando afirma:

(...) las comisiones investigan, su finalidad es dar a conocer una serie de hechos, que en su generalidad tendrán como actores a funcionarios del gobierno y de la administración estatal, para hacer los señalamientos correspondientes valorando políticamente tal actuación, alcanzando sus efectos una dimensión meramente política, que afectará, en todo caso, la carrera política de un individuo (p. 14).

Con tal propósito, toda investigación iniciada por una Comisión Investigadora conformada por el Congreso al amparo del Artículo 97 de la Constitución Política y del artículo 88 del Reglamento del Congreso, es una de naturaleza política y de carácter **esclarecedor y**

conclusivo, en base a la cual otras instancias parlamentarias adoptarán decisiones que habrán de incidir en los derechos de las personas.⁴⁰

2. **Investigación de carácter punitivo.**- tiene por finalidad establecer cualquiera de los distintos tipos de responsabilidad a los que están sujetos los diversos ciudadanos y funcionarios públicos; razón por la cual – en su realización – es perfectamente posible – y hasta necesario, diríamos- que se afecten los derechos y las libertades de los individuos involucrados, por lo que es considerada como una investigación de naturaleza *materialmente jurisdiccional*. Siendo dos los tipos de responsabilidades involucrados, son dos los tipos de investigación punitiva que se pueden realizar:
- a) **De naturaleza política.**- La cual se encuentra a cargo del Congreso de la República, a través de: i.) la **Comisión de Ética Parlamentaria**, para el caso de infracciones ético-políticas que cometan los congresistas (procedimiento de investigación por infracción al Código de Ética Parlamentaria);⁴¹ y ii.) la **Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales**, para el caso de responsabilidades políticas o de índole penal de Altos Funcionarios del Estado (procedimiento de acusación constitucional y antejuicio/juicio político).⁴²
 - b) **De naturaleza jurídica.**- Que es una responsabilidad compartida del **Ministerio Público** (que propiamente investiga) y del **Poder Judicial** (que juzga o administra justicia en base a la investigación realizada por aquél), siendo ambas las instituciones que confluyen y coadyuvan al ejercicio de la *iuris dictio* y a la aplicación del *ius puniendi* estatal.

Como se puede colegir de lo señalado, la investigación que realizan las Comisiones Investigadoras tiene una finalidad de esclarecimiento de los hechos en base a la facultad de fiscalización del Congreso de la República como representante de la voluntad popular; mientras la investigación que realizan el Ministerio Público – primero – y el Poder Judicial – después – tiene una intencionalidad punitiva, de persecución del delito y de su posible sanción. Por ello, a que las finalidades de las investigaciones son distintas, pensamos que los alcances del debido proceso y la operativización del derecho de defensa en sede fiscal (y luego judicial) y en sede parlamentaria no pueden ejecutarse bajo un mismo concepto, siendo perfectamente razonable admitir *estándares diferenciados de exigibilidad* no solo para el caso de la actividad de las comisiones investigadoras, sino para los diversos procedimientos realizados en sede parlamentaria.

⁴⁰ Al respecto, en la sentencia confirmatoria del proceso de Amparo interpuesta por el ex presidente Alan García Pérez contra la Megacomisión, la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, señaló:

Sexagésimo Noveno.- (...)

Sobre el particular, debe indicarse que el informe aprobado de una comisión parlamentaria de investigación sirve de base o parámetro para que las otras instancias en el procedimiento (Sub-Comisión de Acusaciones Constitucionales, Comisión Permanente, Pleno) deban tomar una decisión sobre sus conclusiones. En efecto, el informe de la comisión investigadora es la base sobre la cual otras instancias del Poder Legislativo votan y deciden. Es decir, la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, la Comisión Permanente o el Pleno no podrían votar algo diferente a dicho informe, ni podrían crear su propio informe; por tanto, las conclusiones de la comisión son las que se deliberan, discuten y eventualmente se aprueban, en último lugar, por el Pleno (...).

Sentencia recaída en el Exp. N° 149232-2013-0-1801-JR-CI-05 (Ref. 1485-2013) de la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, en el proceso de amparo seguido por Alan García Pérez contra la Megacomisión, Resolución N° 14 del 27.12.2013, Considerando Sexagésimo Noveno (p. 41).

⁴¹ De conformidad con los artículos 11 a 14 del Código de Ética Parlamentaria, que fuera incorporado al Reglamento del Congreso por Resolución Legislativa N° 021-2001-CR de fecha 20.07.2002.

⁴² En virtud de los Artículos 99 y 100 de la Constitución Política de 1993, y del artículo 89 del Reglamento del Congreso.

La complementariedad y no subsunción entre ambos tipos de investigaciones, queda corroborada cuando se advierte que la investigación parlamentaria no se suspende por el desarrollo de investigaciones fiscales⁴³ o por el inicio de una acción judicial.⁴⁴ tal y como lo han consagrado de manera expresa la parte final del inciso 2 del artículo 139 de la Constitución de 1993, y el inciso f) del Artículo 88 del Reglamento del Congreso, a lo que se debe añadir que el resultado de la investigación que realiza una comisión investigadora no es vinculante para ninguna autoridad jurisdiccional ni ningún ciudadano, puesto que sus resoluciones carecen de consecuencias jurídicas *ad extra*.⁴⁵

Así las cosas, resulta indispensable tener claro los distintos ámbitos de acción, finalidades y consecuencias de cada uno de estos tipos de investigaciones y sus respectivos órganos responsables, a fin de valorar adecuadamente las funciones y objetivos de cada una de ellas en la consolidación del Estado de derecho y el ejercicio idóneo de la función pública y no cometer el error recurrente de subestimar la importante función de transparencia que cumplen las comisiones investigadoras parlamentarias.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

ABREU SACRAMENTO, José Pablo

2008 «El control parlamentario a través de las Comisiones de Investigación». En: *Cuestiones Constitucionales* (18).

ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso

1995 «Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, 15 (43).

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2021 *Manual para Comisiones Investigadoras*. Aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva N° 116-2020-2021/MESA-CR. Lima: Congreso de la República.

DELGADO GUEMBES, César

2012 *Manual del Parlamento: introducción al estudio del Congreso Peruano*. Lima: Congreso de la República.

ELVIRA PERALES, Ascensión

1997 «Comisiones de Investigación en el *Bundestag*. Un estudio de jurisprudencia». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, 7 (19).

LANDA ARROYO, César

2014 «Consideraciones generales sobre los límites del control judicial del debido proceso en los procedimientos desarrollados ante las comisiones investigadoras del Congreso de la República». En: *Derecho PUCP* (73).

⁴³ Según el inciso 4 del Artículo 159 de la Constitución Política de 1993.

⁴⁴ Según el primer párrafo del artículo 138 de la Constitución Política de 1993.

⁴⁵ Tal y como ha sido expresamente señalado en el segundo párrafo, *in fine*, del artículo 97, y el segundo párrafo del inciso 2 del artículo 139 de la Constitución Política de 1993.

SOLÍS FALLA, Alex

1995

El Control Parlamentario, II Edición. San José de Costa Rica: Asamblea Legislativa – Centro para la Democracia. Serie Programa para el Desarrollo Legislativo – PRODEL.

ZEH, Wolfgang

1994

«Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las Comisiones en el *Bundestag*». En: Da Silva Ochoa, Juan Carlos (trad. y coord.). *Las comisiones parlamentarias*. Parlamento Vasco, Vitoria.

LA IMPORTANCIA DE GARANTIZAR LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA: NUEVAS REGLAS PARA EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL PERÚ



LESLIE DENISSE OBANDO GAMARRA¹

Abogada

SUMARIO

I. Introducción.- II. El problema del déficit de la deliberación legislativa en el Perú.- III. Importancia de la deliberación en el Parlamento.- IV. La deliberación legislativa en la jurisprudencia peruana.- V. Nuevas reglas incorporadas en el Reglamento del Congreso.- VI. Retos pendientes para mejorar una deliberación legislativa en la jurisprudencia peruana.- VII. Conclusiones.- VIII. Bibliografía.

RESUMEN

El presente artículo trata sobre la importancia de garantizar los espacios deliberativos en la toma de decisiones legislativas en el Perú, la cual reside en el principio democrático. Para ello, se aborda el problema de la deficiencia de debate en la producción de normas, el rol que ha tenido el Tribunal Constitucional al respecto y, finalmente, se analizan las recientes modificaciones al Reglamento del Congreso en relación al procedimiento legislativo.

Palabras clave: Congreso de la República, deliberación legislativa, Tribunal Constitucional, control Constitucional, procedimiento parlamentario.

¹ Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú con segunda especialidad en Derechos Fundamentales y Constitucionalismo en América Latina. Actual becaria del Máster Oficial en Estado de Derecho Global y Democracia Constitucional de la Università degli Studi di Genova y Universitat de Girona. Especialista en materias relativas al derecho constitucional por las universidades de Génova (Italia) y Girona (España). Adjunta de docencia en la Facultad de Derecho de la PUCP. Abogada en el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Miembro de las asociaciones Perspectiva Constitucional y Constitucionalismo Crítico.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años hemos sido testigos de cómo la democracia deliberativa viene adquiriendo una gran importancia en nuestro Estado, la cual se ha ido institucionalizando a través de diversas maneras. El rol de los jueces constitucionales ha tenido una especial trascendencia en este proceso, llegando a ser un factor importante para su garantía. Ello nos ha permitido tener en cuenta las deficiencias se han dado en nuestro ordenamiento jurídico en la toma de decisiones, sobre todo las de carácter legislativo. El Tribunal Constitucional (TC) ha llegado a realizar un control jurisdiccional sobre la ausencia de espacios deliberativos, aspectos que fueron considerados, por mucho tiempo, como ámbitos que quedaban en la arena privativa de los agentes políticos.

En nuestro Estado hemos advertido una disminución de discusión y de debate en la toma de decisiones legislativas generando una crisis de legitimidad. Ello es producto tanto de la voluntad política como del propio diseño institucional, donde la presencia de exoneraciones de etapa de tramitación legislativa ha sido un componente bastante frecuente en nuestra práctica parlamentaria.

Como respuesta a ello, en julio de 2021 se publicó la Resolución Legislativa N° 023-2020-2021-CR, la cual modifica diversas disposiciones del Reglamento del Congreso para optimizar el procedimiento legislativo. En el presente artículo se analizará los principales cambios de dicho cuerpo normativo y los retos aún pendientes a fin de optimizar la deliberación en la formación de leyes.

II. EL PROBLEMA DEL DÉFICIT DE LA DELIBERACIÓN LEGISLATIVA EN EL PERÚ

Actualmente nos encontramos en un escenario de crisis de la democracia representativa en el Perú. De acuerdo al Barómetro de las Américas, la satisfacción de la democracia en nuestro país en el año 2019 ha bajado considerablemente llegando a alcanzar tan solo el 28%. Ello es producto de una serie de factores que han surgido en nuestro Estado Constitucional de Derecho, entre las cuales podemos resaltar una crisis de la producción legislativa, donde los y las ciudadanos/as no sienten que las leyes reflejen sus necesidades e intereses.²

Existe una gran cantidad de producción normativa, sin embargo, algunas de ellas han sido resultado de imposiciones de las mayorías más que de una voluntad deliberada. Tal como señala Campos Bernal (2014): «los congresistas perciben el debate parlamentario como una oportunidad para resaltar los errores o deficiencias del gobierno, antes que como un espacio de deliberación pública».

Asimismo, existen —reiteramos— factores de diseño institucional que han conllevado a que los espacios de debate y de discusión en la toma de decisiones legislativas se acorten. En el Perú, tenemos un régimen parlamentario unicameral, por lo que los espacios deliberativos de las proposiciones legislativas son, por ende, menores. Por otro lado, existen otros factores de nuestro diseño que influyen en la disminución de debate, por ejemplo, la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo no alienta a la deliberación debido a que, si contamos con una mayoría parlamentaria opositora al gobierno, se tiende a emplear un gran tiempo en la activación de mecanismos de control político, acortando el mismo para el debate y reflexión de las normas jurídicas.

Otro tema adicional a considerar es la poca participación ciudadana en el debate parlamentario. Actualmente, no existen espacios institucionales que permitan la participación de la sociedad en el

² Véase INEI (2020) Encuesta de octubre 2019 - marzo 2020.

debate para la aprobación de leyes. Si bien existe en la web un apartado de «opinión ciudadana» y en reiteradas ocasiones se han invitado a una serie de especialistas y agrupaciones sociales al debate en comisiones, sin embargo, aún estos espacios son reducidos y tienen ciertas deficiencias en su aplicación. Por ello, estos canales existentes no son suficientes para poder hablar de una verdadera apertura a escuchar voces ciudadanas, aspecto que puede ser regulado para el debate de ciertas materias con gran relevancia.

También corresponde mencionar que en el Perú se ha dado un uso recurrente a las exoneraciones de las etapas de tramitación legislativa, generando que los espacios de debate sean acortados. En determinadas ocasiones, esta reducción de etapas no ha respondido a situaciones excepcionales ni urgentes, por el contrario, ello ha sido considerado como la regla, sobre todo en la etapa de segunda votación. Ello genera un problema en la garantía de la democracia deliberativa en nuestro ordenamiento jurídico.

III. IMPORTANCIA DE LA DELIBERACIÓN EN EL PARLAMENTO

Frente al problema de las deficiencias deliberativas en las decisiones legislativas, corresponde cuestionarnos: ¿por qué es relevante garantizar la deliberación parlamentaria en un Estado Constitucional de Derecho? ¿Por qué es importante que el Congreso de la República adopte decisiones luego de la discusión y no tan sólo por mayorías establecidas?

La importancia de garantizar estos espacios en la formación de decisión en nuestro Estado, refiere a dos principales razones: en primer lugar, la deliberación permite mejorar las decisiones; y, en segundo lugar, permite a las voces disidentes ejercer su derecho a ser oídas (Waldron, 2006, p. 383).

La deliberación en el Congreso constituye un aspecto relevante para la legitimidad de las decisiones en un Estado. A través de la exposición de argumentos y confluencia entre los mismos las normas gozan de una mayor legitimidad. En tal sentido, al ser los parlamentarios representantes de los ciudadanos tienen el deber de expresar públicamente las razones que sustentan la toma de sus decisiones. Ello fue advertido por Oliver-Lalana (2019), el cual señala que:

[L]a cultura democrática de la justificación, el fundamento para asignar peso constitucional a la calidad de los debates parlamentarios no puede ser simplemente que pertenecen al proceso legislativo; la razón es, más bien, que quienes participan en ellos son legisladores electos, representantes de los ciudadanos que poseen una legitimidad política genuina no puede igualarse al de las contribuciones extraparlamentarias a la justificación de las leyes: debe pesar más. (p.452).

Por otro lado, al dar una mayor importancia a la deliberación que a las simples mayorías se resguarda la opinión de la minoría debido a que sus voces también son incluidas en el debate, generando que la toma de decisiones goce de un componente más democrático. En tal sentido, cobra una mayor relevancia la expresión de razones que los votos requeridos.

Bajo esa línea, corresponde resaltar que la deliberación tiene ventajas muy importantes en un Estado Constitucional de Derecho, entre las que destacan dejar de lado la búsqueda del propio interés, aumentar la legitimidad de la decisión y, en consecuencia, son mayores las razones para obedecer el derecho. Esto generará mayores posibilidades de normas más racionales en todos los niveles. (Fernández, 2020).

Ahora bien, en el Perú, nuestro procedimiento de formación de normas cuenta con 6 etapas:



(Elaboración propia)

De estas, el estudio en comisiones, el debate en el pleno y la segunda votación, son espacios trascendentales para materializar la deliberación en la toma de decisiones. Cada uno de estos tiene particularidades diferenciadas:

- **Estudio en comisiones.** Este primer espacio de discusión de la proposición legislativa es relevante para tener en cuenta cuáles pueden ser los aciertos o deficiencias de la misma. Se puede invitar a una serie de especialistas en la temática, así como incorporar en el debate a afectados de la decisión que se adoptará con la futura norma. También es fundamental que las opiniones ciudadanas puedan ser escuchadas y encuentren un espacio en este primer debate.

Esta primera aproximación de la proposición legislativa puede ser considerada «más técnica» que a diferencia de otras. Como señala Heber Campos (2014): «Esto hace que la discusión en comisiones sea, pese a su innegable carácter político, más objetiva que la que se lleva a cabo en el Pleno».

Por tal motivo, las normas que son exoneradas de este primer espacio carecen de esta primera aproximación más «técnica» que política, lo que puede generar ciertos problemas posteriormente, como la posibilidad de que la norma tenga ciertos vicios de inconstitucionalidad y pueda ser excluida de nuestro ordenamiento jurídico a través de un proceso constitucional.

- **Debate en el Pleno del Congreso.** A diferencia de la discusión en comisiones, el debate en el Pleno tiene la característica de ser un espacio más político que técnico. En este participan todos los congresistas y podrán surgir diferencias de acuerdo a la posición que adopte cada bancada.
- **Segunda Votación.** Esta etapa de tramitación legislativa cobra una especial importancia en un sistema parlamentario unicameral como el nuestro, donde no existe una segunda cámara que analice las proposiciones de ley o resoluciones legislativas. La misma no solo refiere a la necesidad de votar por una segunda vez el texto, sino que implica debatir nuevamente el mismo.

Por ello, la norma establece que debe llevarse a cabo días posteriores de la primera votación, con la finalidad de que los congresistas puedan tomar en cuenta argumentos que han surgido en el primer debate, y también poder considerar ciertas reacciones de la opinión pública. De este modo, en esta segunda votación podremos visualizar un debate con mayores elementos a considerar, lo que genera un enriquecimiento de la deliberación y, por lo tanto, mejora la racionalidad legislativa. Lamentablemente esta etapa del procedimiento parlamentario viene siendo dejada en desuso debido a las constantes exoneraciones que se solicitan sobre la misma.

Como se ha demostrado, cada uno de estos espacios deliberativos cuenta elementos particulares, siendo todos ellos necesarios para un mejor procedimiento de formas de normas y, por lo tanto, de la democracia representativa.

IV. LA DELIBERACIÓN LEGISLATIVA EN LA JURISPRUDENCIA PERUANA

La justicia constitucional ha tenido un rol protagónico en la garantía de la democracia deliberativa en nuestro Estado. El TC peruano, a través de una serie de pronunciamientos, ha resaltado la importancia de garantizar los espacios de discusión y de debate en la toma de decisiones de carácter legislativo.

Ello ha generado que se considere a la deliberación como un parámetro de control de constitucionalidad. A través de la sentencia 0006-2018-PI/TC, «Caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete», por primera vez en el Perú se declaró una norma como inconstitucional, entre otros motivos, por haber deficiencias en su debate.

Si bien, la sentencia mencionada viene a ser una de las más relevantes sobre la materia, sin embargo, el TC ha tenido pronunciamientos muy importantes,³ los cuales pasaremos a retratar:

- **El Congreso de la República como un «auténtico órgano deliberante».**- En la sentencia conocida como «Caso de la Ley Antitransfuguismo», el TC ha enfatizado la importancia de garantizar el carácter deliberante del Parlamento en la toma de decisiones, ello tomando en cuenta la función de representación del Congreso de la República. De esta manera, la discusión y el debate para la aprobación de las mismas son parte fundamental del principio democrático.
- **La deliberación legítima la función legislativa.**- El Tribunal además de haber enfatizado la necesidad de garantizar los espacios de diálogo y de debate en la toma de decisiones de carácter legislativo, también ha resaltado que la producción normativa se legitima como resultado de la deliberación general y no de la voluntad general (fundamento jurídico 5 de la STC Exp. N° 00006-2017-PI/TC). Es decir, la deliberación legitima las decisiones legislativas en nuestro Estado Constitucional de Derecho, por tal motivo, si una norma es aprobada sin un correcto debate o discusión en los espacios pertinentes, entonces estamos frente a una norma ilegítima.
- **Comisiones parlamentarias con mínimo nivel de especialización.**- A través de la STC Exp. N° 00015-2012-PI/TC, «Caso Reforma del Sistema Privado de Pensiones II», el Tribunal ha enfatizado que las iniciativas legislativas tienen que remitirse a comisiones de estudio que cuenten con un grado de especialización sobre la materia que se aborda (fundamento jurídico 11). Ello remarca el aspecto más «técnico» que tienen estos espacios deliberativos en el procedimiento parlamentario. Estos espacios de discusión cobran una mayor relevancia debido a que en el Perú contamos con un sistema parlamentario Unicameral, por tal motivo, no existe una segunda cámara donde los proyectos legislativos deben ser discutidos nuevamente.

Por esta razón, la deliberación que se genera en el ámbito de las comisiones del Congreso de la República es fundamental para el intercambio de ideas no solo de los congresistas, sino también la de los invitados especialistas sobre la materia que se discute y la opinión de la ciudadanía.

- **Necesidad de conocer la materia que será discutida.**- Para generar un nutrido debate en sede parlamentaria resulta de gran importancia que los congresistas conozcan la materia que será sometida a votación.

³ La síntesis de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional Peruano también se encuentra retratados en el artículo «Innovaciones en nuestro constitucionalismo. El control de la deliberación legislativa por parte del Tribunal Constitucional Peruano». En: *Gaceta Jurídica* 163, de mi autoría.

En tal sentido, el Tribunal ha enfatizado que para la adopción de decisiones: «(...) debe fundamentarse en un constante y nutrido intercambio de argumentos, lo cual requiere que todos los que intervengan en ella cuenten con los datos necesarios que les permitan emitir una opinión informada que se oriente al bien público». (Fundamento jurídico 19 de la STC Exps. Núms. 00012-2018-PI/TC y 00013-2018-PI/TC (acumulados) y fundamento jurídico 23 de la STC Exp. N° 00001-2018-PI/TC).

- **Uso moderado de las exoneraciones parlamentarias.-** Debido al uso constante de las exoneraciones del procedimiento parlamentario, el TC ha enfatizado que si bien dicha potestad que ostenta la Junta de Portavoces es discrecional, ello no implica que pueda ser usada de modo arbitrario y tan generalizado. (Fundamento jurídico 35 de la STC Exps. Núms. 00012-2018-PI/TC y 00013-2018-PI/TC). El uso de las exoneraciones parlamentarias puede responder a una serie de motivos que, en ocasiones, puede verse fundamentado en la urgencia de la materia que será discutida, sin embargo, el uso constante de las mismas ha generado que los espacios de discusión e intercambio de ideas se acorte significativamente. Por tal razón, el TC ha enfatizado la necesidad de que se haga un uso moderado de las mismas.
- **Límites materiales en las exoneraciones de la etapa de comisión.-** Como respuesta al uso constante de esta potestad de la Junta de Portavoces de acortar el procedimiento parlamentario a través de las exoneraciones, el Tribunal Constitucional Peruano ha enfatizado que existen ciertas materias que no pueden ser exoneradas del estudio en comisiones del Congreso de la República. En la sentencia 0006-2018-PI/TC se hace mención a normas que «inciden en la esencia misma de nuestra Constitución». No se señalan específicamente cuales vienen a ser estas, tan solo se pone como ejemplo –ya que el caso gira en virtud a ello– la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo.
- **La deliberación parlamentaria como parámetro de control constitucional.-** El TC ha establecido que la deliberación parlamentaria debe ser considerada como un mecanismo de control jurisdiccional, en el sentido de que si una norma no cumple con los parámetros deliberativos necesarios, la norma puede ser declarada inconstitucional, y por lo tanto, expulsada de nuestro ordenamiento jurídico. Ello se incorporó a través de la sentencia recaída en el expediente 0006-2018-PI/TC, «Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete», donde el Tribunal hizo énfasis en la importancia de garantizar los espacios deliberativos en la toma de decisiones legislativas. De esta manera, el órgano jurisdiccional institucionaliza la democracia deliberativa en nuestro Estado Constitucional de Derecho.
- **Carácter indelegable del voto.-** A través de sentencia que suspende el cobro de peajes, el TC analizó por primera vez una norma que fue aprobada a través de las sesiones virtuales, aspecto que fue incorporado en nuestro sistema parlamentario como respuesta a la crisis sanitaria del Covid-19. En dicho proceso, este órgano de control de la Constitución señaló la importancia del carácter indelegable del voto en la toma de decisiones de carácter legislativo, es por ello que, a pesar de que los congresistas formen parte de una bancada en específico, el voto se contabiliza de forma individual y debe ser manifestado de la misma forma.
- **Necesidad de estudio en comisión de la autógrafa observada.-** Otro tema analizado por el TC en la sentencia que suspende el cobro de peajes es la importancia de la etapa de estudio en comisiones de las autógrafas observadas por el Poder Ejecutivo. Como se ha resaltado en anteriores sentencias, la etapa de estudio en comisiones es un espacio relevante para la discusión y el debate de las decisiones de carácter legislativo en nuestro Estado, aspecto

que cobra una mayor importancia en un régimen unicameral, donde se cuenta con menos espacios deliberativos. Es en base a ello que, en mencionada sentencia, el Tribunal enfatiza que también resulta necesario que las autógrafas observadas deban ser analizadas en este espacio más técnico, donde los congresistas puedan tener en cuenta la sugerencia del Ejecutivo sobre la materia que se aborda.

- ***No se cuenta con la misma exigencia de la deliberación en relación a la delegación de facultades normativas a órganos constitucionales.***- Uno de las más recientes sentencias del Tribunal Constitucional que abordan temas relativos a la deliberación es el caso «sobre la constitucionalidad de la prestación de los Servicios Policiales Extraordinarios». Al respecto, se ha resaltado que es factible que la deliberación no sea ejercida en los mismos términos que en el Congreso de la República, ello principalmente en torno a la distinta naturaleza que poseen las instituciones. Es por eso que la simple delegación no puede ser considerada como un posible vicio de inconstitucionalidad, por el contrario, responde a una facultad que ha sido establecida directamente en el texto constitucional.

De acuerdo a lo mencionado, podemos advertir que el Tribunal Constitucional ha emitido una serie de pronunciamientos con la finalidad de institucionalizar la democracia deliberativa en nuestro Estado, resaltado la importancia de garantizar los espacios de debate y diálogo en la toma de decisiones, sobre todo en el marco de la formación de normas. Asimismo, dicha jurisprudencia también ha coadyuvado a que, posteriormente, se adopten ciertas reformas normativas para la mejora del procedimiento legislativo, principalmente, garantizando los espacios deliberativos. Muchos de los argumentos que han sido retratados en las decisiones de este órgano de control de la Constitución luego sirvieron de sustento para poder adoptar dichas reformas, las cuales pasaremos a retratar en el siguiente acápite.

V. NUEVAS REGLAS INCORPORADAS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO

El 1 de julio se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Resolución Legislativa N° 023-2020-2021-CR, la cual modifica diversos artículos del Reglamento del Congreso para optimizar el procedimiento legislativo. Los principales cambios que se dieron sobre el mismo fueron los siguientes:

a. ***Excepción material en la exoneración de etapas del procedimiento legislativo***

El Reglamento del Congreso establece ciertos límites a la posibilidad de exoneración de alguna etapa de la tramitación legislativa. Se establece que ello no se aplicará a iniciativas de reforma constitucional, de leyes orgánicas ni de iniciativas que propongan normas sobre materia tributaria o presupuestal (artículo 31 y 73).

b. ***Debate en el Pleno***

Se establece que el presidente de la comisión dictaminadora recibirá los aportes y sugerencias escritas y firmadas de los congresistas durante el debate, luego de lo cual, de ser el caso, presentará un texto sustitutorio debidamente sustentado, al que dará lectura antes de ser sometido a votación del Pleno (artículo 55).

c. ***Contenido de los dictámenes***

La modificación incorpora la forma en la cual debe estar estructurado un dictamen, el cual propone seis partes (artículo 70):

- La exposición del problema que aborda el proyecto de ley.
- Una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas.
- Una sumilla de las opiniones técnicas que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las instituciones públicas y privadas.
- La referencia al estudio de antecedentes legislativos.
- El efecto de la propuesta sobre la legislación nacional, con precisión de las normas cuya derogación o modificación se propone.
- Análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluyendo los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, el impacto económico, el impacto presupuestal (cuando corresponda), la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con la propuesta del dictamen; y, su impacto ambiental (cuando corresponda).

d. Ampliación del plazo para el dictamen

El Reglamento del Congreso establece un plazo mayor para que la comisión pueda expedir un dictamen. Se establece que tienen un máximo de 60 días útiles, antes el mismo era de 30 días (artículo 77).

e. Exoneración de la segunda votación

En el artículo 73 del Reglamento del Congreso se incorpora que «ninguna iniciativa puede ser exonerada de lo dispuesto en el literal e) del presente artículo, salvo que se trate de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia, de conformidad con el artículo 105 de la Constitución Política, o en los supuestos previstos en el último párrafo del artículo 78 del presente Reglamento». Por su parte, el artículo 78 establece que «excepcionalmente y a solicitud del presidente de la comisión dictaminadora principal, el Pleno puede exonerar de segunda votación con el voto a favor de no menos de tres quintos del número legal de congresistas».

Es decir, se regula en primer término la prohibición de la exoneración de segunda votación, sin embargo, se incorporan dos excepciones: i. iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia; ii. exoneración a solicitud del presidente de la comisión dictaminadora principal y aprobada por los 3/5 (tres quintos) del número legal de congresistas, es decir, 78 votos.

f. Autógrafa observada

Se establece que: «En caso de que la autógrafa de la ley observada haya devenido de un proyecto exonerado del trámite de envío a comisiones, la observación es decretada a la comisión competente en función a su especialidad» (artículo 79). A pesar que el texto aprobado haya sido exonerado de dictamen en un primer término, aún se mantiene la obligación de que la autógrafa observada pase por una comisión dictaminadora, la cual debe ser en función a la especialidad de la materia que en ella se aborde.

De las modificaciones realizadas podemos apreciar una voluntad de mejorar el procedimiento legislativo dando una mayor importancia en a la discusión y el debate de las decisiones que se adopten.

La incorporación de ciertos límites materiales para la exoneración de ciertas etapas de tramitación legislativa sin duda es un avance significativo debido a que se trata de resguardar los espacios de

discusión y de debate en la toma de decisiones que tienen un gran impacto en nuestro Estado, entre estas materias se señala a iniciativas de reforma constitucional, de leyes orgánicas e iniciativas que propongan normas sobre materia tributaria o presupuestal. Corresponde tener en cuenta que el TC también ha advertido que hay ciertas materias que no pueden ser exoneradas de dictamen, entre las que señala aquellas que «inciden en la esencia misma de nuestra Constitución», caso contrario la norma puede ser declarada como inconstitucional por deficiencia deliberativa.

Por otro lado, la ampliación del tiempo de dictamen a 60 días puede ser un cambio positivo debido a que, de dicha forma, se tiene un periodo más largo para poder analizar el/los proyectos de manera más detallada, y también poder incorporar las opiniones ciudadanas en el debate. Otra modificación positiva se basa en lo relativo a establecer en el texto legal de manera expresa la obligatoriedad de que las autógrafas observadas pasen por la comisión especializada a pesar que para su aprobación se hayan exonerado de esta etapa de tramitación legislativa. Al respecto, el Tribunal ha resaltado la necesidad de que estas pasen por un espacio de discusión más técnico, por ello es fundamental que estas sean remitidas a aquellas comisiones especializadas en la materia que se aborda.

