

CUADERNOS PARLAMENTARIOS

EDICIÓN N° 34



**CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS**

REVISTA ESPECIALIZADA

**FIRMEZA
Y SEGURIDAD**



CUADERNOS PARLAMENTARIOS #34

REVISTA ESPECIALIZADA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

**FIRMEZA
Y SEGURIDAD**

CUADERNOS PARLAMENTARIOS #34

REVISTA ESPECIALIZADA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

NÚMERO 34

Edición, publicación digital e impresión: diciembre de 2025/enero de 2026

JEFE DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

Marisol Espinoza Cruz

CONSEJO EDITORIAL

Samuel Abad Párraga

Aldo Céliz Castillo

EQUIPO EDITORIAL

Norma Espinoza Corbacho

Samuel Abad Párraga

Aldo Céliz Castillo

Leonardo Vílchez Huamán

COMITÉ DE ESTILO

Hugo Arbieto Sarmiento, especialista parlamentario del Departamento de Redacción del Diario de los Debates

Groffer Rengifo Arévalo, especialista parlamentario del Departamento de Redacción del Diario de los Debates

Samuel Abad Párraga, especialista parlamentario del CCEP

REVISORES

Marisol Espinoza Cruz

Delia Muñoz Muñoz

Víctor García Toma

Michael Zavaleta Álvarez

EDICIÓN

Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios

DIAGRAMACIÓN Y DISEÑO DE CARÁTULA

Silvia Vásquez Trujillo, diseñadora de la Imprenta del Congreso

IMPRESIÓN

Imprenta del Congreso de la República

Jr. Junín 330 – Lima

Diciembre de 2025

ISSN: 2961-2594

Depósito Legal n.º 2013-07303

© Congreso de la República

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

Jr. Santa Rosa 247, oficina 303, Lima – Perú.

Telf. 311-7777 / cecp@congreso.gob.pe

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



CONTENIDO

REVISTA ESPECIALIZADA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS (CECP)

PRESENTACIÓN	7
SECCIÓN I. ARTÍCULOS	9
LA SUSPENSIÓN PRESIDENCIAL ¿VACÍO REGLAMENTARIO O SILENCIO DEL LEGISLADOR?	11
Julio Barrera Egoavil Doctor en derecho por la USIL y máster en Derecho Parlamentario por la Universidad Complutense de Madrid	
ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA EN EL PERÚ	19
Yimy Reynaga Alvarado Politólogo por la Universidad Nacional Federico Villarreal, magíster en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y bachiller en derecho por la Universidad San Martín de Porres	
APROXIMACIONES AL IMPUESTO DE LA HERENCIA EN EL PERÚ	31
Hugo Martín Arbieto Alfaro* / Jeff Riveros Vélez** *Abogado con mención <i>suma cum laude</i> por la PUCP y jefe de prácticas de Investigación Académica en Derecho de dicha casa de estudios ** Abogado por la PUCP y adjunto de docencia en el Seminario de Integración en derecho tributario de la facultad de derecho de la misma universidad	
COMENTARIOS AL ARTÍCULO 37 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA	45
Héctor Gabriel Pantigoso Martínez Abogado con estudios concluidos de maestría en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú y becario de la Fundación Carolina	
SECCIÓN II. PARLAMENTO: ECOS DEL BICENTENARIO	51
LA LLEGADA DE LA REPÚBLICA Y EL PROCESO DE CONSTRUIR Y NARRAR LA NACIÓN	53
Joseph Dager Alva Doctor en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile e historiador por la Pontificia Universidad Católica del Perú	
SECCIÓN III. MISCELÁNEAS	71
Principales actividades realizadas por el CECP	
SECCIÓN IV. NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS	77
Libros recientemente editados por el Fondo Editorial del Congreso de la República	
SECCIÓN V. LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS	81
Entre el 14 de junio y el 21 de noviembre de 2025	

PRESENTACIÓN

Sean bienvenidos a la edición 34 de *Cuadernos Parlamentarios*, una publicación del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios (CECP) del Congreso de la República, dedicada al estudio, reflexión y elaboración de propuestas sobre temas relacionados principalmente con el quehacer parlamentario, la democracia y el sistema político en general.

En un escenario político y social donde el Congreso es el fundamento de la democracia es un imperativo comprender su funcionamiento, sus procedimientos parlamentarios, los límites de sus atribuciones y competencias.

Este número es el resultado de un esfuerzo editorial por reunir pensamientos autorizados en la materia que nos entregan artículos con la originalidad, el rigor académico y la pertinencia de sus contenidos.

Las siguientes son las contribuciones que presentamos en este número:

En la sección I Artículos, el doctor en derecho Julio Barrera Egoavil, en su artículo «La suspensión presidencial ¿vacío reglamentario o silencio del legislador?», elabora un estudio en torno a las diferencias entre la vacancia y la suspensión presidencial, previstas respectivamente en los artículos 113 y 114 de la Constitución Política, y advierte acerca de los abusos que podrían cometerse por ausencia de desarrollo normativo.

Yimy Reynaga Alvarado, magíster, politólogo y experimentado funcionario del Poder Legislativo, nos presenta «Antecedentes y perspectivas de la iniciativa legislativa ciudadana en el Perú», que es un análisis de los mecanismos actuales de participación directa de la población en la formación de las leyes, en el que evalúa los desafíos prácticos y las perspectivas de reforma para fortalecer este pilar de la democracia participativa.

Asimismo, se cuenta con la colaboración de los especialistas en derecho tributario Hugo Arbieto Alfaro y Jeff Riveros Vélez, quienes desarrollan sobre «Aproximaciones al impuesto de la herencia en el Perú», un análisis riguroso de las principales posiciones sobre el rol de la tributación en la distribución de la riqueza y el debatible tema del impuesto a la herencia.

De igual forma, el abogado Héctor Pantigoso Martínez propone un «Comentario al artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República», un interesante artículo en el que trata sobre la libertad de conciencia y la participación política, así como el principio de interdicción del mandato imperativo en los representantes.

En la sección II Parlamento: ecos del Bicentenario, el connotado historiador, doctor Joseph Dager Alva, responde, con «La llegada de la república y el proceso de construir y narrar la nación», a la interrogante de cómo escritores, políticos y pensadores de la época usaron relatos, historias y discursos para imaginar y definir qué significaba ser peruano después de la independencia y cómo constituir una nación.

Por otro lado, en la sección III, titulada Misceláneas, se presentan las actividades académicas más importantes del CECP. Seguidamente, en la sección IV, relativa a Novedades bibliográficas, como en números anteriores, podrán leer reseñas de los textos publicados recientemente por el Fondo Editorial del Congreso de la República.

Por último, en la sección V, se incorporan cuadros de las leyes y resoluciones publicadas en el Diario Oficial El Peruano, aprobadas recientemente y proporcionadas por el Área de Estadística del Departamento de Investigación Parlamentaria.

Esperamos sinceramente que esta edición sirva como una herramienta valiosa para la práctica profesional y enriquezca la discusión académica sobre el presente y futuro de nuestras instituciones parlamentarias.

MARISOL ESPINOZA CRUZ

Jefa 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. Prohibida su reproducción total o parcial, sin autorización del editor o de los autores.



Julio Barrera Egoavil¹

LA SUSPENSIÓN PRESIDENCIAL: ¿VACÍO REGLAMENTARIO O SILENCIO DEL LEGISLADOR?²

SUMARIO

I. Introducción.- II. La suspensión del presidente de la República en el sistema presidencialista.- III. ¿Vacío legislativo, desregulación voluntaria o mutación constitucional?- IV. Parámetros para su regulación en el Reglamento del Congreso de la República.- V. Conclusiones.-VI. Referencias.

RESUMEN

El trabajo analiza la suspensión presidencial prevista en el artículo 114 de la Constitución peruana, que, a diferencia de la vacancia, carece de desarrollo normativo, generando incertidumbre y posibles abusos. La suspensión, medida temporal por incapacidad del presidente, requiere regulación clara para evitar su uso como vacancia encubierta. Se propone establecer procedimientos, requisitos y plazos que garanticen el debido proceso y la defensa del mandatario. Asimismo, la moción debe tener un mínimo de firmas y su aprobación requerir el voto de al menos el 60% de los congresistas. Con ello se busca equilibrar control político y estabilidad institucional, asegurando que la suspensión mantenga su carácter excepcional y garantista, respetando los derechos fundamentales y la continuidad del Estado.

Palabras clave: suspensión presidencial, vacancia presidencial, presidencialismo, separación de poderes, Reglamento del Congreso.

I. INTRODUCCIÓN

La división de poderes se presenta como uno de los pilares esenciales del Estado Constitucional y Social de Derecho, concebida para garantizar que el ejercicio de la autoridad se mantenga dentro de los límites institucionales y en observancia de los principios jurídicos. Este principio

1 Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Federico Villareal. Magíster en Derecho Empresarial por la Universidad de Lima, año 2018. Doctor en Derecho por la Universidad San Ignacio de Loyola (USIL) y Máster en Derecho Parlamentario por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Secretario de Asuntos Interinstitucionales del Sindicato de Trabajadores del Congreso - Sitracon

2 Versión resumida del Trabajo de Fin de Máster presentado en la Universidad Complutense de Madrid.

busca impedir la concentración del poder, asegurar el equilibrio entre los órganos del Estado y preservar la autonomía funcional de cada uno, sin perder de vista la necesidad de un control recíproco. En tal sentido, se sostiene que toda actuación estatal debe orientarse a la protección de la dignidad humana, la legalidad y los derechos fundamentales, consolidando así un orden político sustentado en la transparencia, la racionalidad y la rendición de cuentas.

En el sistema peruano, la Presidencia de la República ocupa una posición central, al concentrar una importante cuota de poder político y representar a la nación, conforme al artículo 110 de la Constitución Política del Estado. Tal concentración implica que el cargo presidencial deba ejercerse con responsabilidad, integridad moral y solvencia política, dado que sus decisiones repercuten directamente en la estabilidad institucional, la gobernabilidad y el desarrollo del país. De ahí la importancia de contar con mecanismos constitucionales de control político que aseguren que el presidente actúe dentro de los límites establecidos por la ley y en consonancia con los principios del Estado de derecho.

Entre estos mecanismos, destacan la vacancia presidencial y la suspensión presidencial, reguladas en los artículos 113 y 114 de la Constitución, respectivamente. La vacancia implica la terminación definitiva del mandato del presidente por causas expresamente establecidas, como la incapacidad moral o física permanente, mientras que la suspensión constituye una medida provisional y excepcional, aplicable ante situaciones de incapacidad temporal. La correcta distinción entre ambas figuras resulta indispensable para evitar interpretaciones arbitrarias o el uso indebido de la suspensión como una vacancia encubierta, lo que podría socavar la estabilidad democrática y generar crisis institucionales.

El análisis evidencia que la suspensión presidencial carece de un desarrollo normativo específico, lo que ha generado vacíos legales y riesgos de aplicación discrecional. Ante esta carencia, se propone establecer una regulación clara y detallada que precise los procedimientos, plazos, requisitos y derechos de defensa, garantizando que la medida se aplique de forma transparente, razonable y conforme al debido proceso. Asimismo, se plantea que la moción de suspensión cuente con un número mínimo de firmas que refleje un respaldo político legítimo, y que su aprobación requiera el voto favorable de tres quintos del Congreso (60%), con el fin de evitar abusos y asegurar equilibrio entre control político y estabilidad institucional.

En conclusión, se sostiene que una regulación adecuada de la suspensión presidencial permitiría fortalecer el Estado de derecho, garantizar la seguridad jurídica y consolidar un sistema democrático más previsible, transparente y respetuoso de la Constitución, asegurando que los mecanismos de control político se utilicen de forma responsable y en defensa de la institucionalidad.

II. LA SUSPENSIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA

La teoría constitucional moderna encuentra sus raíces en la filosofía política expuesta por John Locke en su Segundo tratado sobre el gobierno civil (1690), donde se plantea que el poder político, por su tendencia natural a expandirse, debe estar sujeto a límites y controles. Locke sostuvo que la mejor manera de evitar el abuso del poder era a través del equilibrio de fuerzas, donde un poder contrarresta al otro. (2006, p. 86) Esta concepción dio origen a la idea fundamental de que ningún poder debe ser absoluto, sentando las bases del principio de división de poderes, que más tarde sería perfeccionado y difundido por Montesquieu.

En su obra *El espíritu de las leyes* (1748), Montesquieu estableció que todo Estado debía estructurarse sobre tres poderes bien diferenciados: el legislativo, encargado de formular las leyes; el ejecutivo, responsable de aplicarlas y velar por el cumplimiento del orden; y el judicial, encargado de impartir justicia de manera independiente. (1984, p. 143) El equilibrio entre estos

poderes —según Montesquieu— garantizaba la libertad política y la seguridad de los ciudadanos, evitando la concentración de poder en una sola autoridad. Su célebre afirmación, «el poder debe detener al poder», sintetiza la esencia del constitucionalismo liberal moderno.

No obstante, la concepción clásica de la división de poderes, entendida como una separación rígida e impenetrable, fue evolucionando con el tiempo. Las constituciones contemporáneas adoptaron una visión más dinámica e interdependiente, donde las funciones estatales pueden interactuar bajo ciertas condiciones y siempre por mandato constitucional. Un ejemplo de ello es la legislación delegada, que permite al Poder Legislativo transferir temporalmente al Ejecutivo la facultad de emitir normas con rango de ley en materias específicas. Este mecanismo refleja que, aunque los poderes deben mantenerse independientes, su cooperación puede fortalecer la eficiencia y el equilibrio del sistema democrático.

Tras la Segunda Guerra Mundial, las constituciones del mundo experimentaron una transformación profunda. Los abusos cometidos por los regímenes totalitarios llevaron a colocar al individuo en el centro del orden jurídico, desplazando la idea de un Estado omnipotente hacia una visión humanista del poder. Desde entonces, la dignidad humana pasó a ser el principio rector del constitucionalismo contemporáneo. En el caso peruano, este enfoque quedó consagrado en el artículo 1 de la Constitución de 1993, que reconoce a la persona humana como el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Bajo esta nueva perspectiva, la división de poderes deja de ser un fin autónomo para convertirse en un instrumento de garantía de los derechos fundamentales, orientado a proteger al individuo frente a posibles excesos del poder político. Como sostiene Giovanni Sartori, el equilibrio entre los poderes constituye una premisa esencial de la democracia moderna, concretando la máxima de que el poder solo puede ser limitado por otro poder. En consecuencia, cualquier intento de debilitar este principio socava los cimientos del Estado Constitucional y Social de Derecho. En palabras de John Rawls, «la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales» (1995, p.17); por tanto, ninguna ley puede considerarse legítima si no es justa, sin importar su eficiencia. En el caso peruano, la figura de la suspensión presidencial ha acompañado el desarrollo histórico de las constituciones como un mecanismo de control y equilibrio del poder ejecutivo. Su tratamiento normativo ha evolucionado con el tiempo, reflejando la madurez política del país y la necesidad de limitar el ejercicio presidencial cuando las circunstancias lo ameritan.

Las primeras constituciones —las de 1823, 1826 y 1828— no contemplaron esta figura, ya que el Perú se encontraba en un proceso de consolidación política e institucional. No fue sino hasta la Constitución de 1834 que se incorporó, por primera vez, el concepto de suspensión presidencial en su artículo 83. Esta disposición establecía que el ejercicio de la presidencia se suspendía por enfermedad temporal, por ponerse el presidente al mando de la fuerza pública o por ausentarse más de ocho leguas de la capital. Su inclusión marcó un punto de inflexión en la historia constitucional peruana, al reconocer la necesidad de un control temporal sobre la autoridad suprema.

Las constituciones posteriores —de 1839, 1856, 1860, 1920, 1933, 1979 y 1993— mantuvieron esta figura con variaciones en sus causas y procedimientos, reflejando la evolución del pensamiento político y jurídico del país. En particular, la Constitución de 1993, aún vigente, regula la suspensión presidencial en su artículo 114, que la admite en dos supuestos: incapacidad temporal declarada por el Congreso y sometimiento a proceso judicial conforme al artículo 117.

CUADRO N.º 1
La suspensión presidencial en la constitución histórica

Constitución	Regula la suspensión presidencial	Artículo
Constitución de 1823	No	-
Constitución de 1826	No	-
Constitución de 1828	No	-
Constitución de 1834	Si	Art. 83
Constitución de 1839	Si	Art. 85
Constitución de 1856	Si	Art. 88
Constitución de 1860	Si	Art. 93
Constitución de 1920	Si	Art. 118
Constitución de 1933	Si	Art. 145
Constitución de 1979	Si	Art. 207
Constitución de 1993	Si	Art. 114

Fuente y elaboración: del autor.

Esta evolución demuestra que la suspensión presidencial se ha consolidado como un instrumento de control constitucional, que busca preservar la legalidad y asegurar la continuidad del Estado sin permitir abusos del poder. A lo largo de la historia peruana, esta institución ha representado un medio eficaz para equilibrar la autoridad presidencial con la función fiscalizadora del Congreso, reafirmando el principio de que el poder debe estar siempre subordinado al derecho y a la Constitución.

En síntesis, tanto la evolución teórica del constitucionalismo moderno como la trayectoria histórica del Perú evidencian que la división de poderes y la suspensión presidencial no son simples formalidades jurídicas, sino garantías estructurales del Estado de Derecho, orientadas a proteger la democracia, la estabilidad institucional y la supremacía de la ley.

III. ¿VACÍO LEGISLATIVO, DESREGULACIÓN VOLUNTARIA O MUTACIÓN CONSTITUCIONAL?

El derecho parlamentario se presenta como un componente esencial del diseño político-constitucional del Estado, al servir de puente entre lo jurídico y lo político, garantizando que el ejercicio del poder se mantenga dentro del marco de la Constitución y en equilibrio con los principios democráticos. Antes de abordar su contenido, es necesario entender que el presidencialismo, como modelo de gobierno, no posee una única configuración. Siguiendo a Nohlen (2020, p. 130), pueden distinguirse diversas variantes, entre ellas el hiperpresidencialismo, que concentra amplios poderes en el Ejecutivo; el presidencialismo puro, de naturaleza equilibrada; y el presidencialismo atenuado o parlamentarizado, que incorpora mayores controles legislativos. Todos estos modelos comparten como rasgo común la centralidad de la figura presidencial, la cual, según Scheuerman, puede considerarse una «monarquía por elección», por su semejanza con los poderes concentrados de las antiguas monarquías europeas (2013, pp. 99 - 126).

El presidencialismo peruano forma parte de esta tradición, influenciada por la Constitución de los Estados Unidos y extendida por toda América Latina, como ha señalado Lijphart (1988, p. 5). En este contexto, el derecho parlamentario adquiere especial relevancia, pues regula las relaciones jurídicas entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, asegurando el funcionamiento del

sistema de frenos y contrapesos. Su existencia garantiza la estabilidad democrática, legitimando jurídicamente los actos políticos y preservando el equilibrio entre la autoridad presidencial y la función de control parlamentario.

Más allá de la discusión sobre si el derecho parlamentario debe considerarse una rama del derecho constitucional o una disciplina autónoma, siguiendo la posición de Delgado Guembes (2013, p. 34), se reconoce que su función esencial consiste en dotar de legalidad al ejercicio político, asegurando que las decisiones del Parlamento se encuentren dentro del marco del Estado de derecho. De este modo, se define como el conjunto de principios, normas y prácticas que regulan la organización, las competencias y el funcionamiento de los órganos legislativos, permitiendo la articulación efectiva entre los poderes del Estado y la representación plural de la sociedad.

Históricamente, el derecho parlamentario ha evolucionado junto con el constitucionalismo. En las democracias modernas, cumple la función de garantizar que el parlamento actúe como órgano deliberativo, legislativo y fiscalizador del Ejecutivo. Sus reglas fomentan la transparencia, la rendición de cuentas y la estabilidad institucional, pilares que aseguran la confianza ciudadana en el sistema político. En los sistemas presidencialistas, se enfoca en delimitar las facultades del Congreso frente al Ejecutivo, mientras que en los sistemas parlamentarios regula la relación con el primer ministro y los mecanismos de confianza y censura. En ambos modelos, opera como un mecanismo de mediación institucional que evita conflictos y fortalece la gobernabilidad.

Asimismo, el derecho parlamentario refuerza el principio de representación democrática, al permitir que las diversas corrientes políticas y los intereses sociales se expresen dentro del Parlamento mediante normas sobre la composición de las cámaras, los procedimientos legislativos y los derechos y deberes de los congresistas. Esto transforma al parlamento en un espacio de deliberación y consenso, donde se equilibran los intereses nacionales con los principios de justicia y participación ciudadana.

Frente a los desafíos contemporáneos —como la globalización, la digitalización del debate político y la necesidad de inclusión social— el derecho parlamentario enfrenta la tarea de modernizar sus mecanismos de actuación, optimizando la eficiencia legislativa sin sacrificar los valores democráticos. En síntesis, no se trata solo de un conjunto de normas que rigen la vida interna del Congreso, sino de un instrumento integrador del sistema político, que contribuye a la coherencia del orden constitucional, como sostienen Tarazona citando a Delgado Guembes (2016, p. 32).

En cuanto al Reglamento del Congreso peruano, destaca la observación de Delgado Guembes (2013, p. 40) sobre su continuidad histórica, que le ha permitido mantener su vigencia incluso tras golpes de Estado y rupturas institucionales. A lo largo de la historia, se identifican cuatro grandes etapas reglamentarias (1822-1853, 1853, 1988 y 1995). Sin embargo, pese a coexistir con constituciones que reconocen expresamente la suspensión presidencial, ningún reglamento ha incorporado su desarrollo normativo.

Esta omisión se explica, en primer lugar, por la falta de necesidad práctica, ya que no se registraron solicitudes formales de suspensión en la historia parlamentaria. En segundo lugar, responde a la aplicación directa de la Constitución ante eventuales crisis, que ha suplido la ausencia reglamentaria. No obstante, se reconoce que una regulación específica otorgaría mayor legitimidad y seguridad jurídica a los procesos de suspensión, al establecer garantías procedimentales y asegurar el debido proceso parlamentario, tal como ha señalado el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, especialmente en el caso Tineo Cabrera (Exp. 00156-2012-PH/TC).

El derecho parlamentario actúa como un eje articulador del sistema constitucional, al garantizar la interacción equilibrada entre los poderes del Estado, legitimar jurídicamente el ejercicio político

y ofrecer mecanismos institucionales de control que preservan la estabilidad y la democracia. Su desarrollo y actualización permanente resultan indispensables para consolidar un Estado Constitucional moderno, transparente y respetuoso de la supremacía constitucional.

IV. PARÁMETROS PARA SU REGULACIÓN EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

La regulación de la suspensión presidencial es indispensable para un control político eficaz y proporcional en el Estado Constitucional y Social de Derecho. Dado que el Poder Ejecutivo concentra una cuota significativa de autoridad en el diseño peruano, el Parlamento debe operar como contrapeso no solo legislando, sino fiscalizando según Villavicencio (2014, p. 200). En esa lógica, la suspensión prevista en el artículo 114 de la Constitución es expresión del control parlamentario y necesita desarrollo procedimental para evitar incertidumbre y arbitrariedad.

El presidencialismo peruano ubica al jefe de Estado en el vértice de la conducción política y administrativa (artículo 118), con herramientas intensas como la disolución del Congreso bajo causales tasadas (artículo 134). Esa densidad competencial exige controles firmes y reglas conocidas: el sufragio legitima el acceso, pero el respeto al orden constitucional legitima el ejercicio. De allí que la vacancia (artículo 113) y la suspensión (artículo 114) constituyan instrumentos complementarios: la primera, sancionatoria y definitiva; la segunda, temporal y excepcional afirma Ferrero (2025, pp. 35-36).

La naturaleza de la suspensión es cautelar o instrumental. No sanciona, limita provisoriamente el ejercicio del cargo por un tiempo determinado y bajo causales constitucionales, tras lo cual corresponde o bien restituir al presidente o, si persiste una causa irreversible, activar otras consecuencias. Equipararla a la vacancia es un error teleológico y funcional: la vacancia es una sanción política que extingue el mandato; la suspensión es un mecanismo preventivo para salvaguardar el funcionamiento regular del Estado y su continuidad.

El artículo 114 acota dos supuestos: a) incapacidad temporal del presidente declarada por el Congreso; y b) sometimiento a proceso judicial conforme al artículo 117. En el primer caso, la lógica del retorno excluye la llamada «incapacidad moral permanente», pues tal juicio político —como subraya la doctrina— no admite reversión; la hipótesis compatible con la temporalidad es la incapacidad física u otra situación objetivamente transitoria. En el segundo, la suspensión opera mientras dure el proceso por conductas excepcionalmente habilitadas (impedir elecciones, disolver ilegítimamente el Congreso, afectar órganos del sistema electoral), lo que confirma su carácter estrictamente cautelar.

Toda regulación debe resguardar los derechos fundamentales de naturaleza procesal del presidente. En un Estado constitucional, el respeto de tales derechos es un imperativo frente a posibles afectaciones provenientes tanto del Estado como de particulares, con dimensión subjetiva y objetiva, según ha sostenido el Tribunal Constitucional (STC 01643-2014-PA/TC). El procedimiento parlamentario, aunque no idéntico al judicial, debe garantizar defensa efectiva, contradicción, publicidad, motivación y plazos razonables, adecuando la intensidad de las garantías a la naturaleza política del trámite.

Asimismo, como afirma Barranco la separación de poderes busca, ante todo, resguardar los derechos esenciales del ser humano. La autoridad política no se legitima únicamente por el voto ciudadano, sino también por su compromiso efectivo con la protección y promoción de esos derechos en el ejercicio del gobierno (2009, p. 12).

Sobre esa base, se propone incorporar en el Reglamento del Congreso un cauce expreso para la suspensión. Primero, añadir un inciso g) al artículo 68 que tipifique como moción de orden del día la «proposición de suspensión del ejercicio de la Presidencia de la República» conforme al artículo 114. Segundo, crear un artículo 89-B que establezca reglas específicas, con remisión supletoria al 89-A (vacancia) en lo pertinente.

Los elementos centrales del procedimiento serían: (i) legitimación reforzada para proponer, mediante moción firmada por no menos del quince por ciento del número legal de congresistas, con fundamentos de hecho y de derecho y anexos probatorios; (ii) umbral de admisión de treinta por ciento del número legal de congresistas, adecuado a la naturaleza provisional del instituto; (iii) debate y defensa del presidente, personal o por abogado, en un marco temporal similar al del 89-A, con posibilidad de fijar plazos abreviados cuando la urgencia institucional lo justifique; (iv) quórum de aprobación de tres quintos del número legal (60%), suficiente para otorgar legitimidad sin convertir la medida en un instrumento de desestabilización; (v) publicación inmediata en el diario oficial y eficacia desde su notificación o día siguiente; y (vi) plazo máximo de un año, tras el cual la suspensión decae y el presidente reasume de pleno derecho, salvo decisión ulterior conforme a derecho.

