

# CUADERNOS PARLAMENTARIOS #28



CENTRO DE ESTUDIOS  
CONSTITUCIONALES  
Y PARLAMENTARIOS



SERVIMOS A LA NACIÓN

Revista especializada del  
Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios



**SERVIMOS** A LA NACIÓN

# **CUADERNOS PARLAMENTARIOS #28**

---

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



**CECP**

**CENTRO DE ESTUDIOS  
CONSTITUCIONALES  
Y PARLAMENTARIOS**

# **CUADERNOS PARLAMENTARIOS #28**

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

---

**JEFA DEL CENTRO DE ESTUDIOS  
CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS**

Marisol Espinoza Cruz.

**EQUIPO EDITORIAL**

Carlos Delgado Román.  
Aldo Céliz Castillo.  
Jhonny González Nicolás.

**COLABORADORES**

Claudia Fuentes Lozano.  
Samuel Abad Párraga.

**EDICIÓN**

Centro de Estudios Constitucionales y Parla-  
mentarios.

**DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN**

César Fernando Romero Vásquez / Imprenta del  
Congreso de la República.

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

**CENTRO DE ESTUDIOS  
CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS**

Edificio Complejo Legislativo.  
Av. Abancay 251, oficina 204, Lima - Perú.  
Telf. 311-7777, anexo 7688,5252 y 5253.

[ccep@congreso.gob.pe](mailto:ccep@congreso.gob.pe)

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

# CONTENIDO

---

PRESENTACIÓN	7
RESUMEN EJECUTIVO	9
SECCIÓN I. ARTÍCULOS	11
Artículo I	
<b>Acusación Constitucional con Contenido Penal PROCEDENCIA EN CONTRA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EJERCICIO</b>	13
Artículo II	
<b>LA CUESTIÓN DE CONFIANZA Un Estudio Descriptivo</b>	25
Artículo III	
<b>Crisis en un Lugar Extraño LA REPRESENTACIÓN EN EL BICENTENARIO DEL CONGRESO DEL PERÚ</b>	49
Artículo IV	
<b>Una Aproximación Conceptual LIDERAZGO PARLAMENTARIO</b>	61
Artículo V	
<b>EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA Y EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA</b>	75
SECCIÓN II. NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS	89
SECCIÓN III. MISCELÁNEAS	95
SECCIÓN IV. LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS	99

# PRESENTACIÓN

---



**Marisol Espinoza Cruz**

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

**T**engo el agrado de presentar la edición 28 de los Cuadernos del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso de la República.

En esta edición queda expuesta la investigación del MBA, Luis Enrique Herrera Romero, quien coloca énfasis en un tema de actualidad como la acusación constitucional con contenido penal en contra del presidente de la República en ejercicio. Un tema clave en lo que significa pesos y contrapesos en el marco de un sistema constitucional democrático del país.

El autor escruta como el artículo 102 de la Constitución que señala velar por el respecto a la Constitución y las leyes, en concordancia con los artículos 39,41 y 128 frente al cuestionado artículo 117 de la Constitución que resguarda la indemnidad presidencial. Agrega que la decisión debe sopesar entre ¿se pueden someter a juicio político los delitos comunes? ¿dónde queda el valor de la justicia y la proscripción de la impunidad?

En la misma línea de la pugna entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, el segundo artículo sobre la Cuestión de Confianza, figura que se incorpora en la Constitución de 1933, una herramienta que no se utilizaba en el sistema democrático hasta la irrupción de un gobierno de un vicepresidente que no sólo jugó para la renuncia del presidente constitucional, sino que envió a sus ministros a irrumpir en el Parlamento Nacional e interpretar a su conveniencia la cuestión de confianza que hoy el Tribunal Constitucional ha precisado a través de la constitucionalidad de la ley 31355. La Cuestión de Confianza analizada por el Dr. Carlos Guanilo indica que de ninguna manera puede ser usada de forma caprichosa y conducir a una amenaza permanente y generar desequilibrio del poder.

Asimismo, no se puede utilizar para impedir la aprobación de leyes o elección de funcionarios cuya tarea exclusiva le corresponde al Congreso de la República y darle carta blanca para atropellar el estado de derecho.

Ahora bien, en el marco del Bicentenario caminando por la ruta de la representación es oportuno preguntarse ¿a quién le corresponde esta tarea?. Constitucionalmente está asignada al Congreso de la República, vía representación y control político.

Sin embargo, la relación congresista ciudadanía se discute, algunos fiscales por ejemplo la limitan a la región obviando que según el artículo 93 son representantes de la Nación en concordancia con el artículo 14 del Reglamento del Congreso. El Congreso es el lugar de debate natural y allí radica en parte la tarea de representación, cuando el debate está ausente la representación se ve afectada y la ciudadanía no se siente representada. El licenciado José Oviedo también agrega que el desplazamiento de la representación se ha trasladado a los medios de comunicación y a las redes sociales generando la twiterización de la política. A lo que se suma la cobertura de temas nacionales desde el ángulo del enfrentamiento, la ridiculización o la anécdota. El debate de ideas, argumentos se ha desplazado a la vía del espectáculo y enfrentamiento.

De allí la necesidad de garantizar un liderazgo parlamentario, según la tesis del politólogo Boris Mauricio Mendoza, pero ese liderazgo es una fortaleza de la democracia representativa, un liderazgo parlamentario que guía y procesa las demandas de los ciudadanos y para ello se requiere no sólo atributos del discurso: oratoria, gestión, visión, pensamiento estratégico y ser capaz de lograr negociaciones a favor de los representados.

Finalmente, la reserva de la ley en materia tributaria del abogado Hugo Arbieto que pone énfasis en que los reglamentos de ninguna manera pueden superar la ley, transgredir elementos esenciales y que la labor interpretativa o innovación de ninguna manera puede ser superior a la ley, y tienen que garantizar un margen de predictibilidad. Tiene que ser coherente con la finalidad propuesta en la ley por el legislador y no perder de vista que el reglamento está subordinado a la ley por jerarquía normativa.

Es notable la sencillez con la que se explican acontecimientos muy complejos que nos permiten a los lectores, comprender sin mayores dificultades el tópico elegido.

Este Cuaderno Parlamentario con temas de actualidad es una obra que pueden compartir. Estamos seguros que será un buen material de estudio y de debate. Esto se debe a la riqueza y variedad tanto en información que se nos brinda, como en argumentos basados en la jurisprudencia.



# RESUMEN EJECUTIVO

---

**D**esde el Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios queremos anunciarles que llegamos al número 28 de nuestra publicación Cuadernos Parlamentarios.

Los artículos publicados consideran temas de actualidad y de interés de la comunidad académica jurídica, los mismos que generan opiniones diversas y con alto contenido político constitucional, buscando siempre ser un aporte para el debate académico y político de nuestra comunidad.

Uno de los temas constitucionales más controversiales en el último trimestre es la posibilidad que el Presidente de la República pueda ser pasible de una denuncia constitucional como la planteada por la actual Fiscal de la Nación. Este tema lo desarrolla el MBA Luis Enrique Herrera Romero, en su artículo “Acusación Constitucional con contenido penal: Procedencia en contra del Presidente de la República en ejercicio”.

Asimismo, la figura de la cuestión de confianza es también un tema de permanente atención de la ciudadanía en general, la misma que tomó vigencia al ser aplicada por Martín Vizcarra y que trajera como consecuencia el cierre del Congreso de la República en el período 2016 -2021. Es por ello que el Dr. Carlos Guanilo Paredes realiza un trabajo de esta figura en su artículo “La cuestión de confianza: un estudio descriptivo”, en el cual realiza un análisis de la evolución y presencia cronológica de esta figura en la Constitución de nuestro país y de la misma figura o similares en constituciones de la región y de países europeos.

En el artículo del licenciado José Oviedo Palomino, titulado “La representación en el Bicentenario del Congreso de la República” encontramos una serie de reflexiones sobre lo que para muchos es la función parlamentaria más importante; la representación parlamentaria. Oviedo ataca el problema sin rodeos, de frente, incidiendo en la crisis por la cual atraviesa esta facultad. Razones como la sub representación, la falta de preparación política de los

congresistas electos, y también la priorización de intereses particulares antes que la de sus votantes, son las razones más poderosas que considera como las causas del alejamiento de los representantes de sus representados.

También, enumera los esfuerzos realizados desde la institución para potenciar la representación parlamentaria, concluyendo su propuesta que “Las tendencias a la servidumbre política se ven fortalecidas no solo por el desconocimiento de la institución parlamentaria, sino por un desplazamiento de la representación que niega cada vez más las posibilidades de acuerdos institucionales y exagera la individualidad”.

En este orden de ideas y coincidiendo en la crisis de representación, el politólogo Boris Mauricio en su artículo “Liderazgo parlamentario” desarrolla toda una tesis con respecto a las características con las que debe de contar un líder parlamentario a fin de poder desarrollar de manera conveniente la labor de representante legislativo.

El trabajo del abogado Hugo Arbieto Alfaro denominado “El ejercicio de la potestad reglamentaria y el principio de reserva de ley en materia tributaria” es un análisis sobre el principio de reserva de ley en materia tributaria y el ejercicio de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, planteando la interrogante de si las definiciones del reglamento pueden suponer una vulneración al principio de reserva de ley.

Esta edición cuenta con cinco artículos y las acostumbradas secciones de novedades bibliográficas que incluyen las últimas publicaciones realizadas por la Oficina del Fondo Editorial del Congreso de la República; misceláneas, así como las leyes y resoluciones legislativas publicadas.

Esperemos sean de utilidad para uds. y aporten en el debate político-constitucional.



## 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.

# ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL CON CONTENIDO PENAL

*PROCEDENCIA EN CONTRA DEL PRESIDENTE  
DE LA REPÚBLICA EN EJERCICIO*



**Luis Enrique Herrera Romero**<sup>1</sup>

## SUMARIO

I. Introducción II. Auto que resuelve tutela de derechos III. Criterios a considerar en la evaluación de acusación constitucional con contenido penal 3.1 Justicia, 3.2 Proscripción de la impunidad, 3.3 Autoría mediata por organización criminal y complicidad, 3.4 Prohibición de intervenir en el ejercicio de la función jurisdiccional, 3.5 Inconstitucionalidad de normas constitucionales IV. Conclusión V. Referencias

## RESUMEN

La dinámica de los hechos y el paso del tiempo, obliga a enriquecer el sistema constitucional del país, a través, de la interpretación constitucional que le corresponde a cada poder del Estado, dentro de un esquema de pesos y contrapesos propio de la separación de poderes. La posibilidad de que el titular de la acción penal, requiera que se acuse constitucionalmente a un presidente de la República en ejercicio, por tener convicción de que ha incurrido en una serie de delitos comunes, como organización criminal y corrupción, obliga que el Congreso de la República asuma su rol, realizando una interpretación dinámica del artículo 117° de la Constitución, en defensa de la sociedad, en el marco de sus obligaciones y convenios internacionales.

## I. INTRODUCCIÓN

**P**ara analizar el sistema constitucional de un país, es pertinente conocer en primer lugar, el reconocimiento y aplicación que la norma constitucional tiene dentro del sistema político y judicial del país, su estabilidad y la riqueza de sus interpretaciones frente al paso del tiempo.

---

<sup>1</sup> Magíster en Administración de ESAN, Abogado de la Universidad San Martín de Porres de Lima con estudios concluidos del doctorado en Políticas Públicas. Ha liderado diversos proyectos de modernización y elaboración de planes estratégicos para poderes del Estado, sectores y entidades públicas. Se desempeñó como oficial del Cuerpo Jurídico de la Marina, Director General de Administración del Ministerio de Defensa y jefe de Gabinete de Asesores del Ministerio del Interior. Es docente en Gestión Pública y expositor internacional en comunicación política. Actualmente, dedicado al ejercicio privado de la profesión.

Un primer acercamiento, podemos encontrarlo en el reconocimiento que cada autoridad realiza en el juramento que brinda al momento de asumir su cargo. En el caso peruano, en el último Congreso instalado, la fórmula de juramentación fue: "Señor congresista electo (...) jura usted por la patria cumplir fielmente sus deberes y obrar en todo, conforme a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, y guardar secreto en todos los asuntos así calificados"; así mismo, el presidente electo, Pedro Castillo Terrones, juramentó con la siguiente fórmula: "Juro por Dios, por mi familia, por mis hermanos y hermanas peruanos, campesinos, pueblos originarios, campesinos, pescadores, docentes, profesionales, niños, jóvenes y mujeres que ejerceré el cargo de presidente de la república en el periodo constitucional 2021. - 2026. Juro por los pueblos del Perú, por un país sin corrupción y por una nueva constitución". Vemos aquí, dos ideas diferentes; por un lado, un Congreso de la República que juramenta con carácter general por todas las normas constitucionales, legales y reglamentarias, y por el otro, un jefe de Estado, que personifica a la nación, que omite citarla y, por el contrario, la rechaza.

Esta discrepancia de ideas en relación al reconocimiento de la Constitución, muestra una debilidad de nuestro sistema constitucional; por cuanto, denuesta, por un lado, de la sociedad que la avaló, y por otro lado, de la república, cuya estructura, principios, deberes y demás relaciones de poder y organizacionales representa; por ello, la falta de firmeza en apoyarla y reconocerla, quitaría contenido a los deberes del Estado descritos en el artículo 44º de la constitución: "defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación"; en cuanto, cada autoridad política, se siente con la autoridad de aceptarla o no, de cumplirla o no.

Esta falta de compromiso republicano, no es novedad en la historia del país, por el contrario, su existencia explica el por qué en 200 años de vida republicana hemos llegado a tener doce constituciones y no hemos logrado crear un sistema constitucional respetado por los poderes del Estado, como señala Fisher (2011) - analizando el sistema constitucional norteamericano. - "Ejemplos concretos de esta lamentable tendencia «lo tenemos cuando» los congresistas ceden el poder a otros poderes. Cuando lo hacen, no solo debilitan su propia institución. Tampoco protegen los intereses de sus electores, el principio de autogobierno y el sistema de frenos y contrapesos que son vitales para proteger los derechos y libertades individuales. Una sola rendición, por modesta que sea, sienta un precedente para la siguiente. No es probable que se recupere el poder abdicado"<sup>2</sup>. (traducción libre).

Esta abdicación de poderes se produce, por ejemplo, cuando el Congreso de la República deja de cumplir su rol de control político, o como señala Merino (2019), citando a Haldemann, cuando "permite la existencia de normas extremadamente injustas"<sup>3</sup>, basado en un positivismo legal extremo; dejando a otros poderes del Estado el deber o la acción de interpretarlas y corregirlas; dejando de lado, la esencia del sistema de división de poderes, el cual, según Fisher (2011), consiste en que: "Ellos «los poderes del Estado» interpretan la Constitución como ellos lo ven, no necesariamente como otros lo ven. El resultado es un proceso llamado "construcción coordinada" «donde» los tres poderes en libertad puedan llegar a interpretaciones separadas y diferentes de la Constitución. De esta competencia y lucha surge un consenso y entendimiento público. Llevándolo al extremo, la construcción coordinada podría generar un caos legal y político. Pero esta amplia libertad de interpretación se ha ejercido de manera constructiva durante más de dos siglos, ayudando a mantener abierto y vibrante el debate constitucional"<sup>4</sup>. (traducción libre).

---

2 Fisher, Louis (2011) *Defending Congress and the Constitution*. University Press of Kansas. p 2. "Specific examples of this regrettable trend (...) members of congress surrender power to other branches. When they do, they not only weaken their own institution. They also fail to protect the interests of their constituents, the principle of self-government, and the system of checks and balances that is vital in protecting individual rights and liberties. A single surrender, however modest, sets a precedent for the next. Power abdicated is not likely to be recovered".

3 Merino, Roger (2019) *Justicia, economía y argumentación jurídica. Un análisis genealógico desde la filosofía política*. En *La Teoría y Filosofía del Derecho en el Estado Constitucional, problemas fundamentales*. (Sotomayor, Enrique. Editor) ZELA. Grupo editorial E.I.R.L. Tera edición, p 164.

4 Fisher, Louis (2011) *op.cit.* p 1. "They interpret the Constitution as they see it, not necessarily as others see it. The result is a process called "coordinate construction", with all three branches at liberty to reach separate and different interpretations of the Constitution. Out of this competition and struggle emerge a consensus and public understanding. Taken to an extreme, coordinate construction might yield legal and political chaos. But this broad freedom of interpretation has been exercised in a constructive fashion for over two centuries, helping to keep the constitutional debate open and vibrant".

Respecto al rechazo de un sistema legal extremadamente injusto, Merino (2019) comenta de manera amplia: “En la teoría legal emergió una suerte de perspectiva ecléctica en relación a la legalidad liberal. A diferencia de Kelsen, quien afirmaba que no había argumento racional en contra de la validez legal de un sistema extremadamente injusto. Radbruch argumentaba que la validez legal debe ser evaluada por ciertos estándares mínimos de justicia: El derecho se convierte en ilegal si este alcanza un nivel de extrema injusticia (Haldemann, 2005). (...). A partir de allí, el formalismo legal duro ha sido suavizado apelando a principios, políticas o requerimientos morales (Kennedy, 2004), que se enmarcan en lo que algunos autores han denominado un cambio de paradigma a través del paso del Estado de Derecho al Estado Constitucional (Aguiló, 2010; Pozzolo, 1998; Gascón Abellán & García Figueroa, 2016; Zagrebelsky, 1995). La combinación del formalismo y el naturalismo es llamada teoría de la argumentación o “interpretacionismo” y se enfoca en el rol de los principios más allá de la discrecionalidad o las reglas al juzgar casos (Dworkin, 1977)”<sup>5</sup>. De igual forma, Díaz Ricci (2012), señala que: “La doctrina crítica del Estado de Derecho reconoce el valor Seguridad Jurídica, pero le atribuye un contenido dinámico apto para dar respuesta a una época de rápidas, profundas y continuas transformaciones sociales y económicas, en contraste con el sentido estático que se le pretende dar desde posiciones inmovilistas conservadores de un orden establecido que suele favorecer a unos pocos. La seguridad jurídica procura la permanencia de un orden dinámico fundado sobre la seguridad social y moral. En suma, busca alcanzar la «seguridad» de un orden social justo «jurídicamente» garantizado que, concretamente, se manifestará en unas u otras medidas tendientes a alcanzar el bien común que, a su vez, deberán enmarcarse en ley formal que respete el principio de generalidad de la ley”<sup>6</sup>.

Se puede afirmar entonces, que el sistema constitucional peruano se puede fortalecer si el Congreso de la República, cumple su rol como intérprete de la normas con contenido constitucional, cuando se discute; por ejemplo, que alguna de ellas presenta un contenido manifiestamente abusivo, y que aquello, no implica en modo alguno ir en contra de la seguridad jurídica; todo lo contrario, la actuación del Congreso deviene en estos casos, positiva, porque devuelve equilibrio y justicia al modelo legal y político; siempre dentro del marco de pesos y contrapesos propia de la división de poderes.

Esta búsqueda de equilibrio y justicia en el modelo legal y político vigente, deviene de máxima importancia en los momentos actuales, que nos encontramos ante una situación inédita, en la cual, un presidente de la República en ejercicio viene siendo investigado “respecto a delitos que revisten gravedad, contándose con indicios que razonablemente evidenciaban la necesidad inmediata de investigar la existencia de una presunta organización criminal enquistada en el Estado, que estaría siendo liderada por el Presidente de la República en funciones, integrada con familiares y funcionarios públicos que aprovechándose del cargo habrían venido cometiendo delitos contra la administración pública, y cuya existencia pondría en peligro el sistema democrático y el Estado de Derecho; indicios que han sido recabados durante dos investigaciones fiscales realizadas a personas distintas al Presidente de la República, pero que lo han involucrado”<sup>7</sup>; tal como ha señalado el Juez Supremo Juan Carlos Checkley Soria (2022), en la resolución en que declarara infundada la tutela de derechos presentada por el investigado Pedro Castillo Terrones.

Cabe señalar, que este rol del Congreso de la República se enmarca dentro de su obligación constitucional consagrada en el inciso 2º del artículo 102 de la Constitución, que le encarga: “Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores”, así como, lo dispuesto en los artículos 39º, 41º, 44º y 128º de la Constitución, que encarga luchar contra la corrupción.

5 Merino, Roger (2019) Justicia, economía y argumentación jurídica. Un análisis genealógico desde la filosofía política. En La Teoría y Filosofía del Derecho en el Estado Constitucional, problemas fundamentales. (Sotomayor, Enrique. Editor) ZELA. Grupo editorial E.I.R.L. 1era edición, pp 164-165.

6 Díaz, Sergio (2012) El Control del Poder. Libro Homenaje a Diego Valadés. Häberle, Peter y García Belaunde, Domingo (Coordinadores). Tomo I. Fondo de la Universidad Garcilaso de la Vega, pp 64-65.

7 Checkley, Juan (2022) Auto que resuelve la solicitud de tutela de derechos.

Entonces es oportuno analizar el auto señalado, frente al deber interpretativo que le alcanza al Congreso de la República, para garantizar el cumplimiento de su obligación en un marco de justicia y bienestar para la nación.