Ahora bien, en cuanto a la regulación de las exoneraciones de segunda votación corresponde analizar los artículos 73 y 78 de manera conjunta. Si bien en el primero de estos se establece que existe la obligatoriedad de respetar esta etapa de tramitación legislativa, sin embargo, también regula ciertas excepciones: i. iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia; ii. a solicitud del presidente de la comisión dictaminadora principal y aprobada por los 3/5 del número legal de congresistas, es decir, 78 votos.

Como se ha advertido previamente, la etapa de tramitación legislativa que viene quedando en desuso es la segunda votación, debido que en la práctica parlamentaria la regla general ha sido exonerarla. Por ejemplo, en el periodo anual de sesiones 2018-2019 (del 27 de julio de 2018 al 26 de julio de 2019) del total de leyes aprobadas (120), tan sólo han cumplido con esta etapa el 2%, mientras que el 79% fueron exoneradas (Congreso, 2019).⁴

La modificación ha incorporado un requisito adicional que es la necesidad de que la/el presidente(a) de comisión lo solicite, sin embargo, considero que ello no es suficiente para fomentar el cumplimiento de esta etapa de tramitación legislativa. Considerando la magnitud del problema en un régimen unicameral, estimo que los límites deben ser mayores, a fin de evitar la constante exoneración de la misma.

A pesar de este último aspecto, las modificaciones incorporadas al Reglamento del Congreso generan una mayor garantía a los espacios deliberativos en el procedimiento parlamentario, lo que constituye un avance para la institucionalización de la democracia deliberativa en nuestro Estado.

VI. RETOS PENDIENTES PARA MEJORAR UNA DELIBERACIÓN LEGISLATIVA EN LA JURISPRUDENCIA PERUANA

Si bien a través de las últimas modificaciones al Reglamento del Congreso se ha generado un gran avance, sin embargo, aún podemos visualizar ciertos puntos que serían necesarios de poder tomar en cuenta a fin de priorizar los espacios deliberativos en la toma de decisiones legislativas, las cuales pasaré a desarrollar:

⁴ Congreso de la República (2019). «Congreso en cifras. Pleno del Congreso y Comisión Permanente». Lima, 26 de julio.

i. *Mecanismos institucionales de participación directa de los grupos ciudadanos en la toma de decisiones*

Desde la concepción de la democracia deliberativa resulta necesario incorporar más voces de actores en el debate, a fin de dotar de legitimidad de las decisiones que se adopten en el Estado. Tal como lo señaló Nino (2005) «la deliberación pública es un procedimiento más confiable que cualquier otro, por más imperfecto que sea en su materialización real, para llegar a normas morales válidas, por ser aceptables desde una perspectiva imparcial» (p. 260).

Es decir, no se trata de cerrar los espacios de discusión, sino abrirlos, a fin de dotar de mayor legitimidad a las decisiones adoptadas en un Estado Constitucional de Derecho. Así, Gargarella (1996) señala que:

[...] quienes apoyan esta visión «deliberativa» de la democracia entienden que la principal virtud de la democracia es la de que en ella se facilita y promueve la discusión pública: si tal discusión faltara, y luego, no sería razonable esperar que las decisiones que se adoptarán resultarán ser unas decisiones imparciales, ni tampoco quedarían demasiadas buenas razones para apoyar tal sistema político como particularmente valioso. (pp. 157-158)

Por tal motivo, la incorporación de verdaderos espacios institucionales de participación ciudadana en el debate puede llegar a ser una oportunidad relevante para garantizar la democracia deliberativa en el Perú. En nuestra práctica parlamentaria se han dado ciertos ejemplos que pueden ser considerados y optar por mejorarlos. Uno de los más recientes se dio en el marco de la discusión de la aprobación del «Reglamento para la selección de candidatas o candidatos aptos para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional», en la que se dio un periodo de tiempo para que las asociaciones ciudadanas y personas puedan comentar el proyecto de reglamento.

La apertura a la opinión ciudadana, sobre todo respecto de proyectos normativos con una trascendencia importante, puede coadyuvar a una mejor calidad legislativa y enriquecer el debate.

ii. *Problema de la exoneración de plazo de publicación y la ampliación de Agenda*

En el artículo 78 del Reglamento del Congreso se establece que: «No se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el diario oficial *El Peruano*, por lo menos 7 (siete) días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso, a excepción de lo señalado en el numeral 2 del artículo 31-A».

La regla general es que el dictamen debe ser publicado siete días calendario antes del debate, este plazo resulta razonable debido a que constituye un tiempo adecuado para que los congresistas y sus equipos de trabajo puedan analizar la norma y, de esta manera, formar una postura al respecto, lo cual enriquecerá la discusión en el Pleno del Congreso. Sin embargo, el problema ocurre cuando se exonera de dicho plazo de publicación y se incorporan dictámenes que no han podido ser evaluados en un tiempo adecuado al debate. En ciertas ocasiones, algunos parlamentarios han manifestado en medio de las sesiones de Pleno que se discutía la aprobación de textos que recién en ese momento se les había entregado.⁵

⁵ Uno de los últimos casos se dio en el Pleno de fecha 16 de setiembre de 2021, donde dos parlamentarios señalaron que recién se les alcanzaba el texto que se iba a discutir en el Pleno. Fuente: <https://twitter.com/whuacasi/status/1438734413848846342>

Si bien a través de la modificación se ha puesto un límite material para ello, sin embargo, aún el problema persiste para otros aspectos. No puede haber un debate y votación de aquello que no se conozca a cabalidad. En tal sentido, corresponde analizar dicha problemática, con la finalidad de una mejora en la producción legislativa.

VII. CONCLUSIONES

- En el Perú nos encontramos en medio de una crisis de la democracia representativa. Ello es producto de una serie de factores que han surgido en nuestro Estado Constitucional de Derecho, entre las cuales podemos resaltar una crisis de la producción legislativa que cuenta con deficiencias deliberativas.
- La deliberación en el Congreso constituye un aspecto relevante para la legitimidad de las decisiones en un Estado. A través de la exposición de argumentos y confluencia entre los mismos, las normas gozan de una mayor legitimidad.
- La justicia constitucional ha tenido un rol protagónico en la garantía de la democracia deliberativa en nuestro Estado. El Tribunal Constitucional peruano, a través de una serie de pronunciamientos, ha resaltado la importancia de garantizar los espacios de discusión y de debate en la toma de decisiones de carácter legislativo.
- Frente a estas deficiencias, el Congreso aprobó la Resolución Legislativa N° 023-2020-2021-CR, la cual modifica diversos artículos del Reglamento del Congreso. La mayoría de cambios son positivos y pretenden mejorar el procedimiento de formación de normas, dando una mayor importancia a la discusión y el debate de las decisiones que se adopten.
- Si bien a través de las últimas modificaciones se ha generado un gran avance, sin embargo, aún podemos visualizar ciertos puntos que serían necesarios de poder tomar en cuenta como la generación de mecanismos institucionales de participación directa de los grupos ciudadanos en la toma de decisiones y abordar la problemática de las exoneraciones del plazo de publicación de los dictámenes.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

CAMPOS BERNAL, H. J.

2014 *Deliberación política de los proyectos de ley aprobados por la Comisión de Constitución del Congreso durante el periodo 2011-2012* (tesis de maestría). Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2019 «Congreso en cifras. Pleno del Congreso y Comisión Permanente». Lima, 26 de julio.

FERNÁNDEZ, C.

2020 «Justificación procedimental: las ventajas epistémicas de la deliberación». Video sesión 5 del módulo 2. *Curso de Especialización en Bases para una Legislación Racional*. Girona: Universidad de Girona.

- GARGARELLA, ROBERTO
1996 *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial.* Barcelona: Ariel.
- NINO, C.
2005 *Un país al margen de la Ley.* Buenos Aires: Emecé.
- OBANDO GAMARRA, L.
2020 *La deliberación legislativa como parámetro de control constitucional en el Perú* (Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derechos Fundamentales y Constitucionalismo en América Latina). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- OBANDO GAMARRA, L.
2021 *Innovaciones en nuestro constitucionalismo. El control de la deliberación legislativa por parte del Tribunal Constitucional Peruano.* Lima: Gaceta Jurídica 163.
- OLIVER-LALANA, D. (EDITOR)
2019 *La legislación en serio. Estudios sobre derecho y jurisprudencia.* Valencia: Tirant lo Blanch.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ
2005 STC Exp. N° 00020-2005-PI/TC (Caso «Ordenanza Regional N° 031-2005-GRC/CRC»).
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ
2006 STC Exp. N° 00030-2005-PI/TC (Caso «Más del 25% del número legal de miembros del Congreso de la República»).
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ
2009 STC Exp. N° 00008-2008-PI/TC (Caso «Ángel Salazar y Sandrita Najar»).
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ
2012 STC Exp. N° 00156-2012-PHC/TC (Caso «Cesar Humberto Tineo»).
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ
2015 STC Exp. N° 04968-2014-PHC/TC (Caso «Luciano López Flores»).
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ
2017 STC Exp. N° 00006-2017-PI/TC (Caso «Yonhy Lescano vs Congreso de la República»).
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ
2018 STC Exp. N° 00006-2018-PI/TC (Caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete).
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ
2020 STC Exp. N° 00006-2020-PI/TC (Caso de la ley que suspende el cobro de peajes).
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ
2020 STC Exp. N° 00009-2019-PI/TC (Caso sobre la constitucionalidad de la prestación de los «Servicios Policiales Extraordinarios»).
- WALDRON, J.
2006 «Principios de legislación». En: Bauman, R. W. y Kahana, T. (editores). *The Least Examined Branch.* Cambridge: Cambridge University Press.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE SU REPRESENTACIÓN



BRUCE BARNABY RUBIO¹

Docente universitario e investigador en derechos humanos

SUMARIO

I. Introducción.- II. Ciudadanía y pueblos indígenas: ¿quiénes son los pueblos indígenas?- 2.1. Representación indígena congresal, ¿cómo se han visto representados en el Congreso?- 2.2. ¿Qué impacto ha tenido esto sobre la agenda legislativa?- 2.3. Bagua, la comisión legislativa y las normas actuales sobre pueblos indígenas.- 2.4. ¿Qué se puede hacer en adelante para abordar esta problemática?- III. Conclusiones.- IV. Bibliografía.

RESUMEN

Este artículo aborda la relación entre el Congreso y los pueblos indígenas haciendo un recuento de algunos temas e hitos importantes. Para ello, se da una primera mirada a quienes son los pueblos indígenas y sus organizaciones representativas, su presencia en el Congreso y la evolución de sus derechos políticos, la incorporación de la agenda indígena en las discusiones parlamentarias y los siguientes pasos que deben abordarse. Se da énfasis en el proceso ocurrido en el Congreso luego del enfrentamiento entre el Gobierno y los pueblos indígenas ocurridos el 5 de junio del 2009, para conocer la relevancia de ese hecho en los avances en el marco de protección de sus derechos colectivos.

Palabras clave: Pueblos indígenas, representación parlamentaria, agenda legislativa indígena, Comisión Bagua.

¹ Coordinador Académico y de Investigaciones del Instituto de Democracia y Derechos Humanos – IDEHPUCP y profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magister en Políticas Públicas por la Hertie School of Governance de Alemania y bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Está especializado en derechos humanos, derechos de pueblos indígenas y conflictos sociales.

I. INTRODUCCIÓN

El Congreso de la República es el órgano representativo dentro del sistema democrático de separación de poderes. Por ello, es parte de su esencia buscar ser un reflejo de la diversidad de la sociedad a la que representa, tanto de las diferencias ideológicas, la amplitud de su demografía o la complejidad de su territorio. De esa manera, es representativo de las demandas y necesidades de la población en su conjunto.

Al analizar, en clave histórica, la relación que ha tenido el parlamento nacional con las demandas de las organizaciones o personas indígenas, se evidencian algunas conclusiones generales que marcan la agenda pendiente. Una primera es que es una relación que ha tenido muchos puntos de desencuentro, sobre todo en aquellos momentos donde se ha buscado regular situaciones relacionadas a sus espacios de influencia sin tomarlos en cuenta de manera directa o indirecta. La segunda, la ausencia de representatividad de los miembros de pueblos indígenas en el parlamento ha estado directamente vinculado a la falta de medidas suficientes para abordar, de manera adecuada y participativa, dicha diversidad. La tercera es que el aún precario nivel de reconocimiento y representatividad puede tener una causa directa en el actual sistema de conformación de bancadas y su correlato con la participación partidaria y mecanismos de elección.

Asimismo, es importante considerar aquellos hitos que han sido importantes en los últimos años, y que han permitido avanzar en este, aún lento, proceso de inclusión de los pueblos indígenas en el espacio de toma de decisiones políticas, y en el consecuente fortalecimiento de la legitimidad de este poder del Estado.

Por ello, este artículo propone dar una mirada general a la relación entre pueblos indígenas y el Congreso, resaltando algunas características y momentos que la definen, con énfasis en los últimos años. En ese sentido, el artículo se organiza a través de algunas preguntas que considero relevantes para comprender dicha relación: ¿quiénes son los pueblos indígenas?, ¿cómo se han visto representados en el Congreso?, ¿qué impacto ha tenido esto sobre la agenda legislativa?, y, finalmente, ¿qué se puede hacer en adelante para abordar esta problemática?

II. CIUDADANÍA Y PUEBLOS INDÍGENAS: ¿QUIÉNES SON LOS PUEBLOS INDÍGENAS?

Acorde con la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios creada por la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa, actualmente se han identificado dentro del territorio nacional al menos 55 pueblos indígenas, 51 de ellos pertenecientes a la Amazonía y 4 de ellos a la zona andina. Cabe recordar que esta Base es una fuente oficial del Estado «en cuanto a información sociodemográfica, cualitativa y geográfica de los pueblos indígenas u originarios identificados a la fecha a nivel nacional, de conformidad con los criterios de identificación establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo». ² Cabe resaltar que está en constante construcción debido a que su función solo es recopilar información de entidades públicas y privadas, pero no constituye derechos en tanto que los derechos de los pueblos indígenas preexisten al Estado peruano, y no necesitan de su reconocimiento. ³

² Ministerio de Cultura. Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios. Consultado en: <https://bdpi.cultura.gob.pe/>

³ Organización Internacional del Trabajo. Los derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica. Una Guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT, pág. 10.

En relación a la cantidad de personas que forman parte de estos pueblos, el censo del 2017, que incorporó por primera vez en un censo nacional la pregunta de autoidentificación indígena,⁴ encontró que alrededor de un 26% de la población nacional se considera parte de un pueblo indígena. Teniendo una presencia muy alta del pueblo indígena quechua (22.3% del total poblacional), del pueblo aimara (2.4%), y un conjunto de pueblos amazónicos (1.0%). Cabe resaltar, también, que la incorporación de la autoidentificación ha permitido conocer con detalle su ubicación geográfica, y las grandes brechas de desigualdad en el acceso a servicios básicos tales como salud, educación, alimentación, vivienda, agua potable entre tantos otros. Estos son problemas aún actuales para la población indígena presente tanto en zonas rurales como en zonas urbanas del país. Solo para dimensionar el perfil de los miembros de los pueblos indígenas en el Perú actual, y su presencia en zonas urbanas, casi el 66% de las personas autoidentificadas como miembros de un pueblo indígena viven en zonas urbanas, y más del 40% han reportado que su lengua materna no es una lengua indígena sino el castellano.

Asimismo, es importante resaltar que, pese a la relevancia de esta evidencia cuantitativa para el diseño de normas y políticas públicas, esta es aún deficiente, puesto que se debe considerar que el mayor nivel de autoidentificación en el Perú recae sobre el término mestizo (60.2% de la población), el cual es parte de la construcción del imaginario nacional debido a la larga historia de discriminación, y reviste una serie de dificultades para conocer la pertenencia a grupos étnicos particulares.

De otro lado, en relación a los problemas actuales que aquejan los miembros de pueblos indígenas, sumado a las brechas de acceso a servicios básicos, se debe agregar el aún alto nivel de discriminación que existe en el imaginario de muchos actores influyentes (políticos, medios de comunicación, líderes sociales, entre otros) frente a lo «indígena» y a su capacidad para tomar decisiones basadas en sus necesidades e intereses propios. Además, la falta del reconocimiento de sus derechos colectivos, y los mecanismos básicos de consulta y participación política, los que no solo constituyen obligaciones específicas del Estado peruano en el marco del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, sino que abonan en la actual falta de legitimidad de los gobiernos nacionales y subnacionales por parte de la población indígena.

Se debe señalar que el menosprecio hacia la población indígena ha influido durante mucho tiempo en la discusión sobre el reconocimiento de sus derechos políticos y sobre su capacidad para elegir y ser elegidos en cargos de representación. Es también parte de las dificultades para la implementación, por parte de entidades públicas y actores privados, del proceso de consulta previa que se ha venido implementando en los últimos 10 años, y de otros mecanismos de diálogo en el marco de proyectos extractivos.

En relación al ejercicio de sus derechos políticos, cabe recordar los debates realizados en los fueros parlamentarios a mitad del siglo XIX⁵ en donde se discutía la necesidad de delimitar el derecho al voto de las comunidades indígenas, en tanto no solo no tenían el mismo interés sobre las decisiones públicas, por la ausencia de interés material particular, sino porque no tenían la capacidad de tomar decisiones por sí solos, lo que llevaba a su supuesta manipulación y el favorecimiento de pequeños grupos cercanos a ellos.

Esta discusión se mantuvo durante todo ese siglo, y tuvo como desenlace que la Constitución de 1895 incorpore el requisito de la alfabetización para acceder al derecho al voto (y evidentemente a

⁴ Instituto nacional de Estadística e Informática. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas.

⁵ Chiaromonte, Gabriella. «A propósito del debate Herrera Gálvez de 1849: breves reflexiones sobre el sufragio de los indios analfabetos». En: *Historia de las Elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: IEP Ediciones, 2005, pág. 323.

ser elegido también). Es verdad que este requisito no solo afectó a miembros de pueblos indígenas, pero es innegable que tuvo un impacto diferenciado sobre este grupo. Haciendo un paralelo con la sociedad actual. Si una norma de esta característica fuese aprobada ahora, acorde con el censo del 2017, mientras que solo una tasa del 3.5 de las personas que aprendieron a hablar en castellano se vería afectada, esta tasa alcanzaría el 16.5 en el caso de quechuahablantes, 12.3 aimarahablantes, y 17.9 de personas que hablan alguna lengua amazónica. Estas tasas que, en el comparativo, han venido en un proceso de disminución en los últimos años, tenían un impacto mucho más relevante inclusive hacia 1979, año en el que finalmente se reconoció el derecho al voto para las personas que no saben leer o escribir en castellano.⁶

Esta característica, sin duda, perfiló la representatividad del Estado y de su legitimidad durante los primeros 160 años de nuestra independencia, pero, además, tuvo como efecto directo la construcción del perfil del político peruano: una persona perteneciente a una clase urbana, fenotípicamente blanco, culturalmente castellanohablante, y sin arraigo con una colectividad étnica. Habría que agregar, que las barreras de acceso al voto se han dado también para las mujeres, lo que se debe agregar a este perfil una mayoría masculina.

Finalmente, para conocer la situación actual de los pueblos indígenas, se explicará la forma de organización con la que cuentan. Actualmente, acorde con la misma Base de Pueblos Indígenas, se reconoce a siete organizaciones indígenas de alcance nacional, aunque son de distinta naturaleza. Por un lado, se cuenta con organizaciones representativas históricas que han organizado frentes «campesinos» en los andes del Perú (Confederación Nacional Agraria - CNA y la Confederación Campesina del Perú - CCP),⁷ organizaciones con base en los pueblos indígenas de la Amazonía (la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESP y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú - CONAP), organizaciones que representan a mujeres indígenas (Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú - ONAMIAP y la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú - FENMUCARINAP), y una organización representativa del pueblo aimara en la zona sur del país (Unión de Comunidades Aymaras - UNCA).

Para comprender las dificultades de la representación indígena y de sus propias organizaciones se deben abordar diversos temas que no alcanzarían en el presente artículo. Entre ellos, la problemática situación jurídica de estas organizaciones, que muchas veces inscritas como meras asociaciones civiles para tener algún reconocimiento legal; las dificultades de contar con una representatividad realmente de alcance nacional por la ausencia de recursos para recoger y validar sus decisiones, la necesidad de abordar las brechas de género en la representación indígena a nivel local o regional; o la relación entre los conceptos de campesino y nativo, con el concepto de «indígena».

Las organizaciones nacionales más representativas tienen una estructura escalonada, donde la base está compuesta por las organizaciones comunales, se conforman en organizaciones locales (o en el caso de pueblos de la Amazonía por organizaciones de cuencas), y estas a su vez se agrupan en organizaciones regionales, que forman las organizaciones de alcance nacional. Sin embargo, no existe ningún marco normativo que reconozca y proteja este tipo de organizaciones, por lo que están

⁶ Para más información sobre el impacto que tuvo en ese momento en la participación indígena, mirar el artículo: DEL AGUILA, Alicia. «Historia del sufragio en el Perú, s. XIX-XX: una lectura desde la ciudadanía y la participación indígena. En: «Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate». Lima: IDEA Internacional y Jurado Nacional de Elecciones, 2012.

⁷ Para conocer un poco más sobre el surgimiento y la historia de estas dos organizaciones se sugiere revisar: HEILMAN, Jaymie Patricia. «A fuego y sangre. La Confederación Campesina del Perú y el régimen de Velasco». En: *La Revolución Peculiar. Repensando el Gobierno Militar de Velasco*. IEP Ediciones. Perú. 2018.

conformadas por actas de fundación internas, y en algunos casos, se organizan como asociaciones civiles como cualquier otra. Esto trae consecuencias particulares no solo sobre el ejercicio de sus derechos colectivos, sino que, como veremos más adelante, genera consecuencias directas sobre sus opciones de participación política y sobre su relación con los partidos políticos y los órganos públicos de representación.

Sobre las diferentes denominaciones que se utilizan actualmente en el marco normativo, es relevante comentar que el reconocimiento de las demandas y necesidades de los pueblos indígenas a lo largo de la historia ha estado determinado por el cambio de su estatus jurídico. Estas constantes modificaciones normativas han estado dirigidas a regular ciertas cargas públicas particulares, como el impuesto indígena, o a otorgarles ciertos beneficios. Es así que, en el marco del proceso de reforma agraria llevada a cabo a finales de la década de los sesenta e inicios de los setenta del siglo pasado, se puso en marcha la aprobación de normas y decisiones públicas dirigidas a cambiar la situación de las comunidades indígenas existentes hasta ese momento, otorgarles derechos sobre las tierras y quitarles el estigma que ciertos conceptos contenían sobre ellos.⁸ Acá surgen conceptos como «campesino» o «nativo»⁹ para referirse a estos grupos antes considerados indios o indígenas de manera despectiva, otorgándoles una nueva mirada de cómo cumplir un rol en la sociedad moderna.

2.1. REPRESENTACIÓN INDÍGENA CONGRESAL: ¿CÓMO SE HAN VISTO REPRESENTADOS EN EL CONGRESO?

Los vaivenes en el reconocimiento de los pueblos indígenas tienen un impacto directo en la manera en la que se puede medir la historia de la representación parlamentaria indígena. Como se mencionó previamente, hasta 1895 los miembros de pueblos indígenas podían votar siempre que demuestren ser personas activas en el quehacer económico diario del Perú (sea porque pagaban tributos o porque contaban con propiedades). Esto como influencia de la Constitución de Cádiz de 1812, que reconocía los derechos políticos a los indígenas en tanto españoles.¹⁰

Si bien esta representación estaba reconocida de manera legal, el impacto que tenía sobre el nivel de representación nacional era relativo, puesto que participaban a través de las parroquias, quienes luego de una primera votación, elegían a sus delegados para participar de los procesos de toma de decisiones. Estas elecciones indirectas subrepresentaban la presencia indígena en muchos casos, debido a factores sociales y culturales. Sin embargo, se puede reconocer algunos apellidos indígenas en el Congreso de ese tiempo tales como Choquehuanca y Sahuaraura (elegidos en 1826) y Pumacahua y Ninavilca (elegidos en 1828). «Estos apellidos fueron desapareciendo a medida que las élites nacionales y locales iban reconstituyéndose».¹¹ Cabe resaltar que, en esos tiempos, cuando se refería a los indígenas, se pensaba sobre todo a los habitantes de la zona andina. Los indígenas amazónicos, reconocidos como «salvajes», eran mucho menos considerados al momento de contabilizar siquiera la población nacional, y mucho menos al determinar el padrón electoral de las parroquias.

Las barreras puestas hacia finales de ese siglo supusieron el inicio de lo que se le conoció como la «república aristocrática», y la consecuente exclusión de los indígenas de los sistemas de representación.

⁸ Del Castillo, Laureano. «Las comunidades campesinas y la cuota indígena». En: *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate*. Lima: IDEA Internacional y Jurado Nacional de Elecciones, 2012, pág. 50.

⁹ Varese, Stefano. «De la represión a la revolución: el velasquismo en la Amazonía (1968-1975)». En: *La Revolución Peculiar. Repensando el Gobierno Militar de Velasco*. Lima: IEP Ediciones, 2018, p. 420.

¹⁰ Núñez, Francisco. «La participación electoral indígena bajo la Constitución de Cádiz (1812-1814)». En: *Historia de las Elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: IEP Ediciones, 2005, pág. 365.

¹¹ Del Águila, Alicia. Op cit., pág. 21.

Esto tuvo un impacto directo en la conformación de los partidos políticos que marcaron la agenda política de ese tiempo, y durante el siglo xx. Ningún partido político o ideólogo de esos partidos cuestionó de manera directa la ausencia de los miembros de pueblos indígenas de los procesos de toma de decisiones. Contrariamente, estaba socialmente aceptada la idea de la necesidad de reeducarlos para poder «incorporarlos» en el proceso republicano que seguía el país.

Recién con la aprobación del voto universal en 1979 se da inicio a un Estado realmente democrático de ancha base, que incorpora como actor político a los miembros de pueblos indígenas, y que modifica el rostro de la base electoral a un perfil ya no solo urbano o castellano. De ahí en adelante, se ha comenzado a incrementar, poco a poco, la presencia de miembros de pueblos indígenas, autoidentificados como tales, como miembros elegidos del Parlamento.

Cabe señalar que, desde una perspectiva de autoidentificación de cada miembro, existe una gran complejidad para determinar el número y alcance de dicha representatividad. Esto se debe, a que como se explicó previamente, el concepto imaginado del «mestizaje», debido a la discriminación histórica, y la tendencia actual a fomentar al auto reconocimiento, ha promovido que más parlamentarios y parlamentarias se autoidentifiquen como miembros de pueblos indígenas, aun cuando su campaña o su agenda legislativa no haya sido marcada por la representatividad a dichas demandas.

A pesar de ello, una simple comparación entre la cantidad de personas y de pueblos indígenas presentes en el territorio, y su correlación en los representantes indígenas que se pueden identificar, bastan para comprender la brecha de representatividad que ha existido inclusive en los últimos congresos elegidos, y aún más, cuando se realiza dicha comparación por cada una de las regiones (circunscripciones electorales).

Esta subrepresentación tiene algunas causas directas, entre las cuales vale la pena mencionar al menos dos de ellas. En primer lugar, la relación de las organizaciones políticas autorizadas para participar de los procesos electorales y las organizaciones representativas de pueblos indígenas. Acorde con la Ley n.º 28094, Ley de Partidos Políticos, solo las organizaciones políticas de alcance nacional registradas ante el Registro de Organizaciones Políticas pueden participar de los procesos electorales para el Poder Legislativo. Para ello, hay una serie de requisitos que se deben cumplir y que han ido variando desde la aprobación de dicha norma en el 2003.

De esta manera, las organizaciones representativas indígenas, que cumplen funciones diferentes a las establecidas por dicha ley, pero que canalizan las demandas de los pueblos indígenas, no pueden participar de los procesos electorales de manera directa, sino solo a través de dichas organizaciones.¹² Por ello, en el marco normativo actual, los incentivos de los partidos políticos para contar con líderes y lideresas indígenas son fundamentales para fortalecer esa representación. Estos deben estar dirigidos a contar con más representantes, pero, además, a fortalecer los lazos entre dichas organizaciones políticas y las agendas de las organizaciones representativas de pueblos indígenas.

De esa manera, una segunda causa de esta subrepresentación está en los incentivos normativos que existen para incorporar a los pueblos indígenas en este sistema de representación. Esto está determinado por el sistema electoral aplicable, que termina siendo el efecto de una mezcla entre las circunscripciones múltiples, los mecanismos de distribución de escaños que benefician a los partidos

¹² Esta opción es controversial en el marco de protección de derechos colectivos de los pueblos indígenas. Para más detalle ver: SALMON: Elizabeth. Entre las promesas de Consulta Previa y la Continuidad de la protesta social: las ambigüedades de la participación política indígena en el Perú. En: Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina. Konrad Adenauer Stiftung, 2011. p. 287.

con mayoría relativa, un Poder Legislativo reducido en número, y el voto preferencial en las listas parlamentarias.

Es decir, de las ocho circunscripciones (del total de veintisiete) en las que se eligen menos de dos representantes al congreso, los parlamentarios elegidos serán aquellos que pertenezcan a la lista más votada (o a las dos más votadas si la diferencia no es tan grande) y que cuenten con el mayor voto preferencial dentro de esas listas. En regiones como Amazonas, Huancavelica, Apurímac o Pasco, donde además de tener zona urbana cuentan con zonas rurales altoandinas, y, en muchos casos, con comunidades ubicadas en la Amazonía de cada región, solo cuentan con dos representantes que difícilmente pueden alcanzar a representar a toda esa diversidad. Esto se puede observar también en las ocho circunscripciones donde no se eligen más de cuatro representantes como Ayacucho, Huánuco, Loreto o San Martín.¹³

Esta subrepresentación, atomizada en distintos partidos políticos, ha llevado a la creación y funcionamiento del *Grupo Parlamentario Indígena*, el cual fue conformado en el 2007 con carácter multipartidario y que fue presidido en ese momento por la congresista Hilaria Supa. Luego, durante el periodo parlamentario siguiente 2011-2016, fue presidido por el congresista Hugo Carrillo, y en el periodo 2016-2019 por la congresista Tania Pariona.

Este grupo de trabajo parlamentario tiene como objetivo trabajar por la defensa de los derechos humanos y derechos colectivos de los pueblos indígenas. Para ello, coordina acciones a nivel regional con el Parlamento Indígena de América,¹⁴ y busca organizar publicaciones, capacitaciones y eventos públicos que permitan el diálogo permanente con los ciudadanos y organizaciones sociales que trabajan por los derechos de la población indígena del país. Cabe señalar que ha sido conformado en cada periodo legislativo por entre nueve a quince congresistas.

Este grupo de trabajo parlamentario evidencia la dificultad de contar con bloques de representación indígena dentro de cada uno de los partidos que han accedido al Congreso. Asimismo, es una respuesta frente a una consecuencia directa de la subrepresentación. La ausencia de la agenda indígena en la estructura y en las funciones del Poder Legislativo.

2.2. ¿QUÉ IMPACTO HA TENIDO ESTO SOBRE LA AGENDA LEGISLATIVA?

La sostenida ausencia de representantes de pueblos indígenas, e inclusive cuando se puedan identificar personas que vengan de dichos pueblos, la ausencia de representantes de sus organizaciones nacionales o regionales en el Congreso, ha traído consecuencias negativas para el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Esto debido a la ausencia de sus necesidades, demandas y puntos de vista sobre las medidas que se han adoptado.