El límite temporal es decisivo: sin él, la suspensión devendría vacancia encubierta, vulnerando el principio de legalidad y desvirtuando la nítida distinción entre instituto cautelar y sanción definitiva. Con reglas claras sobre firmas, admisión, defensa, quórum, publicación y plazo, el sistema ganaría seguridad jurídica, proporcionalidad y estabilidad. Se concreta así un control político idóneo que protege la integridad del orden democrático sin sacrificar derechos fundamentales ni gobernabilidad.

En suma, una regulación de la suspensión presidencial alinea el control parlamentario con la finalidad constitucional: evita arbitrariedad, preserva la continuidad institucional y delimita respuestas ante crisis sin romper la legitimidad democrática.

V. CONCLUSIONES

La división de poderes es un pilar del Estado Constitucional y Social de Derecho, garantizando que el ejercicio del poder se someta a la razón, al derecho y al control político, con la dignidad humana como principio fundamental.

En el sistema constitucional peruano, la Presidencia de la República concentra el poder político necesario para gobernar, mientras el Congreso ejerce la función de fiscalización y control, asegurando el equilibrio institucional.

Las instituciones de control político —vacancia presidencial (Art. 113) y suspensión presidencial (Art. 114)— facultan al Congreso a cesar al presidente de forma definitiva o temporal, según la naturaleza de la incapacidad.

La suspensión presidencial carece de desarrollo normativo específico, por lo que se requiere una regulación clara que defina su procedimiento, plazos, votos necesarios y efectos, evitando interpretaciones arbitrarias que afecten la estabilidad política.

VI. REFERENCIAS

- BARRANCO, María del Carmen
2009 *Teoría del Derecho y Derechos Fundamentales*, Lima: Editorial Palestra, 1.^a edición.
- DELGADO-GUEMBES, César
2009 *Teoría de las fuentes del derecho parlamentario*.
<https://cdelgadoguembes.com/teoria-de-las-fuentes-del-derecho-parlamentario-peru/>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia del 8 de agosto de 2012 recaída en el Expediente 00156-2012-PH/TC. Fundamentos 2 al 74.

https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2482_00156_2012_hc_tineo_cabrera.pdf

FERRERO COSTA, Raúl

2015 *El Control Constitucional del Poder*. Lima: Instituto Pacífico S.A.C.

LIJPHARD, Arend

1988 «Democratización y modelos democráticos alternativos». *Presidencialismo vs. Parlamentarismo. Consejo para la consolidación de la democracia*. Universidad de Buenos Aires.

LOCKE, Jhon

2006 *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Mellizo, Carlos (traductor). Madrid: Tecnos Editorial.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Barón de

1984 *El Espíritu de las Leyes*, Buenos Aires: Orbis.

NOHLEN, Dieter y GARRIDO, Antonio

2020 *Presidencialismo comparado: América Latina*. Revista del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales n.º 53. Madrid: Ministerio de la Presidencia.
<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2022-06/a-894-recp-53-20presidencialismo.pdf>

SCHEUERMAN, William

2013 «American Kingship? Monarchical origins of modern presidentialism». *Revista Latinoamericana de Política comparada - CELAEP*, Vol. 7.

RAWLS John

1995 *Teoría de la Justicia*, México: Fondo de Cultura Económica, 2.^{da} Edición.

TARAZONA PALMA, Roberto

2016 «Fundamentos generales del derecho parlamentario». *Cuadernos de Capacitación Parlamentaria - Derecho Parlamentario*. Lima: Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia de fecha 14 de agosto de 2018, recaída en el Exp. n.º 01643-2014-PA/TC.

VILLAVICENCIO RIVERA Mónica Sheila

2014 *El Control Político en el Congreso de la República. Las Comisiones Investigadoras*. Tesis para optar el grado académico de maestro en Derecho Constitucional, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.



Yimy Raynaga Alvarado¹

ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CIUDADANA EN EL PERÚ

SUMARIO:

I. Introducción.- II. Definiciones.- III. Iniciativa legislativa comparada.- IV. Desarrollo y procedimiento en el Perú.- V. Reflexiones a manera de conclusión. - VI. Bibliografía.

Palabras clave: Iniciativa legislativa, representación política, Congreso, ciudadanía responsable.

I. INTRODUCCIÓN

La iniciativa legislativa ciudadana es la versión más democrática que puede haber debido a que expresa de manera más prístina la voluntad de la ciudadanía, sin ambages e intermediarios, sin interpretación por parte de los legisladores que integran lo que de ordinario se llama *la conciencia y las virtudes del legislador*; y sin las agregaciones intermedias que son protagonizadas por los grupos de presión y los partidos políticos, que, dicho sea de paso, son válidas, necesarias y propias de una democracia representativa.

Sin duda estamos frente a una institución propia de las democracias directas que, por su diseño constitucional, convive con las democracias representativas con dificultades y desventajas que no corresponde desarrollar en este artículo. La iniciativa legislativa en puridad y en *strictu sensu* se refiere a la potestas con que cuentan determinados sujetos legitimados constitucionalmente para echar a andar la vía o *iter* procesal legislativa. Así, Eliseo Muro Ruiz² refiere de la iniciativa legislativa lo siguiente:

Como su raíz etimológica lo indica (*initium*), este acto jurídico legislativo consiste en la facultad que gozan ciertos funcionarios y órganos constitucionales del Estado para exponer un texto normativo en el Congreso de la Unión o en los Congresos estatales con el fin de seguir un procedimiento constitucional para aprobar una ley.

1 Polítologo por la Universidad Nacional Federico Villarreal, magíster en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú y bachiller en derecho por la Universidad San Martín de Porres. Cuenta con 28 años de servicio en el Congreso de la República y actualmente es especialista parlamentario en la Oficina de Participación Ciudadana.

2 Muro Ruiz, Eliseo. *Algunos elementos de Técnica Legislativa*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México. 2006. Pág. 45.

Es decir, es la varita mágica con que cuentan determinadas personas naturales, autoridades y personas jurídicas (instituciones) para objetivar un problema social, convertirlo en un problema político e integrarlo al sistema político en forma de demanda (*input*), específicamente en la agenda política y concretamente en la institución parlamentaria, que en mérito a su naturaleza bifronte la integra y somete a la dinámica del proceso político-institucional junto con las demás iniciativas políticas.

Uno de estos sujetos legitimados que goza de esta potestad es la ciudadanía, entendida como un conglomerado, y que para su objetivación y materialización requiere de la conformación de voluntad ciudadana, es decir, la agregación de varias voluntades individuales en torno a un problema social que, desde su punto de vista, requiere ser abordado y solucionado a través de una decisión de carácter legislativo, en el Congreso de la República.

En este contexto, cabe la pregunta: ¿y cuántas voluntades se requiere?, Preliminarmente señalaremos que en términos generales no existe un baremo determinado, sin embargo, se desprenden algunos criterios como los que equiparan o que tienen como referencia una cantidad similar a la que se requiere para elegir parlamentarios o representantes en las cámaras, de tal suerte que exista un parecido entre estas, a fin de equipararles igual legitimidad.

II. DEFINICIONES

En términos específicos la iniciativa legislativa ciudadana es aquella potestad, que se traduce en el derecho que la Constitución Política³ les otorga a los ciudadanos para presentar una iniciativa legislativa o proyecto de ley ante el Congreso de la República, y, a partir del 2026, ante la Cámara de Diputados, con la finalidad de iniciar el procedimiento legislativo, con la expectativa de que se pueda convertir en norma vinculante (Ley).

En este sentido, la presentación de una iniciativa legislativa ciudadana es el acto que desencadena una reacción ordenada para integrar y expedir una norma jurídica, con la particularidad que el impulso legislativo proviene directamente de la ciudadanía organizada de acuerdo con la ley.

III. LA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPARADA (EUROPA Y AMÉRICA LATINA)

La iniciativa legislativa ciudadana en la actualidad está reconocida y articulada por la mayoría de los países democráticos del mundo, debemos suponer, como una respuesta a la crisis de la representación política y a la pugna que da entre los *participacionistas* y los defensores de la representación política tradicional. Lo cierto es que representa una válvula alternativa y en muchos casos de escape cuando la representación política de un país cierra las puertas a determinadas demandas de la población.

En Latinoamérica la mayoría de las constituciones políticas contemplan la iniciativa legislativa ciudadana como un mecanismo más para integrar iniciativas legislativas en el proceso legislativo. Llama la atención el caso de Bolivia, donde la potestad ciudadana está reconocida a nivel

3 «Artículo 107. El presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes». Párrafo modificado por el artículo 1 de la Ley 31988, Ley de Reforma Constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú. Entra en vigor a partir de las próximas elecciones generales, cuyo texto es el siguiente: «Artículo 107. El presidente de la República y los diputados tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley».

constitucional y reglamentario⁴, pero no se exige un número mínimo de firmas de la población para presentar la iniciativa ciudadana. Tan sólo el proyecto de ley debe ser dirigido a la presidencia de dicha Cámara de Diputados, desde donde es enviado a las comisiones correspondientes de la cámara para su análisis y aprobación inicial. Si el proyecto de ley es aprobado por la comisión, se remite a la Asamblea Legislativa Plurinacional para su consideración y debate.

En otros países se exige un porcentaje mínimo de adherencias en torno a la iniciativa legislativa ciudadana. Desde el 0.1 % o el 0.3 % del electorado exigidos por Venezuela y Perú respectivamente, hasta el 5 % exigido en Colombia, o el 25 % que se exige en Uruguay, tratándose de iniciativas ciudadanas de reforma constitucional. (Ver cuadro n° 1)

CUADRO N.º 1
Iniciativa legislativa ciudadana en latinoamérica

Estado Miembro	Población	Firmas requeridas
ARGENTINA	47 067 641	502 062 -1,5 % del padrón electoral nacional con representación en seis o más distritos
BOLIVIA	12 581 843	Cualquier ciudadano. Sin desarrollo Art. 162.I Constitución Política del Estado (CPE)
BRASIL	212 812 405	1 % del electorado nacional distribuido en 5 o más estados, con al menos 0,3% en cada uno.
CHILE	19 859 921	No regulado
COLOMBIA	53 425 635	1 811 363 (5 %) del censo electoral nacional
ECUADOR	18 289 896	130 266 - 0,25 % del registro electoral (jurisdicción correspondiente)
PARAGUAY	7 013 078	100 000 - 2 % del padrón electoral nacional
PERÚ	345 76 675	70 125 - 0,3 % del padrón electoral nacional
URUGUAY	3 384 688	655 198 – 25 % de padrón electoral (Derecho de iniciativa constitucional)
VENEZUELA	28 516 896	20 000 – 0,1 % del registro electoral nacional

Fuente: elaboración propia, en base a la legislación y registros electorales.

En el caso de los países de Europa existe un criterio más uniforme para establecer el porcentaje de firmas requeridas para presentar una iniciativa legislativa ciudadana, que va en su gran mayoría entre 0.1 % al 2.0 % de la población, con la excepción de iniciativas de referéndum, como es el caso de Eslovenia, donde que se pide el 6.48 de la población (Ver cuadro n.º 2).

4 Reglamento General de la Cámara de Diputados. «Artículo 116º. La potestad legislativa en la Cámara de Diputados se ejerce mediante Proyectos de Ley presentados por: a) Iniciativa ciudadana presentada ante la Asamblea Legislativa Plurinacional y derivada por su presidenta o presidente ante la Cámara de Diputados, luego de cumplidos los procedimientos de Ley...».

CUADRO N.º 2
Número mínimo de firmantes por estado miembro

Estado Miembro	Población	Firmas requeridas
AUSTRIA	8 316 487	100 000 - 1,20 % de la población
ALEMANIA	10 738 753	1/6 (16,66 %) del electorado
HUNGRÍA	10 066 158	50 000 - 0,49 % de la población Iniciativa Referéndum: 200 000 - 1,98 % de la población
ITALIA	59 131 287	50 000 - 0,084 % de la población
LETONIA	2 281 305	1/10 (10 %) del electorado
LITUANIA	3 373 991	50 000 - 1,48 % de la población
POLONIA	38 116 486	100 000 - 0,26 % de la población
PORTUGAL	10 599 095	35 000 - 0,33 % de la población
RUMANIA	21 565 119	100 000 - 0,46 % de la población
ESLOVAQUIA	5 396 168	Iniciativa Referéndum: 350 000 - 6,48 % de la población
ESLOVENIA	2 013 597	PLI: 5 000 - 0,24 % de la población Iniciativa Referéndum: 40 000 - 1,98 % de la población Iniciativa para rectificación de la Constitución: 30 000 - 1,48 % de la población
ESPAÑA	45 116 894	500 000 - 1,10 % de la población
HOLANDA	16 372 715	40 000 - 0,24% de la población
REINO UNIDO	60 587 300	No se requieren firmas

Fuente: estudio comparativo de la situación legal en los Estados Miembros de la Unión Europea previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE. Teresa Freixes y Eva-Maria Poptcheva. *Pliegos de Yuste*⁵.

IV. DESARROLLO Y PROCEDIMIENTO EN EL PERÚ

En los anales de la institucionalización mundial del parlamento hay que anotar que la función de control político⁶ precede a la función legislativa, y que esta tiene sus orígenes en con la consolidación del derecho de petición en el Parlamento inglés en 1340⁷. Desde entonces, ha transcurrido mucho tiempo para que esa prerrogativa se les dé también a los ciudadanos. Sin embargo, existen países democráticos que todavía no otorgan ese poder a los ciudadanos como es el caso de EE.UU., donde no cuentan con el derecho directo de presentar iniciativas legislativas a nivel federal. Algunos estados sí lo permiten en su interior, como es el caso de California, Oregón y Colorado.

5 Freixes, Teresa y Poptcheva, Eva-Maria. «Iniciativa Legislativa Popular: estudio comparativo de la situación legal en los Estados Miembros de la Unión Europea previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE». *Pliegos de Yuste* n.º 9 -10, 2009.

6 Pasquino, Gianfranco. *Parlamento y Representación en Nuevo curso de Ciencia Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2011, Pág. 196.

7 Pellet Lastra, Arturo: *El poder parlamentario*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1995, Pág. 22.

En el caso del Perú, si bien es cierto que, desde los inicios de la república, los parlamentarios cuentan con derecho a la iniciativa legislativa. Así, el Reglamento del Primer Congreso Constituyente democrático de 1823 lo contempla formalmente por primera vez, en el Capítulo VI, referido a las «proposiciones», constituyendo el primer antecedente de las iniciativas legislativas en el Perú.

CAPÍTULO VI
De las proposiciones

- Art. I. El Diputado que haga alguna proposición lo propondrá por escrito con precisión y claridad en los términos en que quisiese fuese aprobada, anteponiendo sumariamente las razones en que la funda.
- Art. II. Al pie de ella firmará, poniendo la fecha en que la presenta.
- Art. III. El secretario, a quien se le entrega la proposición, la rubricará y expresará con un número puesto al margen el orden en que la recibió entre otras presentadas el mismo día, quedándose el Diputado con un duplicado.
- Art. IV. Cada proposición se leerá tres veces en otras sesiones distintas antes de admitirse a discusión; a no ser que la urgencia del asunto, o la facilidad de su resolución obliguen a proceder de otra manera a juicio del Congreso.
- Art. V. Las proposiciones serán admitidas a discusión en el mismo orden en que se hubieren presentados, con la excepción que indica el artículo anterior.
- Art. VI. Una proposición desechada podrá modificarse, lo que se hará por escrito; en cuyo caso se votará, si es o no admisible a discusión.
- Art. VII. Una proposición discutida o aprobada podrá admitir adiciones que se harán por escrito, procediendo con ellas como si fueran nuevas proposiciones.
- Art. VIII. Toda proposición interesante pasará a la comisión respectiva.
-

Y el primer referente constitucional lo encontramos en la Constitución de 1823, en cuyo capítulo IV de la sección segunda referido a la formación y la promulgación de las leyes, les otorga a los representantes el derecho a la iniciativa legislativa, con una particularidad específica, solo a ellos.

Artículo 61°. Sólo a los representantes en Congreso compete la iniciativa de las leyes.

Artículo 62°. El Reglamento de Debates determinará la forma, intervalos y modo de proceder en la discusión de las proposiciones que se presentaren por los Diputados.

Desde entonces, a través del devenir constitucional, se ha ampliado este derecho a otros sujetos políticos relevantes como el presidente de la República⁸ 11 años después, en la Constitución de 1834.

⁸ Forno Flórez, Giovanni. «La iniciativa legislativa ciudadana en el Perú», en revista *Cuadernos Parlamentarios* n.º 16. Centro de Capacitación y Estudios Parlamentario. Congreso de la República. Lima, 2015. *Ibid.*

Y así, después de casi dos siglos, recién en la Constitución Política de 1993 se otorga la potestad de la iniciativa legislativa a los ciudadanos, junto con otros 16 sujetos legitimados constitucionalmente como son los congresistas, el presidente de la República, las instituciones públicas autónomas (Poder Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, Banco Central de Reserva, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y Tribunal Constitucional), los gobiernos subnacionales (gobiernos regionales y las municipalidades) y los colegios profesionales.

En la actualidad, el marco constitucional y reglamentario de la iniciativa legislativa ciudadana se encuentra en el artículo 107 de la Constitución Política.

Artículo 107. El Presidente de la República y los diputados tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales.

Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley (énfasis añadido).

Desarrollado en la Ley 26300 promulgada en 1994, y sus modificatorias. Giovanni Forno⁹ hace una breve referencia a los requisitos de la iniciativa, las condiciones, las obligaciones que le caben al Congreso y los derechos que le asisten al ciudadano en sede parlamentaria.

V. ANÁLISIS DEL USO DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN EL PERÚ

Desde la vigencia de la norma reglamentada, es decir, desde 1995 a la fecha (5 de mayo 2025), se han registrado siete periodos legislativos en 30 años. Durante ese lapso se han presentado 33 iniciativas legislativas¹⁰, siendo el periodo comprendido entre el 2001 y el 2006 con mayor número de iniciativas (11 iniciativas en total).

De las iniciativas legislativas presentadas, lograron convertirse en ley 8 iniciativas¹¹, representando un significativo 24 %. Sin embargo, llama la atención que 12 proyectos de ley, es decir el 36 % de iniciativas legislativas ciudadanas, ni siquiera tuvieron la oportunidad de ser debatidas en comisiones, es decir, no tuvieron dictamen alguno, que sumados a los que cuentan con dictamen, pero que no se debatieron en el Pleno. La cifra se incrementa a 17 proyectos, el 51 %. Lo que en buena cuenta permite afirmar que más del 50 % de iniciativas legislativas ciudadanas no tuvieron mayor trascendencia en el Parlamento, más que superar el trámite administrativo interno hasta la etapa de Comisiones.

9 Ver Anexo 1. Iniciativas legislativas ciudadanas durante el periodo 1995-20025.

Ver Anexo 2. Iniciativas legislativas ciudadanas convertidas en ley durante el periodo 1995-2025.

10 Ver Anexo 1. Iniciativas legislativas ciudadanas durante el periodo 1995-20025.

11 Ver Anexo 2. Iniciativas legislativas ciudadanas convertidas en ley durante el periodo 1995-2025.

CUADRO N.º 3
Incidencia de las iniciativas legislativas ciudadanas
1995 – 2025

Período	Congreso	Poder Ejecutivo	Iniciativa Ciudadana	Otros	Total	% de Total	Iniciativas Aprobadas
1995-2000	5,231	427	0	149	5,807	-	0
2000-2001	1,734	179	1	52	1,966	0,51 %	1
2001-2006	13,653	818	11	359	14,841	0,07 %	3
2006-2011	3,740	796	9	364	4,911	0,22 %	1
2011-2016	4,324	475	6	205	5,010	0,12 %	3
2016-2021	7452	441	3	209	8,104	0,04 %	0
2021-2026 ¹²	10243	378	3	533	11,157	0,03 %	0

Autor: elaboración propia.

Fuente: página web del Congreso. Registro de proyectos de ley por periodo legislativo.

VI. REFLEXIONES A MANERA DE CONCLUSIÓN

Se puede afirmar que la iniciativa legislativa ciudadana es un gran avance en la consolidación de los derechos civiles y políticos de las personas y, específicamente, en la participación de la ciudadanía en la dinámica del proceso legislativo. Es lo que en su momento fue el paso del súbdito al ciudadano en la representación política, y lo que en estos tiempos sería el paso del ciudadano al ciudadano responsable en la democracia semidirecta o participativa, donde el nuevo protagonista es el ciudadano responsable, que además de las condiciones democráticas subyacentes ahora también exige transparencia, rendición de cuentas; controla, es decir exige responsabilidades, castiga o premia con la reelección, renueva por tercios y participa en la toma de decisiones y espera de sus representantes que sean más sensibles y responsivos con sus expectativas.

De la evidencia empírica se desprende el reducido uso de la iniciativa legislativa ciudadana, como medio para ingresar un proyecto de ley en el Parlamento. En 31 años de vigencia de esta potestad ciudadana, se ha usado en 35 oportunidades, lo que representa en promedio aproximadamente 0.15% de todas las iniciativas legislativas presentadas, es decir, menos del 1%. Situación que amerita la reflexión sobre el futuro o las perspectivas de las iniciativas legislativas ciudadanas en nuestro sistema democrático. En tal sentido, se puede señalar en primer lugar, el valor de la reforma en favor de la democratización de la participación ciudadana en el quehacer legislativo, consolidando las facetas de la democracia participativa, que bien es escasa, pero representa la opción siempre abierta, disponible y articulable por la ciudadanía de manera autónoma, cuando considere que no es suficiente o no es posible o no encuentre que se articulen sus demandas través de sus representantes de forma usual o tradicional.

Es segundo lugar, si la cantidad de las iniciativas legislativas ciudadanas es baja, la aprobación de esta es mucho más baja aún, de las 35 iniciativas presentadas tan solo se convirtieron en ley ocho iniciativas. Asunto que no debería preocupar porque el promedio de proyectos de ley convertidos en norma es similar. Lo que sí preocupa es que la gran mayoría de estos proyectos no tuvieron la oportunidad siquiera de ser considerados en la agenda del Pleno del Congreso, o

12 Al 14 de mayo de 2005.

peor aún, ni siquiera tuvieron la oportunidad de ser debatidos en las sesiones de las comisiones ordinarias por no contar con un dictamen. Lo que nos hace pensar en la necesidad de impulsar reformas que le otorguen vitalidad y presencia de las iniciativas legislativas ciudadanas al interior del procedimiento legislativo, como, por ejemplo:

La calificación de «urgente», similar a los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo, esta vez por tratarse de iniciativa que procede directamente y de forma prístina del soberano popular, sin intermediarios e interpretaciones. De esa manera al interior de la comisión sus presidentes no tendrán reparos en dictaminarlos y agendarlos para el debate¹³.

Brindar la posibilidad para los ciudadanos puedan saltar el filtro de las comisiones ordinarias y puedan lograr que el proyecto de iniciativa legislativa ciudadana sea visto directamente en el Pleno del Congreso, como si de una dispensa del trámite de comisiones se tratase (Caso Reino Unido). Exigiendo para ello la presentación de una mayor cantidad de firmas equivalentes a las que se requieren, en proporción para la formación de la voluntad parlamentaria en la aprobación de un dictamen en comisiones ordinarias, que en promedio podría ir en torno al 3.0 % al 6.0 % de la población electoral.

Esta situación, es decir, de escasa presencia o de uso de la iniciativa legislativa ciudadana en el quehacer legislativo, ¿representa un menoscabo en la participación ciudadana o en el mecanismo de democracia directa? Se puede decir que no, debido a que la participación ciudadana complementa la democracia representativa, no busca remplazarla. En este aspecto, representa una opción más, disponible a ser usados por la ciudadanía cuando sienta la necesidad de hacerlo. El que no sea usado intensivamente no necesariamente implica que no funcione, podría ser que simplemente no haya necesidad de usarlo, porque los otros medios disponibles resultan más eficientes.

En tal sentido, si de reforzar la institución se trata, como ya se ha mencionado, se debe brindar incentivos para lograr el asertividad del proyecto, de tal forma que tenga la posibilidad de ser debatido o en pleno de la comisión o en las sesiones plenarias del Congreso.

Y por el lado de la ciudadanía se deben considerar algunas condiciones preexistentes como:

La cultura política del ciudadano que no es proclive a involucrarse o a expresarse colectivamente, ya sea por desconfianza a los demás actores o por un individualismo acentuado, que le impide ubicarse cómodamente en posiciones intermedias. Situación que tiene su correlato en la ausencia organizaciones sociales colectivas de carácter consiste que permitan las expresiones de promotores con protagonismo suficiente para impulsar ideas en la arena social que movilicen a la población.

Se suma a ello que la cultura política preexistente de los ciudadanos de carácter tradicional encuentra a menudo un camino de contraposición a los valores propias de la democracia, que implican entre otros aspectos, la tolerancia, la transparencia, la pluralidad y el principio de la mayoría, lo que ocasiona a menudo desencuentros y frustraciones en el camino del impulso de ideas colectivas para su integración en el proceso legislativo.

En tal sentido, queda una vía pendiente para afianzar y desarrollar: la cultura política democrática del ciudadano para lograr una concordancia y fácil coexistencia entre los valores políticos propugnados por la sociedad y los valores y principios objetivados por la democracia en las instituciones del Estado.

13 Debido a que el plazo de 120 días que tiene el Congreso para dictaminarlos, no se cumple por no precisarse las responsabilidades en las diferentes fases del proceso legislativo. Ley 26300, Ley de control y participación ciudadana.

VII. BIBLIOGRAFÍA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

1993 Edición del Congreso de la República de abril de 2025

MURO RUIZ, Eliseo

2006 *Algunos elementos de Técnica Legislativa*. Universidad Autónoma de México.

CÁMARA DE DIPUTADOS DE BOLIVIA

2014 *Reglamento General*. La Paz: Secretaría General de la Cámara.
chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://diputados.gob.bo/wp-content/uploads/2022/02/reglamento-camaraok.pdf

FORNO FLÓREZ, Giovanni

2015 «La iniciativa legislativa ciudadana en el Perú», en revista *Cuadernos Parlamentarios n.º 16*. Lima: Centro de Capacitación y Estudios Parlamentario. Congreso de la Republica.