## II. AUTO QUE RESUELVE LA TUTELA DE DERECHOS

El citado auto jurisdiccional señala en su noveno considerando, que “existe un problema de interpretación que no puede ser solucionado con la sola lectura y aplicación literal del artículo 117° en cuestión, siendo necesario determinar que debe entenderse cuando se señala que sólo puede ser «acusado» y, en especial, el alcance de los límites del citado artículo”<sup>8</sup>, y para resolver la tutela planteada desarrolla como principales puntos de análisis, los siguientes:

- a. *Interpretación constitucional.* -“(10.1) Tratándose de la interpretación constitucional, los jueces no podemos sino iniciar el análisis desde los criterios o pautas que otorga (...) el Tribunal Constitucional”, pero que:“(10.2) **Realizar una interpretación siguiendo los criterios que establezca (...) no implica necesariamente desconocer la doctrina jurídica que pudiera existir**”. Este punto es importante, porque deja abierta la posibilidad de enriquecer la interpretación jurisdiccional con nuevos aportes doctrinarios o fundamentaciones. (negrita agregados).
- b. *Interpretación teleológica o finalista.* -“(12.8). En este orden de ideas, no se puede sostener que la Constitución Política del Perú haya establecido un régimen de inmunidad presidencial que signifique absoluta libertad del Presidente de la República para cometer actos delictivos o actos violatorios de la Constitución o de la ley. Esa no puede constituir la finalidad que persigue el artículo 117° materia de evaluación, pues **no puede interpretarse la Constitución Política en pro de una impunidad que no propugna, defiende ni tutela**”. Este punto es importante, porque reafirma la vocación de justicia y lucha contra la corrupción que rodea a toda la construcción constitucional. (negrita agregados).
- c. *Principio de la unidad de la constitución.* -“(13.10) Una interpretación conforme al Principio de Unidad de la Constitución, considerando los citados artículos 99°, 100° y 117°, permite observar que se están refiriendo en todos los casos a la acusación constitucional que se realiza en sede parlamentaria, incluyendo la acusación constitucional de contenido penal. En ese sentido, debemos entender que el Presidente de la República durante su período no puede ser acusado constitucionalmente por el Congreso de la República, salvo los cuatro supuestos establecidos en el mencionado artículo 117° de nuestra Carta Magna, pudiendo expedirse resolución acusatoria de contenido penal sólo en tanto la misma esté referida a los indicados supuestos”. Este punto es importante, porque centra la cuestión constitucional sobre el alcance de la acusación constitucional con contenido penal; ¿El congreso puede o no acusar al Presidente de la República por la presunta comisión de un delito penal; a parte de los cuatro descritos en el artículo 117° de la constitución?
- d. *Interpretación sistemática.* -“(14.3) En este entender, existe un procedimiento previo a la acusación constitucional que puede dar lugar a la emisión de una resolución acusatoria de contenido penal; y ese procedimiento puede ser iniciado a mérito de una denuncia que interponga el Fiscal de la Nación, lo que lógicamente exige que éste haya efectuado las indagaciones previas pertinentes. De lo contrario, cómo podría formular la denuncia constitucional ante el Congreso, si no ha investigado preliminarmente. Entonces, resulta coherente que el artículo 117° de la Constitución Política del Perú se entienda en el sentido que impide que se formule la acusación constitucional, más no así la realización de investigaciones preliminares. (14.4) Esta interpretación es acorde, también, con la normativa internacional en materia de lucha contra la corrupción, y es que como ya se ha indicado, de acuerdo al artículo 54° de la Constitución Política del Perú, los tratados celebrados por el

<sup>8</sup> Checkley, Juan. Auto que resuelve la solicitud de tutela de derechos, p 31.

Estado y en vigor forman parte del derecho nacional. Al respecto, el Perú ha suscrito y ratificado la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la cual se procede a interpretar". (14.5) El artículo II numeral 1 de la Convención Interamericana contra la Corrupción establece que la misma tiene como uno de los propósitos, promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Por su parte, el artículo 1° literal a) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece que tiene como finalidad, entre otros, promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; asimismo, el numeral 2 del artículo 30° preceptúa que cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para establecer o mantener, de conformidad con su ordenamiento jurídico y sus principios constitucionales, un equilibrio apropiado entre inmunidades o prerrogativas jurisdiccionales otorgadas a sus funcionarios públicos para el cumplimiento de sus funciones **y la posibilidad, de ser preciso, de proceder efectivamente a la investigación, el enjuiciamiento y el fallo de los delitos tipificados con arreglo a la Convención.** (14.7) **Esperar al vencimiento del período presidencial para recién iniciar las indagaciones preliminares, evidentemente, podría acarrear impunidad,** si no se realizan -en términos del artículo 330° numeral 2 del Código Procesal Penal - los actos urgentes o inaplazables necesarios para determinar si han tenido lugar los hechos objeto de conocimiento y su delictuosidad, asegurar los elementos materiales de su comisión e individualizar a las personas involucradas. El riesgo es mayor si conforme lo ha sustentado la fiscalía, de por medio existiría una presunta organización criminal enquistada en el Estado, cuyo presunto líder o cabecilla, y varios de sus integrantes aún continuarían ejerciendo cargos públicos de los que se habrían aprovechado para cometer hechos de corrupción, cargos que podrían utilizar para procurar la eliminación de indicios de los delitos que pudieran haberse cometido y dificultar cualquier acto investigador posterior". Este punto es importante, porque establece la posibilidad de que se lleve adelante el enjuiciamiento antes del vencimiento del periodo presidencial cuando la gravedad de los hechos investigados haga imposible suspender dicha opción por el riesgo que representa al Estado. (negrita agregados).

- e. Sobre las posiciones doctrinales nacionales. -“(21.3) De lo indicado por el jurista Luis Felipe Villarán (...) el comentario fue el siguiente: (...) Estas consideraciones, prueban la necesidad de rodear la acusación contra el presidente, de reservas y formas que impidan los procesos inmotivados, o por hechos de escasa significación, pero no pueden fundar la inviolabilidad absoluta, ni las exageradas restricciones al derecho de acusar. **Es necesario conciliar el interés de la independencia del presidente y el de su prestigio personal, con la alta necesidad de garantizar los derechos de la nación y de los individuos contra los atentados de un presidente criminal.**” Este punto es importante, porque expresa con total claridad, que la doctrina nacional en materia de protección a la institución presidencial no avala la posibilidad de mantener en impunidad a un presidente. (negrita agregados).

De estas argumentaciones, podemos recoger los siguientes axiomas:

- La interpretación constitucional se enriquece constantemente.
- La Constitución Política no defiende ni propugna la impunidad.
- La acusación del artículo 117° de la Constitución se refiere siempre a la acusación constitucional, incluso la que tenga contenido penal.
- El artículo 117° de la constitución debe interpretarse en conjunto con los artículos 99° y 100° del mismo cuerpo normativo.
- La interpretación constitucional se sustenta en el derecho nacional y en los tratados internacionales.
- La decisión constitucional debe evaluar el riesgo inherente en contra del sistema democrático y constitucional.

En concreto, el auto comentado, al autorizar la realización de diligencias preliminares e investigación preparatoria en contra de José Pedro Castillo Terrenos, en su condición de presidente de la república en ejercicio, constituye un primer paso, en lo que los autores norteamericanos denominan la “construcción coordinada” de la interpretación constitucional y los autores de la teoría del Estado Constitucional denominan “interpretacionismo”, de lo alcances del artículo 117° de la Constitución; el segundo paso deberá producirse, en caso darse el requerimiento fiscal de acusación ante el Congreso.

En este supuesto, consideramos que la interpretación de los artículos 99°, 100° y 117° de la Constitución, deberá estar orientada a la búsqueda de la justicia y defensa del bienestar para la sociedad, tomando en consideración los siguientes criterios:

### III. CRITERIOS A CONSIDERAR EN LA EVALUACIÓN DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL CON CONTENIDO PENAL

Queda claro, que la necesidad de interpretar constitucionalmente los artículos 99°, 100° y 117° de la constitución se produce, porque el requerimiento fiscal considera que los medios probatorios recabados durante la investigaciones preliminar y preparatoria, le generan una fuerte convicción de que el imputado [presidente de la república en ejercicio] ha cometido los delitos de organización criminal, tráfico de influencias agravado y colusión agravada, en el marco de una organización criminal, lo cual evidentemente, es extremadamente grave.

Esta posibilidad es distinta a las discusiones relacionadas a la vacancia por incapacidad moral, donde la tipificación de cada una está poco desarrollada; **aquí nos encontramos ante el convencimiento de un órgano constitucionalmente autónomo que llega al convencimiento de la ilicitud de la conducta del mandatario, por acciones plenamente identificadas y tipificadas**; es importante señalar esta distinción, porque como señala Eguiguren (2018) “ [la] proliferación de casos de juicios políticos y destituciones de presidentes en las últimas décadas en América Latina podría estar significando que la continuidad en el cargo para el que un presidente fue elegido por el voto popular (...), pueda llegar a depender esencialmente de que mantenga una mayoría parlamentaria favorable o que la oposición no logre aglutinar una mayoría calificada de votos en su contra para destituirlo (...). Con ello se estaría produciendo una seria alteración de las reglas de juego propias del régimen democrático de tipo presidencial, pues se habilitaría una suerte de censura del parlamento al presidente, algo que muchos han calificado como un auténtico “golpe de estado parlamentario” (...). Pero hablar de un “golpe de estado parlamentario” es distinto de hacer alusión a lo que pueda significar **la “parlamentarización” de un régimen presidencial. Esta última hace referencia a la incorporación de instituciones originadas o características de un régimen parlamentario en un sistema presidencial, normalmente con la intención de introducir mecanismos para un mayor control parlamentario frente a los excesos del presidencialismo o del poder gubernamental; o de habilitar vías de solución o “salidas políticas” ante graves conflictos entre gobierno y parlamento, para superar los bloqueos políticos que pueden darse en el sistema presidencial “puro”<sup>9</sup>**; en tal sentido, un requerimiento de acusación, no solo genera un grave conflicto entre el gobierno y el parlamento, sino también con la sociedad en general que este último representa; entonces no correspondería que el Congreso de la República se mantuviera en silencio; muy por el contrario, dada la gravedad del tema, debería tomar una decisión, consideramos tomando en consideración los siguientes criterios. (negrita agregados)

<sup>9</sup> Eguiguren, Francisco. La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente. ¿Otro paso hacia la “parlamentarización” de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más?. La Vacancia por Incapacidad Moral, una mirada a la experiencia peruana y comparada. García Belaunde y Tupayachi, coordinadores. Instituto Pacífico. 2da edición, pp 385-386.

## a. Justicia

Así como se señaló al inicio del presente artículo, es un deber del Estado “defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en **la justicia** y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación” y que, es un deber del Congreso de la República “Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente **para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores**”; es válido sustentar que cualquier decisión del Congreso debe estar orientada a cumplir con dichos mandatos. (negrita agregados);

En ese sentido, Tamayo (2019) señala que “cuando se habla de justicia no es posible apelar a un concepto determinado y aceptado unánimemente. Sin embargo, generalmente se coincide en explicar a la justicia como el hecho de darle a cada persona lo que le corresponde (...) lo que recibe porque es su derecho. (Swift 2016, p.35). De ahí la existencia de una estrecha relación entre justicia y derechos. (...) No obstante la indeterminación conceptual sobre la idea de justicia, en lo que sí no existe margen de duda es respecto a su carácter de virtud. Probablemente la primera virtud de las instituciones sociales como lo reconoce John Rawls. Ello porque la justicia constituye la razón justificatoria de ese accionar estatal dirigido a que las personas sean plenamente autónomas y tratadas como iguales. En la actualidad no hay objeto estatal más legítimo que aquel que persigue el respeto de la dignidad de las personas y el ejercicio pleno que ellas hagan de su libertad. **De lo expuesto se colige, entonces, que la justicia en un eje central de la moralidad** política. En consecuencia, **si un Estado se desvincula de la idea de justicia** queda librado de los límites jurídicamente establecidos por el sistema democrático, así como de la ética básica convenida para la sociedad. Es decir, **se convierte en un Estado arbitrario** característico de la época pre - liberal”<sup>10</sup>; por tanto, si el accionar del congreso actuara por omisión en contra de este valor, estaría afectando la gobernabilidad del país; tal como señalara Castro (2013), “las denuncias de corrupción en la estructura del Estado, afectan también la gobernabilidad de una sociedad”<sup>11</sup>. (negrita agregados).

## b. Proscripción de la impunidad

La erradicación de la impunidad es uno de los principales objetivos en materia de lucha contra la corrupción; así lo establece, el preámbulo de la Convención Interamericana contra la Corrupción, “suscrita por el Perú, el veintinueve de marzo de mil novecientos noventa y seis, aprobada por Resolución Legislativa número veintiséis mil setecientos cincuenta y siete, de trece de marzo de mil novecientos noventa y siete, y ratificada por el Decreto Supremo número diecinueve guion noventa y siete guion RE, de veinticuatro de marzo de mil novecientos noventa y siete”<sup>12</sup>, que señala “TENIENDO PRESENTE **que para combatir la corrupción es responsabilidad de los Estados la erradicación de la impunidad** y que la cooperación entre ellos es necesaria para que su acción en este campo sea efectiva”<sup>13</sup>(negrita agregadas).

Esta impunidad puede conceptualizarse, según Fanessi (2015), en “dos definiciones bastantes clarividentes e intuitivas (...). La primera, más general, suele explicarse como la ausencia de pena, la no punibilidad, o ausencia de castigo, los cuales son una clara oposición a los conceptos ampliamente conocidos de impunidad, imputabilidad e inmunidad (Ambos, 1997: 29). La segunda, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —en adelante, Corte IDH—, específica en la protección de los Derechos Humanos, manifiesta que la impunidad es: **“la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y**

10 Tassara, Vanessa (2019) El liberalismo como el fundamento material del Estado Constitucional. En La teoría y filosofía del derecho en el Estado Constitucional, problemas fundamentales (Sotomayor, Enrique. Editor). ZELA Grupo Editorial E.I.R.L. 1era Edición. Mayo, p 207.

11 Castro, Jaime (2014) Sociología para analizar la sociedad. Editorial San Marcos E.I.R.L. 3ra Reimpresión, p 141.

12 Sala Penal Transitoria. Sentencia de Casación. Casación N° 634-2015. Lima, p 5.

13 Convención Interamericana contra la Corrupción.

**condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana**, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares (1)<sup>14</sup>.

Nos encontramos entonces frente a una contraposición de obligaciones y derechos, entre la proscripción de la impunidad y la protección al modelo presidencialista establecido en el artículo 117° de la Constitución. Esto nos lleva a preguntar ¿qué es lo más conveniente para la sociedad?. Si el Congreso de la República tuviera alguna duda para responder la pregunta; está en la obligación de realizar un test de proporcionalidad de derechos, siguiendo los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional de verificar: “fin válido y proporcionalidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto”<sup>15</sup>; para decidir, ¿Cuál es menor daño que se le puede ocasionar a una sociedad?, mantener en el poder a una organización con denuncia formal de ser una organización criminal, o mutar vía interpretación constitucional, el alcance del artículo 117° de la Constitución, en concordancia con los artículos 99° y 100° del mismo corpus de leyes y, autorizar la acusación por los delitos de corrupción objeto del requerimiento fiscal.

Este criterio, surge del análisis del espíritu del artículo 117° de la Constitución, recogido del diario de debates, de donde recogemos el siguiente extracto del debate: “El señor PEASE GARCÍA (MDI).- Además de la propuesta que se ha hecho (...) que dice: «El Presidente de la República puede ser acusado durante su periodo por Traición a la Patria» agregar por “corrupción, por la comisión de otros delitos graves tipificados en el Código Penal. El señor CHIRINOS SOTO (R).- Señor Presidente, someter a juicio político los delitos comunes que comete el Presidente no me parece pertinente, porque en ese caso hay la declaración de vacancia y los juzga el Poder Judicial como a cualquier particular. El señor PEASE GARCÍA (MDI).- Tiene que ser previamente acusado. El señor CHIRINOS SOTO (R). - No, no. ¿Cómo se le va a conceder los honores de un antejudio por delito común? No puede ser. El Congreso le levanta su calidad de Presidente por incapacidad moral y lo Juzga el Poder Judicial a nivel de Juez de Instrucción, no a nivel de Corte Suprema (...) Por corrupción, tampoco cabe. El señor PEASE GARCÍA (MDI).- Para terminar sostengo que por corrupción si corresponde la acusación, porque es un acto que está muy ligado a la función y probablemente a todo el tinglado del poder. Aunque sea común, me parece que estaría muy ligado al ejercicio del poder (...) El señor FERRERO COSTA (NM-C90).- En cuanto a la preocupación del señor Pease García, ella se origina porque cuando nosotros vimos la incapacidad moral, no llegamos a definir si para esta comisión o para la Constitución, la incapacidad moral comprende cometer delitos comunes. Eso es interpretativo. El doctor Chirinos Soto sostiene que es causal de incapacidad moral un delito grave. Esa es una tesis muy respetable, pero la Constitución no lo dice, y va a seguir siendo interpretativo. Y porque es interpretativo es que surge la duda del doctor Pease García. El señor CHIRINOS SOTO (R).- En el artículo 210 (Finalmente artículo 114° de la Constitución), tenemos delimitados los casos en que se puede acusar al Presidente, ninguno de los cuales es delito común, que tiene que estar cubierto, porque sería inaceptable un Presidente que cometiera delito común, está incluido en la incapacidad moral”<sup>16</sup>.

Lo expuesto, muestra de forma clara, que en ningún caso, los constituyentes que debatieron al actual texto constitucional, negaron o prescindieron de la opción de sancionar a un presidente que incurra en un delito común, tanto más, si es un delito de corrupción que puede implicar a todo el “tinglado del poder”; sin embargo, la fórmula final del artículo 117° de la constitución, hace aparecer como que no quedaría otra que aceptar la continuidad de un

14 Fanessi, Cecilia (2015) La impunidad del estado en la violación de los derechos humanos de sus agentes. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Año 12, Nº 45. Universidad Nacional de La Plata, p 255.

15 Tribunal Constitucional. Interpretación constitucional. Test de proporcionalidad. - contenido. Exp. 0050-2004-AI/TC. Jurisprudencia constitucional. 02.02.2006.

16 Diario de Debates, Congreso Constituyente Democrático. Tomo II. 1998, pp 1273-1275.

presidente acusado con evidencias de corrupción; he ahí donde recae la necesidad de interpretar la constitución en su conjunto; por ejemplo, de lo antes dicho, no cabe duda, que el espíritu del artículo 117° no es blindar a presidentes presuntamente corruptos, sino darle estabilidad a un sistema político; en un test de proporcionalidad no cabe duda que al existir evidencia para requerir que continúe en firme un proceso penal en contra del presidente; procede autorizar la acusación; porque lo contrario, significaría, darle impunidad a una organización delictiva para que continúe en el poder, lo que es todo lo contrario, a lo dispuesto por la norma constitucional y convenios internacionales.

### C. Autoría mediata por organización criminal y complicidad

Al respecto, el enriquecimiento interpretativo de la Constitución, siempre se da ante hechos graves que requieren adoptar decisiones innovadoras, que inicialmente pueden tener el “sabor de una herejía”<sup>17</sup>, pero que son parte de esa “construcción coordinada” de la interpretación constitucional que fortalece las instituciones; casos de ese tipo, lo tuvimos, con la renuncia del ex presidente Fujimori, luego transformada en vacancia por incapacidad moral y, el auto recorte del mandato congresal para convocar a nuevas elecciones o, la reinterpretación del alcance de los derechos pensionarios denominados de “cédula viva”, y finalmente con la sentencia del caso Fujimori que introdujo en el país, la teoría penal de la “autoría mediata por dominio de organización”.

El caso Fujimori es de interés para el presente caso, porque es quizás el único caso con el que podemos comparar los hechos investigados actualmente; en ambos casos, hablamos de presidentes de la república que son investigados por crear una organización criminal con la finalidad de corromper el interior del aparato estatal, con la finalidad de: 1) Enriquecerse vía actos de corrupción, 2) Corromper opositores para obtener poder político, 3) Copar el sistema de justicia para impedir las investigaciones, 4) Copar la fuerza armada y policía nacional; es decir, todo lo que Pease denominaba el “tinglado del poder”.

No olvidemos, que la peligrosidad de este tipo de organizaciones como señala Llobet (2020) radica en el hecho de que “la criminalidad organizada por excelencia, llegan para quedarse (al menos un cierto tiempo) y, en consecuencia, para reincidir”<sup>18</sup>; por tanto, alegar conceptos como la gobernabilidad para defender el sostenimiento de una organización investigada con evidencias de tales delitos, no solo afectan el valor justicia y la proscripción de la impunidad, sino que afecta la propia gobernabilidad que señala defender; por lo que en un test de proporcionalidad, estos últimos valores sobrepasan el sostenimiento de un gobierno acusado de corrupción.

Por otro lado, dadas las características propias de las organizaciones criminales en el poder, si se comprobara, por ejemplo, algún tipo de intercambio de favores entre la organización criminal y un Congresista de la República para inducir al voto; sería de aplicación lo dispuesto en el artículo 25 del Código Penal sobre complicidad: “El que dolosamente, preste auxilio para la realización del hecho punible, sin el cual no se hubiera perpetrado, será reprimido con la pena prevista para el autor”.