De esta manera, a lo largo de todo el siglo xx se han aprobado medidas legislativas que afectaban directamente el ejercicio de sus derechos colectivos sin implementar mecanismos de participación o consulta, que van desde las reformas a los regímenes de posesión y propiedad de la tierra, normas de promoción de la inversión de recursos presentes en sus territorios, la implementación de servicios como educación o salud sin coordinación de sus organizaciones, normas sobre sus conocimientos

¹³ Para ver un ejemplo de cómo esto se aplica revisar. PINEDO, Enith. *El acceso de los indígenas al Congreso de la República. Una mirada desde el diseño del sistema electoral y del principio de igualdad*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2013.

¹⁴ Congreso de la República. Revisado 17 de julio de 2021. Consultado en: https://www4.congreso.gob.pe/grupo_parlamentario/gp_indigena/presentacion.htm

tradicionales, o el reconocimiento de sus facultades jurisdiccionales y los límites para su ejercicio; entre tantos otros temas.

En este sentido, la ausencia de miembros de pueblos indígenas, así como la falta de mecanismos de participación y consulta, no solo excluyeron a los pueblos indígenas en regulaciones en las que se pudo contrastar los diversos intereses particulares; además, no ayudo a evitar la utilización de estereotipos presentes desde la colonia al plantear medidas que buscaban beneficiarlos. Así, «como escribe Cecilia Méndez, en el fondo el discurso criollo sobre los indios no supo o no quiso reconocer su capacidad de expresión autónoma y de autorepresentación, no los reconoció en cuanto tales y acabó atribuyéndoles un carácter imaginario, genérico y estático, contrapuesto a la modernidad del criollo».¹⁵

Estos estereotipos arraigados en nuestras instituciones se pudieron observar de manera clara en julio del 2006, cuando al asumir el cargo de congresista de la república, María Sumire fue obligada a repetir su juramentación hasta tres veces puesto que, contra el protocolo, insistía en hacerlo en quechua, su lengua materna. Afortunadamente, esto ya no ha sucedido en las siguientes juramentaciones, aunque aún no se ha podido implementar un mecanismo de traducción simultánea frente a la diversidad de lenguas indígenas que existen en el país.

Por el lado de la inclusión y consideración de la agenda indígena en el debate parlamentario, la forma en la que esta se percibía se puede ver de manera gráfica siguiendo la evolución de las comisiones dictaminadoras u ordinarias con competencias para ver el tema indígena. Aquí se presenta una evolución de dichas comisiones:

Periodo Legislativo	Comisiones con competencias sobre pueblos indígenas
1985-1990	-Comisión de Agricultura, Alimentación y Pesquería. -Comisión de Ecología y Recursos Naturales -Comisión de Integración Amazónica
1991-1992	-Agraria -Medio Ambiente y Amazonía
1994 -1995	-Agraria -Amazonía y Medio Ambiente
1995 al 2000	-Agraria - Ambiente, Ecología y Amazonía
2001 al 2005	-Agraria -Ambiente, Ecología y Amazonía -Asuntos indígenas y afroperuanos
2005 al 2011 (hasta la actualidad)	-Agraria -Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología

Elaboración propia.

Sobre la base de esta información, se pueden desprender algunas conclusiones. En primer lugar, si bien se habla de pueblos indígenas como una categoría que incluye a diversos grupos tanto de zona andina como amazónica, a nivel parlamentario se ha separado su agenda en dos comisiones ordinarias distintas. Aquellos pueblos indígenas de zona andina, siempre han estado representados en

¹⁵ Chiaramonti, Gabriella. Op cit., pág. 351.

las comisiones de agricultura (o agrarias), reduciendo su agenda a la actividad económica más común en esa zona. Asimismo, los pueblos indígenas de la Amazonía han sido categorizados por su espacio geográfico, como parte de los retos que dicha zona trae para el marco normativo. Cabe recordar que la Amazonía del Perú abarca casi dos tercios del territorio nacional, y existen, al menos, 51 pueblos indígenas diferentes viviendo en ella. Además, ha sido históricamente el lugar más alejado de los procesos de toma de decisiones, y de la protección de la vulneración de derechos que las actividades económicas formales e informales han traído para las personas que ahí habitan.

Lo segundo es que hasta 1990, el discurso oficial de la «integración» de la Amazonía, y de las personas que ahí lo habitaban, implicaba la ausencia de ciudadanos y ciudadanas en esas zonas. Cabe recordar las políticas públicas adoptadas por los distintos gobiernos con el objetivo de «la conquista del territorio», o de la «recuperación de sus recursos naturales para modernizar al país», que siempre tuvieron como principal elemento la negación de la ciudadanía plena de los miembros de pueblos indígenas amazónicos y la necesidad de integrarlos en el proceso de la modernidad. Esto tuvo su correlato con los propios tratados internacionales sobre la materia, si bien el Convenio 169 de la OIT adoptado en 1989, determina los derechos a la consulta previa y a la participación como pilares fundamentales de la relación entre estados y pueblos con respeto de su autodeterminación; su antecesor, el Convenio 107 de la OIT de 1957, estaba enfocado en este deber de *asimilar* a los miembros de pueblos indígenas, de manera que puedan a través de la educación y el acceso a oportunidades, estar en las mismas condiciones que el resto de la población.

En relación a los mecanismos de participación que existen para que los pueblos indígenas tengan una incidencia sobre las medidas legislativas que pueden afectarles, es fundamental reconocer el rol que las comisiones ordinarias tienen para ello. En ese sentido, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, aunque no de manera exclusiva, debe generar mecanismos que permitan recibir proyectos presentados por las propias organizaciones a través de los mecanismos regulares o de sus representantes parlamentarios, que puedan contar con tiempo y mecanismos para recoger sus opiniones y propuestas en los proyectos de ley presentados, y que puedan participar de los debates de las comisiones, permitiendo mecanismos de participación descentralizada y con un enfoque territorial.

Desafortunadamente, esto depende en gran medida de quien ejerza la presidencia de la Comisión, y del control a otros mecanismos que se están utilizando cada vez más, como la excepción de proyectos legislativos de obtener dictámenes antes de pasar a discusión en el Pleno del Congreso. Asimismo, cabe resaltar la aún ausencia de una norma que institucionalice el derecho a la consulta previa libre e informada de los pueblos indígenas en relación a los proyectos legislativos que pudieran afectarlos. De otro lado, han surgido situaciones donde las comisiones de investigación han cumplido un rol importante para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, en particular la Comisión de Investigación creada luego de los hechos ocurridos el 5 de junio del 2009, denominados «Baguazo», fue una parte aguas en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el Perú.

2.3. BAGUA, LA COMISIÓN LEGISLATIVA Y LAS NORMAS ACTUALES SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS

El conjunto de levantamientos y conflictos sociales que ocurrieron en distintas partes de la zona Amazónica desde febrero del 2008¹⁶ y que tuvieron como lamentablemente desenlace un

¹⁶ Defensoría del Pueblo. Actuaciones Defensoriales en el marco del conflicto en Bagua. Informe de la Defensora del Pueblo a la Comisión del Congreso de la República que investiga los sucesos de Bagua, aledaños y otros. *Serie de Documentos Defensoriales*. «Documento» 10. Perú, 2010, pág. 22.

enfrentamiento entre miembros de las Fuerzas Armadas y miembros de pueblos indígenas, sobre todo de los pueblos awajún y wampis, en la Curva del Diablo, en Bagua, significó un verdadero reto para el ejercicio efectivo de las funciones del Congreso, y el cumplimiento de las obligaciones frente a los derechos colectivos de pueblos indígenas recogidos en el Convenio 169 de la OIT, y vigentes en el Perú desde 1994.

Luego de un proceso largo de discusión interna en el fuero parlamentario, que incluyó la creación de espacios para supervisar la delegación de facultades dadas al Ejecutivo,¹⁷ mesas de diálogo multipartidario, e inclusive espacios fallidos de negociación con organizaciones representativas de pueblos indígenas como AIDSESP;¹⁸ y frente a diversos retrasos para la derogación de los decretos legislativos que estaban en discusión, no se pudo evitar, en el marco de la negociación congresal, el desenlace de violencia ocurrido el 5 de junio de 2009. Posteriormente a los lamentables hechos del denominado como «Baguazo», se logró avanzar no solo hacia una derogación de dichas normas, sino inclusive a la instalación de un proceso de diálogo que busco cumplir con los estándares de consulta previa establecidos en el Convenio 169, en la sentencia del Tribunal Constitucional,¹⁹ las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo,²⁰ y los compromisos asumidos en las Mesas de diálogo 2 y 3 instaladas por el Poder Ejecutivo con las organizaciones indígenas luego del escalamiento de la violencia.²¹

Este proceso de diálogo, que fue considerado el primer proceso de consulta previa en el Perú, tuvo como objetivo discutir el Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, el cual propuso una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre elaborada de manera dialogada entre el sector agricultura y las organizaciones indígenas, luego de haber sido derogada como consecuencia de las discusiones que se dieron dentro del conflicto social. El diálogo fue organizado por la Comisión Agraria del Congreso de la República, y contó con la participación de otras comisiones ordinarias, como la Comisión de Pueblos Amazónicos, Andinos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología; y por al menos dos organizaciones indígenas representativas de la Amazonía (AIDSESP y CONAP). El desenlace fue la aprobación de una Ley Forestal y de Fauna Silvestre dialogada, que fue promulgada en julio del 2011.

Además, el 10 de setiembre del 2009 se creó la «Comisión Investigadora sobre los hechos ocurridos en la ciudad de Bagua, aldeaños y otros», la cual estuvo conformada por siete congresistas representantes de seis fuerzas políticas, y que estuvo presidida por el congresista Guido Lombardi. Dicha Comisión realizó de treintaitrés sesiones, donde se entrevistó a autoridades sectoriales, regionales y locales, familiares de las víctimas, líderes indígenas y otros testigos de los hechos. Sin embargo, debido a la falta de acuerdo, la Comisión terminó contando con un informe en mayoría (firmado por tres de los siete congresistas), y tres informes en minorías presentados por el resto de los miembros, entre los que resalta el informe en minoría presentado por el propio presidente de la comisión.

Si bien los últimos meses del periodo legislativo 2006-2011 permitió organizar espacios de diálogo e investigación, como se ha mencionado previamente, la aprobación de la Ley de Consulta Previa, principal demanda de las organizaciones indígenas durante los conflictos entre el gobierno y los

¹⁷ Congreso de la República. Comisión Especial Multipartidaria Encargada de Estudiar y Recomendar la Solución de la Problemática de los Pueblos Indígenas. Informe de los Decretos Legislativos vinculados a Pueblos Indígenas promulgados por el Poder Ejecutivo en Mérito a la Ley 29157.

¹⁸ Para más información ver: CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Comisión del Congreso de la República que investiga los sucesos de Bagua, aldeaños y otros. Informe en Minoría del presidente de la Comisión Guido Lombardi. 2010.

¹⁹ Tribunal Constitucional. Sentencia N° 022-2009-PI/TC. 2010.

²⁰ Defensoría del Pueblo. Derecho a la Consulta: Mecanismo para Institucionalizar el Diálogo entre el Estado y los Pueblos Indígenas. Informe de Adjuntía N° 011-2009-DP/AMAPPI-PPI. 2009.

²¹ Sevillano Arévalo, María del Rosario. *El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas en el Perú. Últimos Avances*. Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR). Perú, 2010, pág. 59.

pueblos indígenas entre el 2008 y el 2009, tuvo que esperar la instauración de un nuevo periodo legislativo. De esa manera, en el periodo 2011-2016 se aprobó, como primera norma de dicho Congreso, la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa. Dicha norma trajo consigo el fortalecimiento del subsector interculturalidad a través de la implementación de la Base de datos de pueblos indígenas y a otras herramientas y políticas públicas dirigidas a fortalecer el enfoque intercultural y la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

2.4. ¿QUÉ SE PUEDE HACER EN ADELANTE PARA ABORDAR ESTA PROBLEMÁTICA?

Es importante reconocer el avance en el reconocimiento legal y la protección de los derechos colectivos en los últimos años, sobre todo desde la aprobación de la Ley de Consulta en adelante. Esto ha incluido la implementación del proceso de consulta previa, el desarrollo normativo para la protección y normalización de las lenguas indígenas, una mayor protección de los **pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial**, la inclusión de la pregunta sobre autoidentificación en el censo 2017, el desarrollo de la cuota indígena a nivel de elecciones regionales y locales, entre otros.

Sin embargo, los retos para el ejercicio efectivo de los derechos colectivos de los pueblos indígenas son aún muy grandes. De manera muy general, estos podrían ser agrupados en tres grandes categorías: reconocimiento e igualdad política, protección de sus recursos y territorios, y la construcción de un Estado realmente intercultural.

La primera categoría comprende la necesidad que tienen los miembros de pueblos indígenas de participar de la vida política en igualdad de condiciones, esto incluye el reconocimiento de sus autoridades representativas, la posibilidad de garantizar una adecuada representación en los cargos de elección popular, el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo, consulta y participación, y el respeto y apoyo al ejercicio efectivo de su autonomía en relación al diseño e implementación de políticas públicas que los abarquen, tales como salud, educación, justicia, entre otros.

La segunda categoría comprende la protección de los espacios que ocupan y de los recursos que han utilizado de manera tradicional, con el objetivo de garantizar un desarrollo sostenible de los pueblos indígenas, y de todo el Estado en general, que recoja sus necesidades, visiones y propuestas. En ese sentido, el fortalecimiento de los mecanismos de consulta previa para actividades extractivas o proyectos de infraestructura que los impactará, el reconocimiento de sus territorios, la efectiva protección de sus recursos naturales frente a actividades legales o informales, la garantía de su seguridad alimentaria, o la protección de sus conocimientos tradicionales, entre otros.

Finalmente, en la tercera categoría, la construcción de un Estado realmente intercultural. Esta meta solo va a ser alcanzada si es que, además de acciones dirigidas a los miembros de los pueblos indígenas, cualquier política educativa o de promoción de desarrollo que tenga como objetivo definir una identidad nacional que incorpore los usos y costumbres de las poblaciones indígenas, así como a sus organizaciones representativas como partes de ese proceso de construcción. Por ello, se debe pensar en servicios públicos o en políticas educativas que planteen las diversas perspectivas en nuestro país o las distintas «historias» que coexisten, o comprender nuestro sistema jurídico como uno plural con mucha necesidad de coordinación intercultural.

III. CONCLUSIONES

Los problemas que aquejan los miembros de pueblos indígenas en el Perú son aún muy actuales. Las brechas de acceso a servicios básicos, la subrepresentación política e institucional, la discriminación lingüística o étnica son solo algunas de las tantas dificultades que perduran. Por ello, el rol del Congreso de la República, como espacio que define los lineamientos que deben atravesar el marco de interacción entre actores públicos (de todos los niveles) y privados, es fundamental para avanzar en esta protección, poder cumplir con las obligaciones internacionales de protección de derechos humanos y fortalecer la legitimidad de la institucionalidad nacional.

Uno de los factores necesarios para acercarnos a este camino es mejorar el sistema de representación parlamentaria de miembros de pueblos indígenas, que permitan canalizar sus demandas y necesidades, y que, a su vez, logren incorporar sus visiones y prácticas en el modelo de desarrollo y de gestión del Estado. Se han logrado algunos avances, pero no serán suficientes hasta que no se reconozca su discriminación histórica y sean incorporados de manera directa en los cargos de decisión popular.

IV. BIBLIOGRAFÍA

CHIARAMONTI, Gabriella

2005 «A propósito del debate Herrera Gálvez de 1849: breves reflexiones sobre el sufragio de los indios analfabetos». En: *Historia de las Elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: IEP Ediciones.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2010 Comisión del Congreso de la República que investiga los sucesos de Bagua, aledaños y otros. Informe en Minoría del presidente de la Comisión Guido Lombardi.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Comisión Especial Multipartidaria Encargada de Estudiar y Recomendar la Solución de la Problemática de los Pueblos Indígenas. Informe de los Decretos Legislativos vinculados a Pueblos Indígenas promulgados por el Poder Ejecutivo en Mérito a la Ley N° 29157.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2009 Presentación del Grupo Parlamentario Indígena. Disponible en: https://www4.congreso.gob.pe/grupo_parlamentario/gp_indigena/presentacion.htm

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2009 Derecho a la Consulta: Mecanismo para Institucionalizar el Diálogo entre el Estado y los Pueblos Indígenas. Informe de Adjuntía N° 011-2009-DP/AMAPPI-PPI. Pág. 188.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2010 Actuaciones Defensoriales en el marco del conflicto en Bagua. Informe de la Defensora del Pueblo a la Comisión del Congreso de la República que investiga los sucesos de Bagua, aledaños y otros. Series de Documentos Defensoriales. Documento 10.

DEL AGUILA, Alicia

2012 «Historia del sufragio en el Perú, s. XIX-XX: una lectura desde la ciudadanía y la participación indígena». En: *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate*. Lima: IDEA Internacional y Jurado Nacional de Elecciones.

DEL CASTILLO, Laureano

2012 «Las comunidades campesinas y la cuota indígena». En: *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate*. Lima: IDEA Internacional y Jurado Nacional de Elecciones.

HEILMAN, Jaymie Patricia

2018 A fuego y sangre. La Confederación Campesina del Perú y el régimen de Velasco. En: *La Revolución Peculiar. Repensando el Gobierno Militar de Velasco*. Lima: IEP Ediciones.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2017 Censos nacionales: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas.

MANRIQUE, Nelson

1999 Algunas Reflexiones sobre el Colonialismo, el Racismo y la Cuestión Nacional (Introducción). Disponible en: <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/ALGUNAS%20REFLEXIONES%20SOBRE%20EL%20COLONIALISMO.pdf>

MINISTERIO DE CULTURA

Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios. Disponible en: <https://bdpi.cultura.gob.pe/>

NUÑEZ, Francisco

2005 «La participación electoral indígena bajo la Constitución de Cádiz (1812-1814)». En: *Historia de las Elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: IEP Ediciones.

PINEDO, Enith

2013 «El acceso de los indígenas al Congreso de la República. Una mirada desde el diseño del sistema electoral y del principio de igualdad». Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

SALMON, Elizabeth

2011 «Entre las promesas de Consulta Previa y la Continuidad de la protesta social: las ambigüedades de la participación política indígena en el Perú». En: *Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina*. Konrad Adenauer Stiftung.

SEVILLANO AREVALO, María del Rosario

2010 *El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas en el Perú. Últimos Avances*. Lima: Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR).

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2010 Sentencia N° 022-2009-PI/TC.

VARESE, Stefano

2018 «De la represión a la revolución: el velasquismo en la Amazonía (1968-1975)». En: *La Revolución Peculiar. Repensando el Gobierno Militar de Velasco*. Lima: IEP Ediciones.

PROCESO DE DESCENTRALIZACION PERUANO Estado de la cuestión ¹

DR. FERNANDO PAREDES NÚÑEZ²

Especialista parlamentario



SUMARIO

Presentación.- Parte I. Marco general.- 1. La cuestión entre las manos.- 2. Forma de gobierno.- 3. Propuesta de integración.- 4. Articulación intergubernamental.- Parte II. rasgos del conjunto.- 1. Disparidades entre departamentos.- 2. El Estado en el territorio.- 3. Heterogeneidad en el nivel local.- 4. Heterogeneidad en gobiernos regionales.- 5. Escenarios políticos.- Parte III. Puntos de agenda.- 1. Con relación al proceso.- 2. El papel del Congreso.- Colofón. Referencias importantes.

RESUMEN

El texto tiene por objetivo un estado de la cuestión del proceso de descentralización. Define una manera de abordarlo para apreciar su complejidad en el tiempo y expone las características de la forma de gobierno unitario y descentralizado. Luego, recoge un conjunto de indicadores que permiten apreciar la continuidad de las disparidades territoriales a pesar del entorno de crecimiento, así como la heterogeneidad de capacidades institucionales y las notas distintivas del escenario político. Finalmente, formula una agenda de mediano plazo para fortalecer el proceso de descentralización con el propósito del desarrollo integral y equilibrado de la nación, a partir de precisar la misión de cada nivel de gobierno, y mejorar la gestión pública descentralizada y el diseño de gobiernos regionales y municipalidades. En dicha agenda, el Congreso tiene un rol importante por desempeñar.

Palabras clave: descentralización peruana, unitario y descentralizado, disparidades territoriales, agenda del proceso.

¹ Este artículo, preparado en junio de 2021, tiene como base una exposición, programada para el Servicio Parlamentario, por el Departamento de Comisiones y el Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios

² Especialista parlamentario en la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado del Congreso de la República del Perú. En los últimos seis periodos anuales de sesiones y en el presente periodo, ejerce la función de secretario técnico de la Comisión. Es economista (Universidad Nacional de San Agustín), magister en Economía (Pontificia Universidad Católica del Perú), doctor en Ciencias Sociales (Universidad Católica Santa María), máster en Derecho Parlamentario, Procesos Electorales y Estudios Legislativos (Universidad Complutense de Madrid). Ha desempeñado la docencia universitaria y la consultoría profesional. En la actualidad, es docente en la Escuela de Post Grado de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

PRESENTACIÓN

La descentralización es un proceso complejo y multidimensional, considerando que localización, espacio y distancia importan para el desarrollo humano, lo cual pone en evidencia problemas de equidad, calidad y accesibilidad a servicios públicos universales, entre otros aspectos sustantivos.

La descentralización permite hablar de territorios como poblaciones asentadas geográficamente con historias, vivencias y expresiones culturales diversas. Pero también considera que se trata de una política permanente, como lo dice la Constitución (C. 188), mediante la cual el Estado intenta dar respuesta a esa realidad, densa, heterogénea y plural.

Con un estado de la cuestión se intenta una sistematización desde un punto de vista, tratando de poner en orden materiales y las reflexiones disponibles sobre «la cuestión», teniendo en cuenta tanto los contextos, los recursos de que se disponen y los esfuerzos que se despliegan. Siendo la descentralización un proceso, tiene sentido un estado de la cuestión.

PARTE I. MARCO GENERAL

El acercamiento supone en primer lugar definir los términos de la cuestión, incorporando un punto de vista ordenador, considerando la forma que adopta la descentralización en el diseño constitucional peruano.

1. LA CUESTIÓN ENTRE LAS MANOS

Las opiniones sobre el proceso abundan en medios y redes. En los últimos años se le encuentra prácticamente estancado;³ pues hace mucho que no está en la agenda política de fondo⁴ en términos de reforma institucional. El panorama está dominado por la sensación de que el desempeño regional o local va de mediocre a desastre, subrayando las debilidades de la gestión pública en esos niveles de gobierno, teñida, además, por frecuentes casos de corrupción. No se puede obviar tampoco la dolorosa dificultad para encarar las demandas mínimas para enfrentar la pandemia.⁵

Pero hay otras maneras de verla. Richard Webb, por ejemplo, pone otro acento al tomar en cuenta que el gasto promedio anual de los gobiernos locales en el periodo 2015-2019 ha sido 44 veces más alto que la cifra anual entre 1970 a 1990; Y señala que «... en pocos años esta gigantesca obra ha transformado el interior del país. Nunca antes se había invertido tanto en infraestructura que directamente mejora la calidad de vida, impulsa la producción y levanta el orgullo y la aspiración de la población que vive en el interior del país».⁶

¿Cómo aproximarse entonces al proceso? Sin duda la forma más sencilla es la que se ubica «desde el centro», que piensa que se puede tener reglas generales y únicas, asumiendo que los territorios son homogéneos, así como la institucionalidad que contienen; y que pretende intervenir en ellos directamente y sin mediaciones. La segunda no es menos frecuente, la que se aproxima al problema

³ Evaluación del Proceso de Descentralización. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado - Congreso de la República (CCDRGLMGE), periodo de sesiones 2012-2013, p. 83.

⁴ *El Comercio*, «Descentralización en emergencia», 16 de mayo 2020.

⁵ Juan de la Puente. «La vieja descentralización», en *La República*, 8 de mayo de 2020.

⁶ Richard Webb. «La Descentralización», en *El Comercio*. Lima 20 de marzo de 2020.

a partir de las reivindicaciones planeadas desde la propia realidad local/regional, y cuya satisfacción se torna en un elemento nodal, sin advertir que numerosas priorizaciones de asuntos particulares no hace una prioridad del conjunto. Sin duda ambas aproximaciones son unilaterales en su enfoque. El reto está en apreciar la complejidad del proceso, en pensar la descentralización como un asunto nacional (*general y común a todos*), de largo plazo (*permanente*), asumiendo la heterogeneidad de los territorios y la pluralidad de las poblaciones asentadas en ellos. Reto difícil, sin lugar a duda para quien busca la buena gobernanza del proceso, pues generalmente gana el corto plazo, la relación bilateral; y en especial cuando NO hemos desarrollado instrumentos suficientes para captar y atender el conjunto conociendo sus peculiaridades internas. En ese entender, el promedio es insuficiente y se requiere estar sumamente atento a las disparidades.

La complejidad también implica tener en cuenta la finalidad. La descentralización tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país y equilibrado de la Nación,⁷ y por ello vale la pena destacar que su «irreversibilidad» está definida en términos finalistas, es decir que «... debe garantizar, en el largo plazo, un país espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizado»; y la subsidiariedad que plantea está enfocada claramente, es decir «... supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de servicios del Estado a la comunidad».⁸

Todo lo cual implica que la descentralización es un medio, una forma de organizar el Estado y no un fin en sí misma.⁹

2. FORMA DE GOBIERNO

El Estado Peruano es uno e indivisible, su gobierno es unitario y descentralizado¹⁰ y se organiza según el principio de separación de poderes (C 44).

La fórmula de unitario y descentralizado la encontramos ya en la Constitución de 1828, como advierte Paniagua, abriendo la construcción de una estructura estatal descentralizada, cerrando el camino de tendencias extremas, con razones que no son exclusivamente doctrinaria, sino más bien obedeciendo a las realidades y circunstancias peruanas¹¹. Estructura, «... cuya fórmula específica no se hallado aún, pero que, desde 1828 tiene validez plena...»¹², quizá porque en nuestra historia los sucesivos avances de la descentralización fueron repetidamente paralizados por el centralismo¹³ en un contexto en el que el desempeño de la economía peruana, se tornó progresivamente concentrador y también excluyente.

La descentralización debe ser entendida también como parte de la división de poderes, que debe avanzar por el camino de la integración y la colaboración, con una pluralidad de reglas en

⁷ Cfr. Constitución 188 y también Constitución 44 porque es deber del Estado «... promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación».

⁸ Cfr. Ley de Bases de la Descentralización, artículo 4 Principios generales, literales c) y f).

⁹ Para un balance exhaustivo de las diferentes dimensiones del proceso puede verse el documento de Evaluación del Proceso de Descentralización, CDRGLMGE, periodo de sesiones 2015-2016.

¹⁰ Cfr. Sentencias del TC Núms. 0020-2005-AI y 0021-2005-AI, acumulados, en especial FJ 34 y 38.

¹¹ Cfr. Paniagua, V. (2003). *La Constitución de 1828 y su proyección en el constitucionalismo peruano*, en Historia Constitucional, N° 4. Ver en especial numerales 27 y 118

¹² Ibid. numeral 118. "... abrió así el camino para la construcción de una estructura estatal descentralizada cuya fórmula específica no se hallado aún, pero que, desde 1828 tiene validez plena"

¹³ Cfr. Planas P (1998) *La Descentralización en el Perú Republicano 1821-1998*, en especial el capítulo x.

la tarea de controlar y limitar el poder. En ese marco, la división vertical de poderes, que supone la descentralización, implica un deslinde predeterminado de competencias, una esfera de decisión autónoma como contrapeso al poder central.¹⁴

Por tanto y en esa lógica, en nuestro país, la separación de poderes no se reduce a los clásicos tres poderes del Estado, sino que debe considerar relevantes para el contrapeso y el control, a los órganos constitucionalmente autónomos; y entre ellos a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales.¹⁵ Descentralización y centralización totales son sólo dos polos ideales,¹⁶ La descentralización es entonces una cuestión de grado, y en el espectro continuo entre los extremos unitario y federal, hay que precisar el «mix» peruano de asignación de competencias entendida como división vertical de poderes.

Se trata de un caso diferente al régimen de desconcentración avanzado, que puede incluir regionalización territorial y elección de autoridades, pero donde se ejecutan leyes estatales con potestades reglamentarias. También diferente de aquel régimen de autonomía, en donde cada entidad regional dispone de un «estatuto» propio, que tiene jerarquía constitucional especial, y que puede incluir hasta un principio de auto disposición sobre sus competencias.

En el Perú unitario y descentralizado, gobiernos regionales y municipalidades, emiten normas con rango de ley (ordenanzas) y tienen un régimen de autonomía. La «lista» de las competencias asignadas,¹⁷ se define mediante ley orgánica del Congreso, considerando que no las pueden exceder, pero tampoco pueden asumir extensiones ante eventuales vacíos.

Según el principio de competencia,¹⁸ la norma es válida si fue emitida por quien la atribución de dictarla. Y en esa línea los gobiernos regionales y municipalidades tienen «... autonomía política, económica y administrativa¹⁹ en los asuntos de su competencia...» (C. 191 y 194), de conformidad con sus leyes orgánicas, y en armonía con las políticas nacionales y regionales/locales, según corresponda.²⁰ Por ello, pueden normar, regular y administrar los asuntos públicos que les han sido atribuidos.

En ese sentido el núcleo de su autonomía está en la lista de competencias, asignadas explícitamente por la Constitución y las leyes orgánicas de desarrollo,²¹ y como se trata de un proceso, por etapas, el listado está abierto, pero con reserva de ley orgánica;²² y es por esa reserva que a quien compete evaluar y asignar competencias es al Congreso; recayendo en el Tribunal Constitucional resolver en caso de conflicto.

Y entonces, ¿dónde está esa lista de competencias? Señala el Tribunal Constitucional que están en «... la lista de materias pormenorizada prevista en la Constitución y en el bloque de constitucionalidad»,

¹⁴ Cfr. García Roca J. (2000), *Del principio de división de poderes*, Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 108.

¹⁵ Sentencias del TC Núms. 0006-2018-PI/TC FJ 48 y STC 0005-2007-AI/TC FJ 21.

¹⁶ Kelsen H. (1983). *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, p 363-364.

¹⁷ Se entiende como competencia, el ámbito de actuación territorial establecido legalmente (cfr. DS 054-2018-PCM). Las competencias pueden ser exclusivas, compartidas y delegadas, y como tales están definidas en el artículo 13 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Sin embargo, el Tribunal Constitucional introdujo algunos matices en esas definiciones. (Cfr. STC Núms. 0020-2005-AI y 0021-2005-AI, FJ 33)

¹⁸ Cfr. STC Núms. 0020-2005-AI y 0021-2005-AI, FJ 57 ss. La norma válida es la de aquel órgano que tiene la atribución de dictarla.

¹⁹ Definidas las tres autonomías en la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, art. 9.

²⁰ Principio de cooperación y lealtad. Cfr. STC Núms. 0020-2005-AI y 0021-2005-AI, FJ 39 ss.

²¹ Principio de taxatividad y cláusula de residualidad. Todos lo que no les ha sido asignado, con reserva de ley orgánica, corresponde al Gobierno Nacional. Cfr. STC Núms. 0020-2005-AI y 0021-2005-AI, FJ 28 y FJ 49 ss.