FREIXES, Teresa y POPTCHEVA, Eva-Maria

2009 «Iniciativa Legislativa Popular: estudio comparativo de la situación legal en los Estados Miembros de la Unión Europea previsión de su futuro desarrollo a nivel de la UE», en *Pliegos de Yuste*, n.º 9 -10.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3070814>

PASQUINO, Gianfranco

2011 «Parlamento y Representación» en *Nuevo curso de Ciencia Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://fundamentoscpuba.wordpress.com/wp-content/uploads/2020/05/pasquino-gianfranco.-2011.-nuevo-curso-de-ciencia-polc3adtica.pdf

PELLET LASTRA, Arturo

1995 *El poder parlamentario*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

ANEXO N.º 1

Iniciativas ciudadanas legislativas ciudadanas presentadas 1995 -2025

	#	Proyecto	Estado	Fecha de presentación	TÍTULO DEL PROYECTO
2000-2001	1	380	Publicado <i>El Peruano</i>	11/09/2000	DEROGA D.L.25882 SOBRE PROCESO PRIVATIZACION DE PUERTOS ENAPU.
2001-2006	2	14555	Dictamen negativo	14/06/2006	SOMETER A REFERÉNDUM EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO-ALCA.
	3	14295	En comisión	16/01/2006	EDUCACIÓN: SUPERIOR/INSTITUTOS, ESCUELAS SUPERIORES Y OTROS.
	4	13108	Dictamen	30/05/2005	LEY DE DERECHOS Y OBLIGACIONES DE USUARIOS EN LOS SERVICIOS DE SALUD.
	5	11282	En comisión	27/08/2004	EXPROPIACIÓN SECTORES PARQUE ARQUEOLÓGICO SAQSAYWAMAN.
	6	9399	Publicado <i>El Peruano</i>	13/01/2004	LEY DE RADIO Y TELEVISIÓN.
	7	6100	Archivo	24/03/2003	REFORMA CONST. QUE MODIF. LOS ARTS. SOBRE LA DIGNIDAD DE LA PERSONA HUMANA.
	8	5211	Rechazado de Plano	10/01/2003	CONSTITUCIÓN: 1993, NULIDAD/1979, VIGENCIA.
	9	3539	En comisión	09/08/2002	POTABLE, ALCANT.DEFENSA DE EMPRESAS PRESTADORAS DE AGUA.
	10	3534	Archivo	09/08/2002	RESTABLECE LA CONSTITUCIÓN DE1979.
	11	2879	Publicado <i>El Peruano</i>	15/05/2002	SE EXCLUYE DEL PROCESO DE PROM. DE LA INVERSIÓN PRIVADA A PETROPERÚ.
	12	864	Publicado <i>El Peruano</i>	01/10/2001	DEVOLUCIÓN DINERO TRABAJADORES QUE CONTRIBUYERON CON FONAVI.
2006-2011	13	4707	En comisión	07/03/2011	LEY GENERAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.
	14	3771	Archivo	23/12/2009	REFORMA CONST. QUE REGULA LA RENOVACIÓN PARCIAL DEL CONGRESO E INSTAURA EL VOTO FACULTATIVO.
	15	3664	Dictamen Negativo	13/11/2009	ENERGÉTICA/SOBERANÍA MARITIMO PORTUARIA.
	16	3663	En comisión	13/11/2009	FOMENTO Y PROMOCIÓN DE MERCADOS CAMPESINOS.
	17	3572	En comisión	14/10/2009	/MERCADOS PÚBLICOS SE REVIER-TAN A LA PROPIEDAD MUNICIPAL.

	#	Proyecto	Estado	Fecha de presentación	TÍTULO DEL PROYECTO
	18	3382	En comisión	24/07/2009	ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA/MEJORA EN LA FORMACIÓN DE ABOGADOS.
	19	3342	En comisión	17/06/2009	REFORMA CONST. 2°,7°,11°,17° Y OTROS SOBRE DEMOCRACIA DIRECTA.
	20	2150	Publicado <i>El Peruano</i>	27/02/2008	UNIVERSALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y ASEGURAMIENTO EN SALUD
	21	1267	Orden del Día	07/05/2007	COOPERATIVA: TRABAJO / INCLUIR SOCIOS EN PARTICIPACIÓN DE UTILIDADES.
2011-2016	22	4666	Publicado <i>El Peruano</i>	08/07/2015	LEY QUE PENALIZA EL MALTRATO DE ANIMALES DOMÉSTICOS Y ANIMALES SILVESTRES EN CAUTIVERIO.
	23	4630	Presentado	22/06/2015	CAPITALIZACIÓN E INTEGRACIÓN DE PETROPERÚ / GARANTIZA LA SOBERANÍA ENERGÉTICA DEL PERÚ.
	24	3839	Dictamen Negativo	26/09/2014	LEY QUE DESPENALIZA EL ABORTO EN LOS CASOS DE EMBARAZOS A CONSECUENCIA DE UNA VIOLACIÓN SEXUAL, INSEMINACIÓN ARTIFICIAL O TRANSFERENCIA DE ÓVULOS NO CONSENTIDAS.
	25	2001	Presentado	06/03/2013	REFORMA CONSTITUCIONAL: ARTÍCULO 206 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1993 POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA REFORMA TOTAL DE LA ACTUAL CONSTITUCIÓN.
	26	1454	Publicado <i>El Peruano</i>	23/08/2012	PROHÍBE UTILIZACIÓN DE ANIMALES EN ESPECTÁCULOS PÚBLICOS O PRIVADOS.
	27	377	Publicado	18/10/2011	LEY GENERAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.
2016-2021	28	3567	Al Archivo	24/10/2018	LEY DE BENEFICIO EXCEPCIONAL DE SEMILIBERTAD Y LIBERACIÓN DEFINITIVA POR REHABILITACIÓN.
	29	356	Al Archivo	03/10/2016	CAPITALIZACIÓN E INTEGRACIÓN DE PETROPERÚ QUE GARANTIZA LA SOBERANÍA ENERGÉTICA DEL PERÚ.
	30	354	Presentado	03/10/2016	REFORMA CONSTITUCIONAL: ARTÍCULO 206 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1993 POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA REFORMA TOTAL DE LA ACTUAL CONSTITUCIÓN.

	#	Proyecto	Estado	Fecha de presentación	TÍTULO DEL PROYECTO
2021-2025	31	89	En comisión	27/08/2021	LEY DE BENEFICIO EXCEPCIONAL DE SEMILIBERTAD Y LIBERACIÓN DEFINITIVA POR REHABILITACIÓN.
	32	88	Dictamen	27/08/2021	INICIATIVA LEGISLATIVA SOBRE CAPITALIZACIÓN E INTEGRACIÓN DE PETROPERÚ Y QUE GARANTIZA LA SOBERANÍA ENERGÉTICA DEL PERÚ.
	33	87	En comisión	27/08/2021	LEY PARA PROCEDER A LA REFORMA DEL ARTÍCULO 206 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1993 POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA REFORMA TOTAL DE LA ACTUAL CONSTITUCIÓN TOMANDO COMO BASE PARA ELLO EL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN DEL PERÚ DEL 1979.

Autor: elaboración propia.

Fuente: Pagina web del Congreso. Registro de proyectos de ley por periodo legislativo.

Leyes aprobadas provenientes de iniciativas legislativas ciudadanas

	#	Proyecto	Estado	Fecha de presentación	TÍTULO DEL PROYECTO
2000-2001	1	380	Publicado <i>El Peruano</i>	11/09/2000	ENAPU-DEROGA D.L. 25882, PROCESO PRIVATIZACIÓN DE PUERTOS.
2001-2006	2	9399	Publicado <i>El Peruano</i>	13/01/2004	LEY DE RADIO Y TELEVISIÓN.
	3	2879	Publicado <i>El Peruano</i>	15/05/2002	SE EXCLUYE DEL PROCESO PROM. INVERSIÓN PRIVADA A PETROPERÚ.
	4	864	Publicado <i>El Peruano</i>	01/10/2001	DEVOLUCIÓN DINERO TRABAJADORES QUE CONTRIBUYERON AL FONAVI.
2006-2011	5	2150	Publicado <i>El Peruano</i>	27/02/2008	UNIVERSALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y ASEGURAMIENTO EN SALUD.
20011-2016	6	4666	Publicado <i>El Peruano</i>	08/07/2015	LEY QUE PENALIZA EL MALTRATO DE ANIMALES DOMÉSTICOS Y ANIMALES SILVESTRES EN CAUTIVERIO.
	7	1454	Publicado <i>El Peruano</i>	23/08/2012	PROHIBE UTILIZACIÓN DE ANIMALES EN ESPECTÁCULOS PÚBLICOS O PRIVADOS.
	8	377	Publicado	18/10/2011	LEY GENERAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

Autor: elaboración propia.

Fuente: Pagina web del Congreso. Registro de proyectos de ley por periodo legislativo.



Hugo Martín Arbieto Alfaro¹



Jeff Riveros Vélez²

APROXIMACIONES AL IMPUESTO A LA HERENCIA EN EL PERÚ

SUMARIO

I. Introducción.- II. Ideas políticas sobre el impuesto a la herencia.- III. Compatibilidad del tributo con el fin distributivo.- IV. Historia del impuesto a la herencia en el Perú republicano.- V. Conclusiones: ¿un impuesto a la herencia en el Perú?- VI. Bibliografía.

RESUMEN

En este artículo se discutirán las principales posiciones sobre el impuesto a la herencia y el rol de la tributación en la distribución de la riqueza. Asimismo, se analizará la relación del impuesto con el derecho de propiedad y los derechos económicos y sociales. También se determinará hasta qué punto el impuesto a la herencia contribuye con la reducción de la desigualdad dentro del marco de una concepción de justicia social. Por último, se revisarán los antecedentes del impuesto a la herencia en el Perú.

Palabras claves: Impuesto a la herencia, fin distributivo, tributo y propiedad, progresividad, liberalismo, meritocracia y azar.

I. INTRODUCCIÓN

Luego de la caída del comunismo como proyecto político en las últimas décadas del siglo XX, se vendió la idea del fin de la disputa ideológica entre el liberalismo y el comunismo³. Ante la ausencia de una ideología que pueda competir con el capitalismo, la democracia liberal y la asunción de la economía del libre mercado, elementos de este nuevo régimen político y económico, se convirtieron en los pilares necesarios para que los países tercermundistas puedan salir del subdesarrollo. Se creyó que este nuevo régimen traería bienestar a toda la sociedad.

1 Abogado con mención *summa cum laude* por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Jefe de Prácticas de Investigación Académica en Derecho y Adjunto de docencia en el Seminario de Integración en Derecho Tributario de la Facultad de Derecho de la PUCP. Correo: a20101014@pucp.edu.pe.

2 Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Adjunto de docencia en el Seminario de Integración en Derecho Tributario de la Facultad de Derecho de la PUCP. Correo: jeff.riveros@pucp.edu.pe

3 Revítese la obra de Francis Fukuyama, *The end of history and last man*. New York: Free Press, 1992.

Sin embargo, este sistema no estuvo exento de problemas: el liberalismo generó un fortalecimiento de la desigualdad⁴ y un rechazo hacia lo público en la esfera social, lo que conllevó a fomentar una sociedad individualista.

El fortalecimiento de la desigualdad es una consecuencia de la acumulación ilimitada del capital. El régimen *neopropietarista*, término acuñado por Tomas Piketty⁵ para el sistema económico posterior a la caída del comunismo, tuvo como base general la libre circulación del capital sin regulación, sin información compartida y sin una fiscalidad común. La libre circulación del capital supone que no debían existir límites a la acumulación del capital⁶.

Este sistema parte de la premisa de que el desarrollo individual se obtiene por el esfuerzo personal, pues todos tendrían las mismas oportunidades. Existe la premisa de que un sujeto libre puede forjar su propio destino y convertirse en millonario si logra triunfar con un emprendimiento. Este panorama optimista no se condice mucho con las condiciones reales para alcanzar el éxito. En realidad, el esquema propuesto no toma en cuenta que las posibilidades de los individuos se limitan en función del capital que se posee para lograr el desarrollo personal.⁷ Si bien existen personas que consiguen el éxito desde abajo, estos casos no constituyen la regla general. En la mayor parte, quienes no puedan acceder a un capital no podrán disponer de recursos para lograr el ansiado *progreso* que preconizan quienes tienen una idea matizada de la *meritocracia*. Entonces, permitir la acumulación irrestricta del capital supone que un sector de la población no pueda participar en él. En este escenario, la igualdad de oportunidades se convierte, en la mayoría de los casos, en una quimera.

En consecuencia, existe una elevada concentración de riqueza que impide el desarrollo igualitario de la sociedad⁸.

En el espectro social, el rechazo hacia lo público deviene de una concepción peyorativa del Estado como ineficiente y enemigo del sector empresarial. Esta idea se implantó frente a la actividad omnicomprendensiva que tenía el Estado en los regímenes socialistas. La idea del éxito proviene de una posición individualista en la que el Estado no interviene para la generación de la riqueza del individuo. La tributación se convierte en una carga que debe ser mínima, pues el Estado —en esta concepción— no colabora en la creación de riqueza.

No obstante, esta afirmación no es cierta, pues el Estado participa de forma significativa en la generación de riqueza del sector privado. De acuerdo con Ruger Bregman, un claro ejemplo

4 Piketty (2019, pp. 776-781).

5 *Ibid.* pp. 843-844.

6 Los Estados se encargaron de crear marcos jurídicos a través de las constituciones para garantizar el desarrollo de la economía neopropietarista a partir de una concepción liberal del derecho a la propiedad privada. A modo de ejemplo, la Constitución Política del Perú de 1993 establece como un derecho fundamental la propiedad y la herencia (numeral 16 del artículo 2 de la Constitución), garantiza la libre iniciativa privada (artículo 58) y establece que la propiedad privada solo puede limitarse por causa de seguridad nacional o necesidad pública (artículo 70 de la Constitución), a diferencia de la Constitución Política de 1979, que permitía la expropiación por interés social.

7 Es más difícil para un niño que proviene de una familia humilde tener las mismas condiciones de éxito frente a un niño que proviene de una familia con el capital suficiente para garantizar una buena educación. Por lo general, las oportunidades de desarrollo se relacionan con el poder adquisitivo que se tiene para poder cumplir los proyectos de vida.

8 Este sistema económico y político también origina que la riqueza generada no sea distribuida de forma equitativa en la sociedad. Ruger Bregman (2017) sostiene que el régimen económico actual permitió que la riqueza se concentre en un sector rentista que obtiene el beneficio por la posesión de bienes, como la banca (dinero), la industria farmacéutica (patentes) y los nuevos negocios digitales (lugares digitales), antes que por la producción de nueva riqueza. El problema con este sistema es que el rentismo moderno no se preocupa en crear nueva riqueza, sino solo *devorarla*, lo cual conducirá a una nueva crisis. Véase: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/mar/30/wealth-banks-google-facebook-society-economy-parasites>.

provendría de las plataformas tecnológicas, como Facebook o Google⁹. La idea del éxito individual de los dueños de estas compañías no podría entenderse solo como producto de su *creatividad* o *emprendimiento*. Los descubrimientos e invenciones tecnológicas que hicieron posible el desarrollo de sus productos tecnológicos provienen, en parte, de las investigaciones científicas financiadas por los Estados¹⁰.

La participación del Estado en la creación de la riqueza también se observa en la prestación de los servicios públicos que brinda a toda la población, pues directa e indirectamente generan las condiciones para que las personas y empresas puedan participar en la economía. A modo de ejemplo, podemos señalar que la garantía de la defensa del derecho a la propiedad permite que un propietario pueda acudir a la Policía y al Poder Judicial en caso de que el inquilino ocupe ilegítimamente su predio.

Esta es la razón que origina una retribución para la sociedad a través de los tributos, a pesar de que la idea *meritocrática* trate de desconocer la participación del Estado en la creación de la riqueza. Esta idea nos lleva a formularnos la siguiente pregunta: ¿no sería justo que quienes obtengan una mayor riqueza producida por la participación del Estado deban soportar una mayor carga tributaria?

La desigualdad dentro de las comunidades y la participación del Estado en la creación de la riqueza constituyen motivos válidos para exigir una mayor tributación a los sectores con más capacidad adquisitiva. Esta es la idea básica de la progresividad tributaria. La recaudación tributaria permitirá redistribuir la riqueza a través de la provisión de servicios públicos que garanticen una igualdad de oportunidades para toda la comunidad.

En aras de lograr una mayor progresividad en el sistema tributario, ¿la creación de un impuesto a la herencia coadyuvaría a reducir la desigualdad? Desde este enfoque, consideramos que existen razones jurídicas y políticas que justifican la imposición a las personas con una mayor capacidad contributiva.

En ese contexto, corresponde analizar la figura del impuesto a la herencia. El tributo no es una institución neutral, pues su concepción puede entenderse desde distintas posiciones políticas. A continuación, se explican algunas de estas:

II. IDEAS POLÍTICAS SOBRE EL IMPUESTO A LA HERENCIA

a. El marxismo, la herencia y los impuestos

Marx postuló, desde una perspectiva materialista, que el devenir de la historia se origina, principal pero no exclusivamente, por las relaciones económicas que surgen en la sociedad. Las transformaciones sociales se producen por las luchas de clases¹¹ dentro de un orden económico que oprime a cierto grupo social.

9 «Even paragons of modern progress like Apple, Amazon, Google, Facebook, Uber and Airbnb are woven from the fabric of rentierism. Firstly, because they owe their existence to government discoveries and inventions (every sliver of fundamental technology in the iPhone, from the internet to batteries and from touchscreens to voice recognition, was invented by researchers on the government payroll). And second, because they tie themselves into knots to avoid paying taxes, retaining countless bankers, lawyers, and lobbyists for this very purpose». Véase: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/mar/30/wealth-banks-google-facebook-society-economy-parasites>.

10 No solo eso; la figura del *rent-seeking* permite que muchas empresas obtengan un mayor beneficio del que obtendrían en un mercado competitivo. Este beneficio se obtiene por *lobby* en el sector público para la creación de normas que las beneficien (por ejemplo, exoneraciones tributarias, subsidios o limitaciones a la competencia) a costa de otras empresas. Véase: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2019/11/07/have-billionaires-accumulated-their-wealth-illegitimately>

11 En este artículo se usa el texto de Marx, K. y Engels (2011, p. 3).

En esa lógica, era inevitable una revolución del proletariado ante los capitalistas dueños de los medios de producción por la miseria que padecía la clase proletaria luego de la Revolución Industrial. Este cambio permitiría crear un nuevo orden social en que los medios de producción serían públicos; es decir, no existiría la propiedad privada¹².

En primer lugar, nótese que dentro de esta posición marxista se busca eliminar la propiedad privada burguesa. Por lo tanto, la figura del tributo, como instrumento inherente a la propiedad privada, también debería desaparecer, pues al no haber propiedad privada, no existiría una manifestación de capacidad contributiva susceptible de gravar.

En el *Manifiesto comunista*, los autores sostienen que, una vez que accedan al poder, los proletarios deben eliminar el derecho a la herencia¹³. La abolición de la herencia permitirá eliminar progresivamente la propiedad privada y convertirla en pública.

Marx sostiene que los impuestos no producen cambios sustanciales en las relaciones entre el capital y el trabajo¹⁴. El impuesto sirve para financiar al poder público que sirve al poder burgués¹⁵ y no genera la abolición de la propiedad privada. Por lo tanto, la herramienta tributaria no fue un instrumento vital en el planteamiento político de estos autores.

Sin embargo, el filósofo alemán afirma que los impuestos directos podrían servir como un impulso para controlar al gobierno burgués¹⁶. No solo eso: un alto impuesto a la herencia¹⁷ y un fuerte impuesto progresivo¹⁸ podían servir para la eliminación progresiva de la propiedad privada, en el supuesto de que el proletariado acceda al poder por la vía democrática.

En conclusión, el impuesto a la herencia, desde la visión marxista, serviría como un mecanismo que permite la eliminación progresiva de la propiedad privada para la transformación de una sociedad burguesa a una sociedad sin clases: la sociedad comunista.

b. Adam Smith, la mano invisible del mercado y los impuestos sobre la transmisión de la propiedad

Adam Smith sostiene que la riqueza de un país se genera mediante la participación libre en el mercado de los sujetos particulares, quienes, a partir de su propio interés, producirían bienes y prestarían servicios que les generarían ganancias. Al existir la división del trabajo, todos los particulares deben participar en el mercado e intercambiar sus productos y/o servicios. De esta manera, se produce un beneficio común, pues a través del mercado se lograría satisfacer las necesidades de los participantes¹⁹.

En esta teoría se sostiene que los privados actúan como si existiese una mano invisible del mercado. El Estado, desde esta posición, debe abstenerse de limitar la libertad individual de participación en el mercado. En caso de que exista algún problema, como un monopolio que se aprovecha de su posición de dominio, este se resolvería por la propia inercia del mercado, pues todo debe volver al orden *natural*.

12 *Ibid.* p. 48.

13 *Ibid.* p. 57.

14 Marx, K. (1980, p. 45).

15 Marx, K. (2015, p. 129).

16 Marx, K. (1980, p. 45).

17 Engels, F. (2011, p. 118).

18 Marx, K. y Engels, F. (2011, p. 57).

19 Revítese la mayor obra del autor, *La riqueza de las naciones*. Esta obra se publicó en 1776.

La posición liberal de Smith presupone la existencia de la propiedad privada. Este sería un elemento básico que permitiría la obtención de un beneficio individual. Como hay propiedad privada, es viable la imposición mediante impuestos. No solo eso; Smith propugna que la mejor forma que tiene un Estado para captar ingresos consiste en la recaudación de impuestos.²⁰

El impuesto que deba pagarse al Estado provendrá de una renta, beneficio o salario que generen los sujetos particulares. Sin embargo, es viable aplicar impuestos para quienes tengan la propiedad de ciertos bienes, pero los impuestos que se aplican por su transmisión (herencia) no serían recomendables, desde la posición del autor, pues les quitan una parte de su valor y desincentivan el ahorro.²¹ Esto genera que disminuyan los recursos destinados para invertirse en el futuro.²²

c. Tomas Piketty, el socialismo participativo y los impuestos sobre la herencia

Piketty sostiene que las comunidades legitiman la desigualdad existente a través de una ideología que la justifica²³. La ideología imperante no es natural para los seres humanos, sino que cambia frente a nuevas circunstancias sociales y económicas.

Ante el panorama neopropietarista vigente, la justificación de la desigualdad se produce por la idea matizada de la meritocracia²⁴ y la defensa, casi absoluta, de la propiedad privada. Esta lógica, desde la perspectiva del autor, permitió la concentración del capital que impide el desarrollo pleno de la ciudadanía.

Piketty plantea abordar este problema político y económico no solo desde una perspectiva nacional, sino además a partir de puntos de vista comunitarios y participativos. La circulación del capital requiere la participación de los países para intercambiar información, establecer una misma base impositiva y permitir la circulación libre de los ciudadanos.²⁵

El teórico francés, a diferencia de Marx, no sostiene que deba desaparecer la propiedad privada ni cuestiona la relación de producción de la sociedad capitalista. Su propuesta busca redistribuir la riqueza y el poder que se encuentra concentrado en un pequeño grupo a nivel mundial. Resulta interesante mencionar que sus propuestas pretenden convertir a la propiedad privada permanente en temporal.²⁶

Asimismo, Piketty manifiesta que la redistribución de la riqueza debería realizarse a través de la recaudación de impuestos directos con una marcada progresividad.²⁷ El impuesto a la renta, al patrimonio de las grandes fortunas y a la herencia con tasas elevadas serían las bases de este nuevo sistema tributario. El autor indica que una elevada progresividad en los impuestos directos no genera necesariamente una disminución en el crecimiento.²⁸

20 Smith. A. (1996, p. 746).

21 *Ibid.* p. 761.

22 Adam Smith plantea una visión ciertamente pesimista del Estado. Él indica que los impuestos sobre las transmisiones patrimoniales «elevan el ingreso del soberano, que rara vez mantiene otra cosa que no sean trabajadores improductivos» (p. 761). No consideramos correcta esta afirmación, pues se parte de un prejuicio que no puede ser contrastable.

23 Piketty (2019, p. 11).

24 *Ibid.* pp. 848-852.

25 *Ibid.* pp. 1211-1215.

26 *Ibid.* pp. 1172-1173.

27 *Ibid.* pp. 1155-1159, 1162-1167.

28 Estados Unidos tuvo altas tasas del impuesto a la renta y de sucesiones luego de las guerras mundiales y, a diferencia de lo que comúnmente se sostiene, el crecimiento económico fue superior al producido durante la era Reagan (pp. 650-652).

El impuesto a la herencia —agrega— permitirá evitar una concentración excesiva del capital²⁹ mediante la redistribución de una parte de las fortunas producidas por los causantes a favor de la comunidad. Este esquema no busca eliminar completamente la figura de la herencia, pues aún quedaría un margen considerable de riqueza de la que podrían disponer los dueños de grandes fortunas.

El economista galo explica, desde una revisión histórica, que una imposición progresiva del impuesto a la herencia con tipos impositivos elevados a los sectores con mayor riqueza no conduce a una desarticulación de la sociedad o de los derechos de propiedad, ni a una disminución de la actividad económica,³⁰ a diferencia de lo que podrían sostener sectores conservadores. Al decir de Piketty, el objetivo del impuesto a la herencia, en su *socialismo participativo*, sería combatir la desigualdad existente para garantizar una ciudadanía plena para toda la comunidad. Este instrumento formaría parte esencial de una herramienta para combatir la ideología neopropietarista.

El dinero que se recaude —según Piketty— de la imposición directa servirá para poder financiar servicios públicos eficientes y poder otorgar un capital mínimo a cada persona de 25 años, equivalente al 60% del patrimonio medio por adulto³¹. El fondo serviría para comprar una vivienda o formar un negocio³².

Habría que advertir que Piketty plantea un escenario probable en su realidad. Se lee muy alejado a la nuestra.

d. Una aproximación al pensamiento liberal de *the economist* y el impuesto a la herencia

El reconocido semanario inglés *The Economist* propone reinventar el liberalismo para el siglo XXI en el ensayo *The Economist at 175*,³³ publicado en el 2018. El mundo vive varios retos por la transformación producida por la revolución tecnológica. La concentración del poder, la desigualdad de oportunidades, el cambio climático y la intrusión tecnológica sobre la vida privada generan un nuevo panorama que exige pensar en soluciones para combatir estos problemas. Los derechos adquiridos por los ciudadanos en el siglo anterior no responden a los problemas de este siglo. Por esta razón, se requiere un nuevo contrato social.