Villavicencio (2008), comentando la sentencia del caso Fujimori, señala que: “Dentro de los supuestos específicos y requisitos adoptados por la Sentencia de la Corte Suprema nacional para la imputación de la autoría mediata, estas son las siguientes: 1) El poder de mando; 2) La desvinculación de la organización del ordenamiento jurídico; 3) La fungibilidad del ejecutor inmediato ; 4) La elevada disponibilidad del ejecutor hacia el hecho, las cuales deben ser

17 Becker, Howard (2015) Para hablar de la sociedad. Universidad de Chicago. Siglo XXI Editores Argentina S.A. p 97.

18 Llobet, Mariona (2020) Miembros y colaboradores de organizaciones criminales - en especial, terroristas - ¿quién es qué, y quién no es?. InDret. Revista para el análisis del derecho núm. 4.

analizadas de manera conjunta”<sup>19</sup>. Queda claro, que de realizarse el requerimiento de acusación de parte del Ministerio Público ante el Congreso de la República, es porque dichas características han sido acreditadas a un nivel que genera convicción de la comisión de ilícitos penales, frente a lo que cabe preguntarse, ¿El Congreso de la República puede oponerse o negar la continuación de un procedimiento jurisdiccional?

d. Prohibición de intervenir en el ejercicio de la función jurisdiccional

El inciso 2º, del artículo 139 de la Constitución señala: “Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, **ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución**. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno”<sup>20</sup>. (el subrayado es nuestro).

Siendo que es la primera vez que nos encontraríamos ante la necesidad de que el Congreso de la República vote por la realización de una acusación constitucional con contenido penal; que se entiende, viene sustentada por los resultados de diligencias preliminares y una investigación preparatoria; es el momento ideal para que el poder legislativo realice la interpretación constitucional que fortalezca el sistema constitucional del país, devolviendo la confianza y la justicia a la sociedad en su conjunto; denegar la acusación, sabiendo que aquello podría permitir que la presunta organización criminal continúe delinquiendo, sería un nefasto precedente, que afectaría la capacidad de administrar justicia en el país.

e. Inconstitucionalidad de normas constitucionales

Debe considerarse, como señala Eto (2021), que la doctrina constitucional considera perfectamente viable la existencia de normas constitucionales “inconstitucionales”<sup>21</sup>, las cuales son definidas como aquellas que se encuentran en franca discrepancia e incompatibilidad con los principios del resto de la carta constitucional; agregando que: “Como lo ha señalado Domingo García Belaunde, toda constitución es hija de su tiempo y de su época, ella en realidad va a tener que irse interpretando y reacomodando a los nuevos tiempos; en consecuencia, se torna necesario una interpretación de acuerdo con el escenario histórico del momento (interpretación dinámica), y no de lo que quiso tan solo el testamento histórico del Poder Constituyente (Interpretación estática)”<sup>22</sup>.

No cabe duda, que el artículo 117º de la constitución se encuentra en franca discrepancia con los principios del resto de la constitución, en ningún caso, la constitución puede ser sinónimo de impunidad.

19 Villavicencio, Felipe. Autoría Mediata por dominio de organización. El caso Fujimori.

20 Constitución Política del Perú. 1993. Artículo 139. Principios y derechos de la función jurisdiccional.

21 Eto, Gerardo (2021) Los gritos del silencio en las normas constitucionales y convencionales. San Bernardo Libros Jurídicos E.I.R.L. 1era Edición, p 38.

22 Eto, Gerardo. op. cit. p 50.

#### **IV. CONCLUSIONES**

De lo expuesto, concluimos que el Congreso de la República puede aprobar el requerimiento del Ministerio Público, como Órgano Constitucionalmente Autónomo y titular de la acción penal, y acusar constitucionalmente al presidente de la República ante el juez instructor de la Corte Suprema de la República; a fin de que continúe la investigación intermedia y posterior acusación de ser el caso; por la presunta comisión de delitos comunes; a través de una interpretación constitucional, del artículo 99º, 100º y 117º de la Constitución Política del Perú; suspendiéndolo de su cargo.

#### **V. REFERENCIAS**

CASTRO CONTRERAS, JAIME.

(2013) Sociología para analizar la sociedad. Editorial San Marcos E.I.R.L.

CHECKLEY SORIA, JUAN CARLOS.

(2022) Auto que resuelve la solicitud de tutela de derechos. Corte Suprema de Justicia de la República. Perú.

CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO

(1988) Diario de Debates. Tomo II.

CORTE SUPREMA DE LA REPÚBLICA

(2015) Sentencia de casación N° 634-2015-Lima.

EGUIGUREN PRAELÍ, FRANCISCO JOSÉ.

(2018) La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente. ¿Otro paso hacia la “parlamentarización” de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más?. La Vacancia por Incapacidad Moral, una mirada a la experiencia peruana y comparada. Instituto Pacífico.

ETO CRUZ, GERARDO.

(2021) Los gritos del silencio en las normas constitucionales y convencionales. San Bernardo Libros Jurídicos E.I.R.L.

FANESSI, CECILIA.

(2015) La impunidad del estado en la violación de los derechos humanos de sus agentes. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Año 12, N° 45.

FISHER, LOUIS.

(2011) Defending Congress and the Constitution. University Press of Kansas

HÄBERLE, PETER Y GARCÍA BELAUNDE, DOMINGO (Coordinadores).

(2012) El Control del Poder. Libro Homenaje a Diego Valadés. Tomo I. Fondo de la Universidad Garcilaso de la Vega.

HOWARD BECKER.

(2015) Para hablar de la sociedad. Universidad de Chicago. Siglo XXI Editores Argentina S.A.

LLOBET ANGLÍ, MARIONA.

(2020) Miembros y colaboradores de organizaciones criminales - en especial, terroristas - ¿quién es qué, y quién no es?. InDret. Revista para el análisis del derecho 4.20.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

(1996) Convención Interamericana contra la Corrupción.

SOTOMAYOR TRELLES, ENRIQUE. (Editor)

(2019) La Teoría y Filosofía del Derecho en el Estado Constitucional, problemas fundamentales.  
ZELA. Grupo editorial E.I.R.L.

VILLAVICENCIO TERREROS, FELIPE.

(2010) Autoría Mediata por dominio de organización. El caso Fujimori.

# LA CUESTIÓN DE CONFIANZA

## UN ESTUDIO DESCRIPTIVO



**Carlos Enrique Guanilo Paredes**<sup>1</sup>

### SUMARIO

I. Introducción, 1.1 Descripción de la realidad problemática, 1.2 Justificación, 1.3 Antecedentes II. Metodología III. Resultados, 3.1 La cuestión de confianza en el sistema latinoamericano y europeo, 3.2 Análisis de constituciones y jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano IV. Discusión, Conclusiones y Recomendaciones. Propuesta de modificación en la Constitución Peruana a partir del estudio de casos. Referencias.

### RESUMEN

La investigación se justifica en razón de la amplia controversia existente en el Perú respecto a las diversas interpretaciones posibles de efectuar alrededor del procedimiento de control político denominado cuestión de confianza, cuya aplicación ha devenido en el cierre de un parlamento y en diversas intentos de excederse en su aplicación por parte los poderes Ejecutivo y Legislativo, trayendo como consecuencia, retraso en la marcha democrática, ingobernabilidad y desbalance de poderes. Se ha efectuado un estudio con perspectiva comparada, de tipo básico o fundamental, de nivel descriptivo, con enfoque cualitativo, delimitado por el modelo IMRyD aplicable a revisión sistemática y el cumplimiento de las normas APA de redacción y estilo, con la intencionalidad de respetar el derecho de autor.

En base a la revisión de un significativo número de documentos, se ha logrado conseguir resultados sobre la cuestión de confianza en el sistema latinoamericano y europeo, y analizado las constituciones de Perú y Uruguay, además del estudio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano sobre la cuestión de confianza. Los resultados se han presentado en textos comentados y tablas que sistematizan los hallazgos. En seguida se discutieron los resultados con base a criterios de autores, se concluyó y recomendó; esto último, a manera de propuestas de modificación de la Constitución.

**Palabras Claves:** Cuestión de confianza, Constitución política, jurisprudencia.

---

<sup>1</sup> Ingeniero, licenciado en Administración con grado de maestro en administración, máster en comercio internacional, doctor en administración y PhD en negocios internacionales. Investigador universitario y catedrático en diversas universidades peruanas. Profesional del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso de la República del Perú. Exdecano de la Facultad de Administración y Negocios Internacionales de la Universidad Norbert Wiener, Asesor Parlamentario y Director Ejecutivo de Capacitación y Perfeccionamiento para el Congreso de la República, entre otros. Investigador y articulista en revistas internacionales y ha escrito y publicado diversos textos de la especialidad.

## I. INTRODUCCIÓN

### 1.1. DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA

Sin excepción, los animales son seres con instinto a la supervivencia; así, el ser humano es un animal; en consecuencia, el ser humano tiene instinto a la supervivencia y parte de ello se refleja en el instinto de desconfianza. Este simple silogismo refleja la importancia que tiene el constructo desconfianza para el ser humano como mecanismo de supervivencia, que los biólogos podrían considerar como un atributo genético, y que los antropólogos pueden asumirlo como una transversalidad humana permanente y continua y que deja expresa constancia de ella en todos sus actos, pero en la búsqueda de compensación producto del proceso de socialización, construye el concepto de confianza. La Real Academia Española (2014) conceptúa *confianza*, entre otros, como “Esperanza firme que se tiene de alguien o algo”; *confianza parlamentaria* como la “Relación que une al Gobierno con la mayoría parlamentaria que lo sustenta y cuya pérdida determina su cese”; y, *cuestión de confianza*, como la “cuestión que puede plantear el presidente del Gobierno ante el Congreso de los Diputados sobre su programa o sobre una declaración de política general, y cuya respuesta negativa comporta el cese del Gobierno”. Es evidente el contexto español de la última cita, como también es evidente que la mayor cantidad de experiencias registradas y desarrolladas sobre cuestión de confianza, se dan en tal Estado, realidad que sería de inmensa utilidad para entender tal institución en el sistema peruano y poder acortar la brecha problemática, si aquel no estuviera ligado a un sistema de gobierno Parlamentarista, en lugar del nuestro que es en esencia semi presidencialista.

Así, España se desenvuelve políticamente dentro de un sistema Parlamentarista, en el cual la cuestión de confianza, en la praxis, no reviste mayor problema a la Cámara, en relación a la facultad de dimisión del Presidente de Gobierno o el respaldo de la Cámara; así, Santamaría (2018) opina que:

La aprobación de la cuestión requiera meramente el voto favorable de la mayoría simple de los Diputados dice muy poco acerca de la existencia de una confianza efectiva del Congreso, por cuanto el resto de la Cámara puede continuar rechazando cuantas medidas y proyectos se le presenten. El voto a favor de la cuestión solo expresa la decisión de no querer afrontar un nuevo proceso de investidura. (p. 278).

En cambio, en Colombia, el sistema de gobierno es presidencialista, pero con particularidades, como lo expresa Lozano (2009):

1. En el sistema parlamentario, el gobierno se encuentra bajo una situación de mayor dependencia política ya que el parlamento tiene la facultad de elegirlo, destituirlo y de otorgarle su confianza para permanecer en el poder, lo que en términos teóricos constituye el ejemplo más cristalino de responsabilidad política, sin que ello niegue que pueda existir sistema parlamentario con predominio del ejecutivo donde la relación entre ambos es más laxa, y 2. En el caso del sistema presidencial se predicen una relaciones de mayor coordinación y menos dependencia, como quiera que el ejecutivo y el legislativo son independientes entre sí en razón de su igual investidura democrática. (p. 234).

Constitución del 2014, Túnez ha girado hacia el Presidencialismo, a pesar de que algunos analistas lo ubican más cerca al modelo semi presidencialista de Maurice Duverger; en esta configuración política, la cuestión de confianza la plantea el Jefe de Gobierno, incluso para la renovación de su mandato, pero de forma “abstracta” porque no está bien delimitada esta función, pero además considera lo siguiente:

Si para el procedimiento mencionado la Constitución de Túnez se mueve en el marco de las técnicas establecidas dentro del parlamentarismo racionalizado, totalmente nueva respecto a esta tradición es la posibilidad de que la cuestión de confianza pueda ser planteada también a iniciativa del presidente de la República. (Olivetti, 2015, p. 84).

En el Perú, el tema al que se aproxima este estudio se ubica dentro de procedimiento parlamentario del Control Político, función natural del Congreso de la República que es desarrollada por éste en base a mandato de la Constitución Política del Perú (1993), la que reconoce los siguientes instrumentos dentro de esta categoría: la cuestión de confianza, la interpelación a los ministros, el voto de censura, la acusación constitucional o antejuicio político, las comisiones o subcomisiones de investigación, la comisión de fiscalización y contraloría, la revisión de los actos legislativos del Poder Ejecutivo, el control del presupuesto de la República, los pedidos de información, la invitación a informar y la estación de preguntas.

También, se requiere puntualizar que, en muchos documentos y en la discusión pública con frecuencia se asocia el concepto de *Cuestión de confianza* con el concepto de *Moción de censura*, aspecto que inicial e incipientemente se tratará de dilucidar, "Pues no es casualidad que ambas sean recogidas en un mismo artículo de nuestra Constitución y que de ordinario sean desarrolladas de manera conjunta por la doctrina" (Urbina, 2018, p. 5). En primera instancia, Chirinos-Soto, E. (1996, p. 246) dejó establecido que:

el voto de censura no supone el final de un juicio ni es equivalente a una condena. El voto de censura es un voto eminentemente político que, en último análisis, no significa, sino que el ministro censurado no cuenta ya con la confianza de la Cámara. Por eso, para el voto de censura, no vale la regla según la cual nadie puede ser condenado sin ser oído. (Citado en Urbina, 2018, p. 7).

Añade Urbina (2018, p. 10) que, respecto a la cuestión de confianza, ésta tiene una diferencia histórica en relación con la moción de censura, explicándola de la siguiente manera:

La "cuestión de confianza" nace como un instrumento que tiene el gobierno para sacar adelante leyes que son necesarias para implementar las políticas públicas que pretende desarrollar. Así vemos que –mientras en la moción de censura es el Legislativo el que exige responsabilidad política al Ejecutivo- en la cuestión de confianza es el Ejecutivo el que hace esta exigencia directa al Legislativo.

En función a lo expuesto, desde el enfoque teórico y fáctico, surge la necesidad de encontrar respuesta a la serie de distorsiones que para el Perú ha significado la aplicación de la cuestión de confianza, en un sistema de organización política que muchos han ubicado como semi presidencialista, y en base a tal contexto tomar una posición profesional al respecto, considerando el conocimiento sobre experiencias en otros países, la jurisprudencia pertinente reportada, para finalmente recomendar propuestas de modificación constitucional que preserven, no solamente la independencia de poderes, sino las relaciones equilibradas entre ellos.

La presente investigación buscará explicar la cuestión de confianza a nivel del derecho constitucional comparado, identificar la jurisprudencia pertinente reportada, y recomendar propuestas de modificación constitucional.

## **1.2. JUSTIFICACIÓN**

El estudio encuentra justificación, desde el punto de vista teórico, porque se buscará generar nuevo conocimiento acerca de experiencias internacionales de normatividad sobre cuestión de confianza para efectuar la debida comparación con la nuestra, en la expectativa de explicar

nuestra realidad al respecto; así, como desde el campo metodológico, se espera aportar un modelo de análisis descriptivo específico para estudiar temas constitucionales; asimismo en el aspecto social, la investigación buscará resultados que expliquen la dinámica de la participación de los entes políticos en la búsqueda de bienestar general al amparo de su representación democrática, de tal forma que encuentre sentido lógico en el marco de las experiencias en otros países; desde el punto de vista práctico, el estudio aspira encontrar caminos académico-constitucionales que hagan posible proponer aportes de cambio a la Constitución para reforzar el equilibrio de poderes, restaurar la tranquilidad política, y devolver la gobernabilidad al país.

### **1.3. ANTECEDENTES**

La cuestión de confianza guarda directa correspondencia con los sistemas de organización política aceptados en las democracias vigentes, como el presidencialismo, el parlamentarismo y el semi presidencialismo, que han sido construidos sobre el principio de división de poderes del Estado moderno. Siendo un tema de mucha importancia, la cuestión de confianza es un procedimiento parlamentario que nace del sistema de organización política del Congreso y encuentra lógica en él. Por ello, se afirma que, en el sistema parlamentario,

La soberanía se deposita en el Parlamento y, por tanto, no existe una separación rígida entre éste y el gobierno. El Ejecutivo, en cambio, se divide en un jefe de Estado y uno de gobierno. Espinoza describe el desarrollo histórico del parlamentarismo inglés y la forma en que se fueron conformando los mecanismos de equilibrio y control mutuo entre los distintos poderes, como la moción de censura, la cuestión de confianza y el "gabinete en la sombra". (Espinoza, 2016, p. 9).

Siguiendo la huella evolutiva de la cuestión de confianza, la encontramos en el sistema de gobierno inglés, que es donde nace el parlamentarismo en el siglo XVIII, con la división del poder ejecutivo (Jefe de Estado y Jefe de Gobierno), las libertades de las personas en sociedad, las formas de elección de representantes, términos de responsabilidad del gobierno en relación al Parlamento con la consecuente instauración de la disolución de la Cámara de los Comunes. Pero, en el siglo XIX surgieron cambios, especialmente con la aparición de la cuestión de confianza como mecanismo regulador de la responsabilidad política del gobierno; así, Espinoza (2016) comenta que,

en ocasión del voto del presupuesto, el gabinete planteaba la cuestión de confianza, es decir, solicitaba a la Cámara su aprobación del proyecto de ley en discusión como condición de su mantenimiento en el poder; si los Comunes no votaban la ley con los créditos que el gabinete juzgara necesarios para la realización de su política, renunciaba. Por la cuestión de confianza el gabinete podía incitar a sus partidarios a apoyarlo. (p. 32).

De otro lado, se encuentra en la historia del derecho constitucional de España que, la cuestión de confianza toma formalmente el camino del derecho, según Fernández (1987) en "el artículo 55 del Reglamento para el régimen y gobierno del Estamento de Procuradores a Cortes, de 15 de julio de 1834 y, en segundo lugar, a través del propio voto de censura" (p. 41) con la clara intención de imponer al Parlamento proyectos de ley que el Gobierno consideraba de alta importancia para desarrollar su política, para lo cual toma como mecanismo de presión la cuestión de confianza.

El modelo de gobierno en el Perú siempre tendió hacia el semi presidencialismo, tal como se desprende de lo afirmado por Eguiguren (2018) "El régimen político instaurado en el Perú, desde el inicio de la vida republicana y a lo largo de nuestras numerosas constituciones, es de raíz Presidencial; aunque desde el principio se le fueron incorporando instituciones

características de los regímenes Parlamentarios” (p. 191), para tratar de contener el avasallante poder concentrado en una sola persona, el Presidente.

Es así que en el Perú ya se practicaba parlamentariamente la censura contra un ministro de manera individual o del Consejo de Ministros de manera total; y, la cuestión de confianza aparece después en la Constitución de 1920, en cuyo artículo 133 se leía:

“No pueden continuar en el desempeño de sus carteras los ministros contra los cuales alguna de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza”. A su vez, la Constitución de 1933 se ocupó del voto de censura contra los ministros en los artículos 172 y 173; mientras que en el artículo 174 contiene una referencia a la cuestión de confianza al disponer: “La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza”. (Eguiguren, 2018, p. 192).

En la Constitución de 1979, se introduce la disolución de la Cámara de Diputados (El sistema legislativo era bicameral) por parte del presidente de la República, cuando ésta Cámara hubiera censurado o negado confianza al gabinete por tres veces.

Tanto en la Constitución de 1979 como en la 1993, la cuestión de confianza se estipula como “un mecanismo de contrapeso del Gobierno a las censuras ministeriales por parte del Congreso, con el propósito de reequilibrar el conflicto entre poderes y/o buscar el respaldo político de la mayoría parlamentaria” (Landa, 2020, p. 50). Se advierte, en estas dos constituciones una intencionalidad práctica, que existen dos tipos de cuestiones de confianza: Una obligatoria y una facultativa.

En la Constitución Política del Perú (1993), se consideran otras disposiciones sobre la cuestión de confianza, en los artículos siguientes:

- Artículo 130. Referido a la concurrencia al Congreso, del Presidente del Consejo de Ministros para exponer la Política General del Gobierno, dentro de los treinta días de asumir funciones, y plantea cuestión de confianza.
- Artículo 132. Referido al voto de censura o rechazo de la cuestión de confianza presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas y aprobada por más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.
- Artículo 134. Referido a disolución del Congreso, cuando éste censura o niega dos veces la cuestión de confianza. Se elige un nuevo Congreso dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución. No se disuelve el último año de mandato, ni bajo estado de sitio.
- Artículo 135. El nuevo Congreso puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, cuando los decretos de urgencia dictados por éste, no los apruebe.