²² Principio de progresividad, Cfr. STC Núms. 0020-2005-AI y 0021-2005-AI, FJ 77 ss.

constituido por las normas legales para la «...determinación de las competencias o límites de las competencias de los distintos órganos constitucionales».²³

Competencias, atribuciones y funciones, exclusivas y compartidas en la materia, se precisan a través de leyes orgánicas que, en orden de promulgación posterior a la reforma constitucional del 2002, son la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Ese conjunto se constituye como un «parámetro natural del control de constitucionalidad» de las ordenanzas, que puede ser conformado adicionalmente y conforme a la materia, por otras leyes nacionales, que se constituyen como «parámetro eventual».²⁴

De allí es posible extraer la idea de «lista» única de competencias, al cual se le puede denominar alternativamente «bloque de constitucionalidad», «parámetro natural» de control, en uso por el Tribunal Constitucional para aplicar el Test de Competencia, pero que también se torna en una base fundamental para el análisis de impacto competencial, cuando el Congreso ejerce su potestad de asignador de competencias, función que debe ser practicada con visión general de organización del Estado y modernización de la gestión pública.

3. PROPUESTA DE INTEGRACIÓN

Un componente importante del proceso y no logrado, ha sido la lógica de vincular descentralización con integración, es decir organizar regiones como «áreas contiguas integradas» conformando «unidades geoeconómicas sostenibles», con competencias y facultades adicionales e incentivos especiales. Pensando incluso que mientras se logre la integración era posible el funcionamiento de «mecanismos de coordinación» (C.190)

Era el camino planteado ante la necesidad de disponer de un nivel intermedio, con la misión de gobernar un mejor desempeño de la competitividad de los territorios, orientando el desarrollo, la inversión y el empleo.²⁵ Pero esa lógica también podía ser recogida en el desarrollo de mejores escalas y servicios locales con incentivos para la fusión de municipios y la organización de mancomunidades municipales.²⁶

Los intentos de diseño han sido muy diversos, pero pocas las realizaciones efectivas o sostenibles. Los gobiernos regionales se han consolidado en los departamentos y cada vez es mayor la presión por la creación de distritos y provincias, desde realidades poco atendidas y aisladas.

El intento del referéndum de octubre del 2004, allí quedó. Luego se ensayó con las Juntas de Coordinación Interregional, más adelante la propuesta de mancomunidades regionales y recientemente con las Agencias de Desarrollo Territorial. Y no dejaron de existir estudios y propuestas sobre la materia.²⁷

²³ Cfr. STC Núms. 0020-2005-AI y 0021-2005-AI, FJ 33 y 28.

²⁴ Cfr. STC Núms. 0020-2005-AI y 0021-2005-AI, FJ 71.

²⁵ Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, artículo 91; Ley N° 28274, Ley de Incentivos para la integración y conformación de regiones. Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional Más recientemente la recomendación de Agencias Regional de Desarrollo (cfr. Informe Anual del Proceso de Descentralización, Presidencia del Consejo de Ministros, 2019 y 2020.

²⁶ Ley N° 29021, Ley de promoción para la fusión de municipios distritales y Ley N° 29021, Ley de la mancomunidad municipal.

²⁷ Una posibilidad de relanzar el tema se puede encontrar en: «Consultoría para la formulación de una propuesta orientada a la efectivización del Plan Nacional de Regionalización» Consorcio Afi-Macroconsult, mayo de 2010.

La coordinación e integración para la mejor atención a los ciudadanos extendiendo coberturas de servicios de calidad, aprovechando externalidades positivas y economías de escala, no parece estar en las agendas. Y la rectoría del gobierno nacional en la materia, como enfoque territorial, no parece ser una prioridad efectiva.

4. ARTICULACIÓN INTERGUBERNAMENTAL²⁸

La disposición constitucional establece que el ejercicio de competencias y funciones asignadas a los gobiernos regionales y municipalidades, considerando la naturaleza de exclusivas o compartidas de tales responsabilidades, debe guardar el criterio de armonía con las políticas y planes nacionales y regionales/locales (cfr. C 191 y 195).

El rol coordinador es indudablemente una función de gobierno nacional. Por ello la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, desarrolla la idea de «rectoría»: en las políticas nacionales; en los sistemas funcionales y en los sistemas administrativos. Y más recientemente se afirma en las orientaciones del ente responsable en gestión pública,²⁹ que la rectoría también se expresa como capacidad de orientación general en las materias señaladas como ámbito de responsabilidad de los ministerios en sus respectivas leyes de organización y funciones.

Los conflictos de competencia también han existido, y aunque el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre diversos asuntos en controversia,³⁰ la de mayor significación por abocarse a la explicación del régimen de gobierno, la propuesta de «unitario y descentralizado» y el procedimiento para evaluar el conflicto es la sentencia denominada de la «hoja de coca».³¹

Sin embargo, en términos de gestión pública, prontamente se dio cuenta de las dificultades existentes en la asignación competencial, considerando las leyes orgánicas, así como las leyes generales sectoriales y las de organización y funciones de los ministerios, pues se detectaron duplicidades, interferencias, traslapes, omisiones, zonas grises, entre otras, en especial en materias compartidas.

Como respuesta a este problema, el primer intento fue la construcción de matrices de asignación de competencias y funciones para los tres niveles de gobierno, aprobadas por los ministerios, esfuerzo que agotó sus posibilidades prontamente, entre otras cosas por la dificultad de vincular normas legales y procesos de gestión.

Un nuevo intento fue planteado más recientemente,³² considerando el problema planteado y la ausencia de una metodología específica para delimitar responsabilidades de los tres niveles de gobierno en la prestación de bienes y servicios públicos. Se trató entonces de validar procedimientos, tomando una muestra de sectores y procesos sustantivos, para que los ministerios diseñen y aprueben sus modelos de provisión de servicios que incluyen esquemas/matrices de delimitación de responsabilidades. Este ejercicio debía permitir escalar al conjunto de responsabilidades sectoriales.

²⁸ Cfr. Evaluación del Proceso de Descentralización, CDRGLMGE periodo de sesiones 2017-2018 sobre relaciones intergubernamentales y también Evaluación del Proceso de Descentralización, periodo de sesiones 2018-2019, sobre las recomendaciones de la OCDE en relación con la descentralización en el Perú.

²⁹ La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

³⁰ Demarcación territorial, tributación municipal, medio ambiente, explotación minera, etc.

³¹ STC 0020-2005-AI y 0021-2005-AI, acumuladas.

³² Cfr. Informe final de la Comisión multisectorial e intergubernamental para el fortalecimiento de la Descentralización (R.S. 026-2018-PCM).

Ambos intentos no han tenido ni la evaluación ni la continuidad deseada, y el problema sigue latente puesto que nuevas recomendaciones opinan insistiendo, pero en términos de clarificar las responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno.

Debe señalarse también que, en este panorama, la tendencia de los ministerios en abrir oficinas sectoriales en los departamentos, o desarrollar programas nacionales con escasa coordinación territorial, pues necesitan ejecutar; conspira contra la necesidad de lograr la articulación necesaria. Y de otro lado, también está el problema que ha desnudado la emergencia sanitaria, en las debilidades de gestión de las instancias regionales y locales para encarar la crisis, y que tiene que ver con recursos, capacidades y liderazgo.

De nuevo, esto pone en cuestión no solo el significado de la rectoría del Poder Ejecutivo, sino también la manera de lograr la coordinación entre niveles, que en nuestro diseño de gobierno (unitario y descentralizado) implica la presencia de los tres en el territorio, aunque esa presencia sea distinta y definida en términos de la misión de cada uno. Y al mismo tiempo, se encuentra la exigencia de que Estado esté más presente donde la capacidad institucional es más precaria e insuficiente.

PARTE II. RASGOS DEL CONJUNTO

Una manera de observar rasgos del conjunto del proceso de descentralización es enfocar las disparidades o heterogeneidades territoriales, que se expresan en distintas dinámicas económicas y capacidades de gestión en los departamentos, provincias o distritos.³³

Es posible entonces tener una explicación de las diferencias a partir de los tamaños, dimensiones y características de las economías departamentales, de los corredores económicos que contienen o de los que integran; también de la consideración de los distintos stocks iniciales de capital social/institucional y de los conocimientos y de tecnologías de que dispone cada territorio. Y se puede entender las ventajas, dificultades y diferentes ritmos para aprovechar las bondades del crecimiento económico del país y de la dinámica exportadora.

Pero también es necesario considerar otra característica en el escenario nacional de singular notoriedad, dada la gran aglomeración urbana en Lima, que excede a la provincia y que implica al menos que la mitad del producto bruto interno y un tercio de la población nacional, con todas las consecuencias de economías externas, de escala y las propias fuerzas centrípetas de concentración que ello genera.

Sin embargo, se debe tener cuidado en no confundir concentración productiva y de servicios con disparidad territorial. El Perú es representativo de una situación de alta concentración económico-productiva y alta disparidad territorial, donde la distancia es altamente significativa entre niveles de bienestar y desarrollo humano (capacidades y oportunidades para el desempeño personal) dependiendo del lugar en que se viva.

Como dice CEPAL³⁴ esta realidad, que Lima comparte, aunque con otras escalas, con Buenos Aires (Argentina) o el eje Río–Sao Paulo (Brasil), podrían ser contrastadas con otros contextos de alta

³³ El nivel de tratamiento agregado que se desarrolla en esta parte, está limitado por la disponibilidad de información, y no olvida que las brechas y disparidades se examinan mejor cuando el análisis profundiza territorialmente.

³⁴ CEPAL (2010). «El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales», en *La Hora de la Igualdad, brechas por cerrar y caminos por abrir, Trigésimo tercer periodo de sesiones*, Brasilia, mayo 2010, p. 138.

concentración urbana (países unipolares) pero con mayor equidad entre las poblaciones territorialmente asentadas, que en la evidencia empírica se puede encontrar en Suecia o más cercanamente en el Uruguay.

1. DISPARIDADES ENTRE DEPARTAMENTOS

El desarrollo integral del país (C.188) y equilibrado de la Nación (C.44) se podría traducir como hipótesis en la necesidad de contribuir a la reducción de las disparidades territoriales, esperando una tendencia a converger en la posibilidad de disponer equitativamente de capacidades y oportunidades.

¿Cómo observar su comportamiento en el tiempo? Una manera es el seguimiento de la producción departamental, sobre la cual tenemos una serie de datos suficientemente amplia.³⁵ Sobre esa base se parte del Valor Bruto de la Producción departamental, se estima luego el VBP per cápita, considerando la población de cada año, lo cual permite establecer comparaciones entre ámbitos territoriales. Para nuestra hipótesis lo deseable sería un desempeño de crecimiento positivo, pero también de acortamiento de las distancias entre los distintos ámbitos.³⁶

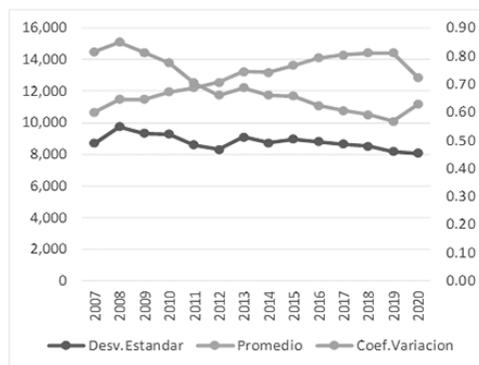
El contexto macroeconómico de los últimos lustros, es el de un ciclo expansivo largo, concomitante con el proceso de descentralización, de fuerte crecimiento al inicio, luego ralentizado en el periodo anterior a la pandemia, y con una reducción drástica en el 2020.

Los resultados de la indagación se encuentran en el cuadro adjunto y como se puede observar el promedio del valor bruto de la producción departamental per cápita ha crecido en un 35 % entre 2007 y 2019, con departamento con mayor y menor tasa anual de crecimiento, Sin embargo, la desviación estándar nos muestra que las disparidades no parecen reducirse significativamente (-5,8 % entre 2007 y 2019).

Cuadro 1

Valor Agregado Bruto per cápita según departamento valores constantes, soles por habitante

	Desv.Estandar	Promedio	Coef.Variacion
2007	8,692	10,670	0.81
2008	9,745	11,473	0.85
2009	9,325	11,471	0.81
2010	9,267	11,960	0.77
2011	8,608	12,221	0.70
2012	8,299	12,552	0.66
2013	9,099	13,243	0.69
2014	8,721	13,195	0.66
2015	8,954	13,621	0.66
2016	8,806	14,114	0.62
2017	8,649	14,283	0.61
2018	8,514	14,413	0.59
2019	8,183	14,416	0.57
2020	8,071	12,858	0.63



Fuente INEI. Producto Bruto Interno, por años, según departamentos, precios constantes 2007, información al 15/03/2021 Población estimada por departamento al 30 de junio de cada año.

Elaboración propia.

³⁵ INEI, Producto Bruto Interno, por años, según departamentos, 2007 – 2020.

³⁶ Este procedimiento también se realizó en el informe Evaluación del Proceso de Descentralización, CDRGLMGE, en los periodos anuales de sesiones, 2011-2012, 2012-2013 y 2015-2016.

Podría decirse que se enfrenta un crecimiento amortiguado en las disparidades interdepartamentales, lo cual parece confirmado por el comportamiento del coeficiente de variación,³⁷ cuyo valor cae, sostenido por el vigor del crecimiento promedio, pero que como valor sigue muy alto y cercano a 1.

El efecto contrario lo vemos en el 2020, ante una drástica reducción en el valor bruto de la producción, cuyo promedio cae -10 % en el 2020, con una desviación estándar que apenas si se reduce. El efecto se observa en el crecimiento del valor del coeficiente de variación que se puede interpretar como un incremento significativo de las disparidades entre territorios. La apreciación es que la pandemia puso al desnudo todas las distancias e inequidades.

Vale la pena señalar que, en informes anteriores de la Comisión de Descentralización,³⁸ se anota la observación de dos fases. La primera, de disparidad creciente entre departamentos para el periodo 2001-2004, que empalmaba con la tendencia a la mayor dispersión del producto per cápita entre departamentos detectada por CEPAL (ob.cit.) para el periodo 1997-2001. Y una segunda para el periodo 2004-2011, de crecimiento de disparidades, pero a ritmos decrecientes.

En resumen, lo que observamos entonces es un ciclo de crecimiento productivo que ha tenido impacto en todos los espacios, aunque de manera diferenciada, incluso en la sierra rural; impacto de diversa intensidad y calidad (en ese sentido no se le podría calificar de concentrador, como en el pasado), pero que no ha contribuido a reducir significativamente las disparidades y las distancia entre departamentos y en ese sentido es poco inclusivo.

Se trata de que todos han visto el crecimiento, pero no han sido beneficiados en similar magnitud, ni tampoco se han reducido las distancias entre ellos, aunque la tasa de crecimiento de las diferencias se haya amortiguado.

2. EL ESTADO EN EL TERRITORIO

Es posible también una explicación a partir de la vinculación entre pobreza, competitividad y presencia del Estado en el territorio.

Aunque este aspecto no cuenta con datos recientes, su actualidad es evidente.³⁹ La información para el nivel de pobreza procede del INEI (2010).⁴⁰ La medición de la pobreza, muestra el porcentaje de la población cuyo nivel de gasto es inferior al costo de la canasta básica de consumo compuesta por alimentos y no alimentos. El informe da cuenta de seis grupos de departamentos con niveles de pobreza estadísticamente semejantes

Por el lado de competitividad, se toma el dato de Centrum-Católica para el 2011,⁴¹ definida como la administración de recursos y capacidades para incrementar sostenidamente la productividad empresarial y el bienestar de la población de la región. El informe señala que los avances positivos en desempeño económico, inserción internacional y desarrollo de infraestructura productiva y de servicios contrasta con una percepción de creciente inseguridad, débil liderazgo de las instituciones

³⁷ $CV = \sigma/x$ (coeficiente de variación igual a desviación estándar sobre promedio). Un valor menor del coeficiente de variación implica una menor dispersión de los datos respecto del promedio.

³⁸ Cfr. Evaluación del Proceso de Descentralización, CDRGLMGE, periodo de sesiones 2012-2013.

³⁹ Cfr. Evaluación del Proceso de Descentralización, CDRGLMGE, periodo de sesiones 2011-2012.

⁴⁰ Informe Técnico: Evolución de la Pobreza 2004-2010 Nueva Metodología, p. 17, INEI, mayo 2012.

⁴¹ Centrum-Católica, *Índice de Competitividad Regional 2011*, mayo 2012.

gubernamentales para mantener y promover el ritmo del crecimiento económico, lenta mejora de la calidad educativa y del sistema de salud pública y de la alta concentración de las inversiones privadas en proyectos de explotación de recursos naturales y en el comercio minorista, en detrimento del soporte y promoción que requieren las pequeñas y medianas empresas. El balance apunta un relativo estancamiento del proceso de descentralización que se refleja en un lento crecimiento de la productividad regional considerando la brecha entre Lima y el resto de los departamentos en términos de percepción de competitividad.

El tercer indicador recogido es el índice de densidad del estado construido por PNUD,⁴² que entiende al desarrollo humano como la expansión de capacidades, observable a través de un índice que pondera esperanza de vida al nacer, logro educativo e ingresos.

En ese contexto el índice de densidad del Estado no es sinónimo de tamaño, sino de las capacidades reales para suministrar aquellos bienes o servicios básicos, útiles o funcionales para el desarrollo humano: pondera cobertura de servicios básicos en salud (número de médicos por cada 10 000 hab.), en educación (tasa de asistencia neta en estudiantes de secundaria) y en servicios públicos (número de viviendas con agua y desagüe); así como en conectividad (viviendas con electricidad) y en garantía de ciudadanía (población mayor a 18 años con DNI y población de menos de 18 años con partida de nacimiento).

En el cuadro adjunto puede observarse el desempeño de los tres indicadores. El informe de la Comisión de Descentralización 2011-2012, precisa dos constataciones. De un lado, departamentos con menores grados de pobreza en su población, pero que al mismo tienen mayores posibilidades/capacidades de competitividad y también mayores niveles de densidad del Estado. Esa es la situación típica de seis circunscripciones (Lima, Callao, Arequipa, Tacna, Ica y Moquegua). En el otro extremo, menor densidad del Estado, baja competitividad y alta pobreza (Huancavelica, Amazonas, Huánuco, Cajamarca).

Gráfica 1



⁴² PNUD-Perú, Informe sobre el Desarrollo Humano Perú 2009, Lima 2010.

El tramo intermedio está más cercano a este segundo escenario con departamentos que presentan mayores grados de pobreza, pero que sus índices de competitividad y de densidad del Estado se encuentran por debajo de los promedios nacionales.

3. HETEROGENEIDAD EN EL NIVEL LOCAL

El arreglo institucional en el nivel local de gobierno no deja de tener complejidades, pues tenemos a municipalidades provinciales (196) y distritales (1,678) en el nivel de gobierno local y a las municipalidades de centro poblado (2,658) como organismos con facultades delegadas.

Para dar cuenta de la heterogeneidad que implica como capacidades de gestión se puede observar algunas características principales, que no están plenamente actualizadas, pero que a partir ellas se puede mostrar asuntos y problemas sustantivos.

Se asume como unidad de análisis el «distrito», teniendo en cuenta que las municipalidades provinciales se concentran en las demandas de su distrito capital. Evidentemente se trata de una asunción simplificadora pero que facilita el análisis.

Para la clasificación de las 1 874 municipalidades, se considera como eje del ordenamiento a la población,⁴³ ya que existe una correlación entre tamaño de la población, recursos y progreso que, aunque no es estricta, se considera como dominante para clasificar y que además tiene la ventaja de diferenciar en pocas categorías realidades diversas, con el objetivo de establecer escalas económicas y sociales, analizar procesos de desarrollo local y precisar el grado de complejidad que debe enfrentar la gestión local.⁴⁴

Cuadro 2

	Distritos (1)		Población (1)		Tam. Operativo		Rec. Direct. Rec.(4)	
	Nº	%	Miles	%	Regidor (2)	Trab. (3)	Mill. Soles	%
Nacional	1,874	100.0%	31,270	100.0%	6	113.4	4,360	100.0%
menor a 1,000	270	14.4%	173	0.6%	5	10.5	43	1.0%
1,000 - 2,000	300	16.0%	436	1.4%	5	16.7	89	2.0%
2,000 - 4,000	360	19.2%	1,033	3.3%	5	32.0	139	3.2%
4,000 - 8,000	357	19.1%	2,037	6.5%	5	57.0	238	5.5%
8,000 - 20,000	314	16.8%	3,919	12.5%	5	96.4	306	7.0%
20,000 - 50,000	146	7.8%	4,445	14.2%	6	226.6	338	7.7%
50,000 - 100,000	68	3.6%	4,910	15.7%	9	529.5	815	18.7%
mayor a 100,000	59	3.1%	14,318	45.8%	12	1,192.0	2,391	54.9%

Fuentes: (1) Inei 2017 (2) Jne 2018 (3) Renamu 2015 (4) Mef 2018

El cuadro permite evaluar la vinculación entre el tamaño poblacional y ciertos aspectos de gestión que enfrentan los gobiernos locales. El número de regidores de su consejo municipal y el número de trabajadores dependientes aproximan a la capacidad de gestión; y el volumen de los recursos directamente recaudados es una aproximación a su posibilidad de autonomía en el manejo de recursos respecto al grado de dependencia de transferencias gubernamentales.

⁴³ Este esfuerzo de ordenamiento se recoge de la Evaluación del Proceso de Descentralización, periodos de sesiones 2012-2013 y 2016-2017. Las fuentes de información son el INEI, el Registro Nacional de Municipalidades, el Jurado Nacional de Elecciones y el Portal de Transparencia del MEF.

⁴⁴ Cfr. PNUD - Perú (2005). «Hagamos de la Competitividad una oportunidad para todos», *Informe sobre Desarrollo Humano*, p. 83.

Y las constataciones son relevantes:

- El 49 %, 930 municipalidades, tiene menos de 4 mil habitantes, lo cual implica el 5% de población nacional, tiene cinco regidores en su consejo municipal y 20 trabajadores en promedio, y maneja el 6% de recursos directamente recaudados.
- El 44% de municipalidades, es decir 817, por decir el tamaño medio, tiene entre 4 y 50 mil habitantes, implica el 33% de población, y su consejo municipal está compuesto entre cinco y nueve regidores y dispone 127 trabajadores en promedio. En término de recursos maneja el 20% de ingresos directamente recaudados.
- Finalmente está el 7%, o sea 127 municipalidades, las de Lima metropolitana, el Callao y buena parte de ciudades mayores, que tiene más de 50 mil habitantes, implica el 62% de población, tiene entre 9 y 15 regidores; 39 regidores en el caso de la Municipalidad de Lima Metropolitana y 860 trabajadores en promedio. Este tipo de municipalidades maneja el 74% de ingresos directamente recaudados, dando cuenta del grado de disponibilidad de recursos propios.

En este contexto, las municipalidades de centros poblados planean la exigencia de ser distritos, en el entendido de que ello les permitiría el acceso a recursos presupuestarios (al menos 8 UIT), pues es evidente que las municipalidades distritales enfrentan graves problemas para lograr servicios públicos locales con una cobertura de calidad en el ámbito de su circunscripción, además que tal condición les facilita el canal de diálogo ante las autoridades nacionales, para lograr soluciones y garantías de servicios universales (salud, educación accesibilidad, conectividad, etc.)

Posteriormente, en una misma línea de trabajo se ha formulado una Tipología de Distritos y Clasificación de Distritos,⁴⁵ cuya finalidad es orientar la focalización de las intervenciones sectoriales, la emisión de normatividad y la realización de acciones coordinadas con los respectivos gobiernos regionales y gobiernos locales que contribuyan con el desarrollo.

Los criterios adoptados tienen que ver con grado de aglomeración urbana y accesibilidad. De un lado, el tamaño que se observa como población y correspondencia del ámbito distrital con ciudades o centros poblados de mayor tamaño poblacional; y, de otro lado, accesibilidad que se observa a partir de la accesibilidad (porcentaje de población que vive a más de 15 minutos de su capital distrital) y su estructura interna (clasificación del centro poblado o ciudad según volumen poblacional).⁴⁶

Tal clasificación se torna de gran importancia al momento de evaluar los procesos de demarcación y organización territorial y el seguimiento de las políticas vinculadas al mejoramiento de la gestión pública en el nivel local.

Sin embargo, un tema en debate es si esta lógica de trabajo debiera conducir a una tipología de municipalidades, que implicara una distinción en la asignación de competencia y funciones, lo cual supondría una reforma de la actual ley orgánica. Pero también se encuentra la posibilidad de la acción progresiva de mejoramiento de la gestión, calidad y cobertura de servicios y fortalecimiento de sus fuentes de financiamiento.

⁴⁵ Resolución del Viceministerio de Gobernanza Territorial 005-2019-PCM-DVGT.

⁴⁶ El resultado de la aplicación da ocho categorías, iniciando con los distritos de mayor aglomeración población y accesibilidad: A0 (52 distritos); A1 (73); A2 (122); A3 (246); AB (178); B1 (338); B2 (533); y B3 (332); en total 1874 distritos

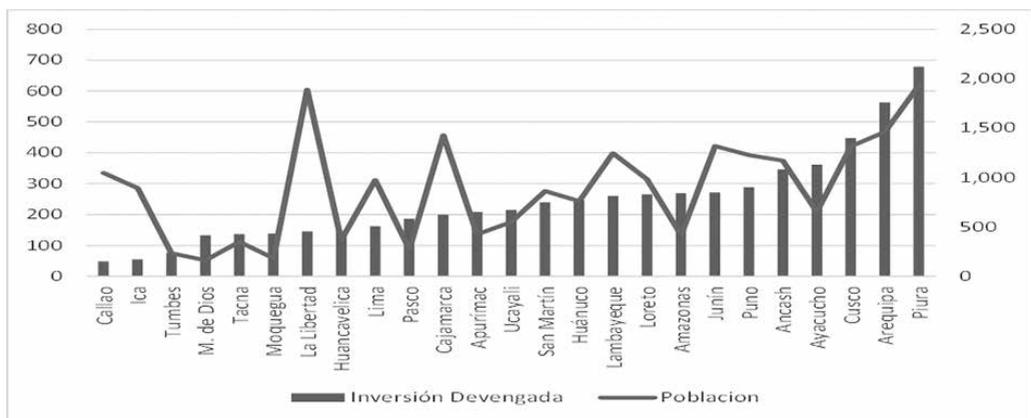
4. HETEROGENEIDAD EN GOBIERNOS REGIONALES

Es posible una aproximación también de capacidades de gobiernos regionales, teniendo como referencia dos indicadores: población (INEI 2017) como aproximación a la complejidad de los problemas que se enfrenta a nivel departamental, en el mismo sentido que en el punto anterior; y la inversión de gobierno regional en su definición de monto devengado (MEF 2018) en la estadística presupuestal. El cuadro no incorpora la provincia de Lima que tiene un régimen especial.

La observación del cuadro adjunto permite dos constataciones importantes:

- Si la ejecución de la inversión es una buena aproximación de capacidades de gestión y ejecución, nos encontramos con un abanico muy amplio en el grado de capacidades para enfrentar el desarrollo, que se puede apreciar ordenada de menor a mayor.
- Pero lo más interesante es la observación que confronta, población (como aproximación de los desafíos que enfrenta); y el monto de inversión como valor devengado (como aproximación de capacidades de gestión), para encontrar que las capacidades disponibles (recursos y personas) no siempre están a la altura de las exigencias y las circunstancias.

Gráfica 2



Probablemente sea necesaria una aproximación de mayor detalle, pero es suficientemente ilustrativa para dar cuenta de la característica de heterogeneidad en la gestión que se quiere resaltar.

5. ESCENARIOS POLÍTICOS

La introducción de gobiernos regionales y gobiernos locales, con autoridades elegidas y ejercicio de autonomía en sus competencias, supuso un escenario abigarrado de actores políticos, alcaldes, regidores, gobernadores y consejeros, como autoridades elegidas.

Pero la institucionalidad política se encuentra segmentada, en tanto mecanismos de coordinación intergubernamental entre niveles de gobierno, como también en la agregación de intereses por la vía de la organización política. En ese sentido, los canales de coordinación y de agregación de intereses son muy limitados entre la representación política municipal, la de gobierno regional y la de nivel nacional, y por ello la interrelación entre los niveles de gobierno es débil, desigual y asimétrica.

Un segundo aspecto está vinculado a la introducción de reglas que vinculan representación, participación y concertación: plan concertado, presupuesto participativo, rendición de cuentas, revocatoria; consejos de coordinación regional y local, sin embargo, la implementación ha sido diversa, sus resultados desiguales, y su intencionalidad con frecuencia distorsionada. Ha tenido relativo éxito allí donde progresivamente se ha forjado una cultura de participación.

Un tercer asunto tiene que ver con las capacidades de control y fiscalización, pues la corrupción está ampliamente extendida en gobiernos regionales y gobiernos locales. El sistema nacional de control progresivamente está mejorando sus capacidades de control y seguimiento, y tendría que implementar mecanismos de sanción efectiva, luego de establecida la responsabilidad funcional administrativa.

La rendición de cuentas y el control ciudadano han sido débiles y en muchos casos no han funcionado, y se han vuelto frecuentes formas de evadirlos. Igualmente, son insuficiente las capacidades y recursos de fiscalización de los consejos regionales y concejos locales que constitucionalmente están habilitados para ejercer esa función.

Finalmente, desde la absorción del Consejo Nacional de la Descentralización por la PCM, la conducción efectiva, encargada a la Secretaría de Descentralización, ha sido poco eficaz en orientar estratégicamente el proceso, como tampoco nunca funcionó el Consejo de Coordinación Intergubernamental⁴⁷ cuya finalidad fue establecida con relación a fortalecer el proceso y darle seguimiento en tanto política de Estado.

En cambio, la relación bilateral o multilateral ha sido la forma predominante de atención e interrelación, quizá los denominados encuentros GORE y MUNI, han sido la mejor expresión de ello.

PARTE III. PUNTOS DE AGENDA

El final de un periodo de gobierno y el inicio de otro, puede ser ocasión para plantear una agenda de pendientes. Sin embargo, lo que se intenta en esta parte, es anotar asuntos que deben de ser considerados para perfeccionar el proceso y contribuir a su irreversibilidad en el sentido finalista que se anota en la Ley de Bases de la Descentralización.

1. CON RELACIÓN AL PROCESO

Sin lugar a duda existe la necesidad de profundizar el conocimiento de las sociedades regionales y locales, así como de las capacidades existentes junto con el desempeño de sus economías en el tiempo, lo cual es de crucial importancia para apreciar brechas, disparidades, pero también y especialmente dar cuenta de los mejores desempeños.

En ese camino, una primera línea de trabajo implica precisar las misiones de cada nivel de gobierno como concreción de la subsidiariedad efectiva, es decir, del ejercicio de competencias y funciones adecuadas a la mejor prestación de servicios públicos a la comunidad.

Tal criterio nos llevaría de nuevo a preguntar por el nivel intermedio de gobierno, como instrumento para el desarrollo de la competitividad, el empleo y la inversión vinculada al desarrollo. Repensar entonces las formas de colaboración y coordinación horizontal entre gobiernos regionales para lograr

⁴⁷ Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, artículo 19.2.

tales finalidades en la escala adecuada. Después de todo, ese parece ser el sentido de las agencias de desarrollo territorial y no una implantación de ámbito departamental.