Desde una postura liberal, la base para el desarrollo de la sociedad requiere garantizar la libertad. En el ámbito económico, esta libertad implica el libre intercambio de bienes y servicios; sin embargo, esta postura entiende que una verdadera libertad debe partir por evitar la concentración de un poder que sea capaz de provocar distorsiones en el libre mercado. Hay una crítica hacia los liberales modernos por defender el *statu quo* proveniente de la economía de mercado, pero sin tener en cuenta que este sistema genera problemas para la sociedad. El liberalismo debe defender el progreso de todos los ciudadanos.

La acumulación de riqueza genera un poder político que podría distorsionar el correcto funcionamiento del Estado y del mercado. En este sentido, se recomienda una reforma en la imposición directa a través de la reducción del impuesto a la renta sobre el trabajo

29 *Ibid.* pp. 1152-1156.

30 *Ibid.* p. 177.

31 *Ibid.* p. 1165.

32 Esta propuesta parte del análisis que realiza el autor a su contexto particular. Habría que verificar si esta propuesta sería viable en el Perú.

33 Véase <https://www.economist.com/essay/2018/09/13/the-economist-at-175>. Las ideas que se explican provienen de este ensayo.

y el aumento, en cambio, del impuesto a la propiedad sobre la tierra y a las ganancias de capital. También se sugiere implantar el impuesto a la herencia para limitar la acumulación de riqueza y diseñar una ley eficiente que evite los mecanismos elusivos que utilizan los ciudadanos para evitar el pago de este último impuesto. Justamente, este impuesto debe incidir sobre el sector social con mayor capacidad adquisitiva. El impuesto no debería afectar a la clase media.

A través de esta reseña se pretende mostrar las ideas políticas que existen sobre el impuesto a la herencia. El objetivo político de Marx es eliminar la propiedad privada. El impuesto a la herencia sería un instrumento para lograr ese objetivo. Esta propuesta no sería adecuada en una sociedad en la que existe un reconocimiento legítimo de la propiedad privada.

Por otra parte, Adam Smith considera que un impuesto a la transmisión de propiedad desalienta la inversión. Es cierto que este impuesto le quita una parte del valor al patrimonio que se transfiere y podría generar un desincentivo para el ahorro; no obstante, estos perjuicios no son insalvables. El capital, por su propia naturaleza, siempre es productivo.³⁴ Si bien el impuesto a la herencia extrae una parte del patrimonio que se hereda, la propiedad que se recibe puede utilizarse productivamente, por lo que el nuevo propietario obtendría beneficios del patrimonio que recibe.

Hay que tener en cuenta que, por otro lado, el beneficiario de la herencia paga impuesto si la vende y asume las deudas del difunto si las hubiera. Las personas con recursos se preguntarán: ¿para qué cargar más impuestos?

No solo eso: este impuesto supone un incentivo para que el heredero pueda desarrollar actividades económicas productivas que le permita obtener la liquidez suficiente y ahorro, pero hay quienes expresan que tal imposición sobre estas riquezas se justifica por la finalidad pública que para pagar el impuesto a la herencia o utilizar el propio capital por heredar para generarse rendimientos que permitan el pago.

Sin perjuicio de eso, no puede negarse que el impuesto a la herencia produce una disminución en el patrimonio de los ciudadanos y que puede conducir al desincentivo del ahorro, aunque hay quienes expresan que dicha imposición sobre estas riquezas se justifica por la finalidad pública que se persigue: la redistribución de la riqueza como un mecanismo que permita garantizar los derechos de todos los ciudadanos.

La izquierda, representada por Piketty, y los liberales modernos concuerdan con la implantación de un impuesto a la herencia que permita limitar la acumulación del capital y lograr una redistribución de la riqueza con el fin de mejorar las condiciones de vida de la sociedad. En ambos casos, se parte de la premisa de la existencia de la propiedad privada como concepto jurídico válido.

Conforme se observa, se puede afirmar que existe un consenso entre ambas líneas ideológicas sobre la necesidad de implantar un impuesto a la herencia a los contribuyentes con una elevada capacidad contributiva o con grandes patrimonios, pese a que las premisas en cada postura sean distintas.

34 Piketty (2019, p. 1172).

III. COMPATIBILIDAD DEL TRIBUTO CON EL FIN DISTRIBUTIVO

La propiedad depende de los tributos para su realización, debido a que los derechos en general se traducen en costos para lograr su efectividad. Ello no quiere decir que los derechos tengan costo, sino que, para su materialización, requieren de herramientas de asignación de gastos por parte del Estado, lo cual solo es posible si se recauda recursos vía la aplicación de tributos.

La propiedad como derecho no es connatural a la persona, sino que es creación humana y se reconoce como instrumento de la autonomía humana; pero, a su vez, vinculado con el entretrejo normativo del Estado, siendo ponderado con otros bienes y valores como el reparto de las cargas públicas, el bienestar general u otros.

Ello es señalado por Cass Sunstein y Stephen Holmes debido a que la propiedad es una relación social legalmente construida, un conjunto de reglas de acceso y exclusión creadas por los poderes legislativos, pero protegidas judicialmente.³⁵ En efecto, se requiere de un aparato judicial que funcione, con funcionarios capacitados y remunerados para que velen por la protección de cualquier situación jurídica afectada por terceros y que interrumpa el goce del derecho de propiedad, en cualquiera de sus atributos.

De esta manera, el tributo se entiende no como una restricción, sino como una institución imprescindible para la realización de derechos individuales, como la propiedad, y de derechos sociales, conectándolos de forma simétrica, ante la inexistencia de contradicciones entre la realización de ambos. Una manifestación de ello es que el financiamiento de los gastos públicos ofrece a los propietarios el funcionamiento de un aparato judicial y de un sistema que les ofrece tutela en caso de cualquier intromisión. Esto es advertido por Sunstein y Holmes en los siguientes términos:

Sin derechos de propiedad bien definidos, asignados sin ambigüedades y respaldados por la posibilidad de coerción legal, la propiedad no estimula la administración provechosa de esa propiedad.

(...)

El Estado no puede «dejar en paz al propietario», por lo tanto, porque un propietario solo es tal en los términos precisos establecidos en momentos particulares por legislaturas y tribunales específicos³⁶.

Sin perjuicio de lo anterior, el gravamen a la propiedad no se sustenta en un punto de vista individualista, por el mero hecho de que sirve para su protección. El individuo que manifiesta riqueza es idóneo para contribuir a una serie de gastos desvinculados de su propio interés, con la finalidad de llevar a cabo políticas sociales redistributivas que promuevan el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Conforme al modelo del Estado social y democrático de derecho, «la función de los tributos no es únicamente la de financiar los servicios públicos o los gastos del aparato estatal, sino también distribuir la riqueza con equidad y solidaridad en el ámbito de la comunidad»³⁷. Según esta concepción, la propiedad privada es un derecho convencional cuya definición también depende de la adopción de una determinada teoría de la justicia (de una determinada concepción de la justicia distributiva)³⁸.

35 Sunstein, C. (2012, p. 84).

36 *Ibidem*, p. 89.

37 Kresalja, B. y Ochoa, C. (2012, p. 216).

38 Murphy, L. y Nagel, T. (2001, p. 15).

De hecho, como lo señala Saffie, «el conjunto de reglas y prácticas que conocemos como derecho tributario no es sólo un instrumento para la recaudación fiscal y el gasto público, sino que da cuenta de la identidad política de una comunidad y hace posible la adjudicación de problemas de justicia distributiva en nuestras relaciones sociales, permitiendo dejar atrás el autointerés para dar lugar a la solidaridad»³⁹.

El tributo, entonces, no supone una sanción por la realización de un procedimiento injusto o una restricción de derechos individuales, sino que es un medio de contribución general al sostenimiento de los gastos públicos⁴⁰, hallando su fundamento en la solidaridad y el deber de contribuir.

Esto ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional peruano en la sentencia de 5 de marzo de 2007, recaída en el Expediente n.º 03797-2006-AA/TC, la cual desarrolla el concepto de poder tributario y señala para qué finalidad el Estado goza de la potestad tributaria, citando a Juan Barquero:

Es evidente que se configura un compromiso de naturaleza constitucional que se fundamenta en valores básicos (libertad, igualdad, justicia y participación democrática en la formación del orden social y económico), los cuales deben entenderse no solo en un sentido formal, sino también material. Resulta de ello que el Estado y los poderes públicos instituidos por la Constitución «están comprometidos en la consecución de un orden social más igualitario y más justo», y eso afecta de manera muy especial a su actividad financiera.

En este entendimiento del tributo, un impuesto a la herencia a los sectores con mayor capacidad contributiva es plenamente compatible respecto de la finalidad que pretende cumplir, por cuanto se destina principalmente a la redistribución y el aumento de la progresividad del sistema impositivo tributario a través de un gravamen a un patrimonio obtenido como producto del azar y no por esfuerzo. No existe una afectación al derecho de propiedad ni al principio de no confiscatoriedad por la aplicación del tributo *per se*, debido a que la propiedad se encuentra conjugada dentro de un sistema normativo que admite la redistribución como un fin constitucionalmente legítimo. Por supuesto, la necesidad de un instrumento que cumpla fines redistributivos dependerá de cómo esté compuesta la sociedad en la cual se pretenda establecer.

En la historia, existen distintos niveles de manifestación, aceptación y configuración de la desigualdad. El juicio de valor sobre si una situación de desigualdad es justa o no dependerá de cuál es el factor que la genera. La fuente más inaceptable de desigualdad es la creación de un sistema de castas o de segregación racial entre las cuales existan diferencias sustanciales en derechos, oportunidades y acceso a servicios básicos por el solo hecho de pertenecer a una etnia o cultura, como lo fue el régimen del Apartheid en Sudáfrica.⁴¹ En segundo lugar, la estratificación social sobre la base de la herencia, en la cual las personas llevarán una vida desigual dependiendo del azar. Finalmente, incluso si una sociedad hace un buen trabajo en otorgar servicios públicos, existirá desigualdad como resultado de la competencia económica y diferencias en habilidades personales, así como la apreciación del trabajo de cada individuo en la sociedad y mercado laboral⁴².

¿Qué tipo de redistribución es deseable? La respuesta dependerá de la teoría de justicia social por la que se opte. Bajo la tesis de Rawls, «las desigualdades sociales y económicas, por ejemplo,

39 Saffie Gatica (2011).

40 Rosembuj, T. (1994, p. 91).

41 Se trató de un sistema político en Sudáfrica que estableció privilegios para la minoría blanca y discriminaba a la población africana de forma sistemática e institucionalizada. Véase: <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20190503/462004443147/que-era-el-apartheid.html#:~:text=El%20Partido%20Nacional%20aprob%C3%B3%20317,lengua%20afrik%C3%A1ans%20significa%20%E2%80%9Cseparaci%C3%B3n%E2%80%9D>.

42 Murphy, L. y Nagel, T. (2001, p. 57).

las desigualdades de riqueza y autoridad, solo son justas si producen beneficios compensadores para todos y, en particular, para los miembros menos aventajados de la sociedad»⁴³.

Rawls va incluso más allá al señalar que las diferencias producidas por la lotería natural, traducidas en diferentes habilidades personales, también son moralmente arbitrarias si es que causan diferencias en la generación de riqueza. De hecho, la genética no puede justificar una proporción diferenciada en los beneficios materiales entre los trabajadores sin habilidades y los altamente capacitados.

Sin embargo, la postura de este artículo es que el Estado tiene como deber otorgar un mínimo social de recursos y no preocuparse por diferencias producto del esfuerzo personal o de la valoración en el mercado de las actividades de un sujeto, quien es libre de elegir el camino que desee. En ese mismo sentido, los individuos no tienen fundamentos morales para reclamar aquella riqueza heredada en virtud de su posición al nacer, pero sí tienen legitimidad de reclamar aquella riqueza que generó a consecuencia de ello y por sus propias decisiones⁴⁴.

Ahora bien, con otorgar estas bases materiales mínimas no se señala que el Estado solo deba limitarse a una función recaudadora y de mejoramiento de servicios públicos, creyendo que el tributo soluciona en sí mismo el problema de la redistribución. No se comparte, por ende, la postura de Kaplow y Shavell respecto de que la redistribución, utilizando mecanismos legales no tributarios, no produce ventajas sobre la redistribución, a diferencia de lo que ocurriría utilizando el derecho tributario.⁴⁵ Es un mito, como advierte Liscow⁴⁶, que el tributo por su sola existencia y aplicación alcanzará sus fines redistributivos por sí solos: «*Law and economics typically justifies the goal of maximizing efficiency by arguing that efficiency actually promotes social welfare maximization because efficient policies maximize the size of the pie that can then be redistributed through taxes*».

De esta forma, la redistribución de la riqueza no se limita con que exista un impuesto a la herencia, ya que la redistribución no se alcanza con la sola recaudación, sino también con políticas efectivas de asignación de gasto, para lo cual se utilizará no solo el derecho tributario sino, igualmente, el sistema jurídico en su conjunto.

IV. HISTORIA DEL IMPUESTO A LA HERENCIA EN EL PERÚ REPUBLICANO

La última ley peruana que gravó con un impuesto a las herencias en el país se emitió el 12 de febrero de 1916, durante el gobierno de José Pardo y Barreda. La Ley 2227 creó el *impuesto a las herencias, donaciones y legados*. Este impuesto no solo gravó las herencias, también se incluyeron las donaciones a favor de personas naturales.

Según el artículo 1 de la Ley del Impuesto a las herencias, donaciones y legados, toda transmisión de bienes, acciones y derechos que se verifiquen por sucesión, a título de herencia, legado o donación, estaría sujeta al impuesto. Este se aplicaba sobre una tasa variable en función al grado de parentesco entre el fallecido y el que adquiriría los bienes. Los hijos, hijas y cónyuges se encontraban sujetos a la tasa del 1%, mientras que los parientes de grado más lejano y extraños (no familiares) tenían que pagar una tasa del 10%.

43 Rawls, J. (2006, p. 27).

44 Alstott, A. (2007).

45 Kaplow, L. y Shavell, S. (1994).

46 Liscow, Z. (2018, p. 1662).

De acuerdo con Alva Mateucci⁴⁷, este tributo se derogó durante el segundo gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) por ser «antitécnico»⁴⁸ y de muy difícil recaudación. Sobre este último punto, conviene comentar que en esa etapa histórica el Perú se encontraba en una profunda crisis social y económica. No se contaba con la tecnología ni las herramientas necesarias para combatir la evasión y elusión que actualmente tiene la Administración tributaria, por lo que este argumento no puede ser *a priori* utilizado como argumento en la discusión actual sobre el impuesto a la herencia⁴⁹.

Desde esa derogación, el referido tributo no ha vuelto a reimplantarse en el Perú. Debe tenerse en cuenta que el partido político Gana Perú —cuyo candidato presidencial, Ollanta Humala, llegó a ser presidente de la República— planteó su restitución a partir de cierto nivel de riqueza en el plan de gobierno que presentó para el período 2011-2016, apelando a criterios de equidad;⁵⁰ sin embargo, esta propuesta no llegó a concretarse, pues ni el presidente Humala ni su bancada la sometieron a debate en el Congreso. Con todo, un sector de la doctrina⁵¹ sostuvo que se estableció de manera efectiva un *impuesto a la herencia* cuando se modificaron las reglas para determinar el costo computable en el caso de la enajenación de inmuebles para las personas naturales.

Mediante el Decreto Legislativo n.º 1112⁵², se estableció que el costo computable para las personas naturales que enajenaban (vendían) un inmueble sería cero si el inmueble lo adquirieron a título gratuito; es decir, si se vendía un inmueble que se adquirió por herencia, la base imponible del Impuesto a la Renta sería todo el importe que se le pague a la persona natural por la venta sin aceptar una disminución por «costo computable» si no se podía acreditar el costo computable del donante. En ese caso, la persona no realizó ninguna erogación para adquirir ese bien, que fue obtenido sin desembolso alguno, por lo que no sería razonable aceptar una deducción de la base.⁵³ Sin embargo, esta afirmación no es cierta, pues el Impuesto a la Renta no grava la adquisición gratuita del patrimonio que recibe el heredero, sino la ganancia que obtiene el heredero por vender el inmueble.

Durante la campaña presidencial del 2016, los partidos políticos⁵⁴ no tuvieron como propuesta la implantación de un impuesto a la herencia. En el mejor de los casos, el partido Frente Amplio propuso, en su plan de gobierno⁵⁵ para el período 2016-2021, aumentar la presión tributaria ante la desigual distribución de riqueza que existe entre los peruanos y peruanos. Debe indicarse también que Farid Matuk, uno de sus candidatos al Congreso de la República para el período

47 Revisese: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/blogdemarioalva/2011/05/11/el-impuesto-a-las-herencias-donaciones-y-legados-resulta-pertinente-su-creacion-en-la-actualidad/#more-339>

48 El autor no explica por qué el impuesto a la herencia sería antitécnico.

49 En cualquier caso, es cierto que la *ingeniería de la elusión* es cada vez más compleja, y esto eleva la dificultad para cobrar el impuesto. Sin embargo, el argumento de la «difícil recaudación», como discutimos previamente, no debe ser óbice para la búsqueda de un sistema tributario más progresivo en el Perú. La tecnología permite recabar una gran cantidad de información a través del Internet. Esta información debe ser accesible para la Administración tributaria; de todos modos, la dificultad de un impuesto debe ser un incentivo para que la innovación y mejora de sus procesos internos.

50 Revisese la página 70 del Plan de Gobierno.
https://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno_ganaperu_2011-2016.pdf

51 Revisese: <https://capital.pe/actualidad/existe-un-impuesto-a-la-herencia-noticia-508055>

52 El Decreto Legislativo n.º 1112 se publicó el 29 de junio del 2012 en el Diario Oficial *El Peruano*.

53 Sin perjuicio de eso, esta norma permitía utilizar como costo computable el que correspondía al transferente antes de la transferencia, siempre que se acredite de manera fehaciente. Esta regla se estableció en el inciso a.2 del numeral 21.1 del artículo 21 de la Ley del Impuesto a la Renta.

54 Véase: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198519/plandegobierno.pdf>,
<https://www.telesurtv.net/pages/PDF/keiko-pdf.pdf>
http://accionpopular.com.pe/wp-content/uploads/2016/10/Plan_de_Gobierno_AP_20.12.15.pdf
<http://cde.3.elcomercio.pe/doc/0/1/2/8/9/1289274.pdf>
<http://cde.3.elcomercio.pe/doc/0/1/2/8/9/1289278.pdf>
<https://gestion2.e3.pe/doc/0/0/1/2/7/127392.pdf>

55 Véase: <http://cde.3.elcomercio.pe/doc/0/1/2/8/9/1289276.pdf>

(complementario) 2020-2021, planteó la creación del impuesto a la herencia⁵⁶, sin que tal medida fuera parte de la agenda de la referida organización política.

Se concluye que durante los últimos años no hubo un debate serio sobre los beneficios de implantar un impuesto a la herencia en el Perú. Por esta razón, frente a una severa crisis económica que evidencia los graves problemas de desigualdad en el país, surge la necesidad de someter a debate la creación del impuesto a la herencia que permita un sistema tributario más progresivo.

V. CONCLUSIONES: ¿UN IMPUESTO A LA HERENCIA EN EL PERÚ?

A la luz de lo expuesto en el presente artículo, el impuesto a la herencia aplicado a los sectores con mayor capacidad contributiva tiene fundamentos que sustentan su instrumentalización como medio para reducir la desigualdad en el Perú. Las conclusiones son las siguientes:

A nivel político, existe consenso entre el liberalismo moderno y la izquierda sobre la implantación de un impuesto sobre la herencia; no obstante, los argumentos no son coincidentes. El liberalismo lo plantea como una herramienta contra el desmedido incremento del poder económico; la riqueza puede capturar al poder político, por eso es deseable limitar su concentración. Por su parte, la izquierda prioriza el fin redistributivo, que se consigue con la imposición sobre la herencia; la redistribución de la riqueza proveniente de la herencia permite que el Estado obtenga recursos económicos que servirán para garantizar los derechos de las mayorías.

La introducción de un impuesto a la herencia presupone un país con importantes índices de desigualdad, ya que ello legitima los fines del tributo. Según un estudio de Oxfam del año 2019,⁵⁷ en el *ranking* de desigualdad global, el Perú se ubica, entre el 2010 y 2016, por encima de la posición 100, con un pico en el 2014 con la posición 157 de un total de 184 países, ubicándose entre los países de rango de desigualdad más elevado.

El tributo, dentro del paradigma del Estado Constitucional, no solo es un instrumento de recaudación, sino también cumple fines redistributivos, al ser un objetivo constitucionalmente legítimo. El impuesto a la herencia se destina a corregir la desigualdad producida por el azar de nacer en un entorno privilegiado, mas no a corregir aquellas asignaciones de valor que otorga el mercado al trabajo de cada individuo.

El impuesto a la herencia no es un «robo» a la propiedad privada, como lo entienden las posturas individualistas. Las personas somos seres sociales que vivimos dentro de una comunidad. El funcionamiento de la comunidad requiere de la asunción de deberes por parte de los ciudadanos para garantizarla. Uno de estos deberes consiste en aportar con la riqueza privada al Estado. La imposición no debe plantearse desde una óptica individualista, donde se tributa porque el Estado retribuye por servicios, sino como un aporte para el funcionamiento de la sociedad. Los impuestos no necesariamente servirán para que un ciudadano particular obtenga algún beneficio específico. En este sentido, gravar con el impuesto a la herencia a los sectores con mayor capacidad contributiva permite redistribuir una parte de la riqueza que se obtuvo por una cuestión aleatoria o parentesco, especialmente en contribuyentes de altos niveles de patrimonio.

La transmisión de las herencias es un aliciente para la concentración de la propiedad. Esta acumulación limita la distribución equitativa del capital dentro de la sociedad. Una verdadera sociedad meritocrática debe incentivar a que el capital pueda distribuirse de forma accesible para que todos los ciudadanos puedan participar en un mercado donde exista igualdad de condiciones.

56 Véase: <https://elcomercio.pe/elecciones-2020/elecciones-2020-que-proponen-los-candidatos-al-congreso-sobre-reformas-economicas-noticia/>

57 Alarco, Germán; Castillo, César y Leiva, Favio. *Riqueza y desigualdad en el Perú: visión panorámica*. Lima: Oxfam, 2019, pág. 149.

En el Perú, el Impuesto General a las Ventas (IGV)⁵⁸ genera una mayor recaudación que el Impuesto a la Renta. El IGV es un tributo regresivo, pues grava con la misma tasa a todos los ciudadanos con prescindencia de su nivel real de riqueza. No solo eso, nuestro régimen del Impuesto a la Renta para las personas naturales no es progresivo, pues grava con una tasa progresiva acumulativa a las rentas provenientes del trabajo, que puede llegar hasta la tasa del 30%; sin embargo, las personas que obtienen rentas por dividendos, regalías y ganancias por ventas de acciones tributan a una tasa efectiva del 5%.

Las rentas que provienen del capital son de titularidad de los contribuyentes con una mayor riqueza, pues la renta de la clase media proviene básicamente del trabajo. En este escenario, un impuesto a las herencias permitiría una mayor progresividad sobre las rentas de las personas naturales, coadyuvando al sostenimiento del erario público.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALARCO, Germán, CASTILLO, César y LEIVA, Favio
2019 *Riqueza y desigualdad en el Perú: visión panorámica*. Lima: Oxfam.
- ALSTOTT, Anne
2007 «*Equal opportunity and inheritance taxation*». *Yale Law School Public Law Working Paper*, n.º 117.
- BREGMAN, Ruger
2017 «*No, wealth isn't created at the top. It is merely devoured there*». Publicado en *The Guardian* del 30 de marzo. Sitio web: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/mar/30/wealth-banks-google-facebook-society-economy-parasites>
- ENGELS, Friedrich.
2011 «Principios del Comunismo». En: *Manifiesto del partido comunista*. Ciudad de México: Centro de Estudios Socialistas Karl Marx.
- KAPLOW, Louis y SHAVELL, Stephen.
1994 «*Why the Legal System is Less Efficient than the Income Tax in Redistributing Income*». *The Journal of Legal Studies*, Vol. 23, n.º 2.
- KRESALJA, Baldo y OCHOA, César
2012 *El régimen económico de la Constitución de 1993*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- LISCOW, Zachary
2018 *Is Efficiency Biased?* *University of Chicago Law Review*, Vol. 85, n.º 7.
- MANKIW, Gregory
2002 «Capítulo 12: Diseño del sistema impositivo». *Principios de economía*. Ciudad de México: Harvard Press (Traducción: Ma. Guadalupe Meza y Staines y Ma. del Pilar Carril Villarreal).

58 Ver cuadro n.º 21 de la Cuenta General de la República del Perú del año 2018 (https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_public/2018/comp_tributario2018_tomo1.pdf).

- MARKOVITS, Daniel
2020 «A wealth tax is the logical way to support coronavirus relief». New York Times. Consultado en: <https://www.nytimes.com/2020/04/21/opinion/coronavirus-wealth-tax.html>
- MARX, Karl y ENGELS, Friedrich
2011 *Manifiesto del partido comunista*. Ciudad de México: Centro de Estudios Socialistas Karl Marx.
- MARX, Karl
1980 «Instrucción sobre diversos problemas a los delegados del Consejo Central Provisional». En *Obras Escogidas*. Tomo II. Edición en castellano.
- MARX, Karl
2015 «Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850». Colección *Clásicos del Marxismo*. Madrid: Fundación Federico Engels.
- MURPHY, Liam y NAGEL, Thomas
2001 *The Myth of Ownership. Taxes and Justice*. New York: Oxford.
- PIKETTY, Thomas
2019 *Capital e ideología*. Santiago de Chile: Paidós (Traducción de Daniel Fuentes).
- RALWS, John
2006 *Teoría de la justicia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- ROSEMBUJ, Tulio
1994 *El fraude de la ley y el abuso de las formas en el derecho tributario*. Madrid: Marcial Pons.
- SAFFIE GATICA, Francisco.
2011 «Justicia distributiva e impuestos: la importancia del derecho tributario». Ponencia presentada en el Seminario de Filosofía del Derecho de la Universidad de Girona».
- SAMUELSON, Paul y NORDHAUS, William
1996 «Capítulo 2: Los mercados y el Estado en la economía moderna». *Economía*. http://recursosbiblio.url.edu.gt/publicjlg/biblio_sin_paredes/maestria/dir_indus/Econom_samuelson/cap/02.pdf
- SMITH, Adam
2011 *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza Editorial: (Traducción de Carlos Rodríguez Braun).
- SUNSTEIN, Cass
2012 *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- THE ECONOMIST
2018 *The Economist at 175*, 13 de septiembre. <https://www.economist.com/essay/2018/09/13/the-economist-at-175>
- THE ECONOMIST
2019 «Have billionaires accumulated their wealth illegitimately?», 7 de noviembre. <https://www.economist.com/finance-and-economics/2019/11/07/have-billionaires-accumulated-their-wealth-illegitimately>



Héctor Gabriel Pantigoso Martínez¹

COMENTARIOS AL ARTÍCULO 37° DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

SUMARIO

I. El Grupo Especial.- II. El grupo parlamentario y la opinión del Tribunal Constitucional.- III. Mayor regulación y recursos.- IV. Conclusión.- V. Bibliografía.