El Congreso de la República (Julio de 2021), en su Reglamento, efectúa un amplio desarrollo sobre la cuestión de confianza, en un esfuerzo por esclarecerla y delimitarla, para recuperar la independencia de poderes y su equilibrio, a la luz de los acontecimientos suscitados el 30 de setiembre del año 2019 en que se le disolvió en base a la interpretación constitucional. Adicionalmente, el 19 de octubre del 2021 se ha aprobado por insistencia la ley de desarrollo de la cuestión de confianza, contra la cual el Poder Ejecutivo ha presentado una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

## II. METODOLOGÍA

El presente, es un estudio de tipo básico o teórico, nivel descriptivo. El diseño de investigación es Descriptiva Comparativa. La recolección de datos será por la técnica de observación y sus herramientas la revisión documental o sistemática. La redacción del documento se ha ajustado a las normas de redacción y estilo de la American Psychological Association-APA, versión 7.

En relación con los criterios de inclusión-exclusión, se seleccionarán documentos en idioma español, con antigüedad no mayor a 10 años (a excepción de los históricos que se requieran), jurisprudencia en materia constitucional de cuestión de confianza, constituciones de diversos países. Las fuentes de información son la página web del Congreso de la República del Perú, páginas web de otros parlamentos, bases de datos de artículos de revistas indexadas especializadas como EBSCO, Redalib, Scielo, Dialnet, Latindex, colecciones de bases de datos como Google Scholar, Scopus, Web of Science.

Bajo la premisa de la complejidad del tema principal de estudio y la diversidad de enfoques, posturas doctrinarias y opiniones que genera cada una de sus dimensiones, se ha requerido darle una estructura que lo organice sistemáticamente; así, se ha seleccionado el modelo IMRyD; y, para analizar la información seleccionada se ha aplicado la hermenéutica en el enfoque de Grondin (2014) que “adopta la forma de una filosofía universal de la interpretación”.

La redacción del documento estará enmarcada por lo que establece las Normas APA, para preservar fundamentalmente los derechos de autor.

## III. RESULTADOS

### 3.1. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL SISTEMA LATINOAMERICANO Y EUROPEO.

#### 3.1.1. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL SISTEMA LATINOAMERICANO

América Latina o Latinoamérica, es un gran conglomerado de pueblos, naciones, etnias, lenguas, países, que van desde el Río Bravo en el norte de México, hasta el sur de Chile y Argentina en el Cabo de Hornos, producto de un largo proceso evolutivo que trata de unificar sus diversas dimensiones a partir de la conquista por los españoles y portugueses (en el caso de Brasil) en el siglo XVI, y que hasta el día de hoy no lo logra. La dimensión del Derecho parlamentario, y sus particularidades, es parte de este proceso inacabado de homogenización; que, a la luz de los hechos, es inalcanzable. A continuación, se presenta un análisis del contenido constitucional referido a los mecanismos de control del Poder Ejecutivo, con énfasis en la cuestión de confianza, que poseen algunas constituciones latinoamericanas, del cual se podrá extraer algunas conclusiones.

Lo antes dicho también se aprecia en el presente objeto de estudio, de tal forma que “Las Constituciones promulgadas en la región durante las últimas dos décadas del siglo XX se caracterizaron por la introducción de normas e instituciones del entorno europeo, tendencia que se asumió con el propósito de modernizar el discurso constitucional” (Villabella, 2017, p. 947). Como parte de esta modernización constitucional, se crean Tribunales Constitucionales, se norma sobre partidos políticos y emerge, como dice el mexicano Villabella (2017), una:

mutación de la forma de gobierno presidencial. En este punto puede agregarse que asumen el consejo de ministros como órgano de gobierno (Argentina, Nicaragua, Paraguay, Perú), introducen la figura del jefe de gabinete (Argentina, Perú), y regulan mecanismos de control parlamentario, como la censura a los ministros y la cuestión de confianza (Argentina, Colombia, Perú). (p. 949).

Sobre la cuestión de confianza, en Latinoamérica, solamente “el Perú y Uruguay asimilan las cuestiones de confianza en sus respectivas Constituciones, aunque las regulan de forma distinta. Argentina no la incorpora, pero, al igual que nuestro país, ha insertado la figura de un jefe de gabinete pasible de censura, hecho que determina que merezca un tratamiento diferente”(Torralba, 2018, p. 21).

Iniciando por el Perú, desde la entrada en vigencia de la Constitución actual, “a ningún gabinete ministerial entrante con un nuevo gobierno que ha solicitado obligatoriamente la confianza, el Pleno del Congreso le ha negado la confianza, aunque tampoco nunca se le ha otorgado la confianza con un voto unánime; debido a que en la práctica política de la transición democrática existe conciencia en la oposición parlamentaria que el gobierno entrante merece un período de “cien días de gracia” (Landa, 2020, p. 54). Además, según el Artículo 134 de la Constitución, la cuestión de confianza obligatoria se realiza cuando en un mismo período de gobierno, ésta es negada en segunda instancia a un Consejo de Ministros, ante los cual el Presidente disuelve el Congreso y convoca elecciones congresales, ante el cual pedirá cuestión de confianza.

Precisamente, este caso se dio el 30 de setiembre del 2019, cuando el entonces ministro Del Solar, del régimen del ex Presidente Martín Vizcarra, de manera abrupta irrumpió en el Hemiciclo del Congreso e hizo cuestión de confianza de un pedido del Ejecutivo, de reforma en el proceso de elección de miembros del Tribunal Constitucional, el cual se estaba votando en ese momento, y asumió de manera unilateral como una denegación fáctica la confianza, procediendo a disolver el Congreso, recurriendo a inclinar la balanza a su favor “en el conflicto gracias a la cuestión de confianza, una herramienta prestada de los regímenes parlamentarios y establecida en la Constitución para el uso exclusivo del Ejecutivo” (Patriau, 2020, p. 26).

un cuchillo sin mango que puede cortar por los dos lados, ya que, si la mayoría de los parlamentarios están alineados con el partido del gobierno, lo más probable es que se otorgará la confianza, mientras que, si el oficialismo no cuenta con una mayoría congresal, aumentarán las posibilidades de que se niegue la confianza, lo que deriva en decisiones que ponen en juego la estabilidad del sistema de gobierno. (Citado en Espinosa-Saldaña, 02 de octubre de 2020, párr. 5).

Según lo ocurrido a fines del 2019, y lo presentado hasta el momento, se aprecia que existe una controversia compleja en relación a la cuestión de confianza, y quizá ello justifica el presente escrito, porque siendo aparentemente claro el enunciado constitucional, puede interpretarse de distinto modo, aún de modo caprichoso y convenido; ello, lo refrenda García Belaunde (2018), quien afirma: “El tema del presente artículo ('La cuestión de confianza') es algo que no ha sido tratado por la doctrina constitucional peruana, por lo menos de manera específica y clara” (Citado en Urbina, 2018, p. 4). Por tal razón, en alguna circunstancia este precepto constitucional es tomado como una “Espada de Damocles” que se cierne permanentemente sobre el Congreso, lo amenaza y desequilibra permanentemente, situándolo a la defensiva, en tanto es considerado por el Poder Ejecutivo como un efectivo instrumento de presión, siendo que “Originalmente y aún hoy en muchos regímenes parlamentarios, este instrumento se plantea para conseguir la aprobación de leyes por parte del Parlamento sin que estas sean cuestionadas o modificadas por los legisladores. Por ello debe ser entendida como una facultad excepcional y de la que no debe hacerse abuso” (Urbina, 2018, p. 14); de esta manera, se puede concordar con esta afirmación, pero la Constitución no ha demarcado claramente su alcance, y cualquier propuesta de reforma va a valorarse como un desbalance de poderes a favor del que propone.

Por lo visto, el artículo 130 de la Constitución se refiere a la política general de gobierno y las principales acciones que necesita el Ejecutivo para la gestión; sobre ello, como un intento de dar precisión, Vitón (2019) interpreta que:

Se trata de todas las políticas y acciones que pretenden desarrollar el Poder Ejecutivo, las cuales deben estar comprendidas dentro de las políticas nacionales, constituyéndose en los ejes principales de su acción y que, por su relevancia, requieren ser atendidos de manera prioritaria por el gobierno de turno, para lo cual puede realizarse un conjunto de acciones y utilizar diversos mecanismos. (pp. 69-70).

Además, existe una *cuestión de confianza voluntaria*, la que es planteada por el Consejo de Ministros, o por uno de sus miembros, de propia voluntad, por la que solicita al Congreso que tome particular decisión, caso contrario presentaría renuncia el proponente; “Por lo tanto, cuando el presidente del Consejo de Ministros, a nombre del Consejo, hace cuestión de confianza de una solicitud, el rechazo de la misma por parte del Congreso hace perder irremediamente el cargo a todos los ministros” (Cairo, 2018, p. 43).

Además, uno de los aspectos controversiales de la cuestión de confianza y que quizá es la causa del efecto inarmónico de su incorporación en nuestra Constitución, según se ha ido desarrollando en este estudio, se vincula al haberlo insertado en un sistema de gobierno semi presidencialista como el peruano, sin la debida adecuación o medición de su pertinencia, siendo que dicha institución parlamentaria por su naturaleza, corresponde a un sistema de gobierno parlamentarista; por ello, hace casi 20 años, Espinosa-Saldaña (2002) señalaba que: “la Constitución de 1933 introduce la figura de la cuestión de confianza, y el texto actualmente vigente en el Perú, el de 1993, incorpora una institución de control con algunas similitudes a la investidura exigida para la instalación de cualquier gabinete en un estado con un sistema de gobierno de corte parlamentario” (p. 452).

En relación con México, siendo su forma de gobierno Presidencial, la cuestión de confianza tiene una connotación más atenuada que en nuestro sistema, considerando la ratificación del Gabinete que es valorada como una adición no conveniente a la característica discrecional del Ejecutivo. Al respecto, Aguilar (2017) considera al régimen de gobierno mexicano como *Presidencialismo Puro*, y opina que:

En tanto, la cuestión de confianza, aunque formalmente es un procedimiento de exigencia de responsabilidad gubernamental, acaba convirtiéndose —en el parlamentarismo clásico— en un instrumento de refuerzo del Gobierno frente al Parlamento. El voto de confianza permite al Gobierno bloquear cualquier retraso o enmienda en la aprobación de una ley, por eso es lógico que este procedimiento haya surgido asociado a la aprobación de proyectos de ley. (p. 50).

Respecto a la República del Uruguay, históricamente ha tenido una serie de eventos políticos desafortunados durante el siglo XX, que la sumieron en una gran inestabilidad política que culminó, no pocas veces, en la disolución de su Congreso. Afortunadamente, para el desarrollo del sistema democrático subcontinental,

en la década del noventa y de lo que va en el siglo XXI esta nación ha llegado a estabilizarse. Uruguay pese ser una República democrática de carácter presidencialista tiene algunos elementos del parlamentarismo como la moción de censura, el voto de confianza y la disolución de la Asamblea. Estos factores inciden para que Nogueira Alcalá califique al Uruguay como un régimen con un presidencialismo atenuado. (Torres, 2016, p. 39).

De otro lado, en Uruguay ha venido evolucionando aceleradamente hasta lograr la independencia real de poderes; así, Gros (2002) menciona que “en principio el presidente tenía todas las funciones y el parlamento algunas de menor impacto, sin embargo, durante la evolución de varias Constituciones se fueron estableciendo parámetros, hasta lograr que el parlamento pueda ejercer sus funciones de forma independiente y pueda aplicar el voto de censura y la Cuestión de Confianza” (Citado en Stein, 2020, p. 30).

En cambio, en el caso de Colombia, no existe la cuestión de confianza, pero si la censura, como lo asegura Lozano (2009, p. 235), lo cual se sustenta en la Constitución de Colombia (Art. 135, 1991), en el numeral 9: “Proponer moción de censura respecto de los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República”.

Colombia, tiene un sistema de gobierno Presidencialista; sin embargo, hay variadas propuestas que destacan las bondades del sistema parlamentarista, que podría mejorar el equilibrio de poderes en tal país; así, el colombiano Jiménez (2008) opina que “En los sistemas parlamentarios existe un perfecto equilibrio entre el poder legislativo y el poder ejecutivo por mecanismos como el voto de confianza y la moción de censura, figuras inexistentes en los sistemas presidenciales o de pobre desarrollo como la moción de censura que pareciera una figura decorativa en nuestro sistema” (p. 1).

Tabla 1  
*Relaciones de control político: Cuestión de confianza- Latinoamérica*

País	Ejecutivo - Órgano	Tipología de forma de gobierno	Poder Legislativo - Órgano	Acciones de control político del Legislativo	Órgano de control de constitucionalidad
Colombia	Presidente Vicepresidente	Presidencial con correctivos parlamentarios	Congreso Senado Cámara de Representantes	Interpelar a los ministros. Procedimiento de voto censura a los ministros, en caso de prosperar deben dimitir juicio político contra el presidente.	Corte Constitucional
México	Presidente	Presidencial	Congreso Senado Cámara de Diputados	El voto de confianza permite al Gobierno bloquear cualquier retraso o enmienda en la aprobación de una ley	Corte Suprema de Justicia
Perú	Presidente 1er. vicepresidente 2do. Vicepresidente	Semi presidencial con correctivos parlamentarios	Congreso	Interpelar a los ministros. Procedimiento de voto de censura a los ministros; en caso de prosperar deben dimitir. Procedimientos de cuestión de confianza en manos del consejo de ministros, en caso de prosperar obliga a la renuncia del ministro. Suspender al presidente en determinados supuestos.	Tribunal Constitucional

Uruguay	Presidente Vicepresidente	Presidencial con correctivos parlamentarios	Asamblea General Cámara de Representantes Cámara de Senadores (presidida por el vicepresidente que también preside la Asamblea General)	Interpelar a los ministros. Procedimiento de voto de censura individual a los ministros, plural a varios ministros, o colectiva al órgano; en caso de prosperar los obliga a dimitir. Procedimientos de cuestión de confianza en manos del consejo de ministros; en caso de prosperar obliga a la renuncia del ministro correspondiente. Suspender al presidente en determinados supuestos.	Asamblea General Cámara de Representantes Cámara de Senadores (presidida por el vicepresidente que también preside la Asamblea General)
---------	------------------------------	---	---	---	---

Elaborado propia. En base a: Villabella, 2017, ANEXOS, s.p.

### 3.1.2. LA CUESTIÓN DE CONFIANZA EN EL SISTEMA EUROPEO

El sistema democrático como institución social, implica el ejercicio más puro de la política y su correspondiente control institucional. La cuestión de confianza forma parte del control político, pero tiene un origen y características propios de un determinado régimen de gobierno, el Parlamentarista. Por ello es necesario precisar algunas ideas al respecto; así, se conoce que existen variantes de este sistema de gobierno y Sartori (1994) distingue los siguientes: “el sistema de primer ministro o de gabinete, tipo inglés, en el que el Premier prevalece sobre el Parlamento; en el otro extremo estaría un gobierno de Asamblea, como el que existió en la Tercera y la Cuarta República Francesa y, entre medio, se encontraría la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos” (En Serrafiero, 2017, p. 63).

En el caso de Alemania, la cuestión de confianza implica que el canciller no está obligado a recibir una expresión tácita de confianza por parte del Bundestag, solamente si decide solicitarla o plantearla ante la Cámara baja del Parlamento; en este caso, se activan una serie de procedimientos, como:

Admisión o rechazo de la referida cuestión; posibilidad de proponer la disolución del Bundestag; posibilidad de proceder a la disolución o de rechazar tal recurso extremo; extinción del derecho de disolución por nueva elección de canciller, y, en el supuesto de que se cumplan los demás requisitos exigidos por la Ley Fundamental de Bonn, declaración del llamado “estado de necesidad legislativa” (Fernández, 1987, p. 82).

También amerita considerar que, en el sistema alemán, como parte del control político al Gobierno se instauró la denominada moción de censura constructiva para limitar la facultad del Parlamento de traerse abajo los gobiernos que no cumplieran con las expectativas de la población; sin embargo, para presentarla se requiere votación favorable del 25% de sus miembros, debiéndose considerar también que,

Las dos medidas -la pérdida de confianza al gobierno y la designación de otro en su reemplazo- van unidas, son indivisibles incluso en la votación. Cuando el Bundestag vota por mayoría de sus miembros al nuevo canciller propuesto, el presidente federal releva de sus funciones al canciller censurado y nombra al electo. (Serrafiero, 2017, p. 64).

En España, perteneciente al modelo de gobierno parlamentarista con enfoque monárquico, el Gobierno y sus componentes solo deben expresar su responsabilidad

política solidaria ante el Congreso de los Diputados, según lo establece la parte pertinente de su Constitución “(i) no solo el que la investidura se refiere exclusivamente al Presidente, sino también (ii) el que los medios de destitución de que dispone la Cámara (cuestión de confianza, moción de censura) se refieren solo a él; y, asimismo, (iii) que el cese del Presidente del Gobierno conlleva el cese automático de todos los ministros, como prevé el artículo 101.1” (Santamaría, 2018, p. 276).

La cuestión de confianza va siempre relacionada, en España, a la moción de censura, ello la reviste de mayor complejidad porque ambas instituciones se dirigen directamente al Presidente y de forma paralela al Gobierno del cual es parte el Presidente, por lo cual en la práctica es improbable censurar al Gobierno sin tener que hacerlo con el Presidente, circunstancia que se complica más por cuanto la moción de censura es constructiva (exige la propuesta inmediata de un candidato alternativo); por ello, se afirma que: “hay censura al Gobierno porque la hay al Presidente, de quien depende el nombramiento y cese de los demás componentes del Gobierno. Por lo mismo, el rechazo de una cuestión de confianza, que el Presidente plantea sobre su programa o sobre una declaración de política general, implica negar la confianza al Gobierno en su conjunto” (Rastrollo, 2018, p. 292).

El modelo español de cuestión de confianza, en un sistema parlamentarista con enfoque monárquico, nació después de la dictadura Franquista, y ha servido de inspiración a constitucionalistas latinoamericanos, sin haberlo entendido en su verdadera intencionalidad, y haberla incorporado en constituciones sin la debida adecuación, habiendo devenido en impertinente y en pretexto para su mala utilización; así, el sistema de gobierno español implica la presencia de un Primer Ministro y un sistema bicameral formado por el Congreso de los Diputados y el Senado. El ya mencionado voto de censura constructivo no ha servido hasta el momento para cambiar gobierno; ello funciona porque se construyó en el tiempo un fuerte sistema de partidos políticos, de tal manera que inicialmente se conformaron dos partidos robustos: “el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP) sobre los cuales giró la conformación de los gobiernos y la estabilidad del sistema político. Esta situación se mantuvo hasta las elecciones de 2015 donde emergieron dos partidos –PODEMOS y CIUDADANOS– que alteraron el bipartidismo español” (Serrafero, 2017, p. 65).

A priori, no se puede afirmar que la cuestión de confianza, en España, se ha constituido en un instrumento de poder descontrolado, porque, aparentemente, implica el avasallamiento del Gabinete por parte de la Cámara, cuando aquel pone a su consideración un texto legislativo, y a la vez el Gabinete simultáneamente está poniendo a prueba su responsabilidad en relación a la Cámara; sin embargo, ello debe hacer pensar en que “admitir que la constitucionalización de este mecanismo puede dar pie, en especial a un Gobierno sólidamente instalado en el Parlamento por contar con el respaldo de la mayoría absoluta de la Cámara, a un uso y abuso que venga a entrañar un claro menosprecio a la voluntad del Parlamento o, por lo menos, a su misión de ser órgano en el que la crítica a la acción política del Gobierno” (Fernández, 1987, p. 51).

Desde el punto de vista operativo de la cuestión de confianza, éste no necesariamente debe pasar por el dictamen previo de la comisión informativa, pudiendo formar parte de la propia orden del día de la misma sesión del pleno, porque de tal manera “nada obsta a que en el orden del día de una misma sesión plenaria se incorpore la cuestión de confianza, para el caso de que en un punto anterior no prosperase la aprobación del asunto al que se quiera vincular” (Alonso, 2018, p. 147).

Sobre el caso de Francia, desde la perspectiva constitucional, “el sistema francés no es ni presidencial ni parlamentario, sino un sistema mixto. Por ello, algunos autores lo ubican como un sistema semiparlamentario, mientras que la mayoría lo concibe como un sistema semipresidencial” (Espinoza, 2016, p 30).

Bajo esta característica del gobierno mixto francés, después de la Segunda Guerra Mundial comenzó a trabajarse en formas de consolidar el inmenso poder del Ejecutivo, y controlar al Legislativo; de esta manera, se configuró un modelo de gobierno con un presidente electo por el pueblo y un primer ministro nombrado por el Presidente, pero sujetado a la confianza del Parlamento (Serrafero, 2017). De otro lado, el presidente de la República nombra al primer ministro tras tomar en cuenta al partido o a la mayoría del Parlamento, el que se halla entre la confianza simultánea del Presidente y de la mayoría parlamentaria, siendo que en la realidad su permanencia está en función del Parlamento, y debe enfrentar los problemas del día a día del país; de esta manera “El jefe de Estado mantiene una relación no conflictiva con los dirigentes de los partidos contrarios y favorece el compromiso, la negociación y la moderación de las fuerzas en pugna. Por ello, desempeña una función de árbitro” (Espinoza, 2016, p 76).