En la misma línea de razonamiento, en el nivel local, se requiere de una dotación de recursos y mejoras de gestión para una cobertura efectiva de los servicios públicos locales, asumiendo las heterogeneidades existentes, que permitan pensar en cada situación concreta, cuando definir tratamientos integrados por economías de escala, cuando crear nuevas entidades de gobierno local para garantizar cobertura, cuando fortalecer capacidades de gestión para extender y mejorar la calidad de la cobertura en los servicios locales.

Pero necesitamos también repensar la forma de ejercicio de las competencias compartidas para la garantía de los servicios universales (tales como salud, educación, seguridad, entre otros) que permitan una vinculación de los niveles de gobierno y precisar el rol rector de gobierno nacional. La pandemia nos ha dejado numerosas lecciones que es necesario sistematizar para corregir y avanzar.

En una segunda línea de trabajo está la construcción de una gestión pública descentralizada, partiendo de la evidencia de que tenemos una estructura en el que la coordinación estatal entre niveles de gobierno es débil, desigual y asimétrica.

En esa lógica se plantea la necesidad de clarificar las «responsabilidades de gasto», que es una manera de tratar el asunto de manera diferente respecto del problema de definición de competencias y funciones, en especial cuando son fases de un mismo proceso sustantivo. La experiencia ha mostrado que abordar el problema por el camino de la revisión normativa no pareciera el más adecuado, sin tener una sólida base en el diseño de gestión, idóneo para el mejor servicio público a las comunidades.

Supone también un desafío importante para el ejercicio de la rectoría atribuida a los ministerios en su ámbito de responsabilidad, sobre las políticas nacionales y en relación con los sistemas funcionales y administrativos; así como en la conducción misma del proceso, considerando que no se trata de lograr espacios de coordinación, sino que la función de coordinación debiera estar inserta en el diseño y funcionamiento de la organización misma así como en la forma en los niveles de gobierno definen y articulan su presencia en el territorio concreto.

Finalmente, se requiere superar los esquemas actuales de financiamiento,⁴⁸ altamente dependientes de transferencias presupuestarias y con reglas que no contribuyen a la equidad en la distribución de recursos. Se trata de procurar una reasignación que permita una mayor equidad, con fondos de transferencia más previsible, estables e igualadores, fortaleciendo las capacidades recaudatorias de las municipalidades y definiendo un espacio fiscal para los gobiernos regionales.

Una tercera línea de trabajo implica la revisión del diseño de gobiernos regionales y municipalidades, en la línea de equilibrio de poderes y representación.

Es de singular importancia examinar los roles en materia de fiscalización del desempeño de gobiernos regionales y municipalidades, en varios sentidos: la responsabilidad funcional administrativa de las autoridades elegidas, los mecanismos de rendición de cuentas ante la ciudadanía, las competencias y capacidades de fiscalización y de sanción como atribuciones de consejos regionales y concejos municipales y el funcionamiento interactivo con el sistema nacional de control, entre los más importantes.

⁴⁸ Sobre esta materia el informe más completo y reciente es *Perú: hacia la creación de un sistema de descentralización fiscal más eficiente y equitativo*, que se menciona en la bibliografía.

También en términos de reglas electorales hay asuntos de diseño, pues en buena parte de los concejos municipales la minoría está subrepresentada⁴⁹ y es necesario evaluar la representatividad provincial de los consejeros regionales, en relación con la conformación del conjunto del consejo.

Pero también con relación a la participación de partidos y organizaciones políticas en los procesos electorales regionales y locales, para permitir la mejor representación y facilitar la agregación de intereses en el ejercicio democrático y en la función pública.

2. EL PAPEL DEL CONGRESO

La función principal del Congreso de la República está en aprobar la asignación de competencia y funciones, con reserva de ley orgánica, tarea para la cual tiene el apoyo del ente rector del sistema de gestión de modernización de la gestión del Estado para evaluar el impacto de tales decisiones.⁵⁰ Esta tarea se realiza en el contexto del principio de progresividad, como revisión y precisión de competencias dentro de un proceso abierto y marcado por la finalidad del proceso (irreversibilidad) y de mejor servicio del Estado a la comunidad (subsidiariedad).

Supone también, una obligación de lealtad constitucional en el legislador nacional, es decir, la limitación que impide retrotraer, dificultar o postergar el objetivo de la descentralización, pero también el impedimento de vaciar de contenido la asignación de competencias y funciones.

En ese marco el Congreso debe meditar la legislación necesaria y el impulso indispensable en cada una de las líneas de trabajo arriba señaladas, en especial respecto de competencias y articulación intergubernamental, repensar también su propio rol expresado en el Reglamento del Congreso, frente a gobiernos regionales y locales; y, en especial, procurar el fortalecimiento de concejos municipales y consejos regionales, en tanto órganos normativos y fiscalizadores en sus instancias de gobierno.

Pero hay algunos temas relevantes a considerar en una relación estrecha con el Poder Ejecutivo, tales como el enfoque territorial en las políticas públicas, el acceso a servicios universales y la garantía de derechos, la conducción estratégica del proceso, el rol de rectoría de Poder Ejecutivo; la necesidad de dar cuenta cuando el Poder Ejecutivo interviene de alguna manera, al amparo de la ley, en la gestión regional o local; el impulso a políticas nacionales que consideren los intereses generales del Estado y las diversidades de realidades regionales y locales, el diseño de una gestión pública descentralizada.

Tales asuntos, entre otros de igual importancia, requieren de un trabajo de colaboración entre poderes del Estado y consulta con gobiernos regionales, así como también con municipalidades, en los que el Congreso y en particular la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado no puede estar ausente, y para lo cual se debiera definir, en especial con el Poder Ejecutivo, un mecanismo de relación eficaz.

⁴⁹ En los concejos municipales que tiene cinco regidores (85 % del total) a la lista ganadora se le atribuyen el alcalde y cuatro regidores; y a la minoría uno.

⁵⁰ Cfr. Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, además de las leyes orgánicas de desarrollo en materia de descentralización. Vale la pena también examinar el DS 054-2018-PCM - Aprueba Lineamientos de organización del Estado.

COLOFÓN

La definición constitucional de unitario y descentralizado, con separación de poderes del gobierno de la República, exige sacar conclusiones de gestión pública y esa es una tarea pendiente.

Esa perspectiva implica entre otros temas adaptar la gestión del Estado a la heterogeneidad de realidades en el territorio, considerando las capacidades disponibles. Ello requiere de una visión compartida sobre el rumbo, una conducción del proceso que lo impulse, un diseño de normas que permita responder a la pluralidad de realidades sin abandonar la unicidad del Estado; y, necesita insertar la función de coordinación en la estructura básica de las entidades más que eventuales espacios de coordinación.

Pero ese es el reto que queda por delante y la tarea de los descentralistas para lograr la estructura estatal, unitaria y descentralizada, a la que aspiramos.

REFERENCIAS IMPORTANTES

BANCO MUNDIAL

2017 *Perú: hacia la creación de un sistema de descentralización fiscal más eficiente y equitativo*. Recuperado de: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/704211568318814261/peru-building-a-more-efficient-and-equitable-fiscal-decentralization-system>

BARCO D, CHÁVEZ P, OLIVAS K

2021 Promoviendo mayor eficacia y menor desigualdad a través de la descentralización», en *Perú Debate 2021 Propuestas hacia un mejor gobierno*, Lima: CIES. Recuperado de: https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/3_dp_descentralizacion.pdf

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado, Informes de evaluación del proceso de descentralización. El más reciente corresponde al periodo anual de sesiones 2018-2019.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

2014 Estudio del Proceso de Descentralización en el Perú. Recuperado de: https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/democratic_governance/estudio-del-proceso-de-descentralizacion

OCDE

2016 «Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo». Recuperado de: <https://www.oecd.org/countries/peru/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru-9789264265226-es.htm>
«Perú: *Territorial Review*». Recuperado de <https://www.oecd.org/countries/peru/oecd-territorial-reviews-peru-2016-9789264262904-en.htm>

PAREDES F.

2016 «Las funciones del Congreso en relación con los Gobiernos Regionales, el caso Peruano», *Cuadernos de Investigación Parlamentaria* N° 1, Congreso de la República del Perú. Recuperado de: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2018/files/libro-funciones.pdf>

PLANAS P.

1998

La Descentralización en el Perú Republicano 1821-1998, Municipalidad Metropolitana de Lima.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2020

Secretaría de Descentralización: Informes anuales sobre el proceso de Descentralización. El más reciente corresponde a 2020. Recuperado de: <http://www.descentralizacion.gob.pe/index.php/2016/07/22/informes/>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2005

Sentencias Núms. 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC (acumulados). Recuperado de: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00020-2005-AI%2000021-2005-AI.pdf>

PERSPECTIVAS SOBRE LA PARIDAD Y LA ALTERNANCIA ¿CAMINO A LA IGUALDAD?

KHATERINE ZEGARRA DÍAZ¹

Politóloga



SUMARIO

I. El camino a la paridad.- II. Más allá del número: la representación.- III. Obstáculos de participación.- IV. Expectativas y recomendaciones.- V. Bibliografía.

RESUMEN

La paridad y la alternancia son medidas institucionales importantes en la lucha contra la subrepresentación de las mujeres. Sin embargo, estas no son suficientes en la búsqueda de una igualdad de condiciones entre hombres y mujeres en el Parlamento. En este texto se discute sobre el camino hacia estas medidas y cómo se posiciona el Perú a nivel comparado. Asimismo, se discute sobre la representación de las mujeres, los obstáculos que enfrentan y qué se puede esperar a partir de la implementación de la paridad y alternancia.

Palabras clave: representación, género, paridad, alternancia.

El Perú ha implementado en la última elección, la paridad y la alternancia como medidas contra la subrepresentación política de las mujeres. Ello ha generado que, por primera vez, las mujeres hayan alcanzado el 38% de representación en el Congreso. Este es un paso importante, debido a que, en una democracia, sectores históricamente subrepresentados, como las mujeres, deben ser incluidos para una mejor representación de sus demandas (Jaramillo: 2019).

En esta investigación se discutirá sobre el camino hacia la paridad y la alternancia en el Perú y cómo el país se posiciona a nivel latinoamericano. También, se discutirá sobre la conceptualización y los

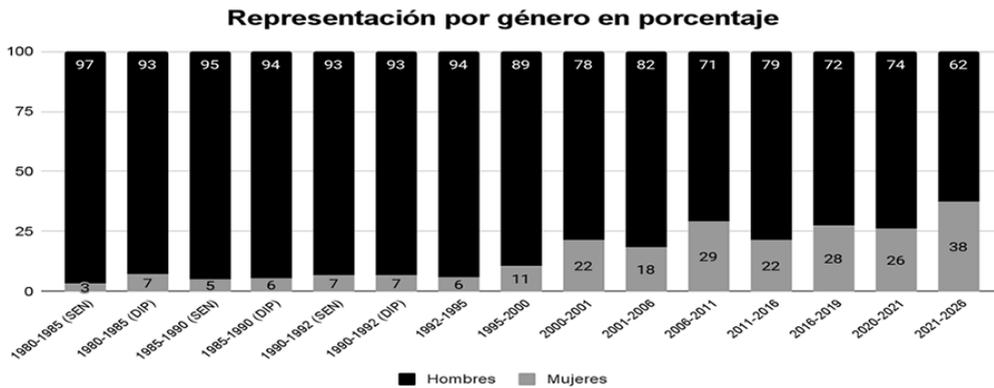
¹ Politóloga de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Diplomado en Comunicación Política por la Universidad ESAN. Especialista en análisis parlamentario. Ha presentado sus investigaciones en congresos internacionales, como de la IPPA, en Montreal, y del GEL-Alacip, en México. Trabajó en el Congreso de la República y realizó consultorías en diversos ministerios e instituciones.

tipos de representación. Asimismo, se presentarán los diversos obstáculos que las mujeres enfrentan para llegar y mantenerse en la política. Por último, se discutirá sobre las expectativas que se tiene ante este mayor número de mujeres, cómo se ha desarrollado la paridad en contextos comparados y se generarán algunas recomendaciones para un desempeño en igualdad de oportunidades de las y los parlamentarios.

I. EL CAMINO A LA PARIDAD

Las mujeres representan la mitad del padrón electoral, sin embargo, no llegaban al 30% de presencia en el Congreso. A partir de medidas como la alternancia y paridad, las mujeres ocuparán desde julio de 2021 el 38% de escaños. Una cifra que, a pesar de no llegar al 50%, significa un importante avance. Como se observa en el Gráfico N° 1, la presencia de las mujeres en el Legislativo ha sido históricamente baja, pero medidas de acción afirmativa han representado cambios positivos. En 1997, la cuota electoral de género es incorporada a la Ley Orgánica de Elecciones, la cual planteaba que «las listas de candidatos al Congreso deben incluir un número no menor de 25% de mujeres o varones». Se produce un aumento de la presencia de mujeres de 11% entre 1995 y el 2000.

Gráfico N° 1



Fuente: Infogob. Elaboración propia.

A pesar de que la cuota de género se elevó a 30% en el 2000, ello no significó que las mujeres llegáramos a representar ese porcentaje en el Congreso. Por otro lado, se puede observar que la presencia de mujeres no ha tenido un crecimiento lineal. En este sentido, se presentan periodos en los que se encuentra una disminución de la representación de las mujeres. La presencia de mujeres cayó en un 7% del periodo legislativo 2006-2011 al 2011-2016.

Los avances institucionales respecto a la lucha contra la subrepresentación de las mujeres en el Congreso han sido importantes, pero han llevado tiempo y han sido complejos. En el 2003, se presenta el primer² proyecto de ley que propone paridad y alternancia. Esta propuesta legislativa, que no obtuvo dictamen, fue promovida por la congresista Anel Townsend. A partir de esa fecha, diversos congresistas, el Poder Ejecutivo y el Jurado Nacional de Elecciones han propuesto medidas de alternancia y paridad de género, apoyados por otras instituciones estatales, como la Defensoría del Pueblo, y miembros de la sociedad organizada, especialmente instituciones feministas. Incluso, se ha

² Se cuenta con información disponible a partir de 1995.

propuesto esta medida acompañada de la eliminación del voto preferencial. Solo en año legislativo 2019-2020, se presentaron ocho propuestas de ley a favor de la paridad y alternancia.³ Finalmente, en julio de 2020, se aprobó la ley N° 31030, Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar la paridad y alternancia de género en las listas de candidatas.

En términos comparados, como se puede observar en la Tabla N° 1, a pesar de que la presencia de las mujeres en los parlamentos es baja en promedio (25,6%), el continente americano supera esta cifra (32,2%) y está por debajo solo de los países nórdicos. Sin embargo, como se puede notar, la diferencia entre los Países Nórdicos y las Américas es 12,3%. Estando los primeros muy cerca a la paridad. Según Inter Parliamentary Union,⁴ solo hay tres países en el mundo en el que el número de mujeres en los parlamentos es mayor o igual al 50%. Los cuales son Rwanda con 61.3% de mujeres en su Cámara Baja, Cuba con 53.4% y Emiratos Árabes Unidos con 50%. De manera opuesta, Micronesia, Papúa Nueva Guinea y Vanuatu no cuentan con ninguna mujer en sus parlamentos.

Tabla N° 1: Promedios mundial y regionales de mujeres en los parlamentos

	Cámara única o baja	Cámara alta o Senado	Ambas cámaras combinadas
Promedio mundial	25,6%	24,8%	25,5%
Promedios regionales			
Las regiones* están clasificadas por orden descendente según el porcentaje de mujeres en los parlamentos unicamerales o en la cámara baja del parlamento.			
Países nórdicos	44,5%	—	—
Américas	32,2%	33,0%	32,4%
Europa (países nórdicos incluidos)	30,5%	30,2%	30,4%
Europa (países nórdicos no incluidos)	29,1%	30,2%	29,3%
África Subsahariana	25,0%	23,9%	24,9%
Asia	20,8%	17,6%	20,4%
Oriente Medio y Norte de África	19,3%	11,2%	17,8%
Pacífico	18,0%	44,9%	20,9%

* La composición de las agrupaciones regionales de la UIP puede consultarse en <https://data.ipu.org/content/regional-groupings>.

Fuente y elaboración: Inter Parliamentary Union.

Cabe señalar que América Latina es una región que cuenta con importantes avances en el derecho a la no discriminación de género. En este sentido, en las últimas tres décadas, se han emprendido una serie de reformas legales que buscan proteger los derechos electorales y políticos de las mujeres (Caminotti y Freidenberg, 2018: 7). Como se observa en la Tabla N° 2, existe heterogeneidad dentro de América Latina sobre la paridad. Sin embargo, se ve un gran avance, pues 10 de 18 países analizados por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina presentan paridad de género en sus listas parlamentarias. Siendo Costa Rica el primer país en la región en impulsar esta medida y el Perú, el último.

³ Según el Dictamen de la Comisión de la Mujer y Familia respecto a los proyectos (5298 y 5377).

⁴ Ver: <https://www.ipu.org/women-in-politics-2021>

Tabla N° 2: Tipos de cuota de género en América Latina

País	Año de cuota	Tipo de cuota
Argentina	2017	Paridad - 50% de mujeres en las listas
Bolivia	2010	Paridad - 50% de mujeres en las listas
Brasil	2009	Mínimo - hasta 30% de mujeres en las listas
Chile	2015	Intermedio - 31 al 49% de mujeres en las listas
Colombia	2011	Mínimo - hasta 30% de mujeres en las listas
Costa Rica	2009	Paridad - 50% de mujeres en las listas
Ecuador	2020	Paridad - 50% de mujeres en las listas
El Salvador	2013	Mínimo - hasta 30% de mujeres en las listas
Haití	2012	Mínimo - hasta 30% de mujeres en las listas
Honduras	2017	Paridad - 50% de mujeres en las listas
México	2017	Paridad - 50% de mujeres en las listas
Nicaragua	2014	Paridad - 50% de mujeres en las listas
Panamá	2012	Paridad - 50% de mujeres en las listas
Paraguay	1996	Mínimo - hasta 30% de mujeres en las listas
Perú	2020	Paridad - 50% de mujeres en las listas
R. Dominicana	2018	Intermedio - 31 al 49% de mujeres en las listas
Uruguay	2017	Mínimo - hasta 30% de mujeres en las listas
Venezuela	2015	Paridad - 50% de mujeres en las listas

Fuente y elaboración: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021).

Cabe señalar que existe como agenda pendiente que las listas sean cerradas, es decir, eliminar el voto preferencial para permitir que las mujeres tengan las mejores condiciones para participar en la política. Caminotti y Freidenberg (2018) señalan que «las oportunidades de las mujeres aumentan en sistemas de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas, y magnitudes de distritos grandes o medianas, donde el electorado vota por una oferta de candidatos y hay más cargos en juego por repartir» (p.13).

II. MÁS ALLÁ DEL NÚMERO: LA REPRESENTACIÓN

Se ha indicado cómo las mujeres hemos sido subrepresentadas históricamente y cómo mecanismos institucionales, como las cuotas y la paridad, han representado un importante avance para el aumento del número de mujeres en esferas políticas. Sin embargo, la representatividad no solo se trata de una cuestión de cifras, «si las decisiones políticas y legislativas han de ser tomadas en beneficio de todos los miembros de la sociedad, la medida en la cual los órganos encargados de la toma de decisiones tomen en cuenta la experiencia de un espectro de ella tan amplio como sea posible, será el indicador del grado en el cual esas decisiones serán adecuadas y aborden las necesidades del conjunto de la sociedad» (Ginwala, 2002: 6).

Pitkin (1985) señala que la representación es «hacer presente en algún sentido algo que, sin embargo, no está presente literalmente o de hecho» (p.10) para «perseguir los verdaderos intereses del pueblo» (p. 227). En este sentido, «el ejercicio de representación política supone una especie de acuerdo implícito que regula la manera en que representantes y representados se vinculan unos con otros, el modo en que se procesan demandas e intereses, las pautas a partir de las cuales se diseña e implementan políticas para dar respuesta a las demandas de los representados y la manera en que estos exigen y controlan a sus representantes» (Freidenberg y Gilas, 2020: 330).

Las mujeres, como grupo social, no compartimos las mismas demandas e intereses. De hecho, esa mirada reforzaría ideas esencialistas. Esto se debe, en parte, a que las experiencias de género se encuentran matizadas por otros aspectos identitarios, como la raza, clase, origen étnico, orientación sexual, entre otros. En este sentido, se refuerza la importancia de la representación de las mujeres, ya que a menor claridad respecto a «los intereses de un grupo en particular, más importante es tener miembros de ese grupo representados en el cuerpo legislativo en una proporción más o menos aproximada a su presencia en la población» (Franceschet, 2008: 65).

Franceschet (2008) establece tres tipos de representación: descriptiva, simbólica y sustantiva. Primero, la representación descriptiva apela a la presencia proporcional de un grupo social en un ente estatal, es decir que el órgano sea un «espejo» de la sociedad. Así, si las mujeres constituyen el 50% de la población, un organismo como el Congreso debería tener un número igual de mujeres y de hombres. Segundo, la representación simbólica, alude a cómo los representantes son percibidos por quienes representan. Con ello la visibilidad del representante puede empoderar a quienes se identifican con él o ella. Tercero, la representación sustantiva se refiere a la promoción de intereses del grupo que se representa. Así, se presupone que el individuo se identifica con uno o más grupos sociales y que, debido a su experiencia, actuará a favor de su comunidad (Franceschet, 2008: 61).

Respecto a la representación sustantiva, una mayor presencia en el Legislativo de las mujeres en América Latina coincidió con «una atención sin precedentes a temas relacionados con los derechos de las mujeres» (Htun, 2002:37). En este sentido, Franceschet (2008) señala que «la existencia de más mujeres en puestos sujetos a elección popular, hace más probable que una porción de ellas se enfoque en los derechos de la mujer, defendiéndolos probablemente de manera más vigorosa de lo que lo harían sus colegas hombres» (pp.66-67). Sin embargo, como se adelantó, las mujeres no necesariamente coinciden en sus posturas, es por esta diversidad, por la que es tan importante la presencia de diversos grupos de mujeres en el Legislativo.

Se ha presentado la importancia de una mayor cantidad de mujeres en espacios públicos; sin embargo, no solo hay que enfocarnos en las consecuencias de una mejor representación, pues la paridad es también una cuestión de justicia. Las mujeres han estado sistemáticamente relegadas de los puestos de poder, es por ello que «la justicia demanda que las mujeres tengan acceso a la cuota que les corresponde de poder» (Htun, 2002: 37). Por otro lado, si bien mecanismos institucionales, como la paridad y la alternancia, son medidas positivas contra la subrepresentación de las mujeres, aún persisten obstáculos que las mujeres tienen que enfrentar para participar en espacios públicos. A continuación, se analizarán algunos de ellos.

III. OBSTÁCULOS DE PARTICIPACIÓN

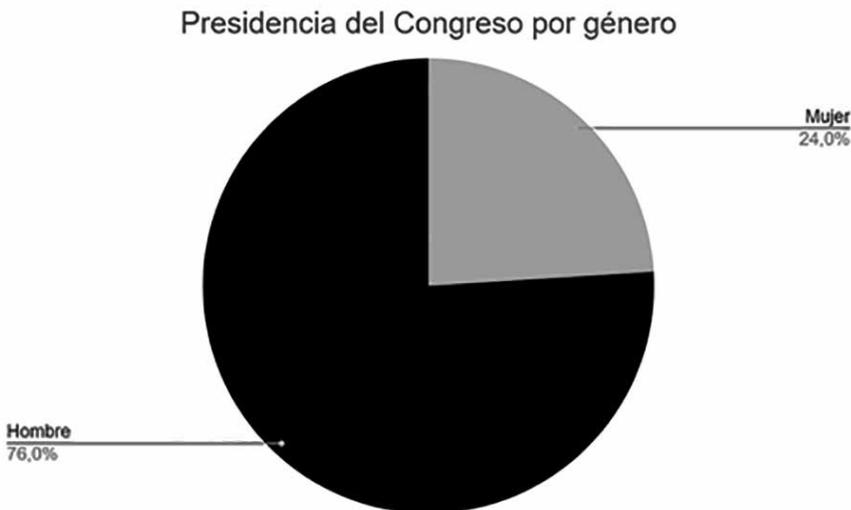
Shvedova (2002) establece los obstáculos de la participación de las mujeres en el Parlamento en tres categorías: (1) políticos, (2) socioeconómicos e (3) ideológicos. En primer lugar, respecto a los obstáculos políticos, se pueden destacar dos. Por un lado, el predominio del «modelo masculino» en la vida política y en los órganos gubernamentales elegidos (p. 66). La autora se refiere a la división sexual

del trabajo que las mujeres enfrentan en espacios políticos. En este sentido, señala que «las mujeres trabajan al máximo de su capacidad. Además de la labor en su partido y en su distrito electoral, tiene que participar en comisiones, en redes de trabajo dentro y fuera de su partido y cumplir con su papel de madres, esposas, hermanas y abuelas» (Shvedova, 2002: 67). En este sentido, el espacio político no toma en cuenta la doble carga laboral que muchas mujeres enfrentan.

Por otro lado, existe una falta de respaldo de los partidos políticos hacia las mujeres. La autora señala que el proceso de selección es perjudicial para las mujeres, pues se tiende a crear una atmósfera de «viejos camaradas» que tienden a frenar las inclinaciones políticas de las mujeres, a través de prejuicios e infravaloraciones (Shvedova, 2002: 69). En el caso peruano, se puede observar la falta de respaldo de los partidos políticos hacia las mujeres en la ubicación de estas en las listas parlamentarias en periodos electorales. En las elecciones congresales del 2006, 2011 y 2016, más del 40% de las mujeres han ocupado el tercio inferior de las listas, lo cual, al darles menores posibilidades de ser elegidas, se las excluye de la esfera política (Jaramillo: 2019).

La falta de respaldo de los partidos políticos también se demuestra en la falta de elección de mujeres en cargos de dirección dentro del Legislativo. Desde 1995 hasta 2021,⁵ solo seis mujeres han sido presidentas de la Mesa Directiva del Congreso de la República (Gráfico N° 2). El periodo legislativo de 2001-2006 no presenta a ninguna mujer en el cargo mencionado. En este sentido, la mayor presencia de mujeres no significa necesariamente una mayor representación simbólica. Es así, pues, esencial que los partidos políticos se comprometan a impulsar la vida política de las mujeres y se reconozca su importancia de su presencia para la democracia.

Gráfico N° 2



Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

⁵ Se toma en cuenta para el año legislativo 2020-2021, la última conformación de la Mesa Directiva del Congreso, que preside la parlamentaria Mirtha Vásquez Chuquilín.

En segundo lugar, respecto a los obstáculos socioeconómicos, Shvedova establece que las condiciones socioeconómicas tienen un papel significativo en relación a la participación de las mujeres en el Parlamento. Esto se presenta especialmente en la feminización de la pobreza y desempleo, así como en la carga dual que las mujeres tienen respecto a las labores domésticas (pp. 72-75). En el Perú, según la Defensoría del Pueblo (2019), «las mujeres participan más que los hombres en las actividades no remuneradas, excepto reparación, construcción y mantenimiento en la vivienda. A nivel nacional, las mujeres destinan 39 horas y 30 minutos a la semana al trabajo doméstico no remunerado, mientras que los hombres 15 horas y 50 minutos» (p. 42).

En tercer lugar, respecto a los obstáculos ideológicos, se puede destacar la manera en que las mujeres son retratadas en los medios de comunicación. La autora recalca que los medios de comunicación pueden ser utilizados para perpetuar prejuicios, al promover estereotipos sobre «el lugar de la mujer». Por otra parte, los medios también tienden a sexualizar la imagen de las mujeres. En donde prioriza la belleza física ante la capacidad intelectual. Ello es compartido por la percepción ciudadana, pues, según un estudio realizado por CONCORTV (2017), el 63% de mujeres y hombres considera que la mujer es mostrada de manera negativa en la televisión nacional.⁶

Cabe señalar que, según el Jurado Nacional de Elecciones, en el contexto de la campaña de las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, el 52% de las candidatas mujeres han tenido que enfrentar alguna situación de acoso político. Mientras que el 30% señala haber tenido que enfrentar agresiones, amenazas, actos de hostigamiento o situaciones violentas.⁷ En este sentido, la ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política es un importante avance, más no suficiente para contrarrestar los obstáculos de las mujeres en espacios públicos. Como se pudo notar, estos obstáculos son complejos y, en algunos casos, estructurales. En la siguiente sección se presentará qué podemos esperar luego de la implementación de la alternancia y la paridad y algunas recomendaciones para mejorar las condiciones de las parlamentarias en su trabajo legislativo.

IV. EXPECTATIVAS Y RECOMENDACIONES

Como se presentó en secciones anteriores, diversos países de la región han implementado la paridad y la alternancia. Lo cual ha sido un importante paso para el acceso de las mujeres a la legislación. La literatura comparada brinda información respecto a qué esperar ante estas medidas y, a partir de ello, generar recomendaciones.

Freidenberg y Gilas (2020) estudian la representación política en el estado mexicano de Morelos. En donde encuentran que, a pesar de que este estado tiene la mayor presencia de mujeres en el país, ocupan el 70% de representación,⁸ no ha habido un avance en términos de representación simbólica ni sustantiva. Por un lado, respecto a la representación simbólica, los hombres aún mantenían un importante control político sobre el proceso de toma de decisiones y de la dinámica organizativa interna del Congreso. En este sentido, señalan las autoras, «el análisis de las dinámicas legislativas apunta a la persistencia de patrones de comportamiento patriarcal y discriminatorio que perjudican a las mujeres» (p. 341). Por otro lado, respecto a la representación sustantiva, las autoras encuentran dificultades de la clase política y las instituciones públicas para promover esta representación.

⁶ Recuperado de: <http://www.concortv.gob.pe/noticias/la-imagen-de-la-mujer-en-la-tv-peruana/>

⁷ Según el observatorio de Igualdad del Jurado Nacional de Elecciones.

⁸ En el periodo legislativo 2018-2021. Cabe señalar que las mujeres representaban solo el 20% de los escaños en el periodo anterior (2015-2018).

Por su parte, Htun, Lacalle y Micozzi (2013) realizan un análisis cuantitativo sobre el impacto de la presencia de las mujeres en el comportamiento legislativo de leyes a favor de los derechos de las mujeres. Los autores presentan como parte de sus hallazgos que, si bien la presencia de las mujeres en el Congreso argentino aumentó, fueron hombres y mujeres quienes impulsaron un mayor número de proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres. Esto implica que exista una mayor discusión sobre temas de género, así como espacios en la agenda legislativa para estos temas. Sin embargo, también significó una disminución en la aprobación de proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres.

Como se presenta, existe evidencia heterogénea respecto al impacto de las mujeres en la legislación. Esto se debe a que existen diversos factores que afectan el comportamiento de las parlamentarias, más allá de su número. Por ejemplo, Franceschet (2008) plantea que la dinámica que las mujeres tienen con los partidos políticos influencia su comportamiento. Por un lado, se debilita la responsabilidad ante la ciudadanía en sistemas donde los partidos son débiles, indisciplinados y con escasos vínculos con la sociedad civil. De manera opuesta, una disciplina partidaria exagerada puede limitar a las legisladoras en sus esfuerzos de trabajar en la promoción de los derechos de las mujeres (pp. 82-83).