RESUMEN

Los partidos políticos tienen un claro reflejo en el Congreso de la República a través de los grupos parlamentarios (GPs); sin embargo, el reducido número de congresistas que se requiere para constituirse como tal y la posición del Tribunal Constitucional (TC) sobre la libertad de conciencia, la participación política, el principio de interdicción de mandato imperativo, así como el derecho a la asociación, han permitido su incremento desmesurado y ajeno a los partidos políticos.

Para toda democracia es fundamental un sistema de partidos políticos y para todo Congreso es esencial un sistema de grupos parlamentarios. Estos, como regla general, deben ser la representación, en términos generales, de los partidos políticos en el Congreso de la República. Naturalmente, no se trata de un mero calco o copia, mucho menos, una relación de subordinación, sino de una tensa relación de coordinación: los partidos políticos promueven candidaturas de sus afiliados o representantes y, una vez elegidos, deberían realizar el ideario del partido en el Congreso.

Estamos ante una institución de naturaleza compleja², tal como sostiene Saiz:

Resulta así —y por ello hablamos de naturaleza compleja— que los GPs son partes de un órgano constitucional (el Congreso) integradas por un número más o menos amplio de miembros de éste (elemento personal), dotadas de una cierta continuidad (normalmente una legislatura) y

1 Abogado. Estudios concluidos de Maestría en Ciencia Política con mención de Gestión Pública, por la Pontificia Universidad Católica del Perú y becario de la Fundación Carolina.

2 Sobre la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios hay diversas teorías: órgano del partido, órgano del Parlamento, asociación o ente con personalidad jurídica propia, las mismas que son explicadas por VILLAGRASA, Blanca en «Diputados y Grupos Parlamentarios», en *Parlamento y Diputado. XVII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (2011), así como por LARIOS, María Jesús. «La responsabilidad de los grupos parlamentarios». En *Instituciones de derecho parlamentario. V, Derecho Parlamentario Sancionador* (2006). Parlamento Vasco.

organización (en ejercicio de la propia autonomía y dada su estructura asociativa), que expresan el pluralismo político (emanación de partidos) y que ejercen funciones de relevancia pública en el seno de aquel órgano. Su carácter en parte privado (autoorganización y vinculación al partido político) y en parte público (actuación en el órgano estatal) quedan de este modo a salvo, sin primar el uno sobre el otro (Saiz, 1989, pp. 348 y 349).

Queda claro que

... los grupos tienen una innegable naturaleza asociativa, pues es una unión estable autoorganizada. Están relacionados de forma clara con otro tipo de asociaciones, los partidos políticos. Ahora bien, los condicionantes a los que se someten, requisitos de constitución, prohibiciones, así como su duración vinculada a la de la legislatura y, sobre todo al ejercicio de funciones públicas, hacen que no pueda dejarse de considerar su carácter de parte de un órgano constitucional (Larios, 2006, p. 119).

Por otro lado, el Reglamento del Congreso, originalmente reguló el número mínimo para formar un grupo parlamentario en 6, posteriormente se redujo a 5 congresistas. En suma, estimamos que 5 es una cifra reducida, de un total de 130 congresistas, la cual lejos de promover un número razonable de grupos parlamentarios, permite o, peor aún, contribuye a un elevado número de grupos y así torna en mucho más complicado el llegar a acuerdos en el Congreso.

Palabras clave: grupos parlamentarios, partidos políticos, Tribunal Constitucional, disciplina parlamentaria, expulsión, disidencia, derecho de asociación, mandato imperativo, libertad de conciencia y participación política.

I. EL GRUPO ESPECIAL

El Grupo Especial está llamado a ser un colectivo integrado en principio por los parlamentarios que, por su reducido número, no alcanzan a conformar un grupo parlamentario y a efectos que no vean disminuidas sus competencias, se les da el tratamiento de grupo parlamentario para que puedan presentar proyectos de ley.

Precisamente, tal como hemos visto anteriormente, el grupo parlamentario puede asimilarse al reflejo del partido político en el Congreso de la República, naturalmente luego de haber pasado por las elecciones. De ahí el impedimento de que miembros de un mismo partido puedan formar distintos grupos parlamentarios. No es lo ideal que personas que militan en una misma agrupación política y accedieron al Congreso postulando por dicho partido, una vez electos se separen y formen diferentes grupos parlamentarios.

Naturalmente, cada grupo parlamentario tiene un reglamento interno, para regular los derechos y deberes de sus miembros, el cual es aprobado de forma mayoritaria y que es presentado, como requisito formal, ante el Consejo Directivo.

Uno de los derechos de todo miembro de un Grupo Parlamentario es cuestionar su expulsión del mismo, en cuyo caso nuestro Reglamento prevé como instancias, primero la Junta de Portavoces y posteriormente el Consejo Directivo. Ello puede resultar controversial por dos motivos.

El primero, que ambos órganos son integrados por representantes de todos los Grupos Parlamentarios, vale decir inclusive aquel del cual fue expulsado. De esta forma, al menos una parte de ambos órganos será juez y parte en la decisión final sobre la procedencia de la expulsión. El segundo motivo, aunque no necesario, también puede darse: en tanto la decisión se adopta por mayoría, sería previsible que los grupos mayoritarios promuevan el debilitamiento de los grupos

minoritarios, revocando la expulsión de sus miembros, a efectos de que puedan, precisamente, sumarse a los grupos mayoritarios. Por eso, creemos que resulta recomendable que el grupo parlamentario que expulsó al congresista no sea parte de la votación sobre la procedencia de la misma en primera o segunda instancia.

Por otro lado, sería conveniente encargar a un órgano ajeno al «juego» partidario la decisión en torno a la procedencia o no de una expulsión, especialmente tratándose de un requisito, como veremos más adelante, para formar un nuevo grupo o integrarse a uno ya existente.

La prohibición regulada en el artículo 37, del inciso 5, del Reglamento vigente tiene su sustento en la naturaleza misma de los grupos parlamentarios y en la necesidad de promover su integridad como fiel reflejo de los partidos a los cuales representan, por razones de coherencia, ideológica o partidaria, y adicionalmente éticas, al no promover la dispersión de congresistas en diferentes grupos por motivaciones ajenas a la pertenencia partidaria que los llevó al Congreso de la República.

Dicha prohibición no resulta aplicable a los congresistas que renuncien al grupo parlamentario por vulneración a las garantías del debido procedimiento o a los derechos contenidos en el reglamento interno del grupo parlamentario, pudiendo recurrir para tales efectos, en primera instancia, ante el Grupo Parlamentario y, en segunda y definitiva instancia, ante el Consejo Directivo. Lógicamente, a estas instancias de revisión les resultan aplicables las mismas atenciones expresadas anteriormente a propósito de la expulsión.

II. EL GRUPO PALAMENTARIO Y LA OPINIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En nuestra opinión, desafortunadamente, parte de estos criterios no fueron compartidos por el Tribunal Constitucional:

La sentencia publicada el 14 de setiembre de 2017 declaró fundada, en parte la demanda e inconstitucional el artículo 37, inciso 5) del Reglamento del Congreso, por vulnerar los derechos a la libertad de conciencia, a la participación política y al principio de interdicción de mandato imperativo, así como el derecho a la asociación, únicamente respecto de las expresiones «partidos políticos» y «alianzas electorales» (Campos, 2017, 159).

No obstante ello, posteriormente en otra sentencia de fecha 10 de julio de 2018, el Tribunal Constitucional expide una sentencia interpretativa³ por la que, en síntesis, declara infundada la demanda de inconstitucionalidad contra los vigentes incisos 5 y 6.

... siempre que el artículo 37 del Reglamento del Congreso se interprete en el sentido de que no está prohibida la renuncia de los congresistas de las agrupaciones políticas en el supuesto de disidencia por razones de conciencia debidamente justificadas. De ello se desprende que los parlamentarios que se encuentren en dicha situación podrán conformar un nuevo grupo parlamentario, adherirse a uno ya existente o recurrir a la fórmula de configurar un grupo parlamentario mixto.

3 Sobre los alcances de una sentencia interpretativa se pueden leer la opinión del señor magistrado Sardón de Taboada en su voto singular.

Sobre el particular, basta revisar la evolución de los grupos parlamentarios en los últimos períodos parlamentarios para constatar una enorme profusión de estos, vale decir que casi nunca se ha rechazado que un congresista de la República pueda acceder a otro grupo parlamentario o formar uno diferente. Cuesta creer que todos y cada uno de los casos se correspondan con razones de conciencia. A propósito de ello, podemos citar nuevamente la sentencia del Tribunal Constitucional:

Por otro lado, en el fundamento 63 de la Sentencia 0022-2011-PI/TC se resolvió que el legislador democrático, en ejercicio de sus atribuciones, se encuentra habilitado para expedir disposiciones que regulen el mismo aspecto materia de una sentencia anterior cuando:
Desarrolle una disposición diferente.

Desarrolle la disposición con un contenido similar al anterior, pero del que puedan deducirse sentidos interpretativos diversos del que fue declarado inconstitucional.

Tras el tiempo transcurrido desde la expedición de la sentencia estimatoria hubiesen operado cambios en el marco normativo o social que justifican diferentes interpretaciones partiendo de una disposición sustancialmente idéntica.

III. MAYOR REGULACIÓN Y RECURSOS

La salida del grupo parlamentario primigenio, producto de la elección popular, hacia otro diferente o nuevo, se ha incrementado de manera exponencial en los últimos años y, por eso, se requiere una regulación inclusive más estricta a la propuesta por el Tribunal Constitucional, con particular énfasis en el respeto a la voluntad popular y la sustancial reducción sino eliminación de la posibilidad del transfuguismo ajeno a razones de conciencia, supuesto este último que debería ser excepcional y regulado no solo en los reglamentos internos de los grupos sino también en el Reglamento del Congreso de la República como un procedimiento con pleno respeto del debido proceso.

Por otro lado, en relación con el registro, estamos ante una obligación formal para un mejor desarrollo del trabajo parlamentario y, obviamente, la parte más importante de este artículo lo constituye el aspecto vinculado con los recursos de los que debe disponer todo grupo parlamentario, tradicionalmente, estos se distribuyen en función del número de parlamentarios que integran el grupo, a más parlamentarios, se les asigna más personal y recursos. Al respecto, consideramos que dicho criterio no es el más acertado, en tanto que cada congresista ya cuenta con personal asignado a su despacho, con lo cual y por su propia naturaleza, los grupos parlamentarios tienen objetivos diferentes a los de un parlamentario en particular y, por tanto, sus necesidades difieren en cuanto a sus objetivos.

En suma, cada grupo debería contar con los recursos suficientes para poder participar de manera eficiente en todos los temas materia de competencia del Congreso de la República, independientemente de su número. En ese marco, la cantidad de integrantes de un grupo parlamentario debe dejar de ser un probable incentivo perverso para buscar incrementarlo en desmedro de otros grupos.

Sobre la presentación de un proyecto de ley, la idea es que este sea un fiel reflejo del ideario del partido político bajo el cual fueron elegidos los congresistas, y en dicha medida los congresistas. En tal medida, los congresistas que integran dicho grupo deberían estar de acuerdo con los proyectos que son presentados en representación del referido ideario.

Sin embargo, la regla a que hace referencia el artículo 76 del Reglamento, lejos de promover ello, permite que un reducido número al interior de un grupo parlamentario numeroso pueda presentar proyectos de ley, inclusive al margen de la mayoría, siendo determinante la firma del vocero como única «valla» para este efecto.

En relación con el número de firmas, este requisito tiene por objetivo acreditar una decisión mayoritaria al interior del grupo parlamentario.

IV. CONCLUSIÓN

Somos de la opinión de que nuestro sistema democrático será mejor en la medida que los grupos parlamentarios sean sólidos e integrados, fiel reflejo de la misma condición de los partidos políticos y donde el cambio de grupo o partido sea por mucho la excepción.

V. BIBLIOGRAFÍA

- CAMPOS, Milagros
2017 *Los grupos parlamentarios como instituciones de intermediación entre partidos políticos y Congreso*. Lima: Revista Elecciones 16 (17), 139-168.
- JAIME, Antonio
2016 «Grupos Parlamentarios y contexto institucional». En Coller, Xavier; Jaime, Antonio; Mota, Fabiola. *El poder político en España: parlamentarios y ciudadanía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Colección Academia 37.
- LARIOS, María Jesús
2006 «Las responsabilidades de los grupos parlamentarios». En *Instituciones de derecho parlamentario. V. Derecho Parlamentario Sancionador. Colección informes y documentos*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco.
- VILLAGRASA, Blanca
2010 «Diputados y Grupos Parlamentarios». En Pau i Vall, Francesc (Coordinador). *Parlamento y Diputado. XVII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*.
- Saiz, Alejandro
1989 *Los Grupos Parlamentarios*. Monografías. 16. Madrid: Congreso de los Diputados



SECCIÓN II

PARLAMENTO: ECOS DEL BICENTENARIO



Joseph Dager Alva¹

LA LLEGADA DE LA REPÚBLICA Y EL PROCESO DE CONSTRUIR Y NARRAR LA NACIÓN

SUMARIO

I. La difícil apuesta por la independencia.- II. Imaginar una nación homogénea y compacta.- III. La difícil, y a veces contradictoria, forja de la república.- IV. El pasado andino como integrante de la imagen nacional del Perú.- V. El Estado y el ideal burgués de construir la nación.- VI. Las historias patrias, una confección nacional.- VII. A modo de conclusión.- VIII. Bibliografía.

Palabras claves: historiografía decimonónica, nación narrada, proyecto burgués, confección nacional, imposición amnésica.

I. LA DIFÍCIL APUESTA POR LA INDEPENDENCIA

El advenimiento de la Independencia del Perú no fue un proceso fácil, ni inmediato y se concretó casi una década después de lo ocurrido en otros lugares de la América hispánica. En 1821, José de San Martín la proclamó oficialmente sin una campaña militar que lo respaldase; recién con la llegada de Simón Bolívar tuvieron lugar los enfrentamientos bélicos que, en 1824, dieron el triunfo definitivo en los campos de batalla de Junín y Ayacucho; finalmente, en 1826, se rindió formalmente el último reduto español, atrincherado en el castillo Real Felipe del Callao, acaudillado por José Ramón Rodil.

1 Doctor en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile e historiador por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Profesor principal del Departamento de Ciencias Humanas de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, donde se ha desempeñado como vicerrector académico y director de la Escuela de Posgrado. Profesor del Departamento de Humanidades de la PUCP desde 1997, donde enseña en Estudios Generales Letras, la especialidad de Historia y el posgrado. Ha sido secretario del Instituto Riva-Agüero y subdirector de la Escuela de Música. Entre autor y editor, cuenta con 7 libros publicados, de los que destacan los dedicados a la historiografía peruana. En gestión pública, ha sido jefe institucional del Archivo General de la Nación, secretario general de la SUNEDU y presidente ejecutivo del Instituto de Radio y Televisión del Perú.

El autor ha investigado el tema a lo largo de su vida profesional, habiendo iniciado a publicar artículos especializados en los 2000 y un libro en el 2009.

En la presente ocasión, presenta una versión actualizada.



Tras la etapa bélica, se inició la difícil apuesta por la Independencia. Óleo de Martín Tovar y Tovar.

Apostar por la Independencia en el virreinato del Perú, así como en el de México, fue un asunto muy complicado, aquellos concentraban la nobleza titulada y exhibían un alto grado de identificación con la metrópoli². No es casual que los procesos de emancipación en América del Sur hayan surgido en la periferia —Buenos Aires o Caracas— y no en Lima, centro del poder colonial. La actitud conservadora de la élite capitalina llevó a algunos historiadores a entender la Independencia del Perú como una independencia «ambigua» o «concedida»³. Sin embargo, los programas políticos de los movimientos insurgentes del sur andino durante la primera década del siglo XIX muestran la intención de una relación distinta con la metrópoli, anterior a la llegada de San Martín a la capital (O'Phelan 1985: 155-190), siendo, en este sentido, especialmente importante la acaudillada por los hermanos Angulo y Pumacahua en el Cusco en 1814 (Tamayo 1992, tomo II: 445-472). Asimismo, las proclamas políticas que se encuentran en los periódicos liberales de 1812-1814 (Mc Evoy 2002: 825-862) y el llamado «motín de las palabras» de 1822 revelan la existencia de una prensa doctrinal de corte nacionalista que logró elaborar una retórica que fue acercando, paulatinamente, a la opinión pública a identificarse con el republicanismo⁴.

2 Conviene ver el siempre interesante análisis comparado de Brian Hamnet (1978) sobre las independencias de México y Perú.

3 En 1972, los historiadores Heraclio Bonilla y Karen Spalding, en un artículo que marcó época en la historiografía peruana, afirmaron que la independencia había sido concedida, no solo porque se obtuvo gracias a la participación de ejércitos extranjeros, sino, principalmente, porque al interior del virreinato no habría ninguna evidencia de que se la hubiese pretendido (Bonilla y Spalding 2001: 41-79). En 1976, el prestigioso historiador británico John Lynch reeditó su investigación sobre las independencias hispanoamericanas y, en tono más moderado que los anteriores autores, también prestó atención a la difícil apuesta de parte de la elite y calificó a la del Perú de «revolución ambigua» (Lynch 1998: 158-188).

4 Carmen Mc Evoy en un agudo ensayo postula que esa prensa y esa opinión pública lograron la dimisión del todopoderoso ministro Bernardo de Monteagudo, hombre de confianza de San Martín y principal promotor de la fórmula de la monarquía constitucional para el naciente Estado (Mc Evoy 1996: 89-139).



La insurgencia en el sur tuvo una connotación diferente a la de Lima. Cuadro de Alfredo Suárez Ñañez.

Queda claro, pues, que no puede entenderse la Independencia del Perú como producto solamente de los ejércitos extranjeros, sin participación peruana en el proceso. Pero, ciertamente, tampoco es posible regresar a la vieja tesis decimonónica de verla como un proyecto nacional y masivo, resultado de una identidad nacional, y deseada por todos los sectores. En tal sentido, un punto medio es ver el hecho histórico como una Independencia «concebida», la interpretación más aceptada en la actualidad, según la cual, los sectores dirigentes piensan, conceptúan, intelectualmente, cuáles serían los elementos integrantes de la nación, y, desde el Estado independiente organizan políticas para crear una homogeneidad cultural. Tesis que aplica para este caso los postulados de la llamada teoría modernista de la nación, la cual tiene en Gellner, Hobsbawm y Anderson a los principales representantes.

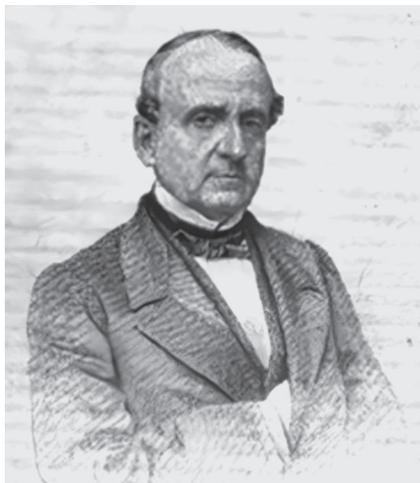
II. IMAGINAR UNA NACIÓN HOMOGÉNEA Y COMPACTA

El general Manuel de Mendiburu, historiador mayor del siglo XIX peruano, además de connotado hombre de Estado, que ejerció diversas carteras ministeriales en varios gobiernos de aquella centuria, llegó a expresarse del siguiente modo:

Enseñemos castellano a los indios para instruirlos, moralizarlos, inducirlos mejor al trabajo, y que conozcan sus deberes y sus derechos, para que sepan que son parte de una nación que debe ser homogénea y compacta (Mendiburu 1874).

La convicción que formuló tan claramente el general Mendiburu es una magnífica muestra de cómo en el Perú las élites políticas e ilustradas apostaron por construir un Estado nacional al

modo occidental: una nación «homogénea» y «compacta», en la Europa decimonónica, y en el Perú republicano, tuvo como máxima la uniformización de las costumbres, la creación de una cultura común, vínculos culturales que afianzarían las afinidades entre los ahora connacionales, la «común-unidad», para lo que al Estado se le asignó la obligación de concretarlo a través de políticas educativas y culturales. En tal sentido, el nacionalismo estatal creó la nación, rephraseando a Ernest Gellner (1994); o, para decirlo en términos menos radicales, el Estado colaboró significativamente en la gradual asunción por parte de la población, de la idea de nación de los sectores dirigentes.



Manuel de Mendiburu, historiador mayor del siglo XIX.

Fueron pues las élites dirigentes quienes iniciaron el proceso de «imaginar» la nación, siguiendo a Anderson. Difundieron al resto de la comunidad su idea de nación con el propósito de consolidar la nueva realidad política. La labor del Estado, entonces, resultó fundamental: organiza instituciones administrativas, como los censos; instaura mapas y museos (Anderson 2000: 228-259); e incentiva la confección de historias patrias que presentan un pasado glorioso que recordar, el cual también exhibe olvidos (*Ibidem*: 260-286).

La llegada de la república no fue un movimiento masivo en cuanto a su «imaginación». De hecho, San Martín enfrentó a una elite indecisa, que firmó el Acta de Independencia como una estrategia de sobrevivencia ante el vacío dejado por la retirada del virrey⁵. Hubo que esperar a Bolívar para la organización efectiva de ejércitos y el triunfo real en batallas, que terminaron por derrotar las aspiraciones de las tropas realistas. En ello no escasearon actitudes autoritarias del dictador venezolano, que trató con mucho menor indulgencia las dudas y vacilaciones de la élite peruana, obligando su colaboración.

En aquellos años se hizo necesario, el pronto establecimiento de signos que evidenciaran que se estaba iniciando una época nueva y que, a la vez, fueran capaces de instituir tradiciones en el sentido que les otorga Hobsbawm; es decir, un grupo de prácticas de naturaleza simbólica o ritual que, por medio de su aprendizaje, interiorización y repetición, inculcan valores (Hobsbawm 2002: 8). Los llamados «símbolos patrios» —banderas, escudos e himnos— constituyeron un aspecto

5 Para el temor y las actitudes de una elite insegura —nobles titulados, burócratas y grandes comerciantes— que firma el Acta de Independencia como una decisión coyuntural y no tanto por profundas convicciones, véase *La caída del gobierno español en el Perú. El dilema de la Independencia* de Timothy Anna (2003: 236-252, específicamente).

central en todos los nuevos Estados independientes. A través de su difusión en las diversas ceremonias cívicas a ellos asociadas se pretendió que la población fuese identificándose con la nueva realidad, se transmitieron valores referidos a los principios republicanos y se entroncó la nueva situación con el pasado remoto, legitimando así la realidad política. El establecimiento de los símbolos patrios forma parte de la construcción simbólica del llamado *Estado-nación*⁶. Las historias patrias formaron parte privilegiada del proceso de crear esa nación «homogénea» y «compacta» al presentar a la población letrada un pasado inmemorial y compartido por sus hombres y mujeres, en lo que el propio general Mendiburu destacó como pocos (Dager 2009).

III. LA DIFÍCIL, Y A VECES CONTRADICTORIA, FORJA DE LA REPÚBLICA

El Perú independiente se enfrentó a una compleja problemática que tenía relación con la adecuación —o no— de los nuevos valores republicanos a la realidad cotidiana, pues, como era de esperar, buena parte de la «mentalidad colonial», en especial la creencia de que lo occidental era «superior» a lo andino, se mantuvo después de la concreción de la separación política, e incluso se agudizó durante el avance de la centuria por el propósito de conseguir una cultura homogénea, base de la estabilidad política. El sistema republicano, símbolo de la modernidad, se enfrentó con una con una élite —occidental y principalmente urbana— que no incluyó, en igualdad de condiciones, en su imagen de la nación a las comunidades andinas, la mayoría social del país. La «ficción fundacional», usando la figura de Doris Sommer (2004), tuvo como parte integrante esta «fricción», la fractura de la que habla la teoría poscolonial (Bhabha 1990: 291-322; Chatterjee 2007: 55-85), lo que explica los constantes alegatos contra las promesas incumplidas por la utopía republicana (Basadre 1958).

Se observa entonces una contradicción con los principios liberales promovidos por la Independencia, lo que afectó también la legitimidad del Estado naciente. Así como la Corona «inventó» dos repúblicas distintas en la conformación de la sociedad colonial —república de españoles y república de indios—, del mismo modo, los constructores criollos de la república, siguiendo los ejes transversales del proceso europeo de la construcción del *Estado nación*, inventaron la idea de una única nación peruana. Esa fue la «nación concebida» que idearon en la creencia de que la uniformización cultural y de las costumbres era el mejor camino para construir el nuevo país con sólidos cimientos. Es cierto que el propósito pretendió ser integrador y cohesionador, muy a tono con el convencimiento decimonónico y occidental de que el Estado debía actuar en una sociedad unificada y homogénea, pero en más de una ocasión resultó arrollador y profundizó las fragmentaciones. Mark Thurner ha planteado que la comunidad imaginada por los criollos fue una ficción para dejar totalmente de lado a la población andina del manejo político y del destino nacional (Thurner 2006:45-51). Con todo, hay que recordar a Thurner, que fue imposible excluir totalmente la realidad andina del Perú, proyecto que, de haber existido, no se hubiera podido concretar en un país con una muy numerosa población indígena, de indudable presencia en las urbes⁷.

6 José Emilio Burucúa y Fabián Alejandro Campagne proponen tres etapas en la construcción simbólica del *Estado-nación*: emblemática y poética, historiográfica y crítica y monumental (Burucúa y Campagne 2003: 433-474). Para el caso del Perú, véase el interesante ensayo de Carlota Casalino, «El Perú imaginado y representado en el siglo XIX» en Cavieres y Aljovín (2005: 59-80). Asimismo, Pablo Ortemberg se ha ocupado del asunto en «Las primeras fiestas cívicas en el Perú independiente: emblemática y ceremonial bajo el Protectorado» (2006: 239-263).