En Inglaterra, surge la figura de la cuestión de confianza como instrumento de presión sobre los Comunes, especialmente cuando había que aprobar el presupuesto, donde el Gabinete aprovechaba para plantear la cuestión de confianza, contando con el apoyo de sus partidarios; y, si los Comunes no lo aprobaban, éste renunciaba votaban la ley con los créditos que el gabinete. Este mecanismo, permitió que se ideara la forma de equilibrar el poder, y, “El derecho de disolución apareció entonces como el corolario de la cuestión de confianza” (Espinoza, 2016, p 44).

El parlamentarismo de la República italiana da forma a una constitución que instaure un Presidente electo por el Parlamento, un gobierno integrado por el Presidente del Consejo y de los Ministros. El Parlamento es integrado por la Cámara de Diputados y el Senado de la República. En este régimen, el gobierno necesita del voto de investidura de ambas Cámaras, las cuales están facultadas por la Constitución para exigir responsabilidad política al Gobierno, vía moción constituida por la décima parte de la Cámara y “no podrá ser discutida antes de haber transcurrido tres días desde la fecha de su presentación. Dice el art. 94: 'El Gobierno deberá gozar de la confianza de ambas Cámaras. Cada Cámara otorgará o revocará su confianza mediante moción razonada y votada por llamamiento nominal'” (Serrafero, 2017, p 66). Como se aprecia, la aplicación justa de la cuestión de confianza sobre un texto legal siempre causará suspicacia entendible, en el sentido que puede abusarse de este poder; ante ello, la doctrina moderna italiana establece “la posibilidad y la congruencia de presentar la cuestión de confianza sobre un texto, habida cuenta de que el Gabinete puede estimarlo imprescindible para el desarrollo de su programa aprobado por la Cámara” (Fernández, 1987, p 51).

Tabla 2  
Relaciones de control político: Cuestión de confianza- Europa

País	Ejecutivo - Órgano	Tipología de forma de gobierno	Poder Legislativo - Órgano	Acciones de control político del Legislativo	Órgano de control de constitucionalidad
Alemania	Canciller Federal Ministros Federales	Democracia parlamentaria	Bundestag (parlamento federal) y Bundesrat (Cámara de los Estados)	Bundestag, tiene la potestad de deponer al Canciller en cualquier momento, si bien, en tal caso, simultáneamente debe elegir a un nuevo Canciller vía el mecanismo de la "moción de censura constructiva". La figura del Canciller depende de la confianza del Parlamento.	Tribunal Constitucional Federal (Bundesverfassungsgericht)
España	Primer Ministro	Parlamentario bajo el formato de la Monarquía	Congreso de los Diputados Senado	Cuestión de confianza; puede "filtrar" iniciativas legislativas acogiéndose a un argumento de escasez presupuestaria; y puede disolver las Cámaras "anticipadamente"	Tribunal Supremo
Francia	Presidente. Primer ministro.	Semi presidencial	Asamblea Nacional. Senado.	Primer Ministro sometido a la confianza del Parlamento. El Presidente puede disolver el Congreso.	Consejo Constitucional
Inglaterra	Primer Ministro de la Reina	Monarquía parlamentaria	Cámara de los Lores. Cámara de los Comunes.	Controlar al Gobierno mediante la moción de censura y cuestión de confianza.	No es posible la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes ni la existencia de un tribunal constitucional u órgano similar.
Italia	Presidente	República parlamentaria	Cámara de Diputados. Senado de la República.	El Gobierno deberá gozar de la confianza de ambas Cámaras. Cada Cámara otorgará o revocará su confianza mediante moción razonada y votada por llamamiento nominal.	Corte Constitucional de la República Italiana

Elaboración propia. En base a: (Serrafero, 2017), (Acosta y Navarro, 2014)

## 3.2. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONES Y JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO

### 3.2.1. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONES

A manera de información general, Latinoamérica inició su vida Republicana, más o menos al mismo tiempo; sin embargo, sus productos sociales no han tenido los mismos ciclos evolutivos. Así, en el ámbito constitucional, se identifican cuatro momentos temporales que podría ser una forma de clasificar las constituciones, en función a su antigüedad vinculada a su vigencia. Villabellá (2017) opina que son las siguientes:

Las Constituciones promulgadas antes de los años setenta del siglo XX: México (1917), Costa Rica, (1949), Uruguay (1967), Panamá (1972); los textos

redactados en los ochenta por gobiernos militares: Chile (1980), Honduras (1982), El Salvador (1983), Guatemala (1985); las cartas magnas creadas en la última década de la centuria anterior: Nicaragua (1987), Brasil (1988), Colombia (1991) Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), y las Constituciones del siglo XXI: Venezuela (1999), Ecuador, (2008), y Bolivia (2009). (p 944).

Como se mencionó anteriormente, solamente las constituciones de Perú y Uruguay incorporan la cuestión de confianza como mecanismo de control del Poder Ejecutivo, lo que otorga a sus regímenes políticos la tipificación de Presidenciales con correctivos Parlamentarios. A continuación, se muestra la inserción de la cuestión de confianza en las referidas constituciones:

Tabla 3  
*La Cuestión de confianza en las constituciones de Perú y Uruguay*

País	Tipología de forma de gobierno	Artículo	Texto Constitucional
Perú	Semi presidencial con correctivos parlamentarios	130	Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza.
		132	El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial (...) La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.
		133	El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.
		134	El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.
		135	Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.
Uruguay	Presidencial con correctivos parlamentarios	174	El Presidente de la República podrá requerir de la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros. A tal efecto éste comparecerá ante la Asamblea General, la que se pronunciará sin debate, por el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes y dentro de un plazo no mayor de setenta y dos horas que correrá a partir de la recepción de la comunicación del Presidente de la República por la Asamblea General. Si ésta no se reuniese dentro del plazo estipulado o, reuniéndose, no adoptase decisión, se entenderá que el voto de confianza ha sido otorgado.
		175	El Presidente de la República podrá declarar, si así lo entendiere, que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 174, esa declaración lo facultará a sustituir uno o más Ministros.

Elaborado propia.  
En base a: Constitución Política del Perú (1993); Constitución de la República del Uruguay (1967)

A primera vista, se nota que el desarrollo constitucional de la cuestión de confianza en la Constitución peruana, es más frondoso que el correspondiente a la del Uruguay, a pesar que este procedimiento de control político se incorporó a la Constitución uruguaya recién en la versión modificada de 1997, posterior a nuestra Carta Magna del

1993, y por lo tanto podría haber tomado en cuenta dicho ordenamiento para tener una mayor y más detallada propuesta. En Uruguay, no se registra precedente de la cuestión de confianza en las constituciones y versiones previas a la vigente. Otro aspecto resaltante es que, en el caso de Uruguay, la cuestión de confianza es potestativa, no como en el Perú que tiene categoría de voto de investidura, evidentemente autoritativa; ello es ratificado, respecto a Uruguay, por Stein (2020) de la siguiente manera: “ante la solicitud del voto de desconfianza emitida por el Parlamento, no existiría dimisión de gabinete ministerial, ni tampoco el presidente está obligado a sustituir a sus ministros; si lo decidiera, no implica que todos deban ser removidos” (p 30).

En la Constitución de 1920, cuyo artículo 133 señalaba: “No pueden continuar en el desempeño de sus carteras los ministros contra los cuales algunas de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza”. A su vez, la Constitución de 1933 se ocupó del voto de censura contra los ministros en los artículos 172 y 173; mientras que en el artículo 174 contiene una referencia a la cuestión de confianza al disponer: “La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza”. (p 192).

### **3.2.2. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En este apartado, se desarrollará solamente la jurisprudencia, que sobre la cuestión de confianza ha generado el Tribunal Constitucional peruano. No se considera pertinente, en este estudio, abordar la jurisprudencia del Tribunal Supremo español toda vez que ésta obedece a otra connotación sostenida en una particular forma de gobierno Parlamentario bajo el formato de una Monarquía Constitucional, no equiparable con nuestra realidad social, ni cultural.

Es así como, el Tribunal Constitucional (2021) en el apartado sobre Jurisprudencia Sistematizada, que obra en su página web, a la búsqueda sobre *cuestión de confianza* arroja 36 registros que comprenden el período 2003-2021. El resultado de la búsqueda, indica que hasta el año 2018, el Tribunal Constitucional enfocó su atención en cuestionamientos constitucionales en confianza ciudadana y ratificación de cargos de confianza, que no es tema del presente estudio. Así, es a partir de la Sentencia del 06 de noviembre de 2018 sobre el caso: *Cuestión de confianza y crisis total de gabinete*, que el TC de manera reactiva aborda este tema constitucional; lo hace por segunda vez, en el caso: *La disolución del Congreso de la República*, con la sentencia del 14 de enero de 2020. Ver Tabla 4.

Sobre el caso: *Cuestión de confianza y crisis total de gabinete*, este se origina en una reforma introducida en el artículo 86 del Reglamento del Congreso, que fue publicada en El Peruano el 10 de marzo del 2018, con la finalidad de limitar el poder de la cuestión de confianza por parte del Gobierno, en dos aspectos principales: Su improcedencia en la promoción, interrupción o impedimento, de la aprobación de una ley, procedimiento legislativo o de control político; y, el ejercicio facultativo del Presidente para disponer la disolución del Congreso. Mediante sentencia del TC, sobre el contenido del expediente No 0006-2018-PI/TC, éste la declaró inconstitucional y derogó la resolución legislativa bajo los argumentos siguientes: primero, se vulneró el propio Reglamento del Congreso al exonerar a la propuesta legislativa del dictamen de la Comisión de Constitución y eximirla de segunda votación; segundo, el TC establece que la Constitución determina el régimen político y la forma de gobierno del

país en base a la separación de poderes que garantizarían el equilibrio y balance entre ellos, y es inalterable, ni siquiera vía reforma constitucional: En ese marco, el TC establece que la cuestión de confianza garantiza dicho precepto constitucional y la Constitución no le pone límites al Ejecutivo para su aplicación cuando busca la aprobación de leyes o políticas, cuando considere que su aprobación es importantes o urgente. Eguiguren (2018) respalda la posición del TC de la siguiente forma:

Por ello el TC señala acertadamente que resulta manifiestamente inconstitucional la reforma que se introdujo en el Reglamento del Congreso, respecto a que no podrán ser objeto de una cuestión de confianza iniciativas gubernamentales destinadas a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una ley o procedimiento de control político. De un lado, porque impone limitaciones no previstas en la Constitución para el ejercicio de una competencia que corresponde al Poder Ejecutivo y no al Congreso. De otro lado, porque con ello se altera el balance de poderes establecido por la Constitución, vulnerando el principio de separación de poderes en las relaciones de contrapeso político entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. (p 195).

En relación con el caso La disolución del Congreso de la República, éste se origina en los acontecimientos del 30 de setiembre del 2019, cuando en la sesión del pleno del Congreso debatía la elección de miembros del Tribunal Constitucional e irrumpió el Premier de entonces e hizo cuestión de confianza de una ley que modificaba el artículo 8 de la LOTC y determinaba la suspensión del proceso de elección de los candidatos al Tribunal Constitucional. A la postre esta intervención sirvió de argumento para que el presidente Vizcarra disolviera el Congreso, argumentando la denegación fáctica de la cuestión de confianza. Tal situación originó una demanda de inconstitucionalidad que presentó el entonces ex presidente del Congreso, convertido por la disolución en Presidente de la Comisión Permanente. Sobre ella, el TC, declaró INFUNDADA la demanda competencial. Sobre este caso, Landa (2020) muestra su aprobación:

Si bien el Congreso de la República tenía dentro de sus funciones la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, la selección previa de candidatos debió ser cumplida de acuerdo con los principios constitucionales de publicidad, transparencia, idoneidad y pluralismo. Dada la ausencia de estos principios, que vulneraban las garantías de independencia y legitimidad de los jueces del Tribunal Constitucional, la cuestión de confianza se utilizó como un mecanismo legítimo – en virtud a los principios de separación de poderes y autonomía de los organismos jurisdiccionales – para solicitar que se suspenda el proceso parlamentario nada transparente ni plural para nominar a los magistrados del Tribunal Constitucional, que promovió la mayoría parlamentaria del Congreso disuelto. (p 81).

Tabla 4  
La Cuestión de confianza – Tribunal Constitucional: Jurisprudencia

Expediente	Caso	Petitorio Constitucional	Fecha de Sentencia / Fallo
0006-2019-CC/TC	La Disolución del Congreso de la República	Con fecha 10 de octubre de 2019, el señor Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón, Presidente de la Comisión Permanente, interpuso demanda competencial contra el Poder Ejecutivo. Mediante auto de fecha 29 de octubre de 2019 este Tribunal admitió las pretensiones de la demanda relacionadas con el pedido de cuestión de confianza del 30 de setiembre de 2019 y el acto de disolución del Congreso de la República contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.	14 de enero de 2020  Declarar INFUNDADA la demanda competencial interpuesta por el Presidente de la Comisión Permanente.
0006-2018-P1/TC	Cuestión de confianza y crisis total del gabinete	Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por más del veinticinco por ciento del número legal de congresistas de la República contra el artículo único de la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modifica el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso, a fin de que se declare su inconstitucionalidad por la forma y por el fondo.	6 de noviembre de 2018  Declarar FUNDADA la demanda y, en consecuencia, inconstitucional la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modificó el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República, por vulnerar los artículos 43, 94, 105, 122 y 132 a 134 de la Constitución.

Elaborado propia.  
En base a: Tribunal Constitucional (2021). Jurisprudencia Sistematizada.

## IV. DISCUSIÓN, CONCLUSIONES y RECOMENDACIONES

### DISCUSIÓN

La forma de gobierno de los países tiene una gran influencia en el éxito o fracaso de su gestión. Si se redacta una carta magna de manera independiente y contextualizada con su realidad económica, política, social y cultural los resultados serán mejores, sin embargo, cuando las sociedades construyen sus constituciones en base a otras experiencias, y no existe la debida adecuación a su contexto, el resultado previsible es el fracaso, y lo hemos visto en el caso del Perú. La Constitución Peruana es una mixtura de muchas otras, con variadas inspiraciones, como las que afirma Hakansson (2013):

En la actualidad, la Constitución peruana recibe la influencia de más de una constitución clásica y contemporánea. No solo de la Constitución norteamericana o las europeas, como es el caso de Francia, España o Portugal, sino también de las iberoamericanas más influyentes, como Argentina, Brasil, Colombia y México. Es evidente que la presencia de determinadas cláusulas que aparecen en toda constitución, como la prohibición a ser detenido arbitrariamente, por ejemplo, forman parte del patrimonio del constitucionalismo y por tanto sería innecesario indicar la fuente de origen. (p 19).

La cuestión de confianza, originada en un régimen Parlamentario Monárquico como el español, aplicada en un gobierno semi presidencialista imperfecto, colisiona con la cuestión de confianza convirtiéndola en un instrumento que distorsiona la gobernabilidad y que agudiza la confrontación entre poderes. Así, un caso que amerita valoración positiva es el de Uruguay, donde su mecanismo de control político es sumamente claro sobre cómo actúan el

legislativo para reorientar el exceso de poder del presidente, debiéndose precisar que “en esta República jamás se ha utilizado la disolución constitucional por parte del Presidente de la República en contra de las Cámaras, lo que implica el respeto a esa Función del Estado” (Stein, 2020, p. 41); a pesar de este éxito, hay quienes opinan respecto a la inclusión de la cuestión de confianza o instituciones similares:

En Latinoamérica cuatro países así lo han establecido en sus respectivas constituciones: Ecuador, Perú, Venezuela y Uruguay. Cabe preguntarse las razones que posibilitaron la incorporación de esta figura jurídica en estos países, ya que es indudable que, a lo largo de su historia republicana, han tenido pugna de poderes, ingobernabilidad e inestabilidad política. En estos casos la inserción de la disolución buscaría tal vez equilibrar el poder o reforzar las facultades del presidente de la República. (Torres, 2016, p 34).

También hay personalidades latinoamericanas que propugnan como solución a este problema, el aplicar el Parlamentarismo, asumiendo que, en un régimen como el Presidencialismo, el poder del Ejecutivo es muy grande y subyuga a su voluntad al Legislativo y al Judicial, de tal suerte que lo que finalmente busca la cuestión de confianza termina siendo una mera declaración de buena voluntad constitucional. Probablemente, esta no sea la mejor solución, pero al análisis puede tomar sentido si se considera, solamente el aspecto presupuestario, herramienta para hacer cosas –gestionar- cuyo monto manejado por el Poder Ejecutivo es asombrosamente inmenso, en relación con los presupuestos asignados por los otros poderes del Estado; así las cosas, el poder Ejecutivo maneja casi la totalidad de organizaciones, aún las llamadas “autónomas” que dependen de un presupuesto, que deben negociar con el Poder Ejecutivo y aceptar sus condicionamientos políticos; y, la ausencia de un aparato fiscalizador solvente y suficiente del Congreso que le permita intervenir en los actos más significativos del Gobierno, que están bajo su jurisdicción constitucional.

## CONCLUSIONES

- a. El Perú, a la opinión de muchos de los intelectuales consultados en este estudio, pertenece a un sistema de gobierno semipresidencial, o semiparlamentario, con énfasis en el primero; pero, con amplias debilidades políticas estructurales y culturales que lo hacen ineficaz y peligroso para fortalecer el equilibrio de poderes y la manida gobernabilidad. Algunos lo denominan Presidencial con correctivos parlamentarios.
- b. Es pertinente destacar que lo que ha sido una transversalidad desde el siglo XIX, es la fuerte tendencia hacia regímenes de gobierno presidencialista en toda Latinoamérica, a pesar de lo cual el inmenso poder acumulado por el Poder Ejecutivo de nuestros países ha llevado a cuestionarlos, a causa de los excesos cometidos por casi la totalidad de gobiernos de la sub región desde el período de independencia del poder español.
- c. Se han formulado diversos mecanismos de control político del Ejecutivo y, como se ha analizado, la cuestión de confianza es uno de ellos, nacido en el Perú bajo la inspiración en el derecho constitucional español, en un intento forzado del constitucionalista por insertarlo en un sistema Presidencialista como el del Perú.
- d. Comparativamente, el Perú y Uruguay, tienen un sistema de gobierno semi presidencial con correctivos parlamentarios; además, ambos han considerado la cuestión de confianza en sus constituciones. En el caso de Uruguay, la cuestión de confianza es potestativa, no como en el Perú que tiene categoría de voto de investidura, evidentemente autoritativa.
- e. Uno de los aspectos controversiales de la cuestión de confianza y que quizá es la causa del efecto inarmónico de su incorporación en nuestra Constitución, según se ha ido

desarrollando en este estudio, se vincula al haberlo insertado en un sistema de gobierno semi presidencialista como el peruano, sin la debida adecuación o medición de su pertinencia, siendo que dicho procedimiento de control parlamentario corresponde a un sistema de gobierno parlamentarista.

- f. Se requiere buscar principios doctrinarios y de la jurisprudencia internacional, que delimiten con claridad el alcance de la cuestión de confianza, desde la perspectiva del Derecho Constitucional.
- g. Existe, en el Perú y en Latinoamérica una desvalorada cultura democrática, que limita la instalación efectiva de instituciones constitucionales surgidas y formadas en base a valores democráticos acendrados como la cuestión de confianza.
- h. La historia de Latinoamérica está impregnada de actos de atropello al estado de derecho, la manipulación ideológica que tuerce la voluntad popular, un síndrome continuo de autodestrucción social, una incipiente cultura política donde medra la atomización de los grupos representativos de la sociedad sin la capacidad popular para aglutinar sus intereses en menos opciones. Es decir, un sistema democrático débil que limita el ejercicio del equilibrio de poderes.

## RECOMENDACIONES

El estudio de los casos atendidos y resueltos por el Tribunal Constitucional del Perú, que han sentado jurisprudencia reciente en materia de Cuestión de Confianza, y la amplia documentación consultada en Latinoamérica y en los principales países del mundo desarrollado, permiten ofrecer algunos lineamientos de modificación constitucional, desde el enfoque del análisis político y moral en tanto la búsqueda de satisfacción de la población al encontrar confianza en sus gobernantes, más no del Derecho Constitucional, que es una especialidad fuera de la competencia del autor.

Se propone las siguientes modificaciones en la Constitución vigente como acciones para construir puntos de soporte de cambios específicos en la cuestión de confianza:

## PROPUESTA DE MODIFICACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN PERUANA A PARTIR DEL ESTUDIO DE CASOS

Artículo 124.- Requisitos para ser ministro de Estado

*Para ser ministro de Estado, se requiere ser peruano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y haber cumplido veinticinco años. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional pueden ser ministros.*

**El presidente de la República nombra como ministros de Estado a ciudadanos pertenecientes a partidos políticos con representación en el Congreso, con reconocida experiencia en el sector.**

De esta manera, se refuerza el compromiso y armonía entre los poderes y se mejora la gobernabilidad a partir de que la cuestión de confianza recupere su finalidad.