Por otro lado, los factores sociales también afectan el comportamiento de los parlamentarios respecto a la promoción de los derechos de las mujeres. Por ejemplo, la presencia de grupos de mujeres en la sociedad civil puede incentivar a los legisladores a asumir estos temas. Asimismo, pueden ayudar a crear un sentido de apoyo público en pos de estos derechos (Franceschet, 2008: 83). La exigencia que se plantea a las mujeres en torno a que ellas generen una diferencia sustantiva no toma en cuenta los obstáculos que ellas enfrentan.

Finalmente, para que las y los integrantes del Legislativo puedan desarrollarse en igualdad de condiciones, es necesario asegurar reglas formales e informales. Por un lado, respecto a las reglas formales, el Congreso debe ser un espacio adecuado. Una infraestructura que permita la prestación de servicios infantiles y horarios del trabajo parlamentario permite a las y los parlamentarios compatibilizar su vida familiar. Es importante recordar la diferencia que existe entre mujeres y hombres respecto a la división sexual del trabajo y al trabajo no remunerado. Asimismo, el Congreso también debe ser un espacio seguro, es decir, libre de acoso sexual. Por otro lado, respecto a las reglas informales, las interacciones tienen que estar libres de prejuicios de género y el acceso a instancias de negociación debe ser igual para todos (Marx y Borner, 2011).

BIBLIOGRAFÍA

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2019 Documento de Trabajo N° 004-2019-ADM/DP «El impacto económico del trabajo no remunerado en la vida de las mujeres». Lima: Defensoría del Pueblo.
Disponble en: <https://www.defensoria.gob.pe/deunavezportodas/wp-content/uploads/2019/11/Trabajo-domestico-no-remunerado-2019-DP.pdf>

FRANCESCHET, S.

2008 «¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de las mujeres». En RÍOS, Marcela (ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: Catalonia.

- FREIDENBERG, F.
2021 «Régimen Electoral de Género para cargos de elección del legislativo nacional en América Latina», <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.14515515.v1>, Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ UNAM) y Washington, D.C.: Secretaría de Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFP/OEA), V1. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/bases-de-datos/>.
- FREIDENBERG, F. Y GILAS, K.
2020 «¡Ellas tienen los escaños, ellos el poder! Representación legislativa de las mujeres en el estado de Morelos». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Año xv, núm. 240, 327-358. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpsy.2448492xe.2020.240.72869>
- FREIDENBERG, F. Y CAMINOTTI, M.
2018 «Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política», 7-32, en: Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek. Eds. *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- HTUN, M.
2002 «Mujeres y poder político en Latinoamérica». En: Karam, Azza (ed.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo: Idea Internacional, pp. 23-44.
- HTUN, M., LACALLE, M. Y MICOZZI, J.
2013 «Does Women's Presence Change Legislative Behavior? Evidence from Argentina, 1983–2007», in: *Journal of Politics in Latin America*, 5, 1, 95-125.
- GINWALA, F.
2002 «Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números». En: Karam, Azza (ed.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo: Idea Internacional, pp. 5-10.
- JARAMILLO, C.
2019 «Menos mujeres, menos democracia: la cuota de género en las elecciones peruanas». oraculus.mx, Ciudad de México, 25 de enero de 2019. Ver en: <https://oraculus.mx/2019/01/25/menos-mujeres-menos-democracia-la-cuota-de-genero-en-las-elecciones-peruanas/>
- PITKIN, H.
1985 *El Concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- SHVEDOVA, N.
2002 «Obstáculos para la participación de la mujer en el Parlamento». En: Karam, Azza (ed.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo: Idea Internacional, pp. 63-84.

Sección II

PARLAMENTO
Camino al Bicentenario

EL PRIMER REPUBLICANO: SOLDADO DEL PERÚ

FRANCISCO ANTONIO VARGAS VACA¹

Soldado del Ejército de Perú



SUMARIO

I. Introducción.- II. Biografía.- 2.1. Controversias por su nombre.- 2.2. Su juventud.- 2.3. Faceta de marino.- 2.4. Emisario secreto.- 2.5. Militar.- 2.6. Guerrillero.- 2.7. Jefe militar.- 2.8. Presidente interino.- 2.9. Presidente de Sociedad Humanitaria.- 2.10. Fallecimiento.- III. Conclusiones.- IV. Bibliografía.

RESUMEN

En el presente año, se ha conmemorado el Bicentenario de la histórica proclamación de la independencia de Perú; que constituye el anuncio del nacimiento de Perú como Estado independiente. Pero ¿Quién fue el primer militar peruano? ¿Quién fue designado el primer integrante del naciente Ejército de Perú? ¿Por qué razón se le otorgó esta distinción? ¿Qué hazañas realizó para lograr el anhelado objetivo de la independencia nacional? ¿Qué se conoce sobre su vida? El autor se sumerge en los libros de historia para presentarnos una sucinta reseña de las extraordinarias proezas de Francisco De Vidal, «El Republicano», y el primer soldado de Perú en su etapa independiente.

Palabras clave: soldado, héroe, Ejército, Perú, Independencia.

¹ Soldado del Ejército de Perú. Oficial General de división en situación militar de retiro, y doctor en Administración; goza de múltiples reconocimientos a su trayectoria profesional. Ocupó puestos de significativa responsabilidad en la Casa Militar del presidente de la República, en el Ministerio de Defensa y en el Ejército. Actualmente es el primer vicepresidente del Centro de Estudios Histórico Militares del Perú y presidente de la Comisión de Estudios Estratégicos de la Asociación de Oficiales Generales y Almirantes – ADOGEN PERÚ. Miembro del Consejo Directivo de la Benemérita Sociedad Fundadores de la Independencia. Consultor y colaborador en diferentes medios. Mayor información en su web: www.vargasvaca.com



General de División Francisco De Vidal y De la Hoz.
«El primer soldado del Perú».²

² Imagen proporcionada por el Instituto de Estudios Históricos del Ejército del Perú el año de 2019.

I. INTRODUCCIÓN

En el año de la conmemoración del bicentenario del anuncio del nacimiento de Perú como Estado independiente, se recuerda los eventos del mes de julio de 1821, que tuvieron como punto central la proclama del General rioplatense José Francisco de San Martín y Matorras en la Plaza Mayor de la ciudad de Lima; pero ante el cumplimiento de los dos siglos de esos trascendentales acontecimientos, nos preguntamos: ¿en esa época tan violenta, quién fue el primer militar peruano que contribuyó a la causa de la libertad del naciente Estado peruano?, ¿quién fue honrado como el primer soldado de nuestra patria?, ¿debido a qué hazañas recibió esta distinción?, ¿cómo se desarrolló su existencia?, ¿qué otros eventos de este personaje son dignos de recordación? A continuación, una breve semblanza de Francisco De Vidal, «El Republicano» y el primer soldado de Perú en su etapa independiente.

II. BIOGRAFÍA

Nuestro personaje fue bautizado con el nombre de Francisco, por lo que siguiendo la costumbre de la época, probablemente nació el 2 de abril del año 1800, día de San Francisco de Paula; sin embargo, respecto de sus nombres y apellidos, los libros de historia, placas en monumentos, y algunos documentos registran diversas versiones.

2.1. CONTROVERSIAS POR SU NOMBRE

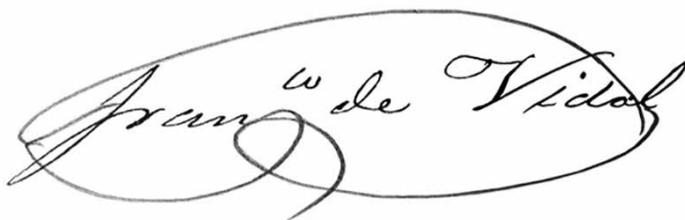
Para abordar este espinoso asunto, debemos ubicarnos a fines del siglo XVIII, cuando los documentos eran escasos y los registros insuficientes en una época muy convulsionada.

Se conoce que el padre de nuestro prócer se llamaba Julián de Bidal, pero cuando el héroe contrajo matrimonio, firmó como Francisco de Vidal, tal vez para distinguirse de su progenitor, y con este nombre se le conoció.

En relación a su madre, según la correspondiente partida de bautizo, ella fue hija de Bartholomé de la Hoz y de Encarnación Del Castillo; siendo bautizada como María Ventura; además, los miembros de su familia fueron registrados en diversos documentos como «De la Hoz»; de donde se infiere que su nombre sería María Ventura De la Hoz Del Castillo, aunque en algunos documentos posteriores está consignada con el apellido «Laos». En base a ello, se deduce que el nombre completo del primer soldado del Perú independiente sería Francisco De Vidal y De la Hoz, intercalando el «y» a la usanza de la época.

Sin embargo, en algunos libros lo encontramos como Juan Francisco De Vidal La Hoz, en el monumento en la plaza principal de la localidad de Supe, su pueblo natal, está registrado como Francisco Vidal; y en el obelisco en la campiña de Supe, que recuerda el lugar donde nació el prócer, así como en su mausoleo en el Panteón Nacional de los Próceres, figura como Francisco Vidal Laos.

Ante ello, considero que a nuestro héroe le gustaría que lo recuerden como está registrado en su firma: Francisco de Vidal.



2.2. SU JUVENTUD

Quedó huérfano de padre cuando tenía dos o tres años de edad; y su madre contrajo segundo matrimonio con Pedro de Aranda; estudió en el Seminario Santo Toribio de Mogrovejo, donde adquirió una sólida formación en valores. Asimismo, laboró en el campo durante los períodos vacacionales.

2.3. FACETA DE MARINO

Con extraordinario fervor por la causa de la libertad, hacia marzo de 1819, a los dieciocho años, Francisco de Vidal se presentó como voluntario en la flota patriota a órdenes de Lord Thomas Alexander Cochrane en su primera expedición a Perú. Junto con otros patriotas, fue un activo promotor de la primera proclamación de independencia realizada en nuestro territorio; ocurrida en su tierra natal, la Villa de Santa María Magdalena de Supe, el 5 de abril de 1819.

Bajo las órdenes de Lord Cochrane, por su valerosa participación en las acciones de armas registradas en Huacho, Huaura, Barranca, Supe, Paita y Huarney, el supremo director de Chile, Bernardo O'Higgins, le concedió el grado de Subteniente de Infantería de Marina de la Armada del país del sur el 22 de julio de 1819.

Con dicho grado, embarcado en la Escuadra, se dirigió al puerto de Valparaíso en Chile. Luego regresó a nuestra Patria con la segunda expedición de Lord Cochrane, que partió el 12 de setiembre de 1819, en la que demostró su extraordinario arrojo y valor en el bloqueo del Callao, en el asalto al fuerte de San Carlos en Pisco, en la toma de la Villa de Santa; así como en la incursión en actual provincia de Guayas en Ecuador, donde se capturó dos buques españoles en el fondeadero de la isla de Puná, y se tomó el pueblo de Balao.

De regreso a Chile, siempre a órdenes de Lord Cochrane, tuvo una excepcional actuación el 3 de febrero de 1820, en la toma del fuerte de Valdivia, y en el ataque a Chiloé el 17 de febrero, en los que hizo derroche de audacia y temeridad, contribuyendo eficazmente a la independencia de Chile. Allí es ascendido a teniente primero por el gobierno de ese país, el que lo condecoró con una medalla de plata.



Toma del fuerte de Valdivia.

2.4. EMISARIO SECRETO

Luego, el General San Martín le solicita a De Vidal su baja del Ejército de Chile y su asignación al Ejército Expedicionario Libertador de Perú, siendo enviado a nuestro país como un emisario secreto, trayendo cartas para los patriotas, y con las órdenes de preparar su llegada a las costas de nuestro país. Asimismo, es reconocido como teniente segundo del Batallón N° 8 del Ejército de los Andes el 15 de julio de 1820.

Después de una serie de peripecias, cumplió su misión secreta, y cuando llegó a su tierra natal Supe, organiza una guerrilla que hostiliza a los realistas en la hacienda Caudivilla y en Obrajillo (4 y 8 de octubre de 1820); luego, toma por asalto al cuartel de caballería realista el 7 de noviembre del mismo año, acción en la que captura a más de 400 caballos, armas y otros abastecimientos que entregó en Huaura al General José de San Martín para apoyar la causa de la libertad.

El Libertador enterado del valeroso desempeño de Francisco De Vidal, durante los repetidos enfrentamientos contra las tropas realistas, en una encendida proclama expedida en Huacho, el 13 de noviembre de 1820, lo declara el *«Primer Soldado del Perú»*. Este trascendental hecho es registrado en las Memorias de nuestro héroe de la siguiente manera: *«Yo quedé muy pagado de mis servicios por haberme hecho el honor de declararme, en la orden general, el Primer Soldado del Ejército Peruano en su independencia»*.

2.5. MILITAR

En noviembre de 1820, el General San Martín entregó a nuestro héroe su despacho de Capitán Efectivo del Ejército Libertador, mucho antes de la creación del Ejército del Perú y cuando no había ningún otro soldado peruano con su relevancia. Posteriormente, fue asignado al Batallón de Infantería N° 8.

Así mismo, desde 1820 fue conocido como «El Republicano», debido a su convicción en la necesidad de implantar el sistema republicano para el gobierno del naciente Estado peruano. Con este seudónimo es referido en numerosas cartas y documentos secretos cursados entre los patriotas.

2.6. GUERRILLERO

Hacia el inicio del año 1821, San Martín encarga a De Vidal la organización y adiestramiento de guerrillas patriotas, en base a voluntarios del norte chico, orden que cumplió con particular diligencia. Al mando de sus guerrillas protagonizó nuevas hazañas en Huamantanga, Chancay y Cocachacra; asimismo, resalta su heroica participación en las acciones de Quilcamachay, en la que pone en fuga al batallón realista «Unión Peruana»; también es recordada la acción de armas de las alturas de Canta, donde derrota a las fuerzas del General Mariano Ricafort el 2 de mayo de 1821, y la acción de Huampaní donde derrota al destacamento del Coronel Ramón Rodil el 21 del mismo mes y año, lo que contribuyó a que el virrey La Serna disponga la evacuación del ejército realista de la Ciudad de Los Reyes, que es como se conocía a Lima en ese tiempo.

El 6 de julio de 1821, a las 11 de la mañana, De Vidal, fue el primer militar patriota en ingresar a Lima, al mando de un destacamento escogido de su guerrilla; tres días después, lo harían las tropas regulares del Ejército Libertador y, posteriormente, el mismo San Martín. De Vidal no pudo estar presente en la proclamación de la independencia nacional, porque se encontraba siguiendo al ejército español, en misión de observación de sus operaciones y hostigando su retaguardia.

Por decreto del 18 de agosto de 1821, San Martín creó la Legión Peruana de la Guardia, hecho considerado como la creación del Ejército del Perú en la etapa independiente. El Capitán De Vidal fue designado a formar parte de esta histórica unidad, bajo las órdenes del Coronel británico Guillermo Miller. Posteriormente, De Vidal y sus guerrillas fueron comisionadas a continuar hostigando la retaguardia del Ejército Realista, junto con otras fuerzas patriotas. Los Andes centrales serían escenario de innumerables demostraciones de inaudita temeridad y valor al mando de sus fuerzas. Por estos numerosos ataques y encuentros con las tropas realistas, recibiría la Orden del Sol del Perú, la más alta condecoración peruana, la cual fue creada en octubre de 1821 por el político y militar rioplatense, donde José de San Martín.

En enero de 1822, se inició la campaña hacia Ica. Nuestro personaje se encontraba en el Batallón Cazadores del Perú N° 1 de la Legión Peruana de la Guardia, hallándose en el desastre de La Mamacona (7 de abril de 1822). De julio a noviembre de dicho año, junto con otros oficiales reclutó y preparó cien hombres para restaurar el Batallón Legión Peruana de la Guardia.

Cabe resaltar que el viernes 20 de septiembre de 1822, se instaló el primer Congreso Constituyente de Perú, compuesto de 79 diputados elegidos y 38 suplentes para las provincias ocupadas por los realistas. Entre sus integrantes se contaban los más destacados miembros del clero, las letras y las ciencias. Ante este Congreso, San Martín renunció al protectorado y se alistó para abandonar el Perú.

En febrero de 1823, De Vidal, fiel a las leyes, no apoyó el motín de Balconcillo, siendo separado de la Legión Peruana de la Guardia, y enviado a Huánuco. En esas circunstancias, el 6 de abril de 1823 ostentando el grado militar de sargento mayor, contrajo matrimonio con Andrea Grados Donayre, con quien tuvo ocho hijos: José, Wenceslao, Francisco, Fernando, Teodomiro, Isabel, Justina y Manuela.

De vuelta a la acción bélica tras un paréntesis, la guerrilla de De Vidal se bate contra los realistas en diversos encuentros, como el de Quirupuquio cerca de Tarma (13 de julio de 1823). Por esta y otras acciones heroicas sería ascendido a Teniente Coronel el 10 de noviembre de mencionado año por el gobierno de José De la Riva Agüero.

Posteriormente, en una época de gran desorden, confusión y desconfianza entre los patriotas; De Vidal serviría bajo las órdenes del General Simón Bolívar, quien le reconoce el grado de teniente coronel del arma de Infantería, y le ordena continuar al mando de sus guerrillas para hostigar a las fuerzas realistas, constituyendo una permanente amenaza en la zona de Yauli hasta Jauja; donde se encontró en el combate de Sapán-Cocayalta en Chillón.

El 3 de mayo de 1824, De Vidal y su guerrilla capturan a la guardia de Las Campanas en el Rímac, e intentan apoderarse de Palacio de Gobierno donde se encontraba un contingente de caballería realista. Debido a esta acción, el General Simón Bolívar le refrendó el despacho de Coronel graduado del arma de Infantería.

Luego, las fuerzas al mando del coronel De Vidal desempeñaron un papel preponderante en el avance del Ejército Libertador hacia la pampa de Junín, contribuyendo a la victoria del 6 de agosto de 1824. Posteriormente, el prócer formó un batallón de infantería, de nombre «Victoria», después N° 4, y que luego se llamó batallón «Callao»; al frente del cual participó brillantemente en el segundo sitio de Callao desde su inicio el 24 de febrero de 1825; sin embargo, probablemente por recelo ante el prestigio y liderazgo alcanzado por nuestro héroe, Bolívar le quita el mando de este batallón en mayo de ese año, no lo reconoce como coronel efectivo y lo envía a Bolivia, donde lo separa del servicio sin derecho a sueldo, por lo que De Vidal se siente decepcionado por la injusticia e ingratitud del general venezolano.

A mediados de 1826, De Vidal regresa a Lima. Se le involucró en una supuesta conspiración contra la dominación grancolombiana, razón por la cual fue injustamente desterrado a Chile junto con el General Mariano Necochea y otros implicados. El triunfo de la revolución de Manuel Lorenzo Vidaurre posibilitó su regreso a Perú. El 5 de mayo de 1827 llega a Lima y es nombrado comandante militar del Callao.

2.7. JEFE MILITAR

A fines de 1827, De Vidal fue destinado a Ayacucho, donde organizó una expedición contra los insurrectos iquichanos de Huanta, quienes todavía se luchaban a favor de la corona española. Logró someterlos y apresar a sus principales dirigentes en mayo de 1828.

Participó en la guerra contra Colombia, teniendo el mando del Batallón N° 8 que intervino en el combate de Saraguro, y en la batalla de Portete de Tarqui el 27 de febrero de 1829; ese año fue ascendido a general de brigada con antigüedad al 1° de enero.

Posteriormente, ocupó importantes puestos en la administración pública, siendo elegido diputado suplente por Lima en 1833 incorporándose a la Convención Nacional. Ese año, De Vidal debeló el movimiento insurreccional de Felipe Santiago Salaverry, al que venció en el lugar llamado Garita de Moche (19 de noviembre de 1833). Luego de ello, pasó a desempeñar el cargo de Jefe del Estado Mayor General del Ejército.

2.8. PRESIDENTE INTERINO

Después de aplacar una serie de desmanes en la capital, asumió el mando interino de la nación el 30 de diciembre de 1835, hasta el retorno del General Luis José de Orbegozo el 9 de enero de 1836; por su patriótica actuación fue ascendido a General de División y nombrado Prefecto del Departamento de Huaylas (actual Ancash).

El 21 de agosto de 1838 participó en el combate de Portada de Guía a órdenes del presidente General Orbegozo, ante la superioridad numérica del enemigo fue derrotado. Al siguiente año, durante la Confederación Perú-Boliviana, bajo el mando del General Gamarra, De Vidal contribuye al triunfo de Puente del Buín y la batalla de Yungay (6 y 20 de enero de 1839) donde comandó la Segunda División Restauradora.

Posteriormente, De Vidal fue nombrado sucesivamente Prefecto de Junín y su comandante general, Jefe del Estado Mayor General del Ejército Restaurador; diputado al Congreso de Huancayo de 1839 representando a Huarochirí; miembro del Consejo de Estado y Segundo Vicepresidente, y prefecto del Cusco a finales de 1841.

En medio de la violenta situación de esos años, ante el levantamiento del General Juan Crisóstomo Torrico, en la ciudad capital, la junta de guerra exigió que el general De Vidal, como Segundo Vicepresidente del Consejo de Estado, asuma el mando supremo de la República el 28 de julio de 1842. Ante ello, nuevamente a nuestro héroe le tocó defender el orden constitucional, comandando el Ejército del Sur, que el 20 de octubre de 1842 venció a las tropas leales a Torrico en la batalla de Agua Santa, cerca de la ciudad de Ica.

Después de este triunfo, las fuerzas del General De Vidal ingresaron a Lima el 22 de octubre de 1842 y fueron reconocidos como el Ejército del Perú. Desde el 28 de julio de 1842 hasta el 15 de marzo

de 1843, Francisco De Vidal asumió la Presidencia de Perú y, ante la revolución acaudillada por el General Manuel Ignacio de Vivanco, el prócer, no queriendo desatar una nueva guerra civil, entregó el mando a Justo Figuerola el 15 de marzo de 1843. Este aceptó y al día siguiente se presentó en Palacio de Gobierno, en donde De Vidal le hizo entrega de la banda presidencial, siendo desterrado a Chile.

Al poco tiempo regresó a Perú y contribuyó a la derrota del general Manuel Ignacio de Vivanco en la batalla de Carmen Alto, cerca de la ciudad de Arequipa (22 de julio de 1844). Repuesto el orden constitucional, De Vidal retorna a su puesto de miembro del Consejo de Estado.

El 2 de febrero de 1854, nuestro héroe fue nombrado Gobernador del Callao y Comandante General de Marina. En esta condición colaboró con el presidente Rufino Echenique hasta su destitución por el Mariscal Ramón Castilla, como resultado de la batalla de La Palma (5 de enero de 1855). Luego de ello, se retiró a la vida privada, después de más de 36 años de servicios a la patria.

Cuadro de ascensos

GRADO MILITAR	AÑO	ACCIÓN DE ARMAS O ACCIÓN DISTINGUIDA
Subteniente	19 Jul. 1819	Por las acciones de armas en la Primera Expedición de Cochrane (gobierno de Chile, a los 19 años de edad).
Teniente	15 Jul. 1820	Por la captura de la Plaza Fuerte de Valdivia (gobierno de Chile, a los 20 años de edad).
Capitán	13 Nov. 1820	Por la captura de un Escuadrón enemigo en Supe / Declarado Primer Soldado de Perú por el Libertador San Martín, a los 20 años de edad)
Sargento Mayor	13 Mar. 1823	Por acciones heroicas en las guerrillas (gobierno de José De la Riva Agüero a los 23 años de edad)
Teniente Coronel	10 Nov. 1823	Por acciones heroicas (gobierno de José De la Riva Agüero a los 23 años de edad)
Coronel	4 May. 1824	Por el intento de asalto al Palacio de Gobierno en poder de los realistas y otras acciones (dictadura de Bolívar, a los 24 años de edad).
General de Brigada	1 Ene. 1829	Por su participación en la guerra contra la Gran Colombia (gobierno de Gamarra, a los 29 años de edad).
General de División	13 Ene. 1836	Por la defensa del orden constitucional (gobierno de Orbegoso a los 36 años de edad).

Todos los ascensos del héroe Francisco De Vidal se debieron a su destacada actuación en acciones de armas o en campañas militares.

2.9. PRESIDENTE DE SOCIEDAD HUMANITARIA

El 28 de setiembre de 1857 firmó el Acta de Instalación de la Sociedad Humanitaria de los Fundadores de la Independencia de Perú, convencido de la trascendencia de esta organización y su urgente necesidad. Es elegido como presidente activo de su primera junta directiva, cargo que desempeñó hasta el 20 de agosto de 1861, debido a su acendrado patriotismo y cualidades de organizador y líder.



Busto del General de División Francisco De Vidal
en el *hall* principal del local de la
Benemérita Sociedad Fundadores de la Independencia.

Cabe indicar que la Sociedad Humanitaria de los Fundadores de la Independencia de Perú es la organización antecedente a la actual Benemérita Sociedad Fundadores de la Independencia, Vencedores el 2 de mayo de 1866 y Defensores Calificados de la Patria.

2.10. FALLECIMIENTO

El héroe falleció el 23 de setiembre de 1863, a consecuencia de una larga enfermedad, y en medio de una precaria situación económica.

Sus angustiados hijos, deudos y amigos, así como los integrantes de la Sociedad Humanitaria de los Fundadores de la Independencia de Perú, organizaron las exequias y difundieron una invitación abierta a los que deseen acompañar su cadáver, desde la casa mortuoria hasta el templo de Santo Domingo, el 25 de setiembre, donde sería enterrado.

Posteriormente, en 1927, sus restos fueron trasladados al Panteón Nacional de los Próceres.

III. CONCLUSIONES

- 1 Francisco De Vidal es la figura más representativa de la participación de los militares peruanos en el proceso de independencia nacional. Es una figura que destaca por su patriotismo y permanente renuncia a toda ambición subalterna. Por breves periodos fue dos veces presidente de la república y en ambas oportunidades salvó al Perú de la anarquía, pues demostró sus cualidades de estadista y benefactor; además, a diferencia de otros, nunca buscó la reelección en el mando supremo de la nación, ni se le registró ningún indicio de corrupción en su gestión pública.

- 2 Nuestro personaje es uno de los próceres de Perú, que aún no recibe el justo reconocimiento que la nación debe ofrecer a sus hijos predilectos. Fue marino, guerrillero, militar, emisario secreto, hombre de inteligencia, arriesgado combatiente, héroe de la independencia de Perú y de Chile, general de división, político, líder, organizador, y presidente de Perú; pero, sobre todo, fue un inigualable patriota, un valiente militar y un extraordinario forjador de la independencia nacional.
- 3 Francisco De Vidal es el modelo del soldado peruano, ejemplo de valor, capacidad profesional, heroísmo, audacia y perseverancia. Fue un militar sin tacha, digno y honesto, esforzado y valiente hasta la temeridad. Expuso su vida en infinidad de combates por la defensa de nuestra Patria. Fue un extraordinario héroe que combatió por tierra y mar, en la costa y en los Andes, a nado, a pie o a caballo, dentro de Perú y en el extranjero. «El primer soldado de Perú» y el primer oficial del ejército nacional es un ejemplo para todos los verdaderos peruanos.
- 4 Nuestra patria tiene héroes de un hecho de armas o de una batalla; también tiene héroes de varias acciones o de una guerra; pero existe un grupo muy selecto de héroes de muchos hechos heroicos en toda una vida. A este último grupo pertenece el General de División Francisco De Vidal, «El Republicano» y «El primer soldado de Perú en su etapa independiente».
- 5 El General de División Francisco De Vidal aún espera recibir el honor de ser declarado Mariscal de Perú.

IV. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Zelmira

2019 *1819 El grito de Independencia en el Norte Chico del Perú*. Lima: Imprenta Cruz.

BARRANTES ARRESE, Jorge Eugenio

2020 *Biografía de Juan Francisco de Vidal La Hoz. En Presidentes y Gobernantes del Perú Republicano*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima (MML). Talleres Gráficos de Mercedes Group S.A.C.

BENEMÉRITA SOCIEDAD FUNDADORES DE LA INDEPENDENCIA, VENCEDORES EL 2 DE MAYO DE 1866, Y DEFENSORES CALIFICADOS DE LA PATRIA.

2010 *150 años de Historia de la Benemérita Sociedad Fundadores de la Independencia, Vencedores el 2 de mayo de 1866 y Defensores Calificados de la Patria*. Lima.

DELLEPIANE ALONSO, Carlos

1965 *Historia Militar del Perú*. Lima: Biblioteca Militar del Oficial N° 32. Ministerio de Guerra.

DE VIDAL, Francisco

1855 *Memoria escrita por el Benemérito General Francisco Vidal en 1855 después de la batalla de La Palma*. Lima: Manuscrito donado a la Biblioteca Nacional del Perú.

EJÉRCITO DEL PERÚ

2021 *Bicentenario, Ejército del Perú Republicano 1821-2021, unidos a la historia*. Lima: Impreso en Mistyc Rosse S.A.C.

GARGUREVICH GODOY, Enrique

2019 *Juan Francisco De Vidal y la Hoz, el Primer Soldado del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Históricos del Ejército del Perú.

- GUZMÁN PALOMINO, Luis – BARRANTES ARRESE, Jorge
2019 *Francisco de Vidal. La Memoria de «El Republicano»*. Lima: Instituto de Estudios Históricos del Ejército del Perú.
- MARIÁTEGUI OLIVA, Ricardo
1949 *Supé, primer pueblo del Perú que proclamó la independencia nacional*. Lima: Colección Patria.
- MILLA BATRES, Carlos
1986 *Diccionario Histórico y Biográfico del Perú, Siglos xv – xx*. Lima: Editorial Milla Batres.
- PUERTAS CASTRO, Néstor
1950 *El General Francisco Vidal. Prócer de la independencia americana y Jefe Supremo de la República a través de sus memorias*. Lima.
- ROSAS CUADROS, Emilio E.
1982 *El prócer Francisco de Vidal y su contribución a la independencia del Perú*. Lima.
- SEMINARIO OJEDA, Miguel Arturo
2018 *Diccionario Biográfico Ilustrado de Próceres y Beneméritos de la Patria*. Lima: Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones.
- SEMINARIO OJEDA, Miguel Arturo.
2019 *El Reposo de los Héroes, desde el Presbítero Maestro al Panteón Nacional de los Próceres*. Lima: Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones.

EL DIPUTADO JOSÉ MANUEL VALDÉS CABADA¹

FERNANDO AYLÓN DULANTO²

Historiador



SUMARIO

I. Los orígenes.- II. El joven estudioso.- III. El primer médico afroperuano de la Universidad de San Marcos.- IV. El destacado profesional.- V. Las primeras elecciones municipales.- VI. Desde la cátedra universitaria.- VII. El médico patriota.- VIII. El diputado.- IX. Protomédico general de Perú.- X. El católico devoto.- XI. El estudio del cólera.- XII. Bibliografía.

RESUMEN

José Manuel Valdés fue el primer afrodescendiente que, venciendo las prohibiciones de su época, logró graduarse de doctor en Medicina en la Universidad de San Marcos. Asimismo, sirvió con su pluma y con su profesión a la causa de la patria, fue diputado suplente por Lima, catedrático en su especialidad, rector del Colegio de Medicina de San Fernando —actual Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos—, protomédico general del Perú, iniciador de la literatura del Perú independiente, autor de numerosas obras y el primer gran biógrafo de fray Martín de Porras.