7 Gabriel Ramón y Jesús Cosamalón nos muestran a una población limeña en la que abundaban los «oscuros» —indios, negros o «mezclas»— y que, pese a la existencia de barrios y distribución residencial, no eran infrecuentes los lugares de contacto (Ramón 1999: 131-143 y Cosamalón 2004: 151-192).

IV. EL PASADO ANDINO COMO INTEGRANTE DE LA IMAGEN NACIONAL DEL PERÚ

El Perú andino quedó plasmado en la imagen nacional a través de la positiva valoración de lo inca, cuestión que ya puede verse en el ilustrado periódico *Mercurio Peruano*; y especialmente en la historiografía decimonónica en autores como Mariano Eduardo de Rivero, Sebastián Lorente o Rómulo Cúneo Vidal. Los «progresos» de la civilización incaica son utilizados por autores como los mencionados para demostrar que en el Perú existiría una continuidad entre el pasado y el presente: una comunidad histórica. Aunque los historiadores no se identificaron étnica y culturalmente con la población andina que les fue contemporánea, sí integraron a los incas como parte del conjunto, con el objetivo de mostrar un pasado glorioso que en efecto existió y presentar sus logros a los connacionales como una herencia que los distinguía y de la cual era legítimo enorgullecerse (Dager y Regalado: 2024, 128-140). Además, lo andino también quedó representado en los emblemas patrios que acentuaban las bondades de los recursos naturales de los Andes. Pero, lo aquí afirmado no pretende señalar que en las elaboraciones sobre lo «nacional» y lo «peruano», se haya incluido en igualdad de condiciones a la población andina. Por el contrario, fueron incluidos como comunidades subalternas. Por eso, en el Perú, la nación no se imaginó en un tiempo «homogéneo», concomitantemente, como quiere el modelo de Benedict Anderson. Las glorias del imperio incaico se integraron a la imagen de la nación, pero sus descendientes andinos fueron excluidos del destino nacional como actores políticos.



La idealización del pasado incaico representada por Teófilo Castillo Guash.

La condición de marginación política de la inmensa mayoría es una clara contradicción en el proyecto burgués de ampliación de la ciudadanía. Es una muestra palpable de cómo se vivió durante todo el período el conflicto entre valores liberales y su concreción en la vida práctica. Aquella élite no encontraba contradictorio alabar el pasado incaico y censurar el presente indígena, paradoja que se terminó convirtiendo en uno de los componentes del tipo de nacionalidad que se gestó. Por eso, la actitud de la élite limeña y costeña frente a Andrés de Santa Cruz y su intento de liderar la Confederación peruano-boliviana no se debe solamente al enorme rechazo que provocó su condición de «extranjero», sino que, al conceptualarlo como indígena, se le negó la posibilidad

de dirigir al país (Méndez 1993: 14-17). Ahí está la verdadera y profunda «in-imaginación» de la que habla (Thurner 2006): se le negó a la mayoritaria población andina la posibilidad de ser actores políticos.

V. EL ESTADO Y EL IDEAL BURGUÉS DE CONSTRUIR LA NACIÓN

En la llamada época del guano, el Estado no le dio un uso económico - racional a los ingentes recursos recibidos, pero no puede afirmarse que esa riqueza se haya desperdiciado totalmente en gastos sin ningún tipo de retorno⁸. Al contrario, gracias a esos ingresos fue posible llevar a cabo un parcial establecimiento de la centralidad del *Estado nación* con una burocracia dependiente del poder capitalino, fenómeno antes impensable⁹. Se puso en marcha, asimismo, un limitado proceso de modernización social con la abolición del tributo indígena y de la esclavitud, medidas que enarboló la revolución liberal de 1854, organizada por Ramón Castilla desde Arequipa en contra del presidente José Rufino Echenique. La incompleta modernización social que permitió la era del guano se plasmó también en el propósito estatal de fomentar el surgimiento de una clase empresarial, denominada por la historiografía como oligarquía guanera, a través de la llamada consolidación de la deuda interna (Quiroz 1987). Esta nueva élite, compuesta por comerciantes, funcionarios estatales, propietarios rentistas urbanos y hacendados costeros, con el tiempo fue aburguesándose y adoptó un liberalismo moderado como pensamiento intelectual dominante y el ideal de inventar la nación.



La revolución liberal de Ramón Castilla enarboló la modernización social

8 Heraclio Bonilla sostuvo que la era del guano habría mostrado el fracaso de la élite para construir un proyecto burgués. Para él, la elite dominante se contentó con ser intermediaria de las grandes transnacionales en una economía capitalista global (Bonilla 1974).

9 Un estudio clásico sobre el uso de los recursos guaneros en Hunt (1982: 35-92). Una aproximación más reciente, de meticulosa factura, que estudia especialmente el debate económico del período, en Gootenberg (1998). Véase, también, importantes reflexiones en los artículos de Carlos Contreras, «Centralismo y descentralización en la historia del Perú independiente» (2004: 273-305) y «Modernizarse o descentralizar: la difícil disyuntiva de las finanzas peruanas durante la era del guano» (1996: 125-150).

Sucede que en Occidente la creación de los *Estados nación* en el XIX ocurrió paralelamente al ascenso del orden social burgués, utilizando la expresión de Reinhart Koselleck (1976: 283-305), entendiendo lo burgués, no sólo en relación con los medios de producción, sino como una forma de concebir el mundo, cuya existencia se afianza en la centuria decimonónica, aunque hayan existido diversos precedentes. Werner Sombart y Peter Gay se han dedicado a estudiar a la burguesía, y pese a estar tan separados en el tiempo como en la perspectiva, coinciden en que la mentalidad burguesa prioriza valores referidos a la reinversión productiva, el afán de progreso, la mejora de la educación, la pretensión de cultura, el ideal de construcción del *Estado-nación* y la confección de historias patrias¹⁰. Como la sociedad burguesa se consideró a sí misma la representante de un mundo nuevo, atacó al viejo, tipificado por el modelo absolutista previo a la Revolución francesa, y lo acusó de ser contrario al progreso, para así consolidar su legitimación. De hecho, Koselleck ha señalado que un rasgo distintivo de la era burguesa fue la clara conciencia en los seres humanos de encontrarse —y estar viviendo— frente a una época nueva. Los hechos sociales tornaron cada vez más contingentes, la aceleración del cambio histórico fue mayor, por lo que el presente vivido se entendió como sinónimo de «modernidad». Aumentó, entonces, considerablemente la «expectativa» de lo venidero, y proporcionalmente se elevó también la sensación de carencia de «experiencia». En compensación, creció el interés por el pasado lejano, por la historia (Koselleck 1993: 16 y 195)¹¹.

Investigar el pasado, narrar históricamente el pasado, fue fundamental para ir estableciendo una cultura homogénea, requisito central para mantener la estabilidad política en el *Estado nación*, que forma parte del orden burgués. Y, entonces, la élite y el Estado peruanos, con el fin de obtener una configuración conceptual del Perú y sus posibilidades, fomentaron la inversión en rubros destinados a incentivar la actividad intelectual. Entre las décadas de 1850 y 1870, gracias al *boom* del guano, el Estado pudo otorgar algunos incentivos intelectuales como la obligatoriedad de la instrucción primaria y la existencia de nuevos puestos públicos, varios de ellos vinculados a la educación —maestros, directores e inspectores públicos, por mencionar solo algunos—, que resultaron el sostén para muchos intelectuales de la época. Igualmente, concedió becas de estudio en Europa, de la que se beneficiaron, por ejemplo, personajes como los hermanos Paz-Soldán, importantes médicos como Cayetano Heredia o José Casimiro Ulloa, pintores como Francisco Laso y Luis Montero. Asimismo, a partir de 1868, se reorganizó la enseñanza y la administración de la Universidad de San Marcos, favoreciéndose especialmente carreras ligadas a las ciencias, medicina y derecho; y, en 1875, se creó la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, destinada a educar a la que sería la clase dirigente. Así, Lima comenzó a producir los cuadros intelectuales que dirigirían el desarrollo del país.

En este proceso resulta particularmente importante el costumbrismo, que destacó lo singular de las costumbres del naciente país con el fin de diferenciarse de otras regiones. Pero muchas de esas costumbres en realidad reflejaban la realidad limeña; autores como Manuel Ascencio Segura o Felipe Pardo y Aliaga extendieron al Perú los usos sociales y culturales de la Lima republicana, convirtiendo en «peruano» o «nacional» la visión limeña (Watson-Espener 1979 y Cornejo Polar 2001)¹². A su vez, el romanticismo inventó la nación al establecer sus orígenes en un pasado lejano y, al igual que lo sucedido en otros países hispanoamericanos, exaltó la

10 No toda sociedad burguesa debe exhibir todos y cada uno de estos valores. Hoy es bien conocido lo singular que fue la realización concreta de cada «proyecto burgués», aun dentro de la misma Europa (Fradera y Millán 2000), más todavía lo será en la América hispánica. Al analizar las peculiaridades del proyecto burgués alemán, Jürgen Kocka señala los valores que hemos mencionado como propiamente burgueses (Kocka 2000: 21-83).

11 Según Koselleck, no todas las épocas han experimentado la misma sensación respecto del tiempo, es decir, los seres humanos no han sentido el tiempo de igual modo en todas las épocas históricas. El tiempo «moderno», ese que ve el propio tiempo como nuevo, surge tras la caída del Estado absoluto europeo. Allí, el reto por el futuro se hace mayor, a la par que aumenta una conciencia de fugacidad del presente. Entonces, se acudió al pasado, por lo que la investigación histórica adquirió particular importancia (Koselleck 1993: 338).

12 Por su parte, las pinturas de Pancho Fierro se encargaron de fijar aquellos personajes que, con el tiempo, la comunidad nacional e internacional entendieron como típicos del país (Majluf 2001: 3-44).

epopeya de la Independencia como un símbolo de integración nacional¹³. También se recrearon escenas históricas emblemáticas

como *Los funerales de Atahualpa* de Luis Montero, en donde se utilizó a Atahualpa, el último gobernante incaico y asesinado por Pizarro, como el símbolo de la nueva nacionalidad, precisamente luego de haber vencido a España en 1866. Pero, esta pintura muestra que la visión criolla es la que se trata de difundir, es la mirada occidental la que retrata al Inca, se imagina un funeral incaico, pero se lo plasma como plenamente europeo.



«Los funerales de Atahualpa». Autor: Luis Montero.

La obra de costumbristas y románticos expresa magníficamente el proceso histórico en el que se establece la centralidad del poder político, por el cual Lima obtuvo la hegemonía cultural. Su principal consecuencia fue el triunfo de una imagen criolla de la nación, muy bien representada en *La Revista de Lima* (1859-1863), que fue creando una noción del Perú a través de estudios sobre su historia, su literatura, sus males presentes; y de la adopción del modelo político de corte republicano como signo de una sociedad civilizada¹⁴. En 1865, el romántico Mateo Paz Soldán logró bosquejar la primera geografía nacional. En su Atlas incluyó el primer mapa del Perú, aunque aún la mitad del territorio estaba por explorar y dominar, y pese a que las fronteras no estaban del todo delimitadas. Es decir, los peruanos del momento pudieron esbozar su territorio, lo cual les permitió, como diría Anderson, imaginar una comunidad nacional provista de cierta unidad.

13 Para las características comunes al romanticismo hispanoamericano, ver: Carilla (1975). Para el romanticismo literario peruano, Higgins (2006: 109-112 y 140-143, en especial).

14 Una muy sugerente aproximación interpretativa desde la sociología al espíritu criollo-nacional se expresa en la mencionada revista en Castillo (2000: 99-191).

Ese Estado centrado en Lima, con el propósito nacionalista de contribuir a la confección de una historia patria, la cual aportaría en la configuración conceptual del Perú, financió la edición de colecciones documentales. Ejemplos son las *Memorias de los virreyes que han gobernado el Perú durante el tiempo del coloniaje español*, en seis volúmenes, llevada a cabo por Manuel Atanasio Fuentes en 1859, quien recibió el auspicio pese a haber sido un claro opositor al gobierno de Ramón Castilla en ejercicio en esos años. También la *Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú desde el año de 1821 hasta el 31 de diciembre de 1859*, reunidas y editadas por el abogado Juan Oviedo, cuyo primer tomo apareció en 1861 y continuó publicándose hasta 1870, en un total de dieciséis volúmenes. De igual modo, *Documentos históricos del Perú en las épocas del coloniaje después de la Conquista y de la Independencia hasta la presente*, compilación elaborada por Manuel de Odriozola en diez volúmenes, el primero se editó en 1863 y continuó su publicación hasta 1877. Finalmente, Mariano Felipe Paz-Soldán logró reunir una importante masa documental de la que dio cuenta en su famosa *Biblioteca Peruana*, publicada en 1879.

Con el mismo propósito, el de promover la cimentación de un constructo conceptual, y así afianzar la nacionalidad, el Estado también auspició obras intelectuales. Basta señalar dos ejemplos. Uno fue el *Diccionario de legislación peruana* publicado en dos volúmenes, en 1860, por Francisco García Calderón, obra que reúne toda la legislación civil, penal, procesal o mercantil producida desde la Independencia y que expresa un nacionalismo jurídico y el *ethos* burgués¹⁵. El otro ejemplo, *El Perú* de Antonio Raimondi, redactado bajo el amparo oficial y publicado con recursos fiscales, en tres tomos (1874, 1876 y 1880), es el resultado de casi dos décadas de viajes por el país y expresa el más cabal conocimiento de la nación: de su territorio, de sus recursos naturales, de su diversidad geográfica, cultural e histórica. Configura cercanamente la realidad del Perú, alimentado por datos provenientes de trabajos de campo y no solo de gabinete. En correspondencia con su proyecto político, la administración de Manuel Pardo brindó todas las facilidades a Raimondi para que pudiese editar su obra, porque contribuiría a la integración e imaginación nacional, haciendo más conocido el Perú y también permitiría difundir al mundo las riquezas naturales del país, lo que redundaría en el progreso material de la nación¹⁶.

En el siglo XIX, entonces, se logró formar una imagen del Perú y de lo peruano, que permitió hacer imaginable la nación a un amplio sector urbano, aunque la misma estuvo apegada a la visión limeña y criolla. Esta invención de la comunidad nacional no tuvo un origen popular, como tampoco lo tuvo en la Europa burguesa, sino que fue concebida en un primer momento por la élite que luego la propagó a los grupos subalternos.

VI. LAS HISTORIAS PATRIAS, UNA CONFECCIÓN NACIONAL

En el proceso imaginativo, no fue raro que la construcción de naciones y la escritura de su pasado marcharan casi paralelos. Aquella historiografía subrayó la idea de que las naciones modernas serían lo más opuesto a lo nuevo y resaltó imágenes tendientes a crear conciencia de identidad. Ese es el sentido al incluir el tiempo incaico en la imagen nacional. Así como Francia e Inglaterra remontaron sus orígenes al tiempo de los francos y los sajones, aquí también se intentó demostrar que la nación hundía sus raíces en tiempos inmemoriales. Los historiadores peruanos del siglo XIX presentaron a los incas como el pasado glorioso que se juzgaba necesario para concitar admiración e identificación entre los miembros de la comunidad, convencimiento que estuvo presente en las tres generaciones de historiadores decimonónicos, destacando especialmente Sebastián Lorente (Dager y Regalado, 2024: 132-137).

15 Un estudio que reúne erudita precisión y moderna interpretación es el de Carlos Ramos, «El Diccionario de legislación peruana de Francisco García Calderón o la obra de un jurista burgués» (2004: 107-150).

16 En 1873, se abrió una oficina estatal cuya misión específica era servir a la redacción de la obra, se contrató secretarios, asistentes, acuarelistas y se proveyó de los recursos demandados (Villacorta 2008: 240-243).

La existencia de un pasado incaico estimado y la necesidad de una continuidad histórica contribuyeron a que la historiografía peruana decimonónica no haya rechazado totalmente el tiempo virreinal ni se lo suprima del estudio histórico, revalorándolo inclusive, como se observa en autores como Ricardo Palma, José Antonio Lavalle y José Toribio Polo. Nuestros historiadores, al biografar a los grandes personajes del momento, los enaltecieron apologeticamente con el objetivo de crear antepasados, es decir, la posesión más valiosa de la comunidad; sobresaliendo la labor del ya mencionado Manuel de Mendiburu. A la Independencia, por su parte, se la asumió como una gesta épica y heroica, entonces se entendió que la extensa difusión de lo allí acontecido afianzaría decididamente la nacionalidad, en lo que la obra de Mariano Felipe Paz Soldán tuvo una notoria participación.

Los historiadores decimonónicos abonaron a favor del ideal burgués de imaginar la nación, a través de la construcción de representaciones del pasado que, independientemente de su veracidad, gozaron de larga vida. Veamos: el Imperio de los incas como un pasado utópico, donde no hubo mendigos ni egoísmo; la sed de oro y la avaricia como únicos móviles de la conquista española; la etapa virreinal como el tiempo en el que germinó la nación; la Emancipación como producto de la eclosión del espíritu de libertad, que habría estado muy arraigado en la mayoría de los habitantes; los pobladores andinos republicanos como descendientes degenerados de los respetados incas; el expansionismo chileno como la verdadera causa de la Guerra del Pacífico, sin subrayar demasiado los factores políticos internos para explicar la derrota (Dager 2009). Imágenes que todavía, a más de ciento cincuenta años, nos resultan familiares y habitan la cotidiana noción que tenemos los peruanos de nuestro pasado, lo que demuestra cuán fértil fue el canon que cincelaron aquellos historiadores.



Chile invasor fue ocasión propicia para exteriorizar el ingrediente «anti» en la historiografía decimonónica.

La historiografía decimonónica, además, recordó las matanzas solo cuando fueron externas, es decir, ejecutadas por los otros y sufridas por nosotros. El estudio de la España conquistadora y del Chile invasor fueron ocasiones propicias para exteriorizar el ingrediente «anti» que todo nacionalismo incluye. Sin embargo, esa historiografía olvidó, en el sentido de Renan (1987: 71-82) y Anderson (2000: 260-286), las matanzas internas, es decir, las marcadas desigualdades

sociales y la explotación colonial y republicana. Puede observarse la creencia de que la narración histórica debía acentuar los elementos que unían y no los que separaban. Y es que, los historiadores estaban comprometidos con la construcción del proyecto nacional, y solo podían comprender desde su propia realidad, por lo que escribieron una historia con una cierta unidad que no presentó el pasado peruano en toda su heterogeneidad. Los lentes con los que podían ver eran los de su tiempo; es un mandato de la historicidad, un horizonte, es decir, «el ámbito de visión que abarca y encierra todo lo que es visible desde un determinado punto» (Gadamer 1999: 372). Es lo que Paul Ricoeur ha llamado la «herencia de la violencia fundadora», que implica la conmemoración (y legitimación) de algunos actos fundadores que fueron violentos en sus orígenes, violencia que se olvida en busca de la identidad (Ricoeur 2004: 116)¹⁷.

Proponemos, entonces, el concepto «confección» para definir a la producción historiográfica en el Perú decimonónico¹⁸. De lo que se trata es de no equipar con lo «falso» el aspecto creativo de la narración histórica. Este concepto permite englobar la «creación» de una imagen homogénea del pasado peruano, a la vez que sugiere que fue hecha artesanalmente, inventiva y base material unidas que es, justamente, lo que caracteriza las confecciones de prendas de vestir del sastre¹⁹. La historiografía peruana decimonónica fue una confección porque, aunque subrayó o descuidó un sinnúmero de aspectos del devenir transcurrido, no fue —ni lo pretendió— una invención libre del intelecto. Confección artesanal porque dio cuenta de lo sucedido, también creativa porque se plasmó según la realidad que vivieron sus autores. Fue una respuesta, y no solo un disfraz, para enfrentar la nueva realidad que exigía de cultura y pasado homogéneos, de olvidos, con el fin de procurar la cohesión nacional.

VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

Actualmente estamos situados en un horizonte distinto. Sin embargo, nuestro presente también nos impele a encontrar elementos de comunión entre peruanos. Pero nuestra óptica ha de ser distinta a la decimonónica, justamente porque no compartimos el mismo horizonte. Grandes intelectuales del siglo XX, como José Carlos Mariátegui, Víctor Raúl Haya de la Torre y Jorge Basadre, cada uno a su modo, nos han mostrado que el Perú es una nación en construcción, que las apuestas y las promesas aún están inconclusas. No podemos repetir los errores de la juventud, en un Perú que ya no es adolescente, usando la expresión de Luis Alberto Sánchez.

En el mandato de nuestra historicidad, la imposición amnésica ya no tiene un peso gravitante; al contrario, encontrarnos hoy y reconciliarnos como miembros de una comunidad, supone asumir nuestras verdades históricas, las que generan orgullo nacional y las que son tan incómodas que una primera reacción comprensible sería la opción de no escucharlas. Hoy que estamos inmersos en una crisis institucional como ninguna y que preocupantes encuestas señalan el descreimiento de la población en el sistema democrático, hoy más que nunca, debemos tener un oído siempre empático al aproximarnos al pasado, lejano o reciente, y no silenciar lo de por sí estridente. Con una mirada comprensiva y no apriorísticamente condenatoria, pero profundamente honesta, hemos de reconocer a viva voz los méritos y rechazar categóricamente los excesos sean aislados o sistemáticos. Solo así difundiremos un pasado veraz, al interior de una educación masiva e inclusiva de calidad, con la que todavía, como país, estamos en deuda.

17 En el magnífico tratado *La memoria, la historia, el olvido*, Paul Ricoeur señala que muchas veces la manipulación de una memoria se debe a la mediación que ejerce el relato, en lo que no hay necesariamente un «abuso» sino un «uso», ya que el relato «entraña por necesidad una dimensión selectiva» (2004: 572). Otra cosa es la imposición de un relato ideológicamente manipulado, cuestión que censura especialmente para la Europa Occidental durante la Segunda Guerra Mundial y los años posteriores.

18 El término aparece en Hobsbawm (2002: 14), pero con una connotación distinta, pues con él se refiere a las historias nacionales inventadas como discursos «hechos a la medida».

19 El término en inglés es «*tailored*», que, como se sabe, deriva de «*tailor*» (sastre), quien confecciona prendas de vestir con cortes de tela, previamente existentes e independientes de su creatividad.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, Benedict
2000 *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- ANNA, Timothy
2003 *La caída del gobierno español en el Perú. El dilema de la Independencia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- ANNINO, Antonio y GUERRA François-Xavier (coordinadores)
2003 *Inventando la nación. Iberoamérica. Siglo XIX*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- BASADRE, Jorge
1979 *Perú, problema y posibilidad*. Lima: Banco Internacional del Perú.
- BASADRE, Jorge
1963-1968 *Historia de la República del Perú*. Tomos V, VI, VII y VIII. Lima: Editorial Universitaria.
- BASADRE, Jorge
1958 *La promesa de la vida peruana y otros ensayos*. Lima: Mejía Baca editores.
- BHABHA, Homi K. (editor)
1990 *Nation and Narration*. Londres y NuevaYork: Routledge.
- BONILLA, Heraclio
1974 *Guano y burguesía en el Perú*. Lima: Instituto Estudios Peruanos.
- BONILLA, Heraclio y SPALDING, Karen
2001 «La Independencia en el Perú: las palabras y los hechos». En Bonilla, Heraclio. *Metáfora y realidad de la Independencia en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 41-79.
- BURNS, Bradford
1978 «Ideology in Nineteenth-Century Latin American Historiography». *Hispanic American Historical Review*, n.º 58 (3), 409-431.
- BURUCÚA, José Emilio y CAMPAGNE, Fabián Alejandro
2003 «Mitos y simbologías nacionales en los países del cono sur». En Annino, Antonio y François-Xavier Guerra (coordinadores). *Inventando la nación. Iberoamérica. Siglo XIX*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- CARILLA, Emilio
1975 *El romanticismo en la América Hispánica*. Madrid: Gredos.
- CASTILLO, Daniel del
2000 «Un deseo de historia. Notas sobre intelectuales y nacionalismo criollo en el siglo XIX a partir de *La Revista de Lima (1859-1863)*». En Henríquez, Narda. *El hechizo de las imágenes. Estatus social, género y etnicidad en la historia peruana*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- CONTRERAS, Carlos
2004 *El aprendizaje del capitalismo. Estudios de historia económica y social del Perú republicano*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- CONTRERAS, Carlos
1996 «Modernizarse o descentralizar: la difícil disyuntiva de las finanzas peruanas durante la era del guano». *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, vol. 25, n.º 1.
- CORNEJO POLAR, Jorge
2001 *El costumbrismo en el Perú. Estudio y antología de cuadros de costumbres*. Lima: Ediciones COPE (PETROPERÚ).
- COSAMALÓN, Jesús
2004 «El lado oscuro de la luna. Un ensayo acerca de los sectores populares limeños en el siglo XIX». En Mc Evoy, Carmen (editora). *La experiencia burguesa en el Perú (1840-1940)*. Madrid: Iberoamericana, 151-192.
- CHATTERJEE, Partha
2007 *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 55-85.
- DAGER ALVA, Joseph
2009 *Historiografía y nación en el Perú del siglo XIX*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- DAGER ALVA, Joseph y REGALADO, Liliana
2024 *La visión de los historiadores. Desde los orígenes republicanos hasta su proyección actual*. Lima: Proyecto Bicentenario, serie Nudos de la República
- GADAMER, Hans Georg
1999 *Verdad y método I*. Salamanca: Ediciones Sígueme.
- GAY, Peter
1992 *La Experiencia burguesa de Victoria a Freud*. Tomo I. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- GELLNER, Ernest
2001 *Naciones y nacionalismo*. Madrid: Alianza.
- GOOTENBERG, Paul
1998 *Imaginar el desarrollo: las ideas económicas en el Perú Postcolonial*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Banco Central de Reserva.
- HAMNETT, Brian
1978 *Revolución y contra revolución en México y el Perú: liberalismo, realeza y separatismo 1800-1824*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- HIGGINS, James
2006 *Historia de la literatura peruana*. Lima: Editorial Universitaria de la Universidad Ricardo Palma.
- HOBSBAWM, Eric
2002 «Introducción». En Hobsbawm, Eric y Terence Ranger (editores). *La invención de la tradición*. Barcelona: Crítica, pp. 7-21.
- HOBSBAWM, Eric
2001 *La era de la revolución 1789-1848*. Buenos Aires: Crítica.