**Artículo 130.-** *Exposición de la Política General del Gobierno. Cuestión de Confianza*

*Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión.*

*Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.*

Se propone retirar el fragmento “Plantea al efecto cuestión de confianza”, porque de esta manera se tiene una oportunidad más, antes que el presidente tenga el argumento para cerrar el Congreso, reforzando así el equilibrio de poderes.

**Artículo 132.- Voto de censura o rechazo de la cuestión de confianza**

*El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa del **Presidente del Consejo de Ministros**.*

*Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.*

*El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.*

*El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.*

*La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, **salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación**.*

Se propone que se plantee la iniciativa a través del Presidente del Consejo de Ministros y no a través de una iniciativa ministerial.

Si la cuestión de confianza solo queda en la iniciativa del Presidente del Consejo de Ministros se aligera el manejo de la institución constitucional.

**Artículo 133.- Crisis total del gabinete**

*El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. **Cuando suceda, se formará una mesa de conciliación de posiciones y se emitirá un dictamen conjunto a favor o en contra de la propuesta del Ejecutivo**. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.*

Se incorpora una instancia intermedia, para reducir la tensión entre ambos poderes y evitar llegar a situaciones límite.

**Artículo 134.- Disolución del Congreso**

*El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.*

*El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro tres meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.*

*No puede disolverse el Congreso en el **primero y último** año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.*

*No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.*

*Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.*

Se reduce el tiempo entre disolución y convocatoria para limitar el posible abuso de los decretos de urgencia.

**Artículo 135.-** *Instalación del nuevo Congreso*

*Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario. **La negación de confianza no suma a lo establecido en el artículo 134 sobre número de veces de negación de confianza, antes el cierre del Congreso.***

*En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale.*

También aporta a la mejora del equilibrio de poderes y a la mejora del control político.

## REFERENCIAS

ACOSTA, J. Y NAVARRO, M.

(2014) Poder ejecutivo, poder judicial y poder legislativo en el Reino Unido. *ANUARIO*, 37, 81-108.  
<http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc37/art03.pdf>

AGUILAR, C.

(2017) Alcances y perspectivas del control parlamentario en la democracia mexicana. *Estudios Políticos*, 51, 36-56.  
<http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n51/0121-5167-espo-51-00036.pdf>

ALONSO, C.

(2018) Cuestión de confianza y moción de censura. *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 105-148.  
[https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1868/05\\_ALONSO\\_P106\\_P149\\_QDL\\_47.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1868/05_ALONSO_P106_P149_QDL_47.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

CAIRO, O.

(2018) La cuestión de confianza en el derecho constitucional peruano. *Pensamiento Constitucional*, 23, 37-49.  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/20946>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

(Julio de 2021) Reglamento del Congreso de la República. Edición Oficial.  
<https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamento/reglamento-2021-01-07-2021.pdf>

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL URUGUAY

(1967) Poder Legislativo.  
<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

(1991) <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0219.pdf>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

(1993) Diario Oficial El Peruano.  
<http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>

EGUIGUREN, J.

(2018) La cuestión de confianza y la reciente sentencia del Tribunal Constitucional. *Revista IUS ET VERITAS*, 57, 190-197.

<https://doi.org/10.18800/iusetveritas.201802.011>

ESPINOZA, R.

(2016) *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*. 1ª ed. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.

ESPINOSA-SALDAÑA, E.

(02 de octubre de 2020) *La cuestión de confianza a un año del cierre del Congreso*. En Universidad de Lima: webinar "Cuestión de confianza. Análisis jurídico a un año de la disolución del Congreso".

<https://www.ulima.edu.pe/pregrado/derecho/noticias/la-cuestion-de-confianza-un-ano-del-cierre-del-congreso>

ESPINOSA-SALDAÑA

(2002) Aproximaciones y balance sobre la efectividad del control parlamentario al gobernante de turno en el Perú. *Ius et Praxis*, 8(1), 447-459.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19780124>

FERNÁNDEZ, F.

(1987) La cuestión de confianza: marco jurídico-constitucional y praxis política. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 7(21), 37-98.

<file:///C:/Users/Windows%20user/Downloads/Dialnet-LaCuestionDeConfianza-79359.pdf>

GRONDIN, J.

(2014) *¿Qué es la hermenéutica?* 1ª ed. digital. Barcelona: Herder Editorial, S.L.

[https://books.google.com.pe/books?id=tAOIDwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=hermen%C3%A9utica&hl=es&sa=X&redir\\_esc=y#v=onepage&q=hermen%C3%A9utica&f=false](https://books.google.com.pe/books?id=tAOIDwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=hermen%C3%A9utica&hl=es&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=hermen%C3%A9utica&f=false)

HAKANSSON, C.

(2013) Una visión panorámica a la Constitución peruana de 1993. Veinte años después. *Pensamiento Constitucional*, 18, 11-34.

<file:///C:/Users/Windows%20user/Downloads/8946-Texto%20del%20art%C3%ADculo-35459-1-10-20140423.pdf>

JIMÉNEZ, C.

(2008) *¿Sería deseable el cambio del sistema de gobierno presidencialista al parlamentario en Colombia?* Bogotá: Uniandes.

<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/20478/u336447.pdf?sequence=1>

LANDA, C.

(2020) *Control y balance de poderes. La cuestión de confianza y la disolución del Congreso Peruano*. En Derechos fundamentales: Actas de las V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales. Lima: Palestra Editores S.A.C.

[https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=G2f\\_DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT38&dq=%2B%22cuesti%C3%B3n+de+confianza%22,+%2B%22constituci%C3%B3n%22&ots=0KweEp-Lou&sig=3JpL11CQv72y5V-4ca\\_suhM1b58#v=onepage&q=%2B%22cuesti%C3%B3n%20de%20confianza%22%2C%20%2B%22constituci%C3%B3n%22&f=false](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=G2f_DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT38&dq=%2B%22cuesti%C3%B3n+de+confianza%22,+%2B%22constituci%C3%B3n%22&ots=0KweEp-Lou&sig=3JpL11CQv72y5V-4ca_suhM1b58#v=onepage&q=%2B%22cuesti%C3%B3n%20de%20confianza%22%2C%20%2B%22constituci%C3%B3n%22&f=false)

LANDA, C.

(2020) *La cuestión de confianza y la disolución del Congreso peruano*. En *Parlamento y Constitución-Anuario*, 21, 41-82. Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha.

LOZANO, G.

(2009) Control político y responsabilidad política en Colombia. *Revista Derecho del Estado* 22, 231-244.  
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/484>

OLIVETTI, M.

(2015) Las técnicas del parlamentarismo racionalizado en la constitución de Túnez de 2014. *Revista catalana de dret públic*, 50, 75-88.

PATRIAU, C.

*Ejecutivo contra legislativo: cobertura de un conflicto de poderes* [Tesis de titulación]. Universidad de Lima.

RASTROLLO, A.

(2018) El control parlamentario (i): la moción de censura y la cuestión de confianza en el sistema constitucional español. *Revista De Las Cortes Generales*, 104(2), 287-314.  
<https://doi.org/10.33426/rcg/2018/104/62>

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA

(2014) *Diccionario de la lengua española*. 23.<sup>a</sup> ed. Actualización 2020.  
<https://dle.rae.es/>

SANTAMARÍA, J.

(2018) Relaciones del Gobierno con las Cortes Generales: control y responsabilidad. *Revista de las Cortes Generales*, 104(2), 267-286.  
<file:///C:/Users/Windows%20user/Downloads/61-Texto%20del%20art%C3%ADculo-164-1-10-20190110.pdf>

SERRAFERO, M.

(2017) Control parlamentario en Europa y América Latina. *Revista Científica CODEX*, 2(2), 61-80.  
<https://revistas.udenar.edu.co/index.php/codex/article/view/3388>

STEIN, J.

(2020) Equilibrio entre el poder ejecutivo y legislativo: la solicitud de la cuestión de confianza de acuerdo con el ordenamiento constitucional peruano. Trabajo de investigación. Universidad San Ignacio de Loyola.  
[http://repositorio.usil.edu.pe/bitstream/USIL/11548/1/2020\\_Stein%20Larrabure.pdf](http://repositorio.usil.edu.pe/bitstream/USIL/11548/1/2020_Stein%20Larrabure.pdf)

TORRES, G.

(2016) *La disolución de la Asamblea Nacional como facultad del Presidente de la República: análisis comparativo* [Tesis de maestría]. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.  
<https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/5014>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (01 NOVIEMBRE DE 2021). JURISPRUDENCIA SISTEMATIZADA.

<https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sistematizacion-jurisprudencial/busqueda>

URBINA, E.

(2018) La "cuestión de confianza" en la encrucijada. Universidad de Piura: Repositorio institucional PIRHUA.

[https://www.researchgate.net/profile/Erick-Urbina/publication/330968081\\_Articulo\\_publicado\\_en\\_la\\_Revista\\_Indexada\\_Gaceta\\_Constitucional/links/5c5d9a7745851582c3d6f4a4/Articulo-publicado-en-la-Revista-Indexada-Gaceta-Constitucional.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Erick-Urbina/publication/330968081_Articulo_publicado_en_la_Revista_Indexada_Gaceta_Constitucional/links/5c5d9a7745851582c3d6f4a4/Articulo-publicado-en-la-Revista-Indexada-Gaceta-Constitucional.pdf)

VILLABELLA, C.

(2017) El constitucionalismo contemporáneo de América Latina. Breve estudio comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie*, 50(149), 943-978.

<http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v50n149/2448-4873-bmdc-50-149-943.pdf>

VITÓN, E.

(2018) La cuestión de confianza en la Constitución y el nuevo pronunciamiento del TC sobre la materia. *Gaceta Constitucional* 1312, 65-81.

[https://www.academia.edu/38105234/La\\_cuesti%C3%B3n\\_de\\_confianza\\_en\\_la\\_Constituci%C3%B3n\\_y\\_el\\_nuevo\\_pronunciamiento\\_del\\_TC\\_sobre\\_la\\_materia](https://www.academia.edu/38105234/La_cuesti%C3%B3n_de_confianza_en_la_Constituci%C3%B3n_y_el_nuevo_pronunciamiento_del_TC_sobre_la_materia)

# LA REPRESENTACIÓN EN EL BICENTENARIO DEL CONGRESO DEL PERÚ

CRISIS EN UN LUGAR EXTRAÑO



José R. Oviedo Palomino<sup>1</sup>

## SUMARIO

I. Introducción II. La representación parlamentaria en crisis III. ¿Qué ha hecho el Parlamento respecto a la representación? IV. ¿Qué es representar? V. La representación como rasgo institucional VI. ¿A quién se representa? VII. ¿Cuándo el congresista actúa en ejercicio de sus funciones? VIII. Cómo se ejerce la representación IX. El Parlamento ¿único órgano representativo? X. ¿Cualquiera puede ser representante? XI. Debate y representación XII. Representación y medios de comunicación XIII. Conclusiones XIV. Referencias.

## RESUMEN

En el presente artículo se realiza una reflexión sobre los diversos aspectos de la crisis de representación parlamentaria, desde la experiencia del Parlamento peruano; y no solo desde una perspectiva normativa sino también cultural, sin descuidar la incidencia de los medios de comunicación en la representatividad.

## I. INTRODUCCIÓN

La representación nace ante la necesidad de control económico; en especial, del uso de los impuestos por la Corona Británica. Y lo hace, asimismo, con un criterio corporativo; es decir, los representantes son tales en cuanto pertenecen a gremios. En consecuencia, el origen de la representación posee un carácter económico y de protección de los intereses de cada uno de los grupos representados.

Sin embargo, y aun cuando este tipo de representación suponía una sujeción al mandato de los representados, fue variando en el tiempo y buscando formas que permitiesen modalidades distintas de participación directa por parte de los representados.

<sup>1</sup> Licenciado en Lingüística, con estudios concluidos de post grado en Antropología, ambos en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Con 33 años de ejercicio profesional en el Congreso de la República, es especialista en técnica legislativa y asuntos parlamentarios, con incidencia en la elaboración de iniciativas legislativas y de actos de control político. Actualmente dicta cursos y conferencias sobre materia parlamentaria. Ha publicado los siguientes libros: el 2021, Manual de Técnica Legislativa; el 2019 Ciencia de la Legislación. Técnica Legislativa. Elaboración y evaluación de proyectos de ley y pre dictámenes; y el 2014, El Lenguaje normativo. Sugerencias y propuestas de Técnica Legislativa. Además ha publicado diversos artículos tanto en la Revista Cuadernos Parlamentarios del Centro de Estudios Constitucionales del Congreso como en la Revista Ciencia de la Legislación de la Universidad del Salvador en Argentina.

Con el paso del tiempo y la entronización de la racionalidad como principio de comprensión de los actos humanos, en especial con la Revolución Francesa, la idea de la representación cambia. Dejan de representar a los gremios y la representación adquiere un sustento ideológico-filosófico distinto. Entonces, se entiende que la relación representante-representado tiene por finalidad el logro de objetivos nacionales: la representación es nacional y no puede estar sujeta a mandato imperativo.

Y este cambio es por demás interesante porque coincide con una variación de las estructuras socio-económicas: el paso del feudalismo al capitalismo. Por lo tanto, dado que los modos de producción encuentran su sustento social en los gremios, primero, y luego en la acumulación del capital —que da lugar a un empresariado de tipo bancario y a la formación de clases sociales articuladas en razón de sus intereses socio-económicos— es que la representación adquiere una naturaleza distinta. Así, pues, como ello tiene como aspecto concomitante la conformación de naciones —como desarrollo de esta idea en la etapa feudal— la representación surte sus efectos: pasa de lo gremial a lo nacional; es decir, se articula negando lo particular y afirmando lo general: la nación. Luego, la nación adquiere un modo político republicano y democrático. Burke es uno de los más genuinos representantes de este cambio expresado en su mensaje a los electores de Bristol en 1774.

Hoy, en casi todos los países de occidente predomina la democracia representativa, en la cual se entiende que la relación representante-representado se centra en los intereses de la Nación. Sin embargo, debido a la ineficacia de la labor de representación o al debilitamiento de la relación de los representados con sus representantes, se considera que el Parlamento se encuentra en crisis: *hay crisis de representación*.

## II. LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA EN CRISIS

Según Sartori (1978) dicha crisis se debe a la sobrecarga de obligaciones derivadas del aumento poblacional y al DESCONOCIMIENTO de cuáles son las competencias y las limitaciones del ejercicio del cargo de los representantes, lo cual produce una parálisis en las instituciones representativas por el debilitamiento de la relación representante-representado.

Pero estas razones no son suficientes. También concurren a esa crisis, el modo en que acceden los representantes a sus respectivos cargos (sin un perfil adecuado a las obligaciones que deben desempeñar); la manera inadecuada en que los representados se relacionan con los representantes (ignorancia de las funciones de los representantes y demandas de los representados que los representantes no pueden cumplir); y, de un modo especial, la influencia de los partidos, los movimientos políticos y las alianzas electorales en los órganos representativos de los diversos niveles de gobierno. Más aun, si se tiene en cuenta la diversificación de las actividades de los representantes en los diferentes grupos parlamentarios.

Esto da lugar a concebir la representación como una relación plurintermediada. Ya no es la relación representante-representado la que se articula directamente. Ahora esa relación debe sujetarse a la determinación de decisiones previas de carácter gremial o partidario, tanto para postular a los candidatos al Parlamento como para determinar el sentido de su acción política al interior de él.

Pero haber señalado todas estas causas de la crisis de la representación no resuelve dos interrogantes que están a su base, los cuales trataremos de responder más adelante: ¿La representación es una función del Parlamento o nace del ejercicio de las funciones parlamentarias?; y ¿por qué se atribuye la representación, preminentemente o solo, al Parlamento?

## III. ¿QUÉ HA HECHO EL PARLAMENTO RESPECTO A LA REPRESENTACIÓN?

El debate sobre la representación al interior del Parlamento, si se puede llamar así, se ha movido sobre el supuesto de una relación con la ciudadanía (los representados). No existe un debate ni toma de posición para entender el sentido de la representación, ni para mejorar los mecanismos de participación de los representados en la elaboración de las leyes o en los

mecanismos de control político.<sup>2</sup> El desempeño de los congresistas se supone representativo, pero inclinado fuertemente a la solución de los problemas inmediatos de quienes forman parte de la circunscripción de origen.

Si se trata de apreciar documentos formales sobre la materia, en el Congreso del Perú se han generado dos documentos de importancia que implican una reflexión sobre la representación: uno, por los propios congresistas; y otro viabilizado a través del servicio parlamentario, específicamente, la Oficina de Participación Ciudadana.

El primero de ellos es el *Informe de la Comisión Especial sobre Representación*<sup>3</sup>, presentado en junio de 2013. En él se realiza un conjunto de recomendaciones:

- a. Convertir a la Comisión Especial en una Comisión Ordinaria de Representación vía resolución legislativa de modificación del Reglamento del Congreso de la República.
- b. Implementar las Oficinas Descentralizadas de Gestión de la Representación en provincias para el año 2013.
- c. Instar a la Mesa Directiva a que propicie una investigación a nivel comparado en varios parlamentos, en un plazo razonable, a fin de contar con una propuesta institucional para *transparentar la asignación por función de representación y la rendición de cuentas de los gastos por función de representación*.
- d. Recomendar la creación del Instituto de Formación Parlamentaria para apoyar a los partidos políticos en la formación sobre temas parlamentarios para mejorar la calidad y la gestión de la función de representación.
- e. Recomendar el cambio de denominación de la Oficina Técnica de Apoyo a la Mesa Directiva de Enlace con los Gobiernos Regionales y Locales por el de *Oficina de Apoyo a la Gestión de la Función de Representación*, y su reestructuración para dar un soporte organizacional a la gestión de dicha función.

Estas recomendaciones, como se puede apreciar, apuntan a otorgar soporte orgánico al ejercicio de la función de representación.

A su vez, la *Guía de Gestión de la Representación Política*, publicada el año 2011, apunta a establecer instrumentos que viabilicen la representación parlamentaria con miras a su fortalecimiento político e institucional. Sus aportes están circunscritos a cuatro campos:

- a. las funciones representativas de los parlamentarios;
- b. el procesamiento de las demandas ciudadanas;
- c. la organización descentralizada del Parlamento; y
- d. la agenda parlamentaria.

En cuanto a las *funciones representativas de los parlamentarios* la Guía vincula a estos con las obligaciones de participar en las sesiones plenarias, de comisiones y de otros órganos del Congreso; asimismo, con las de hacer cumplir la Constitución, las leyes y la normatividad congresal; también

---

<sup>2</sup> No son las únicas funciones pero solo haremos referencia a ellas a lo largo de este artículo.

<sup>3</sup> Dicha Comisión Especial, fue presidida por la señora congresista Carmen Omonte Durand e integrada por los señores congresistas Karla Schaefer Cuculiza; Natalie Condori Jahuira; Juan C. Eguren Neuenschwander; y Gustavo Rondón Fudinaga.

con la de formular proyectos de ley; y, finalmente, con la comunicación con los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.

En lo relativo al ámbito del *procesamiento de las demandas ciudadanas*, refiere a la intermediación para la solución de problemas de la ciudadanía; la realización de las actividades de fiscalización y control político, en especial, de la agenda regional; el pronunciamiento respecto a iniciativas legislativas; y, en general, a la interacción y escucha de los diversos sectores y componentes de la sociedad.

A su turno, el *sustento orgánico y funcional para la acción desconcentrada del Parlamento* apunta a la posibilidad del establecimiento o funcionamiento de las oficinas descentralizadas; a la realización de sesiones también descentralizadas tanto por el Pleno como por las comisiones, así como por los propios órganos directivos del Congreso; e, igualmente, a las de las actividades de la semana de representación.

Finalmente, en cuanto a la *agenda parlamentaria*, la *Guía* se refiere a ella como

[...] el instrumento fundamental sobre el cual los ciudadanos [...] pueden incorporar y/o transmitir en el proceso de decisiones, sus expresiones en tanto intereses, deseos, necesidades y aspiraciones, razón por la que se le atribuye su condición de instrumento de legitimación del quehacer parlamentario. [...]

Por ello, si uno observa las recomendaciones del *Informe de la Comisión Especial de Representación* antes referida, se percatará de que tanto la conformación de una comisión ordinaria de representación, la creación de un instituto que tenga que ver con ella y las modificaciones a la Oficina Técnica de Apoyo a la Mesa Directiva de Enlace con los Gobiernos Regionales y Locales apuntan a que el Parlamento se convierta en una agencia para incentivar la toma de decisiones sobre los problemas inmediatos (no legales, ni de control político) relacionados con las necesidades de los diversos grupos sociales. Es decir, así planteada, la propuesta apunta a abordar problemas administrativos de competencia del Poder Ejecutivo.

Cabe plantearse, entonces, si esta es una función del Parlamento. Desde el punto estrictamente político podría constituir una violación del principio de separación de poderes ya que, si la apreciamos desde la propia estructuración constitucional, invadiría el ámbito administrativo del Poder Ejecutivo.<sup>4</sup> Asimismo, afectaría las relaciones de control político dado que la relación del Parlamento en la actividad administrativa haría de los congresistas copartícipes y corresponsables si, en su caso, concurrieran con el Poder Ejecutivo en una actuación anómala o contraria a la ley.