Palabras clave: Afrodescendiente, Congreso, Constitución, diputado, presidente.

¹ Fuente: Museo Nacional Afroperuano del Congreso.

² Licenciado en Historia por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Magíster en Ciencia Política por el Instituto Cambio y Desarrollo - Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Diplomado en Museología y Museografía por la Escuela de Postgrado de la Universidad Particular Ricardo Palma. Egresado del doctorado Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Ha sido asesor de la Dirección Técnica de Asesoría y Apoyo al Trabajo Parlamentario de la Cámara de Diputados del Perú y jefe del Museo del Congreso y de la Inquisición (1992-2021). Investigador de la historia del Perú y autor de varios libros de la especialidad.



José Manuel Valdés.³

³ Fuente: Museo Nacional Afroperuano del Congreso.

I. LOS ORÍGENES

Las palabras que anteceden a la presente biografía, provenientes de la ilustrada pluma del afamado y erudito filólogo, crítico literario e historiador español don Marcelino Menéndez y Pelayo (Santander, 3/11/1856-19/5/1912), precisan la dimensión histórica y literaria de don José Manuel Valdés Cabada, a quien José Agustín de la Puente califica como «uno de los hombres más interesantes de las horas de la ruptura con España».⁴

Nuestro biografiado nació en Lima el 29 de julio de 1767. Gobernaba el imperio español el rey Carlos III, quien había designado a don Manuel de Amat y Junyent (Barcelona, 1704-14/2/1782) como virrey del Perú (1761-1776). Su nacimiento se produjo en un contexto especial: la expulsión de los jesuitas de los dominios hispanos y la confiscación de sus propiedades ordenada por el monarca.

Según refiere José Antonio de Lavalle⁵ nuestro biografiado era hijo natural de Baltazar Valdés, un músico indígena oriundo del pueblo de Saña –que por entonces formaba parte de la provincia de Trujillo y actualmente de la región Lambayeque– y de la mulata limeña María Rosario Cabada. Otros autores señalan que su padre era un español y su madre una negra liberta⁶. Debemos recordar que la sociedad virreinal estaba organizada en torno a clases sociales y castas. En cuanto a las segundas, estas eran definidas por las razas de los ancestros y los entrecruzamientos producidos a lo largo del tiempo. A partir de las tres razas existentes en el virreinato (indígenas, blancos y negros) y las combinaciones establecidas entre éstas se diferenciaban decenas de castas. Además, millares de personas tenían la condición de esclavos:

Aunque pueda sorprender la afirmación, no siempre en el Perú los esclavos fueron negros. Hubo esclavos blancos o piezas de marfil (moriscos, berberiscos y bereberes); esclavos cobrizos o piezas de caoba (nicaraguas y araucanos cautivos de guerra); esclavos amarillos o piezas de bambú (chinos y japoneses traídos de Manila por Acapulco); esclavos bronceos o piezas de carey (malabares de Goa y Calicut); y, naturalmente, esclavos negros o piezas de ébano (oriundos del África Occidental). Estos últimos, era de esperarlo, fueron abrumadoramente los más numerosos.⁷

Según las divisiones de castas virreinales basadas en el color de la piel, José Manuel Valdés habría sido «chino» o «mulato».⁸ En cualquiera de los dos casos de lo que no cabe duda es que era lo que actualmente denominamos afrodescendiente:

Los mulatos, a su vez, fueron juerguistas y revolvedores. Su primera noticia colectiva los perfila faranduleros. En 1686, por ejemplo, los mulatos limeños sacaron una mascarada, «bailando con mucha algazara al son de arpa y guitarras», según el Diario de Mugaburu. Para entonces los esclavos mulatos eran más numerosos que en el siglo anterior, pero todavía no aspiraban a ser hombres doctos.

La cosa empezó cuando muchos de ellos aprendieron a leer y escribir, y algunos –los «palanganas»– escuchaban clases desde el exterior del aula en la Universidad de San Marcos.

⁴ De la Puente Candamo, José Agustín. *La Independencia del Perú*, p. 259. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2013.

⁵ Lavalle, José Antonio de. *El doctor don José Manuel Valdés (apuntes sobre su vida y sus obras)*. Lima: Imprenta Torres Aguirre, 1886.

⁶ Paz Soldán, Carlos Enrique. *José Manuel Valdés 1767-1843*, p. V. Lima: Imprenta Lux, 1942.

⁷ Del Busto Duthurburu, José Antonio. *Breve historia de los negros del Perú*, p. 25. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2001.

⁸ El doctor Nicolás de León (México, 1859-1929), recogiendo las noticias de diversos autores sobre México y América del Sur de los siglos XVI al XVIII, elaboró una lista de 53 denominaciones de castas usadas en distintas regiones (ver Anexo N° 1).

Otros, hasta 1778, ejercieron de flebotomistas y sajadores de postemas en la Armada del Mar del Sur. Acaso nieta de estos últimos, emergió un mulato con nombre propio y título académico. El médico José Manuel Valdés. Fue el primer caso, que sepamos, de un hombre oscuro, mejor dicho un «pardo», con título de doctor en Medicina. Su vida es paradigmática.⁹

Por lo que se refiere a su situación económica, José Manuel Valdés formaba parte de una familia pobre, que vivía en un cuarto de un callejón, en una casa ubicada en la calle de Santa Clara, en los Barrios Altos, donde su madre laboraba como lavandera de los propietarios del solar. Se sabe que al menos tuvo una hermana, María del Rosario Valdés Cabada (1760-¿?). El dueño del inmueble era un español llamado José Manuel, cuyo apellido se desconoce, quien, además, era propietario de una botica ubicada en la esquina de la calle Rufas (primera cuadra del Jr. Huanta). Su esposa era doña Mariana. Ambos apadrinaron a José Manuel y a su hermana mayor.

II. EL JOVEN ESTUDIOSO

Apenas contaba con tres años de edad cuando fue matriculado en una escuela de primeras letras, en la cual el inquieto niño pronto demostró sus aptitudes para el estudio. Enterados de este hecho sus padrinos, quienes no tenían hijos, decidieron tratar como tal a su inquieto ahijado y brindarle una buena educación. Según José Antonio Lavalle, doña Mariana conversó del tema con su confesor, el doctor fray José Salia,¹⁰ religioso agustino y rector del Colegio de San Ildefonso –vecino a su botica– y catedrático de la Universidad de San Marcos, quien lo inscribió en la institución a su cargo. Manuel de Mendiburu, en su *Diccionario* le enmienda la plana al afirmar que el mencionado religioso era cuatro años menor que Valdés.¹¹ Lo cierto es que en dicho colegio estudió Latín, Teología, Filosofía y Matemáticas, mostrando su dedicación y una inteligencia superior al promedio.

Terminados sus estudios en San Ildefonso, procurarle era necesario una carrera en que aprovechase sus conocimientos y emplease con fruto su talento; pero, aquí surgía una dificultad derivada de su color y nacimiento. ¿Cuál podía ser esa carrera para un chino mal nacido? ¿La de las armas? A no ser como simple soldado, requería cuando menos treinta y dos cuarteles de intachables blasones; el foro y la medicina exigían siquiera color limpio y cuna honrada; la Iglesia exigía igualmente; y ni la cogulla frailesca podía vestir ni aun en la humilde condición de lego el que llevase en el color de su rostro el estigma de la esclavitud. No quedábale pues a Valdés otra carrera que la de cirujano latino y a ella se dedicó bajo la dirección y enseñanza del famoso doctor don Cosme Bueno.¹²

Debemos precisar que en la época medicina y cirugía eran dos especialidades diferenciadas, siendo la primera vista como una profesión y la segunda como un oficio de menor importancia. Solo las personas de raza blanca y de «legítima cuna» podían aspirar a ser médicos y graduarse de doctores. El ejercicio de la cirugía no tenía tales restricciones. La profesión de cirujano tenía tres clases: la primera, cirujanos latinos, es decir, que había realizado sus estudios en latín; la segunda, cirujano romancista o puramente práctico; y, la tercera, cirujanos sangradores.

⁹ Del Busto Duthurburu, José Antonio. *Breve historia de los negros del Perú*, p. 109. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2001. «Pardo» era otro apelativo usado para señalar a un mulato.

¹⁰ El nombramiento de José Baquijano y Carrillo como consejero de Estado motivó al reverendo padre fray José Salia a pronunciar el *Elogio* que le dedicó el Colegio San Pedro Nolasco (*Elogio del Excmo. señor don José Baquijano y Carrillo, conde de Vista Florida, de la Real y distinguida Orden de Carlos III, Consejero de Estado, & c., que en el acto de toda teología que le dedicó el Colegio de San Pedro Nolasco dixo en esta Universidad de San Marcos, de segundo replicante*. Lima: Imprenta de los Huérfanos, 1813).

¹¹ Mendiburu, Manuel de, *Diccionario histórico biográfico del Perú*, tomo VIII, p. 219. Imprenta de Torres Aguirre, Lima, 1890.

¹² Lavalle, José Antonio de, *El doctor don José Manuel Valdés (apuntes sobre su vida y sus obras)*, p. 3. Lima: Imprenta Torres Aguirre, 1886.

III. EL PRIMER MÉDICO AFROPERUANO DE LA UNIVERSIDAD DE SAN MARCOS

Mediante Real Cédula del 12 de mayo de 1551 el Emperador Carlos V y su madre, la Reina Juana, habían establecido en la ciudad de los Reyes una Universidad, llamada luego Universidad de San Marcos, con los mismos privilegios, franquezas y libertades que tenía la Universidad de Salamanca. La Constitución CCXXXVIII ordenaba: «Ítem, cualquiera que hubiere sido penitenciado por el Santo Oficio, o sus padres o abuelos, o tuviese alguna nota de infamia, no sea admitido a grado alguno, ni a examen del, ni se le dé».¹³ Estando en Madrid, el 10 de diciembre de 1678, el rey Carlos II, ordenó: «y en cuanto a la exclusión de los mestizos, zambos, mulatos y cuarterones se observe la Constitución 238». En el transcurso del tiempo tal prohibición fue reiterada en diversas oportunidades. Así, una Real Cédula del 27 de setiembre de 1752 prohibió que se matricularan en la Universidad de San Marcos zambos, mestizos, mulatos y cuarterones... «por la infamia de hecho con que están manchados».

José Manuel Valdés había nacido para romper, por mérito propio, los moldes racistas del sistema social, económico, político y educativo virreinal. Tenía 21 años y ya se había recibido de cirujano latino (1788). No conforme con ello y debido a sus notorias aptitudes para el estudio, de manera informal procedió a estudiar Medicina bajo los auspicios de don Hipólito Unanue. Durante cinco años se dedicó a la práctica de su profesión —y de la medicina— en el hospital de San Andrés, bajo la dirección del médico español doctor Juan de la Roca, quien, el 2 de enero de 1792, le extendería el correspondiente certificado, el mismo que formaría parte del expediente para recibirse como médico. El destacado rendimiento mostrado por Valdés en los estudios realizados y en sus años de práctica llevó al protomédico, doctor Juan de Aguirre, a autorizarle el ejercicio de la medicina, a pesar de no poseer la condición de médico recibido (1792).

Valdés sustentó en latín su tesis —dedicada al virrey José Fernando de Abascal y al doctor Hipólito Unanue—, sobre la eficacia del empleo del bálsamo de copaiba en las convulsiones de los niños. En su exposición desarrolló los planteamientos formulados con anterioridad por Unanue al sostener que el clima influenciaba en el carácter y en la salud de la población. Así, afirmaba que el clima cálido y húmedo de Lima ocasionaba que sus habitantes —sobre todo los niños—, tuviesen una débil constitución física y mostrasen una tendencia a sufrir convulsiones. El punto más vulnerable sería el estómago porque supuestamente no digerían bien los alimentos, por lo cual recomendaba el uso del mencionado bálsamo como estimulante de las evacuaciones. El mismo año, Valdés publicó su tesis, en castellano y latín, bajo el título *Cuestión médica sobre la eficacia del bálsamo de copaiba en las convulsiones de niños*¹⁴. Su idea era difundir y generalizar la aplicación de dicho bálsamo en el tratamiento de la mencionada enfermedad —conocida popularmente como el *Mal de siete días*—, la cual por entonces registraba una alta concurrencia en Lima.¹⁵

¹³ *Constituciones y Ordenanzas de la Universidad y Estudio General de la ciudad de los Reyes del Piru*. Impreso en la Ciudad de los Reyes con licencia del señor visorey don Luis de Velasco, por Antonio Ricardo, natural de Turín, 1602.

¹⁴ Valdés, José Manuel. *Disertaciones Médico-Quirúrgicas sobre varios puntos importantes*, Madrid: Imprenta de Sancha, 1815.

¹⁵ En nuestros días al aceite de copaiba se le da múltiples usos, sobre todo con fines medicinales, como antiinflamatorio y anticancerígeno.

Conforme a las constituciones de la Universidad, luego de la graduación como bachiller en medicina, Valdés debía realizar dos años de práctica profesional antes de solicitar el examen correspondiente al grado de doctor; sin embargo, debido a los años que tenía de ejercicio profesional, y al aval de los certificados expedidos por los doctores Roca y Unanue, el 7 de febrero –tan solo tres días después de su graduación– el protomédico, doctor Juan de Aguirre, tras escuchar el informe del fiscal del Real Tribunal del Protomedicato,¹⁶ doctor José Pezet, le exoneró la realización de dichas prácticas. Asimismo, se dispuso que para la realización de su examen de práctica acudiese al hospital del Espíritu Santo, donde tendría como examinador al doctor Miguel Tafur, quien el día 13 emitió su informe aprobatorio de los diagnósticos realizados por Valdés.

El 18 de junio de 1807, Valdés sustentó su examen ante el Tribunal presidido por el doctor Juan de Aguirre e integrado por los doctores Hipólito Unanue, Miguel Tafur, José Vergara y el fiscal José Pezet. El amplio dominio profesional manifestado motivó que fuese aprobado por aclamación, sin necesidad de votación, pues todos quedaron más que conformes con las demostraciones que había dado de su capacidad.

IV. EL DESTACADO PROFESIONAL

Debido a sus dotes personales y al apoyo de Unanue, pronto Valdés logró consolidar su prestigio profesional y formar una vasta clientela, lo que le permitió alcanzar holgura económica. Por entonces adquirió una casa, ubicada en la esquina de las calles Mascarón (quinta cuadra del Jr. Cuzco) y San Diego (séptima cuadra del Jr. Urubamba), a la que llevó a vivir a su madre y a su hermana, así como a doña Mariana –su madrina– ya anciana, quien para entonces era viuda y se hallaba empobrecida. Supo, pues, corresponder, como si fuese un hijo, al amor y al apoyo que como tal había recibido de sus padrinos en su niñez y juventud y, por supuesto, los sacrificios de su familia.

El fallecimiento de doña María del Carmen Josefa de Jesús Bravo de Lagunas Castilla y Zavala,¹⁷ esposa del coronel de caballería Tomás Manuel José Muñoz y Jiménez de Lobatón¹⁸ (20/10/1758-1818), marqués de Casa Muñoz, quien había muerto de cáncer uterino, enfermedad que también había causado la muerte de su madre y su hermana mayor, hizo creer a muchos médicos que esta enfermedad era contagiosa, dando motivo a sus familiares a incinerar sus objetos personales. Esto causó el enojo de Valdés, quien había sido uno de los médicos que había tratado a la difunta. En respuesta a estas erradas creencias publicó una disertación rechazando tal posibilidad.

¹⁶ El Real Tribunal del Protomedicato era la institución encargada de supervisar el ejercicio de las profesiones sanitarias (médicos, cirujanos y farmacéuticos), castigando los casos de mala práctica y los excesos de los profesionales de las referidas materias, ejerciendo una función docente y atendiendo a su formación. Fue establecido por los reyes católicos por Real Cédula del 30 de marzo de 1477 y extendido luego a las Indias Occidentales (México y el Perú) por el Rey Felipe II el 11 de enero de 1570. En 1776 se creó el del virreinato del Río de la Plata.

¹⁷ Doña María del Carmen Josefa de Jesús Bravo de Lagunas Castilla y Zavala era hija del coronel José Toribio Bravo de Lagunas y Castilla Altamirano (1704-¿?) y Ana María Agustina Rosa de Zavala Vásquez de Velasco (28/8/1724-¿?). Sus abuelos maternos eran Joseph de Zavala y Esquivel y Ángela Vásquez de Velasco. Entre sus hermanos podemos mencionar a: Grímanesa Toribia Rosa Bravo de Lagunas Castilla y Zavala (1749-¿?); Petronila Bravo de Lagunas Castilla y Zavala (25/9/1757-11/3/1833), marquesa de Torreblanca, casada con Juan Francisco Antonio Severino Arias de Saavedra y Santa Cruz –conde de Casa Saavedra– y Juan Esteban Baltazar José Toribio Lorenzo de la Puente y Castro –marqués de la Puente y Sotomayor–; Pedro José Bravo de Lagunas Castilla y Zavala (18/1/1751-¿?) y Toribio Bravo de Lagunas Castilla y Zavala. Entre los descendientes de María del Carmen Bravo de Lagunas y Tomás Muñoz y Jiménez de Lobatón podemos mencionar a Rosa María del Carmen Muñoz y Lobatón –bautizada en la iglesia de San Lázaro el 21 de mayo de 1788–; y Josefa María del Carmen Muñoz y Lobatón, bautizada en la iglesia de San Lázaro el 22 de octubre de 1793.

¹⁸ Tomás Manuel José Muñoz y Jiménez de Lobatón (20/10/1758-1818), era hijo de Tomás Muñoz y Oyague (bautizado el 13/1/1726-¿?) y doña Rosa María Jiménez de Lobatón y Salazar (bautizada el 7/9/1729-¿?). Sus abuelos por línea paterna fueron el maestre de campo Tomás Muñoz y Martín (San Cebrían de Campos, bautizado el 6/1/1678), caballero de la Orden de Alcántara, y Ana de Oyague y Beingolea (Lima, bautizada el 1771/1697); mientras que por línea materna Ventura Jiménez de Lobatón (Lima, 10/9/1684-¿?) e Isabel de Salazar (Lima, 31/1/1700). Fue bautizado en el Sagrario de la Catedral de Lima el 1 de diciembre de 1758.

Aunque ahora nos parezca increíble, la mayoría de médicos de la época, incluyendo los catedráticos de la especialidad, criticaban a Valdés y afirmaban que el cáncer era tan contagioso como la lepra, por lo cual avalaban la costumbre imperante de destruir y deshacerse de los objetos que hubiesen estado en contacto directo con la víctima. A pesar de ello Valdés se mantuvo firme en sus convicciones.



En 1808, se presentó en nuestra ciudad una epidemia de tos, lo que llevó al gobierno a solicitar a los galenos que disertasen sobre su historia, causa y pronósticos, en conformidad con la propuesta elaborada por el Protomedicato. Valdés respondió con su folleto *Disertación médica sobre la epidemia catarral*.¹⁹ En él afirmaba que los cambios de clima eran su causa. Sus estudios de medicina crearon en Valdés la necesidad de procurar su permanente actualización, para lo cual requería el dominio de otros idiomas. Ello lo llevó aprender inglés, francés e italiano. Complementariamente fue formando en su casa una importante biblioteca personal sobre medicina, teología, literatura y otros campos de su interés.

V. LAS PRIMERAS ELECCIONES MUNICIPALES

El 19 de marzo de 1812 las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española promulgaron la Constitución Política de la Monarquía Española, la cual tuvo una breve vigencia en el Virreinato del Perú. El 23 de mayo de 1812 las Cortes de Cádiz decretaron la formación de ayuntamientos constitucionales, es decir, la elección de cabildos (elecciones municipales) con apego a la Constitución. Así se dio origen a las primeras elecciones de nuestra historia. El 31 de octubre del mismo año, el virrey del Perú, don José Fernando de Abascal y Sousa, publicó dicho decreto. El sistema electoral era indirecto: los ciudadanos debían elegir un determinado número de electores en proporción al número de vecinos y demás residentes de la localidad. Luego, los electores elegían a los miembros

¹⁹ Estos trabajos del doctor José Manuel Valdés fueron reimprimos en Madrid en 1815, lo que motivó su incorporación a la Real Academia de Medicina de dicha ciudad. VALDÉS, José Manuel. *Disertaciones Médico-Quirúrgicas sobre varios puntos importantes*. Madrid: Imprenta de Sancha. 1815.

del Cabildo. Las elecciones debían realizarse en diciembre, mientras que el periodo de gestión de las nuevas autoridades se iniciaría el primer día del año siguiente a la elección. Los alcaldes debían ser elegidos anualmente mientras que regidores y procuradores serían renovados por mitades. Las primeras elecciones se realizaron entre diciembre de 1812 y el transcurso de 1813. La realización de las primeras elecciones de nuestra historia fue celebrada por la pluma de Valdés en una oda dedicada al Ayuntamiento o Cabildo de Lima.



Ilustración a colores de Valdés, de autor desconocido.

VI. DESDE LA CÁTEDRA UNIVERSITARIA

En 1815, publicó sus *Disertaciones Médico-Quirúrgicas sobre varios puntos importantes*,²⁰ ya mencionada anteriormente, obra que dedicó al doctor Hipólito Unanue. En 1818 sacó de la imprenta sus *Poesías Espirituales*, reimpresas en 1836. La obra incluye –entre otras composiciones– tres romances sagrados (la Oración, la Comunión y la Castidad). Su permanente dedicación a la medicina, desde la cátedra universitaria y el ejercicio profesional, le consolidaron su prestigio.

Desde 1811 era el doctor Valdés examinador de cirugía y catedrático de clínica externa y en la Real Universidad de San Marcos. Su fama había crecido sobre manera; no existían ya los facultativos de nombradía sus predecesores y toda la sociedad rendía homenaje a su saber. Era halagado y buscado no solo como médico sabio, sino como hombre de muchas letras y erudición; tenía en su poder un breve pontificio por el cual le era permitido tomar cuando quisiese las órdenes sacerdotales. La Real Academia Médico Matritense le inscribió entre sus miembros con fecha 19 de mayo de 1816. Era en Lima médico titular de los hospitales de

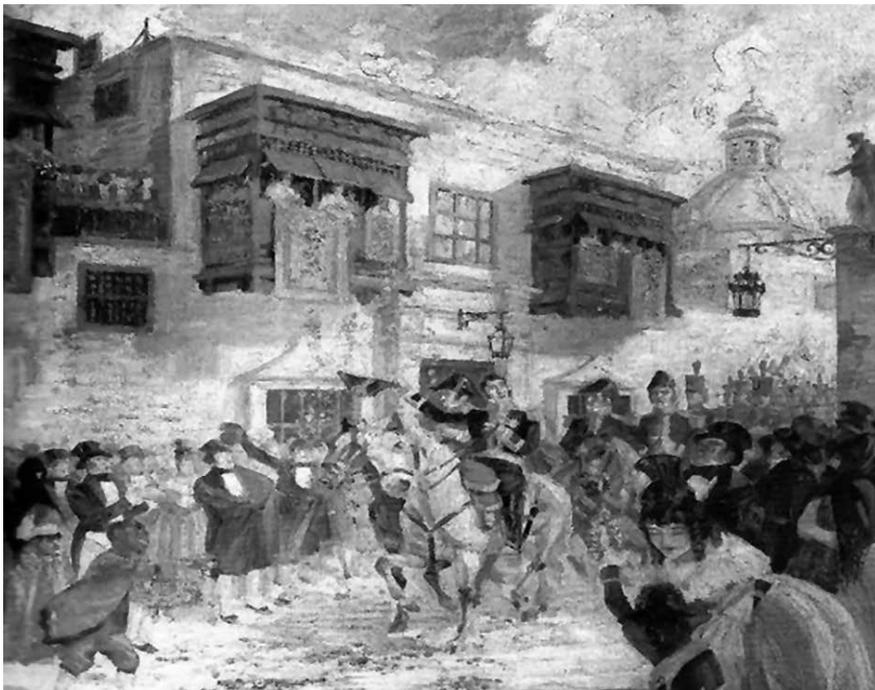
²⁰ Valdés, José Manuel. *Disertaciones Médico-Quirúrgicas sobre varios puntos importantes*. Madrid: Imprenta de Sancha, 1815.

San Pedro y San Juan de Dios y de varios monasterios. Ocupaba pues un lugar ventajoso y respetable cuando el Perú proclamó su independencia y lo debía exclusivamente a su capacidad e incansable estudio.²¹

VII. EL MÉDICO PATRIOTA

Al entrar en la ciudad el ejército patriota, encabezado por el generalísimo José de San Martín, Valdés manifestó su público apoyo a la causa de la independencia, a la cual dedicó varios poemas; sin embargo, no solo lo hizo con la pluma sino también como médico, lo que motivo que se ganase el reconocimiento del Protector.

En 1827, Valdés publicó su estudio sobre la epidemia que azotó Lima en 1821 y que, junto con el desabastecimiento de alimentos y demás productos de primera necesidad, llevaron al ejército realista a replegarse a la sierra.²² Esta obra la dedicó al gran mariscal Andrés de Santa Cruz, quien por entonces era presidente del Consejo de Gobierno. En ella, su autor realiza una cruda descripción de la difícil situación que atravesaba la población limeña. Señala Valdés que uno de los factores que atentaba por esos días contra la salubridad de los limeños era la tristeza o, como diríamos actualmente, la depresión.



Ingreso de San Martín a Lima, según el pintor José Alcántara de la Torre, hecho que fue celebrado por José Manuel Valdés.

²¹ Mendiburu, Manuel de. *Diccionario histórico biográfico del Perú*, tomo VIII, p. 221. Lima: Imprenta de Torres Aguirre, 1890.

²² Valdés, José Manuel. *Memoria sobre las enfermedades epidémicas que se padecieron en Lima el año 1821 estando sitiada por el Ejército Libertador*. Lima: Imprenta de la Libertad, por J. Masías, 1827.

VIII. EL DIPUTADO

El 10 de marzo de 1828 el Congreso aprobó una nueva Constitución Política, la tercera que tuvo nuestro país. Esta, al igual que su antecesora de 1823, era predominantemente liberal y rigió hasta el 10 de junio de 1834. Manuel Vicente Villarán la denominó «la madre de todas nuestras constituciones», pues, no obstante su breve vigencia, puso las bases constitucionales del Perú, sirviendo de modelo a las siguientes constituciones. Esta Carta Magna dispuso, entre otras medidas, que el Poder Legislativo tendría dos cámaras (senadores y diputados), cuya renovación se efectuaría cada dos años por tercios y mitades, respectivamente. Los diputados representarían a las provincias y los senadores a los departamentos. Se debían reunir el 29 de julio de cada año y sesionar durante 90 días útiles continuos, los que se podrían prorrogar.

El 14 de mayo de 1828, el Congreso General Constituyente aprobó el Reglamento de Elecciones. En conformidad con lo dispuesto por la Constitución de 1828, tuvo dos cámaras legislativas: de diputados y de senadores. Asimismo, según lo ordenado por el artículo 24 de la Carta Magna, la Cámara de Senadores estaría conformada por 21 senadores propietarios, quienes tendrían 14 suplentes; mientras que, según lo dispuesto por el mencionado Reglamento, la Cámara de Diputados la integrarían 74 diputados propietarios, quienes tendrían 60 suplentes.

El 2 de junio de 1828, el presidente constitucional de la República, gran mariscal José de la Mar, promulgó el decreto de convocatoria a los Colegios Electorales. El Congreso de 1829 fue, pues, el primer Congreso bicameral de nuestra historia. En las elecciones parlamentarias, el doctor José Manuel Valdés fue elegido diputado suplente por Lima.

IX. PROTOMÉDICO GENERAL DE PERÚ

En 1835 el doctor José Manuel Valdés fue designado protomédico general de Perú, cargo que desempeñaría hasta su muerte. Este mismo año publicó su estudio sobre la disentería:

Más por qué de pocos años hasta el presente se observa la disentería con más frecuencia en Lima que en los tiempos pasados? ¿Y por qué siendo más regular y benigna entre nosotros que en el antiguo mundo, donde se complica muchas veces con fiebres de pésimo carácter, es crecido el número de disentéricos que mueren en esta ciudad? Expondré las causas de uno y otro resultado.²³

Valdés señala como principales causas morales y físicas los trastornos políticos generados por las numerosas revoluciones que habían asolado el país, seguidos por el terremoto producido en la mañana del 30 de marzo de 1828, el cambio climático producido después de dicho sismo, la mala calidad del pan producido con harina podrida y el excesivo consumo de café y de bebidas espirituosas. Sostiene que su curación se dificulta por:

...el error popular sobre lo que se llama empacho, esto es, las heces detenidas en los intestinos crasos. Concibiendo los pacientes que su detención es siempre la causa de la disentería, no llaman al médico sin que primero por algunos días procuren sacar el empacho con lavativas

²³ Valdés, José Manuel. *Memoria sobre la disentería, sus causas, pronóstico y curación*, p. 7. Lima: Imprenta de la Gaceta, por José Masías, 1835.

*de varios simples, y con bebidas laxantes. De lo que se sigue que, si la enfermedad exigía prontamente otros auxilios, los inutiliza la demora en administrarlos...*²⁴

X. EL CATÓLICO DEVOTO

Además de hombre de ciencia José Manuel Valdés fue un hombre de fe, un católico fervoroso, como lo demuestran sus obras de carácter religioso. En 1833 publicó *Salterio Peruano o Paráfrasis de los ciento cincuenta Salmos de David, y de algunos cánticos sagrados, en verso castellano, para instrucción y piadoso ejercicio de todos los fieles y principalmente de los peruanos*, obra que dedicó a la Santísima Virgen María.

En 1835 fray Lázaro Balaguer y Cubillos, prior del Convento de Santo Domingo, recibió una misiva que le comunicaba la próxima beatificación de fray Martín de Porres Velásquez.²⁵ Este hecho le motivó a solicitar al doctor José Manuel Valdés que redactase una biografía de tan ilustre personaje, quien se identificó plenamente con el ilustre santo moreno por su amor al prójimo y los hechos extraordinarios que adornaron su vida —muchos de ellos inexplicables para la ciencia—, así como por lo que en términos contemporáneos denominaríamos identidad afroperuana.

José Manuel Valdés se consideraba «de ínfima clase y humilde nacimiento», al igual que San Martín de Porres, a quien admiraba mucho y del cual escribió una importantísima biografía, quizá una de las primeras. Esto indica que él estaba totalmente consciente de su condición social y etnicidad, con lo que estaría reafirmando su propia identidad, en palabras más sencillas. Incluso es posible que se aluda además a la humildad como una virtud cristiana, pues el autor deseaba ser eclesiástico; de modo que reconocía su ser a partir de sus propias debilidades y limitaciones y obraba de acuerdo a este conocimiento, para combatir sobre todo la altivez y el orgullo.