- HOBBSAWM, Eric
2000 *Naciones y Nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Crítica.
- HOLGUÍN CALLO, Oswaldo
2005 *El largo camino de la nación peruana (Siglo XIX). Discurso de incorporación a la Academia Nacional de Historia*. Lima: Edición del autor.
- HUNT, Shane
1982 «Guano y crecimiento en el Perú del siglo XIX». *HISLA, Revista latinoamericana de historia económica y social*, vol. 4, pp. 35-92.
- KOCKA, Jürgen
2000 «Burguesía y sociedad burguesa en el siglo XIX. Modelos europeos y peculiaridades alemanas». En Fradera, Josep y Jesús Millán (editores). *Las burguesías europeas del siglo XIX. Sociedad civil, política y cultura*. Valencia: Universitat de València y Biblioteca Nueva.
- KOSELLECK, Reinhart
1993 *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós.
- KOSELLECK, Reinhart
1976 Ascenso y estructuras del mundo burgués. En *La época de las revoluciones europeas, 1780-1848*. México D.F.: Siglo XXI.
- LAVALLE, José Antonio de
1935 *Estudios históricos*. Lima: Librería e Imprenta Gil.
- LORENTE, Sebastián
1879 *Historia de la civilización peruana*. Lima: Imprenta Liberal.
- LYNCH, John
1998 *Las revoluciones hispanoamericanas, 1808-1826*. Barcelona: Editorial Ariel.
- MAJLUF, Natalia
2001 «Convención y descripción: Francisco-Pancho Fierro (1807-1879) y la formación del costumbrismo peruano». *Hueso Húmero*, n.º 39, pp. 3-44.
- MC EVOY, Carmen
2002 «Seríamos excelentes vasallos y nunca ciudadanos: Prensa republicana y cambio social en Lima (1791-1822)». En *Sobre el Perú. Homenaje a José Agustín de la Puente Candamo*. Tomo II. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- MC EVOY, Carmen
2000 *Forjando la Nación. Ensayos de historia republicana*. Lima: Instituto Riva-Agüero de la Pontificia Universidad Católica del Perú y The University of the South.
- MC EVOY, Carmen
1997 *La Utopía republicana. Ideales y realidades en la formación de la cultura política peruana (1871-1919)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- MC EVOY, Carmen
1996 «El motín de las palabras: la caída de Bernardo Monteagudo y la forja de la cultura política limeña (1821-1822)». *Boletín del Instituto Riva-Agüero*, n.º 23.

- MC EVOY, Carmen (editora)
2004 *La experiencia burguesa en el Perú, 1840-1940*. Madrid: Iberoamericana.
- MÉNDEZ, Cecilia
1993 *Incas sí, indios no. Apuntes para el estudio del nacionalismo criollo en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- MENDIBURU, Manuel de
1874 «Sobre el Quichua». *El Correo del Perú*, Lima:31 de diciembre.
- MENDIBURU, Manuel de
1874-1891 *Diccionario histórico biográfico del Perú*. Lima: Imprenta de Francisco Solís. Tomos I, II, III y V.
- O'PHELAN, Scarlett
1985 El mito de la Independencia concedida: los programas políticos del siglo XVIII y del temprano XIX en el Perú (1730-1814). *Histórica*, vol. IX.
- ORTEMBERG, Pablo
2006 «Las primeras fiestas cívicas en el Perú independiente: emblemática y ceremonial bajo el Protectorado». *Revista Andina*, n.º 43.
- PALMA, Ricardo
1961 *Tradiciones peruanas completas*. Madrid: Aguilar.
- PAREKH, Bhikhu
2000 «El etnocentrismo del discurso nacionalista». En Fernández Bravo, Álvaro (compilador). *La invención de la nación. Lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha*. Buenos Aires: Manantial, 91-122.
- PAZ-SOLDÁN, Mariano Felipe
1888 *Historia del Perú Independiente, 1835-1839*. Buenos Aires: Imprenta y Estereotipia del Courier de La Plata.
- POLO, José Toribio
1991 *Historia Nacional. Crítica del Diccionario histórico- biográfico del Perú del señor general Mendiburu*. Lima: Imp. del Comercio por J. R. Sánchez.
- POLO, José Toribio
1877a «Apuntes sobre Trujillo y sus obispos». En ODRIOZOLA, Manuel de. *Colección de documentos literarios del Perú*, tomo XI. Lima: Tipografía de Aurelio Alfaro, pp. 293-303.
- POLO, José Toribio
1877b «Apuntes sobre la historia eclesiástica de Arequipa». En Odrizola, Manuel de. *Colección de documentos literarios del Perú*. Tomo XI. Lima: Tipografía de Aurelio Alfaro.
- PORTOCARRERO, Gonzalo y OLIART, Patricia
1989 *El Perú desde la escuela*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.
- RAMÓN, Gabriel
1999 «La muralla y los callejones. Intervención urbana y proyecto político», en *Lima durante la segunda mitad del siglo XIX*. Lima: SIDEA y PROMPERÚ.

- RAMOS, Carlos
2004 «El *Diccionario de legislación peruana* de Francisco García Calderón o la obra de un jurista burgués». En Mc Evoy, Carmen (editora). *La experiencia burguesa en el Perú (1840-1940)*. Madrid: Iberoamericana, 107-150.
- RENAN, Ernest
1987 *¿Qué es la nación? Cartas a Strauss*. Madrid: Alianza.
- RICOEUR, Paul
2004 *La memoria, la historia, el olvido*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- RIVERO, Mariano Eduardo de y TSCHUDI, Juan Jacobo
1851 *Antigüedades peruanas*. Viena: Imprenta imperial de la Corte y del Estado.
- SHUMWAY, Nicolas
1991 *The invention of Argentina*. Berkeley: University of California Press.
- SMITH, Anthony
1997 *La identidad nacional*. Madrid: Trama Editorial.
- SOBREVILLA, David
1980 «Las ideas en el Perú Contemporáneo». En *Historia del Perú*. Tomo IX. Lima: Mejía Baca, pp. 115-414.
- SOMBART, Werner
1972 *El burgués*. Madrid: Alianza Editorial.
- SOMMER, Doris
2004 *Ficciones fundacionales: las novelas nacionales en América Latina*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- TAMAYO HERRERA, José
1992 *Historia general del Qosqo. Una historia regional desde el período lítico hasta el año 2000*. Cusco: Municipalidad del Cusco, 3 tomos.
- THURNER, Mark
2006 *Republicanos Andinos*. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas e Instituto de Estudios Peruanos
- VILLACORTA, Luis Felipe
2008 «Antonio Raimondi y la validación científica del anhelo por el progreso nacional». En AGUIRRE, Carlos y MC EVOY, Carmen (editores). *Intelectuales y poder. Ensayos en torno a la república de las letras en el Perú e Hispanoamérica (ss. XVI-XX)*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos e Instituto Riva-Agüero de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- WATSON-ESPENER, Maida
1979 *El cuadro de costumbres en el Perú decimonónico*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- WIESSE, Carlos
2005 *Resumen de la historia del Perú*. Lima: Instituto Nacional de Cultura.
- WOLL, Allen
1982 *A functional past. The uses of history in nineteenth-century Chile*. Louisiana: Louisiana State University Press.



SECCIÓN III

MISCELÁNEAS

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

Actividades académicas

del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios (CECP)

Impulsando el conocimiento

Bienvenidos a nuestra sección dedicada a informar sobre nuestro trabajo académico. Aquí, mostramos las actividades más relevantes realizadas por el CECP. Nuestro propósito no es mantenerlos informados y motivados en la perspectiva de que sean beneficiarios de los próximos cursos, seminarios y conferencias que dictamos de forma presencial y *on line* a fin de que tengan un mejor conocimiento de las normas, procedimientos y dinámicas que regulan el quehacer parlamentario y la política en general.

A continuación, algunas de nuestras actividades:



Inmersos en aprendizaje de la inteligencia artificial y sus aplicaciones los alumnos del taller «Manejo de la IA para el trabajo parlamentario».



La jefa del CECP, Marisol Espinoza Cruz con una delegación de segristas en el stand de la Feria de Exposiciones del Congreso.



VI Conferencia Internacional: «Propuestas legislativas a propósito del cambio geopolítico y *Antigreen Taxation*».



Asistentes al evento «Utilización de la prospectiva en el trabajo parlamentario» (modalidad mixta).

Modalidad virtual

CURSO
ARGUMENTACIÓN JURÍDICA APLICADA A SEDE PARLAMENTARIA
Modalidad: Virtual sincrónica

Dirigido a los trabajadores del departamento de comisiones del Servicio Parlamentario, y Organización Parlamentaria.

Primera clase:
1 DE OCTUBRE
MIÉRCOLES | Horario: 6:15 p.m. a 8:30 p.m. 2025
Clases: 1, 3, 6, 10, 13, 15, 17 y 20 de octubre

Docente:
Deliá Muñoz Muñoz
Abogada
Ex Ministra de Justicia y Derechos Humanos

REGISTRATE AQUÍ

CLAVE DE MATRÍCULA:
Cvaj03

VACANTES LIMITADAS.
60 personas

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS | Hanns Seidel Stiftung

Para la asistencia técnica o cualquier duda de inscripción comunicarse con la señora Juliana Quispe Ramos al teléfono: 961 105 980 ó al correo electrónico

Curso de Especialización **TÉCNICA LEGISLATIVA**

del 4 al 7 de noviembre de 2025.
7:00 p.m. a 9:00 p.m.
Plataforma virtual: Microsoft Teams

Dirigido a:
Secretarios técnicos, especialistas parlamentarios, asesores, profesionales de la organización y servicio parlamentario.

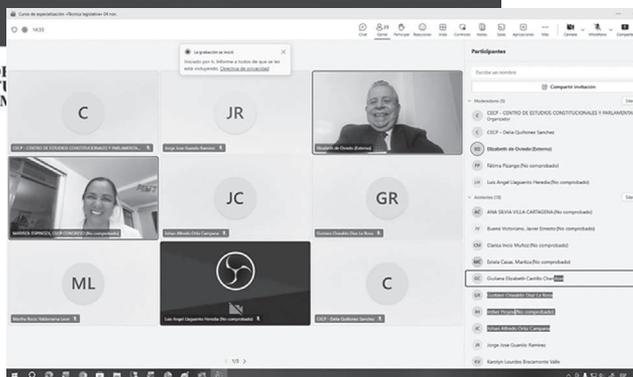
EXPOSITOR:
Dr. José Reynaldo Oviedo Palomino

SE ENTREGARÁ CERTIFICADO

Para inscribirse deberán ingresar al AULA VIRTUAL DEL CECP (darle click), por medio del navegador Google Chrome, utilizando únicamente el usuario y contraseña de la red del Congreso de la República.




CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS



CURSO **REDACCIÓN PARLAMENTARIA**

Modalidad: Online – Curso intensivo

Dirigido a asesores y profesionales del servicio y la organización parlamentaria.

CLASE DE APRESTAMIENTO (ORIENTACIÓN PARA EL USO DE LA PLATAFORMA):
LUNES 24 NOV / 6:30 PM

INICIO:
25 DE NOVIEMBRE DE 2025
MARTES | Horario: 6:30 p.m. a 8:45 p.m.
Clases: 25, 26, 27 y 28 de noviembre

DOCENTE:
Dr. Luis Roel Alva

SE ENTREGARÁ CERTIFICADO

Código:
Disponibilidad de vacantes limitadas

Informes: Telf: (51) 311-7777 / 961 105 980



CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS
www.congreso.gob.pe/cecp

Para la asistencia técnica o cualquier duda de inscripción comunicarse con la servidora Juliana Quispe Ramos al teléfono: 961 105 980 ó al correo electrónico quisper@congreso.gob.pe, julianaq991@gmail.com



SECCIÓN IV

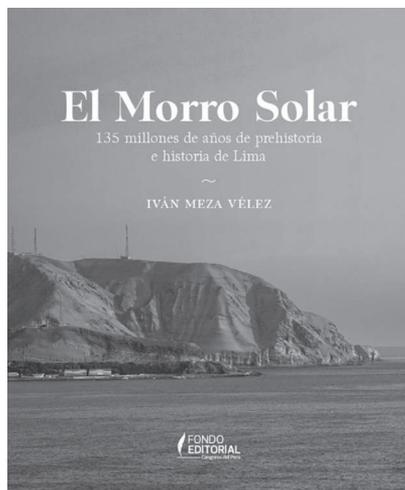
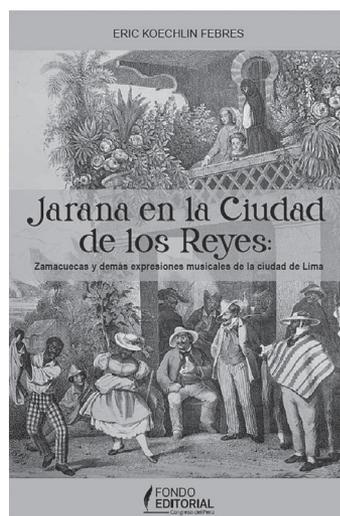
NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

Libros recientes editados por el Fondo Editorial del Congreso de la República
(jul. 2025 – nov. 2025)

Jarana en la Ciudad de los Reyes: zamacuecas y demás expresiones musicales de la ciudad de Lima

Autor: Erick Koechlin Febres

Jarana en la Ciudad de los Reyes no es solo un libro; es un viaje, una celebración, un canto que resiste el paso del tiempo. Es la historia viva de Lima contada a través de su música, de sus jaranas, de ese sonido mestizo que nació en los callejones, en los solares, en las plazas y en los corazones. Este libro es un homenaje vibrante a una tradición que no ha muerto, que todavía vibra en cada verso, en cada acorde, en cada jarana que empieza –como siempre– sin hora para acabar.



El Morro Solar. 135 Millones de años de prehistoria e historia de Lima

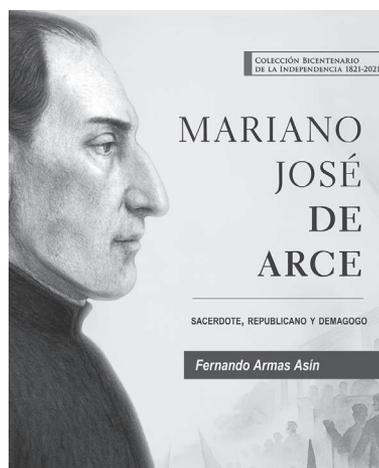
Autor: Iván Meza Vélez

En el libro *El Morro Solar*, el biólogo Iván Meza Vélez combina décadas de exploración con rigor científico y un lenguaje claro. El libro recorre las capas geológicas, históricas, culturales y ecológicas de este ícono limeño, desde fósiles y mapas hasta relatos de pescadores, soldados y astrónomos.

Mariano José de Arce. Sacerdote, republicano y demagogo

Autor: Fernando Armas Asín

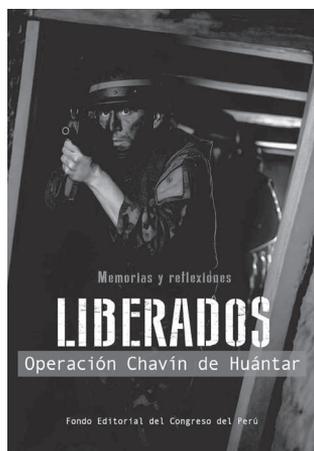
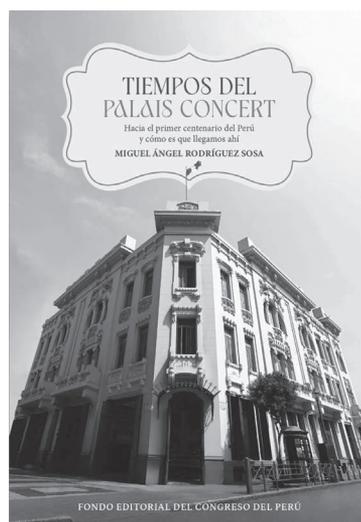
Mariano José de Arce fue uno de los personajes clave y menos conocidos de la independencia peruana. El presente libro del historiador Fernando Armas Asín, nos sumerge en la vida apasionante y paradójica de Arce, un intelectual y conspirador, patriota y eclesiástico, orador brillante y polemista sagaz, quien participó de los momentos decisivos de nuestra emancipación política. Arce firmó el acta de la Independencia, fue el primer bibliotecario nacional, defendió con convicción la libertad de conciencia y, con el tiempo, se convirtió en un crítico de liberalismo en nombre de los derechos de la Iglesia.



Tiempos del Palais Concert. Hacia el primer centenario del Perú y cómo es que llegamos ahí

Autor: Miguel Ángel Rodríguez Sosa

Esta es una novela que ofrece una crónica íntima y apasionante de medio siglo de vida peruana, contada desde la mirada de una mujer que, entre la historia heredada y la propia, da voz a una Lima olvidada, brillante y convulsa, en vísperas del centenario de la independencia. Una obra que conjuga ficción e historia con elegancia y profundidad.



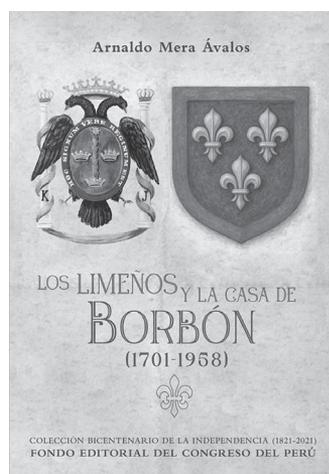
Liberados. Operación Chavín de Huántar. Memorias y reflexiones

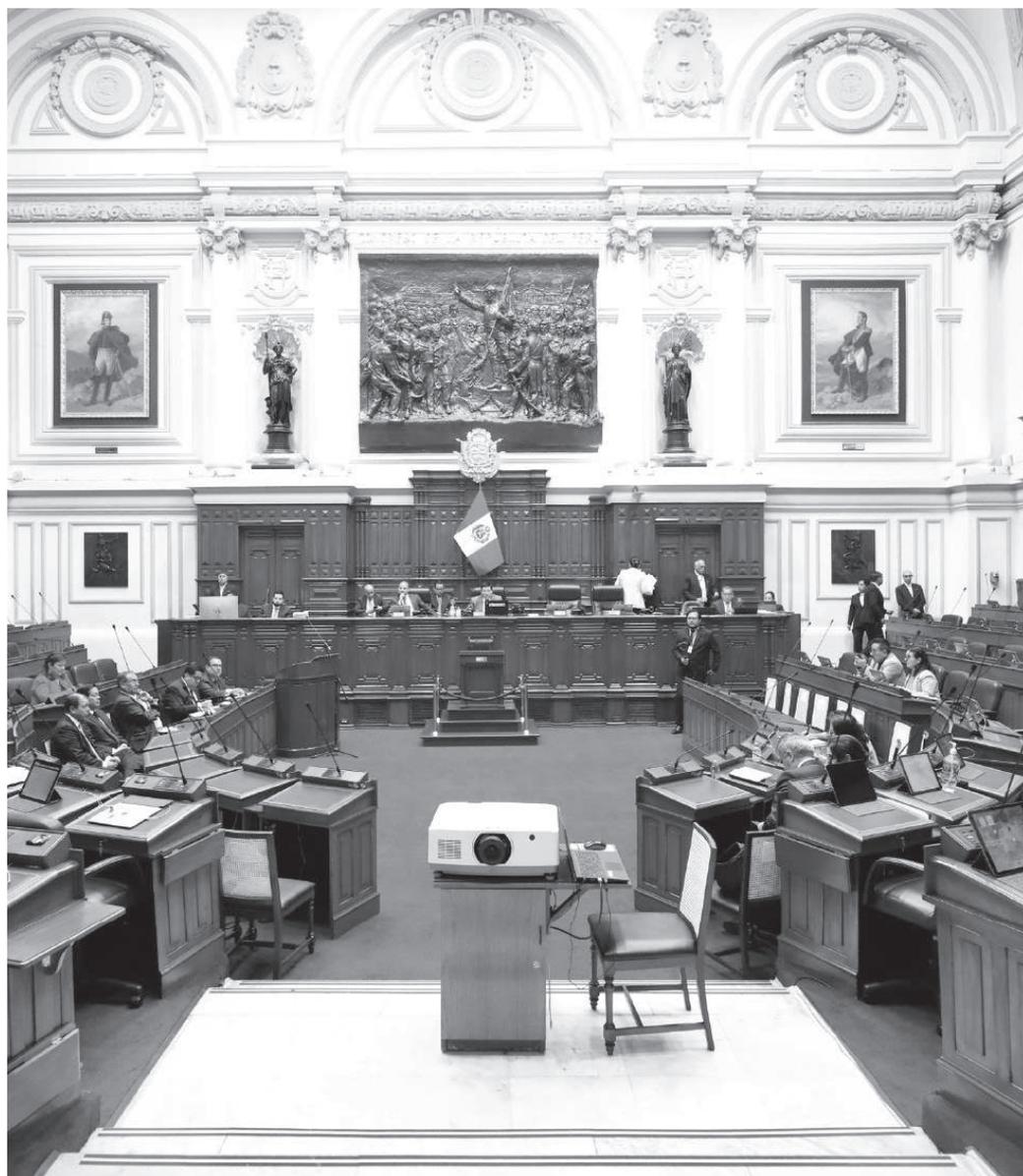
Esta no es solo la crónica de 126 días de cautiverio y una irrupción audaz, es un libro que reúne las voces que, desde frentes distintos, hicieron posible la victoria. Aquí hablan quienes cavaron la esperanza bajo tierra, como los mineros que abrieron los túneles; quienes resistieron el miedo con dignidad, como los rehenes que convirtieron la rutina en coraje; quienes planearon y ejecutaron la operación con precisión y temple: los comandos. Dialogan, además, el análisis político y jurídico, la lectura mediática y la reflexión histórica y cultural. El resultado es un ejercicio coral de memoria y reflexión.

Los Limeños y la casa de Borbón (1701 – 1958)

Autor: Arnaldo Mera Ávalos

Este libro revela la peculiar y persistente relación de los limeños con la dinastía Borbón, desde el siglo XVIII hasta mediados del siglo XX. Lejos de limitarse al período virreinal, esta investigación se adentra también en las décadas posteriores a la independencia, cuando un sector de la élite limeña aún acariciaba la idea –ya imposible– de un trono peruano bajo la guía de un infante español.





SECCIÓN V

LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS

Entre el 14 de junio de 2025 y el 21 de noviembre de 2025

LEYES PUBLICADAS

Período Parlamentario 2021-2026
(Del 14 de junio al 21 de noviembre de 2025)

Orden	Ley	Título	Proponente	Fecha de Publicación
1	<u>Ley 32386</u>	Ley que establece medidas para la lucha efectiva contra la criminalidad a fin de garantizar la seguridad ciudadana.	Congreso	14/06/2025
2	<u>Ley 32387</u>	Ley que promueve la descentralización fiscal para incentivar el desarrollo de los gobiernos locales fortaleciendo el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).	Congreso	16/06/2025
3	<u>Ley 32389</u>	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1356, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Drenaje Pluvial, para optimizar la operación y el mantenimiento de la infraestructura de drenaje pluvial.	Congreso	17/06/2025
4	<u>Ley 32390</u>	Ley que autoriza el nombramiento excepcional de los docentes de la Educación Básica que aprueben las dos etapas del concurso de ingreso a la Carrera Pública Magisterial.	Congreso	18/06/2025
5	<u>Ley 32391</u>	Ley que declara de interés nacional la construcción de un malecón turístico para las playas del distrito de Samuel Pastor, provincia de Camaná, departamento de Arequipa.	Congreso	24/06/2025
6	<u>Ley 32392</u>	Nueva Ley General de Turismo.	Congreso	27/06/2025
7	<u>Ley 32393</u>	Ley que modifica la Ley 30826, Ley del veterano de guerra y de la pacificación nacional, con la finalidad de incorporar el beneficio de la atención preferente para los comprendidos en la norma.	Congreso	28/06/2025
8	<u>Ley 32394</u>	Ley que aprueba disposiciones extraordinarias para fortalecer el desarrollo del sector turismo y dicta otras medidas.	Poder Ejecutivo	29/06/2025
9	<u>Ley 32395</u>	Ley que declara de interés nacional la ejecución del proyecto de ciudad inteligente Lomas de Moquegua, en el distrito de Moquegua, provincia de Mariscal Nieto, departamento de Moquegua.	Congreso	1/07/2025
10	<u>Ley 32396</u>	Ley que modifica el artículo 10 de la Ley 28238, Ley General del Voluntariado, e incorpora el artículo 42-A en la Ley 30220, Ley Universitaria, a fin de reconocer al voluntariado certificado con créditos académicos en los estudios de pregrado universitarios y otro beneficio.	Congreso	1/07/2025

Orden	Ley	Título	Proponente	Fecha de Publicación
11	<u>Ley 32399</u>	Ley que declara de interés nacional el financiamiento y la ejecución inmediata de las obras de recuperación de la zona costera de las playas de la provincia de Trujillo, departamento de La Libertad.	Congreso	2/07/2025
12	<u>Ley 32400</u>	Ley que declara de interés nacional la recuperación y protección de la bahía de Pucusana, ubicada en el distrito de Pucusana, provincia de Lima, departamento de Lima.	Congreso	2/07/2025
13	<u>Ley 32401</u>	Ley que establece Día de la Amistad entre Perú y el Reino de los Países Bajos el 18 de julio de cada año.	Congreso	2/07/2025
14	<u>Ley 32402</u>	Ley que modifica la Ley 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, para el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de salud en el Ministerio de Defensa.	Congreso	2/07/2025
15	<u>Ley 32403</u>	Ley de creación del distrito de Santa Rosa de Loreto en la provincia de Mariscal Ramón Castilla del departamento de Loreto.	Poder Ejecutivo	3/07/2025
16	<u>Ley 32405</u>	Ley que modifica la Ley 27073, Ley de Servicios Industriales de la Marina S.A. SIMAPERÚ S.A., a fin de fortalecer sus funciones de asistencia técnica a los gobiernos locales y gobiernos regionales.	Congreso	5/07/2025
17	<u>Ley 32406</u>	Ley que declara Día Nacional del Cultivo del Copoazú el 29 de julio de cada año.	Congreso	5/07/2025
18	<u>Ley 32407</u>	Ley que modifica la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú y crea el Plan Estratégico Institucional de Emergencia para la Regulación, Modernización, Reestructuración, Seguridad y Vigilancia del Sistema Aeroportuario a nivel nacional.	Congreso	7/07/2025
19	<u>Ley 32408</u>	Ley que modifica la Ley 30647, Ley que precisa el régimen laboral del Congreso de la República, del Banco Central de Reserva del Perú y de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y sus trabajadores.	Congreso	8/07/2025
20	<u>Ley 32409</u>	Ley que modifica la Ley 28131, Ley del Artista Intérprete y Ejecutante, a fin de fortalecer sus derechos.	Congreso	8/07/2025