Con respecto a las propuestas contenidas en la *Guía para la gestión de la Representación en el Parlamento*, no existe duda alguna de que la representación se ejerce cumpliendo con las obligaciones de participar en las sesiones plenarias, de comisiones y de otros órganos del Congreso; de velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes y la normatividad del Congreso; de formular proyectos; y de comunicarse con los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil. Todos estos instrumentos posibilitan el ejercicio de actos representativos propios del Parlamento.

Pero la duda se genera porque la comunicación con la ciudadanía solo adquiere sentido si se realiza en relación con las funciones de legislación y control. Más aun, las dificultades de las propuestas en dicha *Guía* adquieren mayor significación respecto al procesamiento de las denuncias ciudadanas; la intermediación para la solución de problemas de la ciudadanía; y la interacción y escucha de los diversos sectores y componentes de la sociedad si es que, desde luego, se llevan a cabo fuera del marco que corresponde al Parlamento; es decir, de las funciones legislativa o de control. Y ello

---

<sup>4</sup> Constitución: "Artículo 118°. Corresponde al Presidente de la República: [...] 3. Dirigir la política general del Gobierno. [...] 17. Administrar la hacienda pública. [...] 20. Regular las tarifas arancelarias [...] y 24. Ejercer las demás funciones de gobierno y administración que la Constitución y las leyes le encomiendan."

porque determinar el funcionamiento del Congreso en estas instancias, lo decimos nuevamente, sería invadir el ámbito propio del Poder Ejecutivo y hasta del Poder Judicial porque ningún congresista, en esta intermediación, podría avocarse a causa pendiente.

No obstante lo dicho, las actividades de fiscalización y control político —en especial, de la agenda regional y el pronunciamiento respecto a iniciativas legislativas— se aprecian como viables y a ello podría colaborar el sustento orgánico y funcional para la acción desconcentrada del Parlamento.

Sin embargo, la realización de sesiones descentralizadas tanto del Pleno como de las comisiones, así como de los propios órganos directivos del Congreso ha sido objeto de alguna crítica. Así ha sido en el caso específico de la sesión plenaria realizada en el departamento de Ica durante la Presidencia del señor Daniel Abugattás. Se adujo, sobre todo por parte de los medios de comunicación de Lima, que esas sesiones habían dado lugar a dificultades logísticas, de movilización del personal, de utilización eficiente de los tiempos; y, por último, que era un gasto inútil.

Sin embargo, esto que constituye una visión desde fuera del Parlamento y que tuvo un origen mediático no es tan cierta. En primer lugar, y solo para tocar el caso de Ica, porque de los alrededor de 500,000 soles asignados a tal fin, solo se utilizaron 270,000, debiendo resaltarse que en Ica no solo se realizó la sesión plenaria sino también múltiples audiencias públicas en los 42 distritos que la integran. ¿No será que la prensa limeña, hizo sentir su desagrado por este acto descentralizado y ejerció presiones para no quedar descolocada? Esto adquiere sentido si se tiene en cuenta que el porcentaje de aceptación del Parlamento en Ica fue, por entonces, del 90% y en el ámbito nacional logró llegar al 63%. La pregunta que queda flotando es ¿por qué no se hicieron otras sesiones plenarias descentralizadas? La única excepción, es la realizada en Cajamarca cuando era presidenta la señora Alva. Se había cambiado la aceptación del Parlamento, pero se dejó de hacer.

En cuanto a las actividades de la semana de representación, estas tendrían sentido siempre que, como ya se dijo, su objeto fuera realizar o fortalecer, mediante ellas, la institucionalidad mediante acciones legislativas o de control parlamentario.

(<http://www.congreso.gob.pe/funcionrepresentacion/2016-2021>)

En cuanto a la agenda parlamentaria, la *Guía* refiere a ella de modo tal que la representatividad no está presente. Se sobreentiende que dicha agenda ordena el quehacer legislativo y de control político o fiscalización pero no queda claro cómo puede ordenar la “función de representación”, propiamente dicha, con la única excepción relativa a la “semana de representación.” Pero ¿esto justifica acaso la función representativa? Creemos que no. En realidad, la agenda parlamentaria no es sino un acto político-administrativo infrecuente, del cual los congresistas informan poco o nada y donde la participación de los interesados es sumamente limitada e inorgánica.

Por lo antes manifestado, la visión sobre la representación, que está nutrida de SUPUESTOS y LUGARES COMUNES, debe ser repensada.

#### **IV. ¿QUÉ ES REPRESENTAR?**

Empezaremos diciendo que los parlamentarios acceden a Parlamento sin una idea clara de lo que implica asumir la representación. Entienden que sus ideas políticas deben, necesariamente, tener viabilidad, lo que demuestra que ignoran las funciones que deben realizar para ejercer la representación. El análisis de los documentos antes referidos da cuenta de ello, pero no solo por parte de los propios congresistas sino también del servicio parlamentario. Nos hallamos ante un Parlamento que no se conoce a sí mismo y, por lo tanto, no puede ser su propio símbolo ni simbolizar para otros.

La representación no es sino un desvelamiento de la significación de un hecho; y, desde luego que, ocurrido ello, no se trata de un acto definitivo, ni solamente individual. Políticamente, representar es relacionarse con el otro para velar por sus intereses; un enajenamiento basado en la confianza que el representado posee respecto del representante. Así, pues, representar constituye un acto simbólico: el parlamentario es elegido en razón de la confianza ciudadana, de esa confianza que lo inspira a lanzarse al logro y defensa de los intereses de su representado. Y lo propiamente simbólico es la creencia que el representado asume sobre las bondades de su representante, aun cuando no le conste tal bondad o solo la admita por detalles de la imagen que proyecta durante el proceso de su elección.

Se trata de un acto por el que se deposita la confianza sin una certeza plena; un acto en el que la sola presunción hace que el hombre político sea objeto de confianza. Se trata de un acto vacío, de un entrecruzamiento desprovisto de referencia y de certitud confiable.

Mirada desde el ángulo jurídico

La función representativa consiste en el mandato popular de que el Congreso y todos sus miembros actúen como intermediarios y voceros de las posiciones, intereses y preferencias del electorado. [...] Quien representa no actúa en ejercicio de su libre albedrío, sino sujeto a una relación de dependencia de la comunidad que le confía el mandato de acción política. (Delgado Guembes 2012, p. 62, el resaltado es nuestro).

Este acercamiento a la representación política apunta, y bien, a su origen, gestado en el mandato popular. Este, sin embargo, no se agota en sí mismo sino que, en razón de su matriz cultural, constituye una constante construcción social: el Parlamento es símbolo de sí mismo, es la autoconciencia de sí en tanto constitución de un colegiado.

## **V. LA REPRESENTACIÓN COMO RASGO INSTITUCIONAL**

Y es en esta óptica política y cultural que se hace necesario deslindar si el Parlamento es el ente representativo o si la representación surge del ejercicio de funciones por parte de los congresistas.

En este respecto, asumimos que el Parlamento es el que posee una naturaleza representativa. Y la razón es que nadie accede a él por el solo hecho de su elección. Para ejercer la representación se requiere de la adopción y cumplimiento de reglas de incorporación establecidas expresamente en el Reglamento del Congreso. (Arts. 7°-12° RCR). Este es el nexo jurídico con las características políticas y culturales de la representación.

Más aun, las obligaciones, prerrogativas, impedimentos, prohibiciones, etc. —propios del estatuto del representante (Arts. 13-25 RCR) — pueden ser objeto de exigencia por los propios representados o por los entes con competencia para ello, solo y únicamente, si el congresista ya se encuentra incorporado y en funciones.

Así, pues, únicamente después de su incorporación, los congresistas elegidos pueden ser llamados propiamente “representantes”. En consecuencia, es su pertenencia a la institución parlamentaria la que les da la calidad de tales, no es propiamente su origen electoral, ya que si este acto primero no se perfecciona (con la incorporación en las Juntas Preparatorias) la representación no puede surtir efecto alguno ni ser invocada o requerida.

Más precisamente, el procedimiento de incorporación debe cumplirse en su totalidad para que el congresista elegido pueda cumplir a plenitud sus funciones. No basta con que el congresista electo se acredite y jure; se elija la Junta Directiva; tampoco con que se declare constituido el CONGRESO; es necesario que se instale el periodo anual de sesiones. Porque si esto último no se realiza, el representante no puede ejercer sus funciones; es decir, no puede presentar iniciativas legislativas, ni proponer ninguna acción de control político ni de fiscalización.

En consecuencia, la representación se adquiere por incorporación a la institución congresal. Es la institución la que otorga al congresista electo el carácter de representante. El carácter representativo no se da por elección, sino por incorporación.

## VI. A QUIÉN SE REPRESENTA

Pero si bien los congresistas han sido incorporados a este lugar y han adquirido un estatus especial, hasta ahora solo se han enterado de los actos político-administrativos para su admisión y de los especiales rasgos de su especial estatuto. La pregunta que surge, entonces, es: ¿a quiénes representan?.

En la percepción popular, los congresistas representan a sus electores. Y esta percepción proviene de la participación de los ciudadanos en el ejercicio del voto. Pero, siendo ello pertinente, sufre variaciones. En efecto, según el texto constitucional, los congresistas ya incorporados se convierten en **representantes de la Nación**. (Art. 93° C y 14° RCR)

Pero esto, que podría resultar claro —en el sentido de que cuando un congresista se convierte en representante tiene que velar por los intereses nacionales— se ve dificultado porque, según el propio texto constitucional “el Poder del Estado emana del pueblo...” (Art. 45° C). Y como esto supone que los electores poseen derecho de mandantes sobre sus mandatarios (los congresistas), ello implica que los congresistas deben velar tanto por los intereses de la nación como por los intereses de sus electores.

Cabe precisar que esta distinción

[...] no es un deslinde meramente teórico o especulativo. Tiene, por el contrario, un nítido efecto instrumental en la función de la representación y resultará [...] un elemento indispensable para deslindar los fundamentos, alcances y límites de la moderna representación parlamentaria y para ponderar el sentido real de la denunciada crisis de representación parlamentaria [...] (Planas 2001, pp. 24-25).

Y esta perspectiva resulta por demás interesante debido a que el propio texto constitucional pretende zanjar esta dicotomía estableciendo que los congresistas no se hallan sujetos a mandato imperativo. Ello significa que la representación de los electores queda neutralizada y no puede ser invocada y es quizá por esa razón que también se preceptúa que los congresistas tampoco están sujetos a interpelación (Art. 93° C).

## VII. ¿CUÁNDO EL CONGRESISTA ACTÚA EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES?

No obstante, cuando un congresista se incorpora al Congreso, al asumir la representación de la nación tiene, en la vía de los hechos, que adoptar diversas estrategias para actuar de modo adecuado, también en representación de sus electores.

Y lo que hace necesario dilucidar esta situación constitucional, es que la inviolabilidad de opinión y la irrenunciabilidad al mandato parlamentario (93° y 95° C) —aunque tienen por finalidad otorgar estabilidad a la función congresal— encuentran algunas dificultades: la primera, porque cabe preguntarse ¿cuándo una opinión es propiamente congresal? Y si se responde: “cuando el congresista está en ejercicio de sus funciones”, entonces también cabe preguntar si acaso no está siempre en ejercicio de ellas ya que no puede ser congresista por momentos. De la asunción de esta respuesta se derivarán o no responsabilidades para los representantes relacionados con su representatividad.

Y respecto a la irrenunciabilidad, debe decirse que es aleccionadora la lucha librada por don Javier Valle Riestra hasta el final de su carrera congresal, al plantear una acción de amparo para hacer valer su derecho a optar libremente por permanecer o no como congresista (dejar de ser representante a pesar de haberse incorporado), arguyendo que no todo lo que está en la Constitución es constitucional y que la libertad es un fin superior que no puede ser contradicho por norma constitucional alguna. No hubo resolución definitiva al respecto; pero justamente porque no la hubo, se trata de un asunto pendiente. (Cf. Valle Riestra en Delgado Guembes 2011, p. 15)

Las preguntas que quedan pendientes entonces son: la representación ¿solo se ejerce en ámbito parlamentario?; ¿si un congresista acude a un set de televisión, a una radio, a una reunión fuera del parlamento no puede ir protegido por su estatus de representante parlamentario? ¿Si es parte de una manifestación tiene un tratamiento igualitario al de cualquier ciudadano? Respecto de este y otros casos extraparlamentarios, desde nuestro punto de vista, hoy se hace uso de una representación cercenada.

Pero también cabe sostener la posición de don Javier Valle Riestra y plantearse el interrogante relativo a si un congresista puede dar por finalizada su representación congresal por propia decisión, es decir, renunciando a ella. Este tribuno ha optado por esta vía. Pero ¿se podría interpretar que la irrenunciabilidad a la representación afecta el derecho humano a la libertad?

## VIII. ¿CÓMO SE EJERCE LA REPRESENTACIÓN?

En seguida, debemos preguntarnos cómo el representante ejerce la representación. Y la respuesta está vinculada a las funciones de legislación y de control político. Así, si la incorporación solo se entiende por la naturaleza representativa de la institución parlamentaria, la relación entre representante y representado debe articularse en razón de los problemas que los ciudadanos representados piden que se solucionen por la vía legislativa; o se diluciden o mejoren en cuanto a responsabilidades de los altos funcionarios, por medio del control político.

Por lo tanto, la representación está fuertemente unida al ejercicio de las funciones establecidas constitucionalmente para el congreso y se ejerce mediante ellas. Es en tal caso, que los representados adquieren derecho a participar y asumen, propiamente, la calidad de tales.

Desde esta perspectiva, se puede sostener que un rasgo fundamental de la crisis parlamentaria obedece a un error de concepción: la representación, en el Parlamento, no es una función sino un rasgo constitutivo del órgano representativo y se manifiesta, específicamente, mediante el ejercicio de dos funciones constitucionalmente determinadas: la de legislación y la de control político.

En consecuencia, no haber adoptado los mecanismos de participación de los probables afectados, sea para legislar, sea para las acciones de control, ha producido un debilitamiento tanto en el ejercicio como en la relación propia de la representación y ello ha concurrido a la desinstitucionalización y deslegitimación del Parlamento.

## IX. EL PARLAMENTO ¿ÚNICO ÓRGANO REPRESENTATIVO?

El Parlamento ejerce representación ¿ello quiere decir acaso que la representación no puede ser ejercida —aunque con fines distintos— por otro poder u órgano del Estado? El Poder Ejecutivo ¿no representa a nadie? ¿No existe representación alguna en órganos regionales o locales? La respuesta debe ser matizada en algunos aspectos. Por su complejidad, no es fácil responder estas interrogantes pero deben ser abordados aunque sea de manera inicial.<sup>5</sup>

5 En el debate actual, se tiende a incorporar en el ámbito de la representación también a los integrantes de los gobiernos regionales y a los de los concejos municipales. Pero en estos casos, no se trata de una conformación distribuida proporcionalmente en razón del porcentaje de votos obtenido en las elecciones. En las municipales el grupo que gana la elección ocupa todos los cargos en razón de la mitad más uno de ellos; y los demás son distribuidos proporcionalmente a la votación que cada uno de los grupos restantes obtuviera en la elección. De modo distinto, en los gobiernos regionales la elección es por provincias y no se puede hablar de proporcionalidad, ya que puede darse el caso de que el Presidente electo no sea acompañado por ningún consejero regional por no haber obtenido la elección en ninguna de las provincias del gobierno regional. Como ello es un asunto de complejidad diversa no será objeto de este artículo. Pero queda planteado el tema de la representatividad en esas instancias.

Y aquí retomamos la pregunta planteada respecto a por qué se atribuye la función de representación, *preminentemente* o solo al Parlamento. Es como si se pensara que el único órgano representativo fuera el Congreso.

Al respecto, veamos qué sucede con el Poder Ejecutivo. Este ejerce sus funciones para administrar el Estado. Y como administrar el Estado no tiene por finalidad sino el beneficio político, socio-económico o cultural de las poblaciones del país, cabe preguntarse con qué finalidad es elegido el Presidente. Si se dice que es “para administrar los bienes del Estado” esta sola afirmación no tendría ningún sentido sin tener en cuenta para qué o para quiénes lo hace. Y si lo hace para la “felicidad” de los pobladores o ciudadanos, ¿estos no lo eligen acaso para que, en su representación, asuma las responsabilidades administrativas del Estado? En el actual estado constitucional de derecho ¿de qué otro modo podría ser? ¿Quién más podría hacerlo? La elección es invocada constantemente para exigir el cumplimiento de las funciones del Poder Ejecutivo.

Se puede objetar esta posición diciendo que el Presidente no es un ente corporativo y que la representación requiere de un ente plural, como el Parlamento. Sin embargo, esa objeción no tiene en cuenta la organización política del Estado ni el origen de la primera magistratura. Diferenciar las funciones del Poder Legislativo y del Ejecutivo supone una opción histórica: no hay República sin Parlamento. Más aun, no la hay si solo existe Poder Ejecutivo; no la hay si el Parlamento no puede controlarlo. Y como ambos provienen de la voluntad popular ¿puede darse el caso de que el Parlamento represente a todos y el Poder Ejecutivo a nadie?

En este contexto, en razón del principio de separación de poderes, la relación entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo es una relación entre dos órganos con ejercicio especializado de la representación nacional: el primero lo hace pluralmente, a través del ejercicio de sus funciones de legislación y de control político por los representantes que lo integran; y el segundo, a través del Presidente, para la correcta administración del Estado.

Si existe alguna duda del carácter representativo del Poder Ejecutivo y de la presidencia de la República, solo téngase en cuenta que el poder del Presidente electo proviene del Parlamento, ya que jura ante él para asumir el cargo. Sin este requisito no se puede iniciar válidamente el ejercicio de la Primera Magistratura. No basta la elección.

De lo manifestado, cabe dejar planteado que la relación representante-representado, siendo una relación dinámica, debe ser reformulada respecto de los ámbitos de competencia de los órganos del Estado; asimismo, que la representación política no solo pertenece al órgano parlamentario; que el Poder Ejecutivo, en la figura del Presidente, representa a la Nación ejerciendo las funciones político-administrativas estatales.

## **X. CUALQUIERA PUEDE SER REPRESENTANTE?**

Este es un tema que en nuestro concepto no se ha abordado con seriedad. Es un lugar común en nuestra reflexión sobre los parlamentarios que no están preparados para el ejercicio del cargo; que los requisitos de tener 25 años, haber nacido en el Perú; y poder elegir y ser elegidos, son insuficientes. Una gran parte de la población desmerece la función. En suma, se estima que es necesario otro tipo de representante: más preparado, más entendido en la cosa pública parlamentaria.

No obstante esta apreciación, son, y no pocos, los que sostienen que la exigencia de requisitos adicionales para ejercer el cargo de congresista constituiría un acto discriminatorio porque afectaría el principio de igualdad.

Pero adoptar esta posición no tiene en cuenta qué funciones debe cumplir un congresista y que la obligación de cumplirlas lo diferencia de otros ciudadanos; una vez elegidos e incorporados las exigencias del cargo que asume solo podrán serles requeridas a ellos y no a otros.

En consecuencia, ¿no es acaso que el principio de igualdad se aplica entre presuntamente iguales y que sería, ahora sí, discriminatorio hacerlo entre diferentes? Es esta falta de perspectiva adecuada la que se evidencia cuando se afirma que

“[...] del representante se espera que rinda según las expectativas que tiene la Nación, la república, y en concreto sus electores y, si bien no es compatible con la naturaleza de una democracia la exigencia de un nivel de educación ni un tipo de formación profesional específico, por el nivel de discriminación que ello supondría, sí es una exigencia, sin embargo, la necesidad de un mínimo de experiencia, visión y compromiso políticos para que la gestión del mandato sea exitosa, y para que el Congreso, en tanto institución, cumpla con el papel que la constitución le impone como órgano representativo del Estado. (Delgado Guembes, 2011, p. 108, el resaltado es nuestro).

¿Por qué resultaría discriminatorio colocar como requisito algún nivel académico, en una sociedad cada vez más especializada? ¿Por qué debería considerarse discriminatorio exigir un tipo de formación profesional? ¿Qué sería más adecuado: que postulara un teólogo o un especialista en biogenética? ¿Acaso no sería discriminatorio que no pueda postular el rey de la papa o de la cebolla por no tener título profesional? ¿No es acaso, de modo distinto, que su experiencia de vida “profesional” puede ser útil si los anima un cierto conocimiento político de lo que pueden hacer en el Parlamento?

Independientemente de ello, cabe reflexionar sobre la segunda parte de esta cita. No escapa al buen criterio de don César Delgado que se hace necesario un mínimo de experiencia, visión y compromisos políticos para que la gestión del mandato sea exitosa. Pero ¿cómo articularíamos ese mínimo de experiencia, visión y compromiso políticos? ¿Ello significaría, acaso, que deberían postular a la representación parlamentaria quienes pertenezcan o alguna vez hayan pertenecido a algún partido político; hayan sido alcaldes o regidores; gobernadores o consejeros regionales; ministros; titulares de algún órgano estatal o tan solo haber trabajado para el Estado, etc.? ¿No sería discriminatorio que puedan postular solo los que poseen experiencia política o administrativa estatal?