*En una sociedad colonial clasista, discriminadora y hasta racista, José Manuel Valdés logra con mucha perseverancia demostrar sus dotes que lo convierten en el afroperuano más destacado del periodo de transición entre la Colonia y los inicios de la República, así llega a incursionar exitosamente en el espacio criollo al dominar las ciencias y las letras. Pero ante todo y sin discusión alguna se convierte en el poeta místico de armoniosa lira más relevante de nuestra literatura.*²⁶

En su obra, Valdés nos brinda algunos datos de los primeros años de san Martín de Porres hasta su incorporación, en la condición de donado, a la Orden de Frailes Predicadores, cuyos miembros son conocidos como dominicos en atención a su fundador santo Domingo de Guzmán. Tras explicar las causas que habrían motivado tal decisión, sostiene que posiblemente sería consecuencia de su vida piadosa, así como de una crisis motivada por su propia búsqueda de su santificación personal y sus enfrentamientos con las tentaciones. Su hambre de Dios lo habría llevado a la vida religiosa. Asimismo, su identificación con los dominicos la explica como consecuencia de la especial devoción a la santísima Virgen María y la dedicación del Convento al Santo Rosario, una de las oraciones favoritas del santo moreno, quien la rezaba varias veces al día. Luego, en los capítulos tercero y

²⁴ Valdés, José Manuel. *Memoria sobre la disentería, sus causas, pronóstico y curación*, p. 9. Lima: Imprenta de la Gaceta, por José Masías, 1835.

²⁵ El hasta entonces Siervo de Dios Fray Martín de Porres (Lima, 9/12/1579-3/11/1639) fue beatificado por Su Santidad Gregorio XVI (1837) y canonizado por San Juan xxiii (6/5/1962), quien además lo nombró *Santo Patrono de la Justicia Social*.

²⁶ Carazas, Milagros. *José Manuel Valdés, una aproximación a su obra poética*. Disponible en: <http://milagroscazazas.blogspot.com/2008/12/el-poeta-afroperuano-jos-manuel-valds.html> (12/6/2019).

cuarto, narra su vivencia de las virtudes cardinales en grado heroico (fe, esperanza, caridad, prudencia, justicia, fortaleza y templanza); mientras el capítulo quinto lo dedica a los votos religiosos (pobreza, obediencia y castidad). Desde el capítulo noveno hasta el undécimo refiere algunos de los numerosos milagros que se le atribuyen.



Valdés fue devoto de san Martín de Porres, a quien le escribió una biografía. Pintura anónima.

XI. EL ESTUDIO DEL CÓLERA

En 1838 publicó Valdés una obra dedicada a la que entonces era considerada la peor plaga que enfrentaba la humanidad: el cólera.²⁷

Entre las plagas que de tiempo en tiempo han afligido al género humano ninguna fue tan terrible y desoladora como lo es la actual del cólera-morbus. Endémico en el Asia desde los siglos más remotos y esporádico en todas las regiones, tomó de improviso, en los bordes del Ganges, el carácter epidémico en el año de 1817 y desde entonces amenaza devastar toda la tierra. Sus síntomas son tan ominosos como inexplicables pues aunque los médicos de las naciones más ilustradas han invocado en su auxilio las luces de la física, química, fisiología, anatomía, patología y los conocimientos que ministran la observación y experiencia a la cabecera de los coléricos, no se sabe hasta ahora ni la naturaleza del virus que los excita y produce, ni el órgano que primitivamente afecta, ni el medio eficaz de disiparle o a lo menos de neutralizar sus mortíferos elementos.²⁸

²⁷ Valdés, José Manuel, *Memoria sobre el cólera morbus*. Lima: Imprenta de Eusebio Aranda, 1838.

²⁸ Valdés, José Manuel. *Memoria sobre el cólera morbus*, p. 3. Lima: Imprenta de Eusebio Aranda, 1838.

En su *Memoria* dedicada al tema Valdés busca, dentro de las limitaciones científicas de su época, la respuesta a tres interrogantes:

1. *¿El cólera esporádico observado en Lima, y en casi todos los lugares, difiere esencialmente del epidémico que hace tantos estragos en el antiguo mundo y en el nuevo?*
2. *¿Es contagioso?*
3. *¿Cuál debe ser el método curativo según nuestro clima, teniendo en consideración las tentativas practicadas en Europa?*²⁹

En 1840 fue nombrado rector del Colegio de Medicina de San Fernando, actual Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, donde –paralelamente a su ejercicio profesional en diferentes hospitales y en forma particular–, fue examinador de cirugía y catedrático de Clínica Externa, Patología, Vísperas y Prima de Medicina (1811-1840). También ejerció la Dirección de la Beneficencia Pública de Lima. Su conservadurismo médico –que se mantuvo firmemente dentro del marco de la medicina hipocrático-galénica y de la tradición imbuida en él por su maestro Hipólito Unanue– fue duramente criticado en la prensa durante sus últimos días, en medio de una campaña para prevenir la aparición de una epidemia de fiebre amarilla en la capital. Tras su muerte su figura fue reivindicada. No tuvo esposa ni dejó descendencia. En la edición correspondiente al sábado 29 de julio de 1843 *El Comercio* anunciaba la muerte del protomédico general doctor José Manuel Valdés, ocurrida ese mismo día en Lima:

*La vida larga de este profesor –comentaba el hoy decano de la prensa nacional– fue consagrada exclusivamente al estudio. Los importantes escritos que en varias materias ha dejado, no sólo nos recordarán al médico, al teólogo, al literato peruano, sino al hombre constante que luchando con las preocupaciones de su tiempo, supo elevarse, con sólo su mérito, entre mil dificultades de todo género, hasta obtener las primeras distinciones con que se premian el mérito y el saber.*³⁰

Dos días después comentando los aportes al Perú realizados por nuestro ilustre compatriota sostenía:

El doctor Valdés prestó a la patria servicios eminentes ilustrando con sus escritos el nombre del Perú, y dándole fama y estimación aun en las naciones más cultas de Europa. Como ciudadano fue obediente a las leyes y fiel observante de los deberes sociales. Como cristiano ha sido su vida entera un modelo de virtud y de santidad: la moderación, la humildad, la caridad, la piedad, hacían resaltar más la profunda sabiduría de que estaba adornado. Como médico poseía conocimientos eminentes en su facultad y algunas disertaciones escritas por él sobre este ramo del saber han sido acogidas por los sabios de Europa con aplauso y admiración. Como literato encantaba por la sublimidad de su elocuencia, por lo vasto de su erudición, por su finura, por su gusto y por el inmenso caudal de conocimientos científicos que en su larga y estudiosa carrera había atesorado. Dotado de un talento claro y penetrante, y de una aplicación inmensa logró sobresalir en casi todos los ramos de la bella literatura, mereciendo que algunas academias de Europa se honrasen de contarle en el número de sus miembros. Como poeta puede decirse sin exageración que era arbitro de los corazones por la dulzura de su lira... como hombre privado y como amigo estaba dotado el señor Valdés de la prendas más distinguidas: un corazón noble y generoso, unos sentimientos llenos de lealtad y franqueza, una familiaridad moderada pero

²⁹ Valdés, José Manuel. *Memoria sobre el cólera morbus*, p. 4. Lima: Imprenta de Eusebio Aranda, 1838.

³⁰ López Martínez, Héctor. *El Protomédico limeño José Manuel Valdés*, p. 13. Lima: Fondo de Publicaciones Dirección de Intereses Marítimos, 1993.

*circumspecta; unido todo esto a las gracias de un espíritu cultivado y lleno de poco comunes conocimientos, hacían sobremanera agradable su trato y comunicación.*³¹

XII. BIBLIOGRAFÍA

CARAZAS, MILAGROS

2008 *José Manuel Valdés, una aproximación a su obra poética.* Disponible en: <http://milagroscazas.blogspot.com/2008/12/el-poeta-afroperuano-jos-manuel-valds.html>.

CORTÉS, JOSÉ DOMINGO

1871 *El Parnaso peruano.* Valparaíso, Chile: Imprenta Albion de Cox y Taylor.

DE LA PUENTE CANDAMO, JOSÉ AGUSTÍN

2013 *La Independencia del Perú.* Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

DEL BUSTO DUTHURBURU, JOSÉ ANTONIO

2001 *Breve historia de los negros del Perú.* Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

LASTRES, JUAN B.

1951/1956 a) «La Medicina en la época de la emancipación», en *Anales de la Facultad de Medicina*, tomo xxxiv, N° 2, p. 121. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.
b) «Historia del cáncer en el Perú», en *Anales de la Facultad de Medicina*, vol. 39, núm. 3, vol. 2. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.

LAVALLE, JOSÉ ANTONIO DE

1886 *El doctor don José Manuel Valdés (apuntes sobre su vida y sus obras).* Lima: Imprenta Torres Aguirre.

LÓPEZ MARTÍNEZ, HÉCTOR

1993 *El Protomédico limeño José Manuel Valdés.* Lima: Fondo de Publicaciones Dirección de Intereses Marítimos.

MENDIBURU, MANUEL DE

1890 *Diccionario histórico biográfico del Perú*, tomo viii. Lima: Imprenta Torres Aguirre.

MENÉNDEZ Y PELAYO, MARCELINO

2019 *Historia de la poesía hispano-americana.* Biblioteca Virtual Menéndez Pelayo. Disponible en: <http://www.larramendi.es/menendezpelayo/es/corpus/unidad.do?idCorpus=1000&idUnidad=100442&posicion=1> Consultado el 12/6/2019.

PAMO REYNA, OSCAR

2009 «Los médicos próceres de la independencia del Perú». *Acta Médica Peruana*, vol. 26, N° 1. Lima.

³¹ Cortés, José Domingo. *El Parnaso peruano*, p. 762. Valparaíso: Imprenta Albion de Cox y Taylor, 1871.

PAZ SOLDÁN, CARLOS ENRIQUE

1942 *José Manuel Valdés 1767-1843*. Lima: Imprenta Lux.

RASPAIL, F. V.

1850 *Manual de la salud para 1850 o Medicina y farmacia domésticas. Conteniendo todos los conocimientos teórico-prácticos necesarios para saber preparar y emplear los medicamentos, a fin de preservarse o conseguir la curación prontamente y con poco coste, de la mayor parte de las enfermedades curables, y procurarse un alivio equivalente casi a la salud en las incurables o crónicas*. Barcelona: Imprenta Hispana.
Disponible en: https://books.google.com.pe/books?id=w-JQAAAACAAJ&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

SALIA, JOSÉ

1813 *Elogio del Excmo. Señor Don José Baquijano y Carrillo, Conde de Vista Florida, de la Real y distinguida Orden de Carlos III, Consejero de Estado, que en el acto de toda teología que le dedicó el Colegio de San Pedro Nolasco dixo en esta Universidad de San Marcos, de segundo replicante*. Lima: Imprenta de los Huérfanos.
Disponible en: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/172119>

UNIVERSIDAD DE SAN MARCOS

1602 *Constituciones y Ordenanzas de la Universidad y Estudio General de la Ciudad de los Reyes del Piru*. Lima: Antonio Ricardo impresor, con licencia del señor visorey don Luis de Velasco.

VALDÉS, JOSÉ MANUEL

1801 *Disertación Quirúrgica sobre el Cancro Uterino que se padece en Lima donde se exponen sus causas generales y particulares, los medios de precaverlo y de curarlo*. Lima: Real Imprenta del Telégrafo Peruano.

1813 *Oda con motivo de la elección popular del Excmo. Ayuntamiento de esta ciudad, celebrada en el mes de diciembre del año pasado de 1812, con arreglo a lo prevenido en las constituciones de la monarquía española; en Verdadero Peruano*, 25 de febrero de 1813.

1815 *Disertaciones Médico-Quirúrgicas sobre varios puntos importantes*. Madrid: Imprenta de Sancha.

1827 *Memoria sobre las enfermedades epidémicas que se padecieron en Lima el año 1821 estando sitiada por el Ejército Libertador*, Lima: Imprenta de la Libertad, por J. Masías.

1833 *Salterio Peruano o Paráfrasis de los ciento cincuenta salmos de David, y de algunos cánticos sagrados, en verso castellano, para instrucción y piadoso ejercicio de todos los feles y principalmente de los peruanos*, Lima: Imprenta de J. Masías.

1940 *Al público peruano, el Protomedicato General de la República, en contestación a la diatriba del D. D. Archibaldo Smith*. Impresa en los números 38 y 39 del periódico *El Regenerador*, Lima, 1835; y en «Un folleto de José Manuel Valdés», *Revista de la Universidad Católica*, N° 4-5, tomo VIII, julio-agosto.

1835 *Memoria sobre la disentería, sus causas, pronóstico y curación*, Lima: Imprenta de la Gaceta, por José Masías.

1838 *Memoria sobre el cólera morbus*, Lima: Imprenta de Eusebio Aranda.

1840 *Vida admirable del bienaventurado Fr. Martín de Porres, natural de Lima y donado profeso en el convento del Rosario del Orden de Predicadores de esta ciudad*. Lima: Imprenta de J. M. Masías. Reimpreso por José Andrés de Neira Valbuena, Huerta y C. Lima: Impresores Editores, 1863.

VALDIZÁN, HERMILIO

1922 «El Dr. José Manuel Valdés». *La Crónica Médica*, N° 39. Lima.

Sección III

MISCELÁNEAS

Actividades académicas del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios (CECP)

Como es costumbre, en esta sección se muestran testimonios de algunas actividades del (CECP), realizadas durante la presente y la anterior gestión, no obstante la emergencia sanitaria que vive el país. Frente a esta situación, el equipo del CECP, a través de su plataforma *Moodle* y con la cooperación técnica de entidades nacionales e internacionales, sigue brindando su oferta académica a través de videoconferencias y cursos a distancia.

The advertisement features a central graphic of a map of South America, with the interior of Peru filled with a detailed architectural rendering of a legislative chamber. In the top right corner, there are logos for the JNE (National Office of Electoral Processes) and the Escuela Electoral y de Gobernabilidad (Electoral and Governance School). The main text is in Spanish, announcing an international seminar on the Congress of the Republic of Peru for the bicentennial, held on March 5th and 8th from 6:00 p.m. to 8:30 p.m. The target audience includes congress members, officials, advisors, and parliament specialists. At the bottom, there are flags for Peru, Argentina, and Colombia, and a footer with contact information for registration and more information.

JNE | **Escuela Electoral y de Gobernabilidad**

Seminario Internacional

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE CARA AL BICENTENARIO

5 y 8 de marzo
 6:00 p.m. a 8:30 p.m.

DIRIGIDO A:
Congresistas de la República
Funcionarios, asesores y servidores en general
Especialistas y cronistas parlamentarios

Perú | Argentina | Colombia

▶ **INFORMES E INSCRIPCIONES** | escuelaelectoral@jne.gob.pe



CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS



CURSO TALLER VIRTUAL DE CAPACITACIÓN ESPECIALIZADA

CONTROL PARLAMENTARIO: INSTRUMENTOS DE CONTROL

(Primera edición)

INICIO 12 ABRIL

INSCRIPCIONES:
Aula virtual del CECP




CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS



PROGRAMA DE CAPACITACIÓN PARA PROFESIONALES DE LA ORGANIZACIÓN PARLAMENTARIA

(AG-DIC 2021)

INICIO DE CLASES: 31 AGOSTO

MODALIDAD VIRTUAL

- REDACCIÓN DE DOCUMENTOS PARLAMENTARIOS
- TÉCNICA LEGISLATIVA
- PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS
- CONTROL PARLAMENTARIO

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS



Estándares para la selección y nombramiento de jueces de altas cortes por el parlamento: la experiencia de El Salvador y Perú



Dr. Edward Sidney Blanco Reyes
Ex magistrado de la Corte Suprema de El Salvador
Juez Quinto de Instrucción de San Salvador
El Salvador



Dr. David Lovatón Palacios
Profesor principal del Departamento Académico de Derecho
de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Comentarios finales: Dr. Raúl Gutiérrez Canales



Fecha programada de la conferencia: **Viernes 23 de Abril**
De 6:00 a 7.10 p.m.





Taller Intencional Virtual
«MEJORES PRACTICAS DE USO DE FACEBOOK, INSTAGRAM Y WHATSAPP PARA LA COMUNICACIÓN POLÍTICA»

Fecha: 22 octubre de 2021
Hora: 9:00 a.m. a 10:50 a.m.



CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

Hanns Seidel Stiftung

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CURSO ONLINE
REDACCIÓN PARLAMENTARIA I

Duración del curso:
Del 27 de Oct. al 26 de Nov.

DIRIGIDO AL PERSONAL TÉCNICO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Inscripciones: aula virtual del CECP
Del 18 al 25 de octubre

Sección IV

LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS

LEYES PUBLICADAS				
Del 5 de agosto al 16 de noviembre de 2021				
Nº	Ley	Título	Proponente	Fecha de Publicación
1	Ley 31318	Ley que regula el saneamiento físico - legal de los bienes inmuebles del Sector Educación destinados a instituciones educativas públicas.	Congreso	5/08/2021
2	Ley 31319	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción del Corredor Vial y Puentes del Bicentenario en la provincia de Huamanga departamento de Ayacucho.	Congreso	6/08/2021
3	Ley 31320	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la ejecución del Proyecto de Inversión Pública "Mejoramiento de los servicios educativos de las especialidades de construcción civil, mecánica automotriz, electrotecnia industrial, administración de recursos forestales y producción agropecuaria del Instituto Superior Tecnológico Público Suiza-Ucayali".	Congreso	6/08/2021
4	Ley 31321	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública el Complejo Turístico Baños del Inca, del departamento de Cajamarca, como destino turístico nacional.	Congreso	6/08/2021
5	Ley 31322	Ley que declara de prioritario interés nacional y necesidad publica la investigación, conservación, puesta en valor y desarrollo de las lagunas Las Huaringas y su área de influencia en las provincias de Huancabamba y Ayabaca en el departamento de Piura.	Congreso	6/08/2021
6	Ley 31323	Ley que declara de interés nacional y necesidad nacional la investigación, recuperación, conservación y puesta en valor de las estructuras murarias del Templo Santiago Apóstol de Totorá, su ambiente monumental y torre exenta, ubicado en el centro poblado de Totorá, distrito de Livitaca, provincia de Chumbivilcas, departamento de Cusco.	Congreso	6/08/2021
7	Ley 31324	Ley que fortalece la seguridad ciudadana a través de la entrega voluntaria de armas de fuego ilegales o irregulares y de municiones.	Congreso	6/08/2021
8	Ley 31325	Ley que declara de preferente interés nacional y de necesidad pública la implementación de establecimientos de salud en la provincia de Páucar del Sara Sara, región Ayacucho.	Congreso	6/08/2021
9	Ley 31326	Ley que declara de necesidad pública y de interés nacional la construcción del aeródromo de Quillabamba.	Congreso	6/08/2021
10	Ley 31327	Ley que promueve la construcción, equipamiento y mejoramiento de los mercados de abastos a cargo de municipalidades.	Congreso	6/08/2021
11	Ley 31328	Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la elaboración y ejecución del proyecto Túnel Trasandino de Tacna, en el departamento de Tacna.	Congreso	6/08/2021
12	Ley 31329	Ley que declara de interés nacional otorgar a los bomberos voluntarios del Perú una pensión de retiro mensual y vitalicia.	Congreso	6/08/2021

13	Ley 31330	Ley que declara de interés nacional el cumplimiento de las políticas públicas para prevenir y erradicar el trabajo forzoso, y la creación del Observatorio Nacional de Trabajo Forzoso.	Congreso	6/08/2021
14	Ley 31331	Ley que modifica los artículos 2, 4, 5, 6, 7 y 8 de la Ley 29736, Ley de Reversión Productiva Agropecuaria.	Congreso	6/08/2021
15	Ley 31332	Ley que uniformiza la edad para acceder a la jubilación anticipada en el Sistema Privado de Pensiones.	Congreso	6/08/2021
16	Ley 31333	Ley que modifica los artículos 121 y 122 del Código Penal, con el fin de introducir circunstancias agravantes específicas en caso de que la víctima sea profesional, técnico o auxiliar asistencial de la salud.	Congreso	7/08/2021
17	Ley 31334	Ley que concede el derecho a licencia a trabajadores en el día programado para su vacunación contra el COVID-19.	Congreso	7/08/2021
18	Ley 31335	Ley de perfeccionamiento de la asociatividad de los productores agrarios en cooperativas agrarias.	Congreso	10/08/2021
19	Ley 31336	Ley Nacional del Cáncer.	Congreso	10/08/2021
20	Ley 31337	Ley que declara de interés nacional la introducción de contenidos curriculares de estudio de la ciudadanía y de los valores éticos y cívicos para la lucha frontal contra la corrupción en el Perú e historia del Perú.	Congreso	11/08/2021
21	Ley 31338	Ley que modifica el artículo 696 del Código Civil, facilitando el otorgamiento de testamento por escritura pública, y modifica el artículo 38 del Decreto Legislativo 1049, Decreto Legislativo del Notariado, sobre la forma de llevar los registros.	Congreso	11/08/2021
22	Ley 31339	Ley que promueve la industrialización del agro.	Congreso	13/08/2021
23	Ley 31340	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública el reordenamiento territorial de la ciudad de Juliaca, en la provincia de San Román, departamento de Puno	Congreso	13/08/2021
24	Ley 31341	Ley que declara el 16 de noviembre Día Nacional de la Batalla del Puerto de Santa, ocurrido en el año de 1819, en el distrito Santa, provincia de Santa, departamento de Ancash, por sus servicios distinguidos a la causa de la Independencia del Perú.	Congreso	13/08/2021
25	Ley 31342	Ley que establece la condición militar de los oficiales profesionales de reserva de las Fuerzas Armadas.	Congreso	13/08/2021
26	Ley 31343	Ley de creación de la Zona Franca en la Región Cajamarca (ZOFRACAJAMARCA).	Congreso	14/08/2021
27	Ley 31344	Ley que reconoce la labor de los canillitas y regula sus actividades en los espacios públicos.	Congreso	17/08/2021
28	Ley 31345	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional el financiamiento y ejecución de los proyectos de inversión para la optimización de la infraestructura hidráulica y el afianzamiento de los recursos hídricos en el proyecto especial Chinecas.	Congreso	17/08/2021
29	Ley 31346	Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la construcción de la carretera de interconexión entre el distrito de Megantoni con el distrito de Echarati.	Congreso	17/08/2021

30	Ley 31347	Ley que modifica la Ley 28090, Ley que regula el Cierre de Minas.	Congreso	18/08/2021
31	Ley 31348	Ley que propone el enriquecimiento del arroz en el Perú.	Congreso	18/08/2021
32	Ley 31349	Ley que autoriza el nombramiento de los docentes contratados de las universidades públicas.	Congreso	19/08/2021
33	Ley 31352	Ley que incorpora el Artículo 112-A a la Ley 26842, Ley General de Salud, a fin de establecer el destino de cadáveres de internos que venían cumpliendo condena por los delitos de traición a la patria o de terrorismo en su condición de líder, cabecilla o integrante de la cúpula de organizaciones terroristas.	Ministerio Público	17/09/2021
34	Ley 31354	Ley que incorpora disposición transitoria a la Ley Orgánica de Elecciones.	Congreso	1/10/2021
35	Ley 31358	Ley que establece medidas para la expansión del control concurrente.	Congreso	16/11/2021

Fuentes: (1) Sistema de Proyectos de Ley del Área de Trámite y Digitalización de Documentos. (2) Boletín de Normas Legales del Diario Oficial El Peruano.
Elaboración: Área de Estadística.

RESOLUCIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO PUBLICADAS Del 1 de enero al 16 de noviembre de 2021				
Nº	Resolución Legislativa del Congreso	Título	Proponente	Fecha de Publicación
1	Resolución Legislativa del Congreso 009-2020-2021-CR	Resolución Legislativa del Congreso que declara Haber Lugar a la formación de causa contra el ex juez supremo César José Hinostrza Pariachi.	Congreso	13/02/2021
2	Resolución Legislativa del Congreso 010-2020-2021-CR	Resolución Legislativa del Congreso que declara Haber Lugar a la formación de causa contra el exmiembro del Consejo Nacional de la Magistratura Julio Atilio Gutiérrez Pebe.	Congreso	13/02/2021
3	Resolución Legislativa del Congreso 011-2020-2021-CR	Resolución Legislativa del Congreso que declara Haber Lugar a la formación de causa contra el exmiembro del Consejo Nacional de la Magistratura Guido César Aguila Grados.	Congreso	13/02/2021
4	Resolución Legislativa del Congreso 012-2020-2021-CR	Resolución Legislativa del Congreso que declara Haber Lugar a la formación de causa contra el exmiembro del Consejo Nacional de la Magistratura Orlando Velásquez Benites.	Congreso	13/02/2021
5	Resolución Legislativa del Congreso 013-2020-2021-CR	Resolución Legislativa del Congreso que modifica el Reglamento del Congreso de la República para adecuar su normativa a la Ley 31118, que eliminó la inmunidad parlamentaria.	Congreso	9/03/2021
6	Resolución Legislativa del Congreso 014-2020-2021-CR	Resolución Legislativa del Congreso que declara haber lugar a la formación de causa contra el exmiembro del Consejo Nacional de la Magistratura Sergio Iván Noguera Ramos.	Congreso	13/03/2021

7	Resolución Legislativa del Congreso 015-2020-2021-CR	Resolución Legislativa del Congreso por la cual el Congreso de la República resuelve archivar la acusación constitucional contra el exmiembro del Consejo Nacional de la Magistratura Segundo Baltazar Morales Parraguez por infracción de los artículos 39 y 150 de la Constitución Política.	Congreso	30/03/2021
8	Resolución Legislativa del Congreso 016-2020-2021-CR	Resolución Legislativa del Congreso por la que se declara haber lugar a la formación de causa contra el señor congresista de la República Edgar Arnold Alarcón Tejada, excontralor general de la República.	Congreso	17/04/2021
9	Resolución Legislativa del Congreso 017-2020-2021-CR	Resolución Legislativa del Congreso por la que se suspende del ejercicio de sus derechos y deberes funcionales al señor congresista de la República Edgar Arnold Alarcón Tejada.	Congreso	17/04/2021
10	Resolución Legislativa del Congreso 018-2020-2021-CR	Resolución Legislativa del Congreso que inhabilita por un año para el ejercicio de la función pública a la exministra de Relaciones Exteriores Esther Elizabeth Astete Rodríguez.	Congreso	17/04/2021
11	Resolución Legislativa del Congreso 019-2020-2021-CR	Resolución Legislativa del Congreso que inhabilita por ocho años para el ejercicio de la función pública a la exministra de Salud Pilar Elena Mazzetti Soler.	Congreso	17/04/2021
12	Resolución Legislativa del Congreso 020-2020-2021-CR	Resolución Legislativa del Congreso que inhabilita por diez años para el ejercicio de la función pública al expresidente de la República Martín Alberto Vizcarra Cornejo.	Congreso	17/04/2021
13	Resolución Legislativa del Congreso 021-2020-2021-CR	Resolución Legislativa que modifica la Tercera Disposición Transitoria del Reglamento del Congreso.	Congreso	3/06/2021
14	Resolución Legislativa del Congreso 022-2020-2021-CR	Resolución Legislativa del Congreso que modifica los Artículos 20 y 34 del Reglamento del Congreso, sobre conformación de las Comisiones de Inteligencia y de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas.	Congreso	3/06/2021
15	Resolución Legislativa del Congreso 023-2020-2021-CR	Resolución Legislativa del Congreso que modifica diversos Artículos del Reglamento del Congreso, para optimizar el procedimiento legislativo.	Congreso	1/07/2021
16	Resolución Legislativa del Congreso 001-2021-2022-CR	Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento para la Selección de Candidatas o Candidatos Aptos para la Elección de Magistrados del Tribunal Constitucional.	Congreso	5/10/2021
17	Resolución Legislativa del Congreso 004-2021-2022-CR	Resolución Legislativa el Congreso que optimiza el procedimiento de la Ley de Presupuesto y leyes conexas, así como de la cuestión de confianza facultativa.	Congreso	16/11/2021
Fuentes: (1) Sistema de Proyectos de Ley del Área de Trámite y Digitalización de Documentos. (2) Boletín de Normas Legales del Diario Oficial <i>El Peruano</i> . Elaboración: Área de Estadística.				

RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS				
Del 1 de enero al 16 de noviembre de 2021				
Nº	Resolución Legislativa	Título	Proponente	Fecha de Publicación
1	Resolución Legislativa 31116	Resolución Legislativa que concede pensión de gracia a don Honorato Oncebay Coras, reconocido maestro en el arte del tejido a telar.	Poder Ejecutivo	28/01/2021
2	Resolución Legislativa 31157	Resolución Legislativa que concede pensión de gracia a don Juan Arotinco Puchuri, por su destacada labor como danzante de tijeras.	Poder Ejecutivo	7/04/2021
3	Resolución Legislativa 31158	Resolución Legislativa que concede pensión de gracia a don Epifanio Pomaylli Tumayro, por su destacada labor como arpista.	Poder Ejecutivo	7/04/2021
4	Resolución Legislativa 31159	Resolución Legislativa que concede pensión de gracia a don Luis Fernando Zañartu Arana, por su destacada labor como intérprete de la música criolla.	Poder Ejecutivo	7/04/2021
5	Resolución Legislativa 31160	Resolución Legislativa que aprueba el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930.	Poder Ejecutivo	7/04/2021
6	Resolución Legislativa 31205	Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo entre la República del Perú y la República Federal de Alemania sobre Cooperación Financiera 2015 referente al proyecto "Transporte Urbano Sostenible en Ciudades Seleccionadas del Perú.	Poder Ejecutivo	1/06/2021
7	Resolución Legislativa 31206	Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo de Cooperación Financiera 2018 (préstamos).	Poder Ejecutivo	1/06/2021
8	Resolución Legislativa 31267	Resolución Legislativa que concede pensión de gracia a don Santos Aguilar Martínez, por su destacada labor como danzante de tijeras.	Poder Ejecutivo	12/07/2021
9	Resolución Legislativa 31268	Resolución Legislativa que concede pensión de gracia a don Antonio Eduardo Zañartu Arana, por su destacada labor como intérprete de música criolla.	Poder Ejecutivo	12/07/2021
10	Resolución Legislativa 31271	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de unidades navales y personal militar extranjero con armas de guerra al territorio de la República del Perú.	Poder Ejecutivo	14/07/2021
11	Resolución Legislativa 31286	Resolución Legislativa que aprueba el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y las Cartas con Australia, Canadá, Malasia, Nueva Zelanda y Vietnam.	Poder Ejecutivo	16/07/2021
12	Resolución Legislativa 31350	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de unidades navales y personal militar extranjero con armas de guerra al territorio de la República del Perú.	Poder Ejecutivo	7/09/2021
13	Resolución Legislativa 31351	Resolución Legislativa que autoriza al señor Presidente de la República para salir del territorio nacional del 17 al 22 de setiembre de 2021.	Poder Ejecutivo	11/09/2021

14	Resolución Legislativa 31353	Resolución Legislativa que modifica el Anexo de la Resolución Legislativa 31350, Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de unidades navales y personal militar extranjero con armas de guerra al territorio de la República del Perú.	Poder Ejecutivo	29/09/2021
Fuentes: (1) Sistema de Proyectos de Ley del Área de Trámite y Digitalización de Documentos. (2) Boletín de Normas Legales del Diario Oficial <i>El Peruano</i> . Elaboración: Área de Estadística.				

Diseño e Impresión:
Imprenta del Congreso de la República

Diciembre, 2021

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
Y PARLAMENTARIOS

**CUADERNOS
PARLAMENTARIOS**

CARÁTULA

Hemiciclo Raúl Porrás Barrenechea