Orden	Ley	Título	Proponente	Fecha de Publicación
21	<u>Ley 32410</u>	Ley que aprueba el monto y la escala del concepto Incentivo Único - CAFAE para el personal de las unidades ejecutoras del Pliego 456: Gobierno Regional del departamento de Pasco.	Congreso	12/07/2025
22	<u>Ley 32411</u>	Ley que habilita un plazo excepcional para la nueva evaluación de los conceptos para incorporarlos en la determinación del Beneficio Extraordinario Transitorio (BET).	Congreso	12/07/2025
23	<u>Ley 32412</u>	Ley que establece medidas de control y de fiscalización en la distribución, el transporte y la comercialización de insumos químicos susceptibles de uso en la actividad minera y en la minería ilegal.	Congreso	12/07/2025
24	<u>Ley 32413</u>	Ley que habilita la billetera digital para percibir el pago de haberes y otras obligaciones laborales.	Congreso	12/07/2025
25	<u>Ley 32414</u>	Ley que modifica el Decreto Legislativo 702, que aprueba las normas que regulan la promoción de inversión privada en telecomunicaciones, para promover el cumplimiento de los fines establecidos del servicio de radiodifusión.	Congreso	14/07/2025
26	<u>Ley 32415</u>	Ley que regula el procedimiento de la venta y la devolución del costo de las entradas a conciertos.	Congreso	22/07/2025
27	<u>Ley 32416</u>	Ley que aprueba crédito suplementario para el financiamiento de mayores gastos asociados a la consolidación económica, a la seguridad ciudadana y al desarrollo social y dicta otras medidas.	Poder Ejecutivo	1/08/2025
28	<u>Ley 32418</u>	Ley que modifica la Ley 30220, Ley Universitaria, para establecer el orden de sucesión en el cargo de rector de las universidades.	Congreso	6/08/2025
29	<u>Ley 32419</u>	Ley que concede amnistía a los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional del Perú y de los Comités de Autodefensa que participaron en la lucha contra el terrorismo entre los años 1980 y 2000.	Congreso	14/08/2025

Orden	Ley	Título	Proponente	Fecha de Publicación
30	<u>Ley 32420</u>	Ley que denomina Universidad Nacional Luis Duncker Lavalle de Arequipa al Conservatorio Regional de Música Luis Duncker Lavalle, Universidad Nacional de Ballet, a la Escuela Nacional Superior de Ballet y Universidad Nacional de Música Theodoro Valcárcel Caballero de Puno a la especialidad de música de la Escuela Superior de Formación Artística Pública de Puno.	Congreso	15/08/2025
31	<u>Ley 32421</u>	Nueva Ley de Nacionalidad.	Congreso	15/08/2025
32	<u>Ley 32422</u>	Ley que dispone la creación del Fideicomiso para el Desarrollo Fronterizo de Loreto.	Congreso	15/08/2025
33	<u>Ley 32423</u>	Ley que declara de interés nacional el reconocimiento como patrimonio cultural inmaterial de la nación a la poesía loncca de la provincia de Arequipa del departamento de Arequipa.	Congreso	15/08/2025
34	<u>Ley 32424</u>	Ley que establece la homologación del Incentivo Único - CAFAE para los servidores administrativos del régimen laboral del Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, en los Gobiernos Regionales.	Congreso	20/08/2025
35	<u>Ley 32425</u>	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1252 -Decreto legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública a fin de incorporar y priorizar los activos estratégicos muros de contención y escaleras de acceso.	Congreso	20/08/2025
36	<u>Ley 32426</u>	Ley que promueve el enfoque de familia y su incorporación transversal en las políticas nacionales y sectoriales.	Congreso	20/08/2025
37	<u>Ley 32427</u>	Ley que promueve la siembra y la cosecha de agua a nivel nacional para fortalecer la seguridad hídrica en la agricultura.	Congreso	20/08/2025
38	<u>Ley 32428</u>	Ley que modifica el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado mediante el Decreto Supremo 054-97-EF, respecto a los límites de inversión generales.	Congreso	21/08/2025
39	<u>Ley 32429</u>	Ley que declara de interés nacional la formulación y aprobación del Plan Hidráulico del Departamento de Piura.	Congreso	21/08/2025

Orden	Ley	Título	Proponente	Fecha de Publicación
40	<u>Ley 32430</u>	Ley que modifica el Decreto Legislativo 774, Ley del Impuesto a la Renta, a fin de regular el pago de impuestos por el arrendamiento de inmuebles, denominado arrendamiento justo.	Congreso	21/08/2025
41	<u>Ley 32431</u>	Ley que modifica el Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo; el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público; y la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, para proteger los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores con diagnóstico de cáncer.	Congreso	4/09/2025
42	<u>Ley 32432</u>	Ley que homologa la bonificación adicional mensual de los jueces titulares del Poder Judicial, dispuesta en la Ley 32164 a los fiscales titulares del Ministerio Público.	Congreso	9/09/2025
43	<u>Ley 32433</u>	Ley que deroga el numeral 15.3 del artículo 15 y el numeral 1 de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería.	Congreso	10/09/2025
44	<u>Ley 32434</u>	Ley que promueve la transformación productiva, competitiva y sostenible del sector agrario con protección social hacia la agricultura moderna.	Congreso	10/09/2025
45	<u>Ley 32435</u>	Ley que declara de interés nacional la culminación de la reconstrucción de la infraestructura, la modernización y el equipamiento del centro de atención primaria Melitón Salas Tejada, así como la culminación de las obras del servicio de emergencia del Hospital III Yanahuara en el departamento de Arequipa.	Congreso	11/09/2025
46	<u>Ley 32436</u>	Ley que declara de interés nacional la restauración, protección, conservación, puesta en valor y promoción de la casa del coronel José Joaquín Inclán González-Vigil, ubicada en el distrito de Calana, provincia de Tacna, departamento de Tacna.	Congreso	11/09/2025
47	<u>Ley 32437</u>	Ley de Riego Tecnificado.	Congreso	11/09/2025
48	<u>Ley 32439</u>	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional diversos proyectos y obras de infraestructura en los departamentos de Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Junín, La Libertad, Lima, Loreto, Madre de Dios, Pasco, Piura, Puno y Tumbes.	Congreso	13/09/2025

Orden	Ley	Título	Proponente	Fecha de Publicación
49	<u>Ley 32440</u>	Ley que dispone la transferencia a título gratuito del inmueble del Hospital Docente Las Mercedes al Gobierno Regional de Lambayeque para su reconstrucción.	Congreso	13/09/2025
50	<u>Ley 32441</u>	Ley que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos.	Congreso	16/09/2025
51	<u>Ley 32442</u>	Ley que declara de interés nacional el reconocimiento de la raza canina perro pastor chiribaya como patrimonio cultural de la nación.	Congreso	17/09/2025
46	<u>Ley 32436</u>	Ley que declara de interés nacional la restauración, protección, conservación, puesta en valor y promoción de la casa del coronel José Joaquín Inclán González-Vigil, ubicada en el distrito de Calana, provincia de Tacna, departamento de Tacna.	Congreso	11/09/2025
47	<u>Ley 32437</u>	Ley de Riego Tecnificado.	Congreso	11/09/2025
48	<u>Ley 32439</u>	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional diversos proyectos y obras de infraestructura en los departamentos de Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Junín, La Libertad, Lima, Loreto, Madre de Dios, Pasco, Piura, Puno y Tumbes.	Congreso	13/09/2025
49	<u>Ley 32440</u>	Ley que dispone la transferencia a título gratuito del inmueble del Hospital Docente Las Mercedes al Gobierno Regional de Lambayeque para su reconstrucción.	Congreso	13/09/2025
50	<u>Ley 32441</u>	Ley que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos.	Congreso	16/09/2025
51	<u>Ley 32442</u>	Ley que declara de interés nacional el reconocimiento de la raza canina perro pastor chiribaya como patrimonio cultural de la nación.	Congreso	17/09/2025
52	<u>Ley 32443</u>	Ley que declara de interés nacional el mejoramiento y el fortalecimiento de la infraestructura y la puesta en valor del archivo histórico del Colegio de Señoritas Educandas, distrito de Cusco, provincia de Cusco, departamento de Cusco, así como su reconocimiento como “glorioso y bolivariano” y “primera institución educativa pública republicana de mujeres del Perú”	Congreso	17/09/2025

Orden	Ley	Título	Proponente	Fecha de Publicación
53	<u>Ley 32445</u>	Ley que autoriza el retiro extraordinario y facultativo de los fondos de los afiliados al Sistema Privado de Pensiones hasta por el monto de cuatro unidades impositivas tributarias (4 UIT) y establece otras disposiciones.	Congreso	20/09/2025
54	<u>Ley 32446</u>	Ley que modifica el Código Penal, Decreto Legislativo 635, para incorporar el delito de criminalidad sistemática.	Congreso	22/09/2025
55	<u>Ley 32447</u>	Ley que declara Día Nacional de la Hepatología el 15 de setiembre de cada año.	Congreso	23/09/2025
56	<u>Ley 32448</u>	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1666, Decreto Legislativo Marco de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público.	Congreso	26/09/2025
57	<u>Ley 32449</u>	Ley que crea el tratamiento especial tributario y aduanero para las Zonas Económicas Especiales Privadas (ZEEP).	Congreso	26/09/2025
58	<u>Ley 32450</u>	Ley que declara de interés nacional la construcción de un malecón turístico para las playas del distrito de Atico, provincia de Caravelí, departamento de Arequipa.	Congreso	26/09/2025
59	<u>Ley 32451</u>	Ley que modifica la Ley 30096, Ley de Delitos Informáticos, y el Código Penal, Decreto Legislativo 635, respecto a la activación ilegal de líneas de servicios móviles y a la posesión ilegal de SIM Card.	Congreso	30/09/2025
60	<u>Ley 32452</u>	Ley que declara de interés nacional el reconocimiento como patrimonio cultural inmaterial de la nación del festival Pozuzofest del distrito de Pozuzo, provincia de Oxapampa, departamento de Pasco.	Congreso	30/09/2025
61	<u>Ley 32453</u>	Ley de conversión de la Escuela Superior de Formación Artística Pública Eduardo Meza Saravia de Ucayali en Universidad Nacional de Formación Artística Eduardo Meza Saravia de Ucayal.	Congreso	30/09/2025
62	<u>Ley 32454</u>	Ley que promueve el reordenamiento de las inversiones públicas.	Congreso	30/09/2025
63	<u>Ley 32455</u>	Ley que declara de interés nacional el asfaltado de varias carreteras en el departamento de Puno.	Congreso	30/09/2025
64	<u>Ley 32456</u>	Ley que precisa el nombre de la plaza frontal del Palacio Legislativo como "Plaza de la Constitución".	Congreso	30/09/2025

Orden	Ley	Título	Proponente	Fecha de Publicación
65	<u>Ley 32457</u>	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, para autorizar la expedición del pasaporte oficial y del pasaporte de emergencia.	Congreso	30/09/2025
66	<u>Ley 32458</u>	Ley que crea la Universidad Nacional de Educación Superior Pedagógica de Arequipa (UESPA).	Congreso	1/10/2025
67	<u>Ley 32460</u>	Ley que modifica la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, a fin de ampliar el desarrollo del mecanismo de obras por impuestos.	Congreso	2/10/2025
68	<u>Ley 32461</u>	Ley que crea universidades nacionales en los departamentos de Amazonas, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Ica, Junín, Lambayeque, Lima, Moquegua, Puno, San Martín, La Libertad y Ucayali.	Congreso	2/10/2025
69	<u>Ley 32462</u>	Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, estableciendo medidas para la simplificación del desarrollo de las Elecciones Regionales y Municipales 2026.	Congreso	3/10/2025
70	<u>Ley 32463</u>	Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del centro de acogida residencial especializado e intercultural para niños y adolescentes en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas.	Congreso	4/10/2025
71	<u>Ley 32464</u>	Ley que declara de interés nacional la investigación, protección, restauración, puesta en valor y promoción de capillas, iglesias y templos ubicados en los departamentos de Puno, Huancavelica, Apurímac, Ica y Junín, y el reconocimiento como patrimonio cultural de la nación al santuario e iglesias de los departamentos de Puno y Junín.	Congreso	4/10/2025
72	<u>Ley 32465</u>	Ley que declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional Intercultural de Tacna (UNITAC) en la provincia de Tacna del departamento de Tacna.	Congreso	14/10/2025
73	<u>Ley 32466</u>	Ley que declara de necesidad e interés nacional la implementación y mejoramiento de establecimientos y servicios de salud en los departamentos de Apurímac, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Ica, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Piura, San Martín, Tacna y Tumbes.	Congreso	14/10/2025

Orden	Ley	Título	Proponente	Fecha de Publicación
74	<u>Ley 32467</u>	Ley que declara de interés nacional la creación del Centro de Formación en Turismo (CENFOTUR) con sede en la provincia de Puno del departamento de Puno.	Congreso	17/10/2025
75	<u>Ley 32468</u>	Ley que modifica el Código Penal, Decreto Legislativo 635, para fortalecer la lucha contra los delitos de sicariato y de conspiración y ofrecimiento para el delito de sicariato.	Congreso	17/10/2025
76	<u>Ley 32469</u>	Ley que declara de interés nacional la construcción e implementación del desembarcadero pesquero artesanal en la provincia de Coronel Portillo, departamento de Ucayali.	Congreso	18/10/2025
77	<u>Ley 32470</u>	Ley que declara Semana de la Educación Financiera la primera semana de octubre de cada año.	Congreso	23/10/2025
78	<u>Ley 32471</u>	Ley que crea la Universidad Nacional de Ciencia Tecnología Humanidades y Afines de Huaycán distrito de Ate Vitarte provincia de Lima, departamento de Lima	Congreso	28/10/2025
79	<u>Ley 32472</u>	Ley que reconoce a la ciudad de Chiclayo como como cuna espiritual del Papa León XIV y declara de interés nacional la implementación de la ruta turístico-cultural denominada Caminos del Papa León XIV	Congreso	28/10/2025
80	<u>Ley 32473</u>	Ley que propone crear la Universidad Nacional de Lenguas del Vraem de Kimbiri (UNILEVRAEMKI) en la provincia de La Convención, departamento de Cusco.	Congreso	31/10/2025
81	<u>Ley 32474</u>	Ley que propone crear la Universidad Nacional de Huaral (UNAH) en el distrito de Huaral, provincia de Huaral, departamento de Lima.	Congreso	31/10/2025
82	<u>Ley 32475</u>	Declarar de interés nacional la culminación de la construcción de los hospitales de Ayabaca, de Huancabamba, de Huarmaca y Los Algarrobos ubicados en el departamento de Piura	Congreso	31/10/2025
83	<u>Ley 32476</u>	Ley que declara de interés nacional la construcción de una nueva infraestructura para el hospital regional docente Las Mercedes de Chiclayo	Congreso	31/10/2025

Orden	Ley	Título	Proponente	Fecha de Publicación
84	<u>Ley 32477</u>	Declarar de interés nacional la investigación, conservación y gestión de los sitios arqueológicos ubicados en los departamentos de Ica, La Libertad, Huánuco, Tacna y Piura	Congreso	1/11/2025
85	<u>Ley 32478</u>	Ley que clarar de interés nacional el aprovechamiento del recurso hídrico del río Chira para beneficiar a la población de las provincias de Talara y de Paita del departamento de Piura	Congreso	1/11/2025
86	<u>Ley 32479</u>	Ley que declara de interés nacional el uso de concentrados proteicos hidrolizados y desodorizados de la anchoveta para reducir la anemia y la desnutrición	Congreso	1/11/2025
87	<u>Ley 32480</u>	Ley que declara Día Nacional del Consumo de la Concha de Abanico el primer domingo de octubre de cada año	Congreso	1/11/2025
88	<u>Ley 32481</u>	Denominar Universidad Nacional de Arte Áncash a la Escuela Superior de Formación Artística Pública Áncash (ESFAPÁNCASH)	Congreso	1/11/2025
89	<u>Ley 32482</u>	Ley que declara de interés nacional la construcción de embarcaderos para fortalecer la cadena de valor de la pesca artesanal en el departamento de La Libertad	Congreso	2/11/2025
90	<u>Ley 32483</u>	Ley que crea la Universidad Nacional de Talara en el distrito de Pariñas provincia de Talara y la Universidad Nacional Tecnológica Miguel Grau en la provincia de Paita en el departamento de Piura	Congreso	2/11/2025
91	<u>Ley 32484</u>	Ley que declara de interés nacional la creación de institutos de educación superior tecnológicos públicos en los departamentos de Ayacucho, Cajamarca, Piura, Tacna, Puno, Cusco, La Libertad, Huánuco, Amazonas, Loreto, Pasco, Lima, Junín y Huancavelica	Congreso	2/11/2025
92	<u>Ley 32485</u>	Ley que denomina Universidad Nacional de Arte Ignacio Merino de Piura a la Escuela Superior de Arte Pública Ignacio Merino de Piura	Congreso	2/11/2025
93	<u>Ley 32486</u>	Ley que autoriza una nueva escala remunerativa para los trabajadores de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) que se encuentran bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 728 Ley de Fomento del Empleo y dicta otra medida	Congreso	3/11/2025

Orden	Ley	Título	Proponente	Fecha de Publicación
94	<u>Ley 32487</u>	Ley que modifica la Ley 29701 Ley que dispone beneficios a favor de los integrantes de las juntas vecinales y establece el Día de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana para establecer medidas de identificación y apoyo a dichas juntas	Congreso	3/11/2025
95	<u>Ley 32488</u>	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional diversos proyectos y obras de infraestructura en los departamentos de Amazonas Apurímac Arequipa Junín La Libertad Lima Loreto Puno Tumbes y Ucayali	Congreso	3/11/2025
96	<u>Ley 32489</u>	Ley que autoriza la incorporación progresiva de los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos contratados bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728	Congreso	3/11/2025
97	<u>Ley 32490</u>	Ley que establece medidas extraordinarias contra los delitos de extorsión y sicariato en las empresas de transporte público y transporte de mercancías	Congreso	3/11/2025
98	<u>Ley 32491</u>	Ley que declara de interés nacional la ejecución del proyecto de mejoramiento de la laguna de oxidación del sector Chosica del Norte, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.	Congreso	6/11/2025
99	<u>Ley 32492</u>	Ley que reconoce y regula a los comités de autodefensa y desarrollo rural (CAD).	Congreso	6/11/2025
100	<u>Ley 32493</u>	Ley que modifica la Ley N° 30137, Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales.	Congreso	6/11/2025
101	<u>Ley 32494</u>	Ley que establece mecanismos excepcionales para garantizar la continuidad formativa de estudiantes de universidades asociativas sin fines de lucro, creadas por ley, con licencia institucional denegada.	Congreso	6/11/2025
102	<u>Ley 32495</u>	Ley que modifica la Ley 29571 Código de Protección y Defensa del Consumidor para incluir a las plataformas digitales de comercio electrónico en la obligación de contar con el libro de reclamaciones	Congreso	11/11/2025
103	<u>Ley 32498</u>	Ley que autoriza a las universidades públicas para realizar modificaciones presupuestarias para financiar los gastos de su gestión y operatividad establecidas en la normativa vigente, y dictar otras medidas.	Congreso	12/11/2025

Orden	Ley	Título	Proponente	Fecha de Publicación
104	<u>Ley 32499</u>	Ley que modifica la Ley 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2025, a fin de autorizar el nombramiento del personal de la salud contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057.	Congreso	12/11/2025
105	<u>Ley 32501</u>	Ley que promueve la vacunación contra el virus del papiloma humano (VPH) de los pacientes con virus de inmunodeficiencia humana (VIH), tuberculosis (TBC) e inmunosupresión.	Congreso	14/11/2025
106	<u>Ley 32502</u>	Ley que declara de interés nacional la implementación de medidas de salvaguardia vinculadas a los usos manifestaciones y expresiones culturales de los departamentos de Áncash Apurímac Cajamarca Junín y San Martín	Congreso	19/11/2025
107	<u>Ley 32503</u>	Ley que modifica la Ley 26790 Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud a fin de mejorar la cobertura de salud a favor de trabajadores de construcción civil	Congreso	19/11/2025

Fuentes: (1) Sistema de Proyectos de Ley del Área de Trámite Documentario; (2) Boletín de Normas Legales del Diario Oficial "El Peruano"
Elaboración: Área de Estadística Parlamentaria

RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS

Período Parlamentario 2021-2026

(Del 14 de junio al 21 de noviembre de 2025)

Orden	Resolución Legislativa	Título	Proponente	Fecha de Publicación
1	<u>Resolución Legislativa 32388</u>	Resolución Legislativa que aprueba el "Acuerdo entre la Organización Mundial del Turismo (ONU Turismo) y la República del Perú para la celebración de la 70° Comisión Regional de ONU Turismo para las Américas", firmado el 21 de mayo de 2025 por la Organización Mundial del Turismo y el 26 de mayo de 2025 por la República del Perú C34.	Poder Ejecutivo	17/06/2025
2	<u>Resolución Legislativa 32397</u>	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso y tránsito de unidades navales y de personal militar extranjero con armas de guerra al territorio de la República del Perú.	Poder Ejecutivo	1/07/2025
3	<u>Resolución Legislativa 32398</u>	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de unidades navales y de personal militar extranjero con armas de guerra al territorio de la República del Perú.	Poder Ejecutivo	1/07/2025

Orden	Resolución Legislativa	Título	Proponente	Fecha de Publicación
4	<u>Resolución Legislativa 32404</u>	Resolución Legislativa que concede pensión de gracia a don Rómulo Huamaní Janampa, por su destacada labor como ejecutante de la danza de tijeras.	Poder Ejecutivo	4/07/2025
5	<u>Resolución Legislativa 32417</u>	Resolución Legislativa que autoriza a la señora Presidenta de la República para salir del territorio nacional del 5 al 12 de agosto de 2025.	Poder Ejecutivo	1/08/2025
6	<u>Resolución Legislativa 32438</u>	Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo entre la República del Perú y la Organización Meteorológica Mundial en nombre del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático con relación a la Sexagésima Tercera Sesión del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.	Poder Ejecutivo	13/09/2025
7	<u>Resolución Legislativa 32444</u>	Resolución Legislativa que autoriza a la señora Presidenta de la República para salir del territorio nacional del 21 al 25 de setiembre de 2025.	Poder Ejecutivo	18/09/2025
8	<u>Resolución Legislativa 32459</u>	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de una unidad naval y de personal militar extranjero con armas de guerra al territorio de la República del Perú.	Poder Ejecutivo	1/10/2025
9	<u>Resolución Legislativa 32496</u>	Resolución Legislativa que aprueba el Convenio entre la República del Perú y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para Eliminar la Doble Tributación en relación con los Impuestos sobre la Renta y sobre las Ganancias de Capital y para Prevenir la Evasión y la Elusión Fiscal	Poder Ejecutivo	12/11/2025
10	<u>Resolución Legislativa 32497</u>	Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo por Intercambio de Comunicaciones entre la República del Perú y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para la celebración de la Undécima Reunión del Órgano Rector del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA)	Poder Ejecutivo	12/11/2025
11	<u>Resolución Legislativa 32500</u>	Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo de Servicios Aéreos entre la República del Perú y la República de Finlandia	Poder Ejecutivo	13/11/2025

Elaboración: Área de Estadística Parlamentaria

RESOLUCIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO PUBLICADAS

Período Parlamentario 2021-2026

(Del 14 de junio al 21 de noviembre de 2025)

Orden	Resolución Legislativa del Congreso	Título	Proponente	Fecha de Publicación
1	Resolución Legislativa del Congreso 014-2024-2025-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	14/06/2025
2	Resolución Legislativa del Congreso 015-2024-2025-CR	Resolución Legislativa del Congreso que delega en la Comisión Permanente la facultad de legislar.	Congreso	14/06/2025
3	Resolución Legislativa del Congreso 001-2025-2026-CR	Resolución Legislativa del Congreso que incorpora el artículo 25-A en el Reglamento del Congreso de la República para optimizar el ejercicio de los derechos políticos de los parlamentarios.	Congreso	11/09/2025
4	Resolución Legislativa del Congreso 002-2025-2026-CR	Resolución Legislativa del Congreso que declara haber lugar a la formación de causa penal contra la ciudadana Betssy Betzabet Chávez Chino, excongresista de la República, exministra de Trabajo y Promoción del Empleo y exministra de Cultura, por la presunta comisión de delitos.	Congreso	14/10/2025
5	Resolución Legislativa del Congreso 003-2025-2026-CR	Resolución Legislativa del Congreso que declara haber lugar a la formación de causa penal contra el ciudadano Jorge Luis Salas Arenas, en su condición de juez supremo, por la comisión de delito.	Congreso	14/10/2025
6	Resolución Legislativa del Congreso 004-2025-2026-CR	Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento del Congreso de la República del Perú	Congreso	13/11/2025
7	Resolución Legislativa del Congreso 005-2025-2026-CR	Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento de la Cámara de Diputados	Congreso	13/11/2025
8	Resolución Legislativa del Congreso 006-2025-2026-CR	Resolución Legislativa del Congreso que aprueba el Reglamento del Senado	Congreso	13/11/2025

Fuentes: (1) Sistema de Proyectos de Ley del Área de Trámite Documentario; (2) Boletín de Normas Legales del Diario Oficial "El Peruano"

Elaboración: Área de Estadística Parlamentaria

RESOLUCIÓN DEL CONGRESO PUBLICADA

Período Parlamentario 2021-2026

(Del 14 de junio al 21 de noviembre de 2025)

Orden	Resolución del Congreso	Título	Proponente	Fecha de Publicación
1	<u>Resolución del Congreso N° 001-2025-2026-CR</u>	Resolución del Congreso que declara la permanente incapacidad moral de la Presidenta de la República y la vacancia de la Presidencia de la República.	Congreso	10/10/2025

Fuentes: (1) Sistema de Proyectos de Ley del Área de Trámite Documentario; (2) Boletín de Normas Legales del Diario Oficial "El Peruano"

Elaboración: Área de Estadística Parlamentaria

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

Diciembre de 2025/Enero de 2026

Tiraje: 300 ejemplares



**FIRMEZA
Y SEGURIDAD**

FOTO DE CARÁTULA
SISTEMA DE ARCHIVO FOTOGRÁFICO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Av. Abancay 251, Of. 204, Edificio Complejo Legislativo, Lima
Telf.: (511) 311-7777
cecp@congreso.gob.pe

**CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES
Y PARLAMENTARIOS**