Lo importante, para responder estas preguntas, es determinar que los candidatos posean un perfil que garantice el desempeño exitoso de sus funciones, lo cual podría ser garantizado, inexcusablemente pero solo en parte, por la experiencia política. Pero mientras todo ande como hoy, sin medir las consecuencias de que cualquiera pueda acceder al cargo de representante (con los solos requisitos de nacimiento, edad y derecho de elección) el resultado será, como viene quedando demostrado, la inestabilidad institucional del órgano parlamentario y, por extensión, de aquellos órganos relacionados con él, por un inadecuado resultado de las elecciones.

## **XI. DEBATE Y REPRESENTACIÓN**

El debate es esencial al Parlamento. En él, todo apunta a la adopción de acuerdos. El congreso, por su naturaleza, es un lugar de debate, de “puesta en palabra”. Pero, en la actualidad, uno de los rasgos saltantes de la crisis de representación es que el debate político está ausente.

El hecho de no haber mayor debate, ha afectado la representación. Y es que no se trata solo de un asunto político o jurídico, sino también cultural. Puede haber un debate jurídico si se trata de aprobación de iniciativas legislativas o de control político; pero si al interior del Parlamento no hay un debate político sobre sucesos sociales, en sus diversas implicancias, la representación se verá crecientemente mellada. Y eso es lo que está sucediendo. Las tomas de campamentos mineros; la creciente deforestación; los problemas y paros en el agro; el futuro del agua; las políticas de salud; el sistema de las inversiones; la carencia de vivienda; el rol de las ONG; la política internacional; la política preventiva en asuntos geológicos; los temas de los medios de comunicación y libertad de prensa; la crisis de los partidos políticos; la reforma del Estado y otros asuntos de interés y de causa de inestabilidad social, real o previsible, no son debatidos políticamente en el Parlamento. La ciudadanía por tanto no se ve representada.

Así, pues, desde este punto de vista, los representados ven a los parlamentarios como distantes, despreocupados y piensan que no los representan. Y no se entienda que este debate político obligaría al Parlamento adoptar políticas de Estado y solucionar problemas que son competencia del Poder Ejecutivo u otros altos órganos del Estado. Pensar así conduciría a que el Parlamento abdicara de sus funciones, invadiera ámbitos de otros poderes y órganos del Estado y, en consecuencia, ejerciera sus funciones de un modo muy limitante.

Pero el Parlamento no puede renunciar a manifestar corporativamente su opinión política sobre temas como los referidos. Debatir sobre ellos no necesariamente implica que como consecuencia se lleven a cabo acciones legislativas o de control. Puede darse ese caso, pero lo importante del debate propiamente político son acuerdos donde el apoyo, el distanciamiento, la crítica y la discrepancia sobre asuntos medulares para el gobierno de la nación quedan expresados por un medio hoy en desuso político: las mociones de orden del día. Hoy solo se utilizan para acciones de control político y de saludos protocolares. Si el Parlamento no debate este tipo de temas los representados seguirán percibiendo que el Parlamento no los representa.

## **XII. REPRESENTACIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

Todo lo anteriormente dicho sobre la representación y las dificultades que conlleva han producido un fenómeno de desplazamiento de la representación. Esta viene siendo asumida por los medios de comunicación. ¿A cuántos parlamentarios conoce la población? Más aun, como ya ha advertido Sartori, ¿saben los ciudadanos para qué son competentes los congresistas? ¿Cómo está organizado el Parlamento? ¿Cómo funciona? Y, finalmente, ¿cómo se entera la ciudadanía de lo que sucede en el Parlamento? El Parlamento es un ilustre ignorado, se mueve en un lugar político extraño.

Como ya sostenía María el Pilar Tello (2013)

El verdadero Parlamento se convierte en mera referencia formal del escenario político desde que el interés por los medios solo cubre debates y votaciones especiales con énfasis en la anécdota y en las escaramuzas en el hemiciclo. (p. 171).

Esta afirmación, produce una mirada del Parlamento por defecto: el Parlamento es un órgano que no soluciona problemas. Esto, a su vez, debe interpretarse como que, en el imaginario social, el Parlamento es un órgano ocioso, cada vez más lejano de los representados, de los electores. Como consecuencia de ello, el desplazamiento de la representación se viene dando hacia los medios. Pero se trata de un desplazamiento perverso: no se trata de la representación fiduciaria sino de la representación inducida. Yo te fidelizo para que tú creas lo que yo te digo; o yo te fidelizo para que tú oigas lo que otro no puede decir por ti. Es decir, el imaginario te lo propongo yo: el medio, no para que pienses; no para resguardar tus intereses; no para que te nutras de datos que ayuden a entender qué está sucediendo, sino para decidir por ti. De este modo, la representación, enajenada a los medios, va camino a su extinción. ¿No se han abandonado las calles, los mítines políticos para tratar de copar las salas de televisión, de la radio y existe una lucha encarnizada en las llamadas redes sociales? En realidad, todos estos medios de comunicación están conduciendo a la representación institucional hacia el abismo político de la representación de un sí mismo individualista e irresponsable.

### **XIII. CONCLUSIÓN**

Así, pues, la representación política y en especial parlamentaria llega a un bicentenario republicano seriamente herida. Las tendencias a la servidumbre política se ven fortalecidas no solo por el desconocimiento de la institución parlamentaria sino por un desplazamiento de la representación que niega cada vez más las posibilidades de acuerdo institucionales y exacerba la individualidad. Y esto no solo hiere la representatividad, sino el propio sistema democrático en su aspecto más esencial. De poco servirán los ritos para asumir y ejercer la representación, si constante o frecuentemente se van vaciando de contenido.

### **XIV. REFERENCIAS**

BURKE, EDMUND.

(1774) Discurso a los electores de Bristol. 3 de noviembre de 1774.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

(2021) Constitución Política del Perú.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

(2021) Reglamento del Congreso de la República.

DELGADO GUEMBES, CÉSAR.

(2011) Para la representación de la República. Fondo Editorial del Congreso del Perú.

DELGADO GUEMBES, CÉSAR.

(2012) Manual del Parlamento. Fondo Editorial del Congreso del Perú.

TELLO, MARÍA DEL PILAR.

(2013) (Dioses Diablos y Fieras. Periodistas del siglo XXI. Fondo Editorial del Congreso del Perú.

TELLO, MARÍA DEL PILAR.

(2016) El Poder y las sombras. Hacia el equilibrio político-mediático. Fondo Editorial del Congreso del Perú.

SARTORI, GIOVANNI.

(1978) En defensa de la representación política. En:

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/AC5BCB8356BCBF7005257A3F005B6ED4/\\$FILE/defensa\\_repres\\_sartori.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AC5BCB8356BCBF7005257A3F005B6ED4/$FILE/defensa_repres_sartori.pdf)

# LIDERAZGO PARLAMENTARIO

## UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL



**Boris Mauricio Mendoza**<sup>1</sup>

### SUMARIO

I. Introducción II. El líder, líder político y liderazgo político, 2.1 Definición: líder y líder político, 2.2 Liderazgo, 2.3 Liderazgo político, 2.4 Líder parlamentario, 2.5 El liderazgo parlamentario III. Conclusiones IV. Referencias.

### RESUMEN

En el presente artículo proponemos un concepto de liderazgo parlamentario. Previamente, se hace un breve análisis de los conceptos de líder y del líder político; con este fin, reflexionamos sobre algunas características de estos dos términos para llegar a comprender la naturaleza del líder parlamentario y su vinculación con el concepto de liderazgo parlamentario. Sostenemos que la existencia del líder político determina la aparición del liderazgo parlamentario como un proceso que es producto de la acción de los líderes parlamentarios en los espacios legislativos al maximizar ciertas cualidades que benefician al líder, a los grupos y a una determinada comunidad o colectividad. Los resultados del proceso de maximizar cualidades generan, asimismo, una apreciación y valoración de los resultados.

**Palabras clave:** líder, liderazgo político, líder parlamentario, liderazgo parlamentario, maximización de cualidades y apreciación y valoración de resultados.

## I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad las sociedades modernas en el mundo se han dado cuenta de la gran importancia del liderazgo parlamentario para los sistemas bajo este régimen y para los de corte presidencialista y sus variantes. Asimismo, este liderazgo se ha convertido en una necesidad sustancial en las democracias representativas, pues ellas requieren de una alta dosis de eficiencia y eficacia en la labor de los parlamentos como centros de legitimidad democrática de las comunidades políticas.

La estabilidad, fortaleza o decadencia de una democracia representativa depende en gran parte de la actividad que desempeñan los líderes de los parlamentos en sus organizaciones políticas y en el

<sup>1</sup> Politólogo. Con estudios en la Universidad Nacional Federico Villarreal, la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad Particular Ricardo Palma. Se desempeñó como catedrático en varias universidades. En la actualidad, es profesional del Congreso de la República. Fue asesor de varios órganos de este poder del Estado y fundador de la Oficina de Participación Ciudadana. También ha sido director general del Centro de Estudios en Justicia y Derecho Humanos del Ministerio de Justicia y DD.HH, y consultor en temas de Ética Pública. Presidente del Instituto de Liderazgo Democrático y Ético.

propio cuerpo legislativo al construir liderazgos parlamentarios que den soluciones y respuestas a las grandes demandas de las sociedades. En ese sentido, es importante reflexionar sobre el significado del liderazgo parlamentario como una herramienta conceptual que nos permita hacer investigaciones de campo para producir conocimientos de esta materia en las ciencias sociales; igualmente, que nos dé la oportunidad de identificar los tipos de liderazgo en el ámbito del parlamento y ver qué cualidades o atributos son los que generan un rendimiento en cada sistema político en particular.

En la literatura sobre el liderazgo político no es abundante el debate conceptual; y en cuanto al concepto de liderazgo parlamentario, es mínimo. Bajo esa premisa, ha sido muy complicado encontrar fuentes bibliográficas y referencias en el caso del liderazgo parlamentario. Sí se advierte de que hay más estudios sobre los líderes parlamentarios y el rol que juegan estos en los grupos de los sistemas legislativos.

Una primera parte del trabajo explica el significado del líder político, del liderazgo político y las variables que intervienen en dichos conceptos; asimismo, cómo están articuladas ambas realidades; luego, se hace hincapié en ciertas cualidades que tienden a ser maximizadas por los líderes parlamentarios para producir el liderazgo parlamentario. En la parte final, teniendo en consideración las características del líder y el liderazgo político, se construye una propuesta conceptual que pueda servir de herramienta en el trabajo aplicativo.

## **II. EL LÍDER, LÍDER POLÍTICO Y LIDERAZGO POLÍTICO**

### **2.1. CONCEPTO: LÍDER Y LÍDER POLÍTICO**

Intentar comprender en toda su dimensión el concepto de liderazgo parlamentario requiere al menos una revisión breve de algunos conceptos que están muy vinculados al liderazgo parlamentario, como comprender el significado de líder, líder político, liderazgo, liderazgo político y líder parlamentario.

Al iniciar la exploración sobre la etimología de la palabra líder, una fuente inicial que nos puede ayudar en ello es el aporte que nos proporciona el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE), el cual señala que el término «líder» es un anglicismo, es decir, esta palabra proviene del inglés *leader*, que significa guía y proviene del verbo *To lead* (dirigir, ir adelante); del mismo modo, refiere una primera acepción comercial que indica a una persona que dirige un grupo, que lo reconoce como jefe u orientador; una segunda acepción señala que es la persona o equipo que va a la cabeza de una competición deportiva; y una tercera forma se refiere a una posición que designa al nombre «líder» como cabeza entre los de su clase. Nos parece muy interesante la tercera acepción, ya que nos indica algo o alguien que se manifiesta relevante en su categoría. Podemos inferir, como una primera reflexión etimológica, que sobresalir es una cualidad del líder que lo diferencia del grupo.

En el campo de la literatura sobre el líder, al parecer este término no es muy controversial como el concepto de liderazgo. Cuando se observa un grupo y dentro de él aparece un sujeto que se diferencia y concita la atención, y en cierta manera logra aceptación respecto de sus pensamientos, ideas y acciones, es probable que se configure como el líder del grupo. En tal sentido, se considera al líder como un sujeto con atributos o cualidades que lo diferencian de los otros miembros del grupo, un sujeto con ciertos atributos diferenciados de su clase. El líder se distingue del grupo o de los grupos a los cuales pertenece o pretende pertenecer.

A esta diferenciación podemos agregarle otro segundo rasgo que caracteriza este concepto, nos referimos a la relación líder-grupo, argumento que menciona que la existencia objetiva de un líder o los líderes están íntimamente vinculados a un grupo humano con una actividad determinada. La pertenencia del líder o lideresa a un grupo social es un rasgo sobresaliente.

No puede existir un líder sin grupo; puede manifestarse en la realidad que algún sujeto sea un líder autoproclamado, autonombrado, pero solo existirá en función a una relación de pertenencia. La influencia mutua con uno o varios sujetos es otro rasgo que se tiene que tomaren cuenta.

Los grupos o individuos en una sociedad interactúan y se sienten influidos por el líder. Esta influencia mutua viene a ser un elemento sustancial en la relación (líder-grupo, grupo-líder) que concentra el concepto de líder. No es una relación sujeta a una regla o a una posición formal (como el caso de un jefe), sino una relación de satisfacción de intereses y maximización de beneficios mutuos. La representación real y subjetiva es otro componente del concepto que estamos tratando. El grupo ve en el líder un representante de sus intereses, alguien que puede llevar sus intereses, que puede lograr cristalizar ciertas aspiraciones y deseos por las cualidades demostradas en el proceso de diferenciación al interior de los grupos y sociedades.

Con estas afirmaciones, podemos proponer dos conceptos que nos pueden ayudar, como cuestión previa: la conceptualización del líder político y el liderazgo parlamentario. La primera propuesta toma en cuenta la representación, la maximización de beneficios y los intereses mutuos: el líder es todo sujeto que representa y guía a un grupo, a fin de maximizar beneficios mutuos, producto de una relación instrumental de intereses. La segunda propuesta pone de relieve la identificación con el grupo, el logro de beneficios en un clima de tensión: el líder es el sujeto que mejor expresa la naturaleza del grupo en su afán de lograr beneficios para su desarrollo y expansión en constante tensión interna y externa.

Desarrollamos ahora el concepto de líder circunscrito en el espacio político.

Como se había mencionado, el líder, como concepto general, se manifiesta en múltiples actividades humanas. Nuestra orientación en esta parte de la construcción conceptual prioriza o da relevancia al líder vinculado a la actividad en los grupos políticos. Todo líder político tiene un grupo político, interactúa con este, representa y procesa las demandas e intereses de su grupo político y de la sociedad a la cual pertenece, busca satisfacer esas demandas (intereses y pedidos); pero para lograr ese fin sabe que debe maximizar cuotas de poder (obtener el poder político o parte de él).

El proceso de maximización del poder tiene etapas: el planeamiento y obtención de una cuota de poder, la lucha por el mantenimiento de esa cuota de poder y, finalmente, los esfuerzos para la multiplicación o acrecentamiento de cuotas de poder. Todas estas etapas son compartidas e internalizadas por el grupo al cual pertenece el líder político, y en un escenario de constante lucha interna y externa (entre los líderes y grupos en acción permanente).

El otro proceso paralelo es la maximización de beneficios para obtener resultados. Son los resultados como producto de una maximización de beneficios privados y colectivos (valores públicos, bienes y servicios para la población), un afán permanente de los líderes políticos. En ese sentido, se puede explicar que los procesos de producción de valores, bienes y servicios públicos en el sistema estatal son producto de dos subprocesos: primero, maximización de cuotas de poder y, segundo, maximizar beneficios colectivos e individuales (resultados) en situaciones de tensión entre grupos y líderes políticos.

Teniendo en consideración lo desarrollado anteriormente, podemos proponer respuestas a la pregunta respecto al significado del líder político.

Una primera definición vincula a este con el sistema político y la provisión de beneficios colectivos: El líder político es todo actor del sistema político que maximiza cuotas de poder a

fin de producir beneficios colectivos en situaciones de tensión o estabilidad. La maximización de beneficios colectivos y privados es el rasgo de la siguiente definición: líder político es el individuo que maximiza beneficios colectivos, grupales e individuales al obtener una cuota de poder o influencia en el sistema político. La siguiente definición es simple, pero bastante realista: líder político es toda persona con poder para articular intereses en los espacios públicos y sacar provecho individual y colectivo. Una definición más operativa y compleja es la siguiente: es aquel sujeto que tiene la capacidad de captar grupos, cuotas de poder, realizar transacciones y producir beneficios individuales y colectivos en una unidad política.

En esa misma línea, proponemos la siguiente definición: el líder político es el individuo que planifica, crea, organiza, representa y conduce grupos para maximizar beneficios e intereses políticos, personales, grupales y colectivos en relaciones instrumentales permanentes. Si se analiza la última definición propuesta, se observará que articula conceptos desarrollados sobre la naturaleza de los líderes y los grupos en todo sistema político.

## **2.2. LIDERAZGO**

Como se señaló, el término líder proviene de la palabra inglesa leader, que es igual a «guía» y a «azgo», que es un sufijo que significa actividades propias de. Entonces, al conectar la expresión líder con el sufijo azgo se construye el vocablo liderazgo, un término compuesto cuyo significado inicial, desde el punto de vista etimológico, haría referencia a las actividades que realiza el que guía. Consideramos válida esta interpretación de liderazgo, ya que permite pensar que el liderazgo es producto de la acción significativa del líder en cualquier proceso que guía. Pero no es tan simple como parece al hacerse una interpretación etimológica del concepto liderazgo, una realidad compleja y difusa, como lo manifiesta López y Leal (2005). Esta realidad compleja obliga necesariamente a desarrollar algunas características del liderazgo, así como analizamos los componentes del concepto líder.

Podemos considerar que son términos relacionados, pero no estamos en condiciones de afirmar que son conceptos semejantes o iguales en su significado, aun sabiendo que son conceptos que están muy vinculados uno del otro, como una dualidad en la realidad cotidiana y como percepción aparente en el imaginario de las personas. De ahí viene la raíz del problema: que en la literatura no se ha distinguido de manera clara y precisa, lo cual ha llevado a múltiples interpretaciones y a un uso como si fueran conceptos sinónimos. Por ese motivo es necesario hacer alguna pequeña evaluación y explicación del concepto de liderazgo, para luego poder aplicar como una herramienta conceptual en la descripción y explicación de alguna realidad donde se manifieste este fenómeno social.

Un primer rasgo distintivo del liderazgo con respecto al concepto de líder es que es un atributo o cualidad objetiva potenciada y producida por el sujeto líder. El líder produce el liderazgo es una prolongación del líder, no al revés. En otras palabras, el sustantivo es el líder, el liderazgo es una expresión dinámica de la acción del líder. El liderazgo, como cualidad desarrollada por el líder, lo potencia, lo resalta; es decir, que lo puede fortalecer, pero también lo puede debilitar. Tenemos que considerar que hay diversos atributos que están en proceso de ser, de nacer, de realizarse mediante la acción del guía.

El liderazgo es una realidad objetiva y subjetiva: objetiva en cuanto es indesligable de la figura del líder; y subjetiva porque es producto de un proceso, tiene una naturaleza abstracta que hace complicado su comprensión como concepto. El liderazgo es una realidad intermitente, puede estar en un estado pasivo o activo; es el líder el que determina que pase de un estado a otro. Al efecto, observamos otro rasgo: su carácter dependiente, pues está supeditado a la actividad del líder, está en función al dinamismo de aquel en el proceso de liderar.

También es un valor y, como tal, tiene una apreciación por una comunidad o grupo como valor objetivo. Asimismo, se considera que el liderazgo, como cualidad del sujeto líder, es producto de la acción dinámica de los líderes cuando quieren lograr sus objetivos personales y colectivos maximizando beneficios tanto materiales como inmateriales.

Comprender el liderazgo es identificar sus características, que en esta parte se han desarrollado de manera sintética, pero nos sirven de base para proponer una definición que sea útil para articular este concepto a los de liderazgo político y liderazgo parlamentario. En ese sentido, se puede definir al liderazgo como toda maximización de cualidades realizadas por el líder. Liderazgo es, pues, una expresión de una o varias cualidades producidas por esta persona. Si a alguien se puede considerar poseedor de liderazgo, es porque ha maximizado uno o varios atributos, cuyos rendimientos son valorados y percibidos por un grupo o comunidad. Los rendimientos son resultados del proceso de maximizar ciertas cualidades propias del líder.

En los procesos de liderar se puede generar un liderazgo o no puede llegar a lograrse, en cuyo caso no se manifiesta el liderazgo. En la realidad de los grupos podemos observar muchos líderes, pero esto no necesariamente significa que todos ellos tengan liderazgo. El concepto de liderazgo está muy asociado a resultados de carácter material y simbólico. Si ponemos un ejemplo para graficar la idea de resultados simbólicos como producto de la maximización de atributos por parte del líder, este puede ser: la imagen de un candidato ganador en una lid electoral grafica claramente el liderazgo electoral. Si hay resultados de carácter material, como, por ejemplo, la posición de una marca en el mercado, genera un liderazgo por el resultado de las ventas de un producto dentro de varios de su clase. En ambos ejemplos, el liderazgo es un proceso que genera un resultado producto de una competencia entre líderes, los líderes han maximizado sus atributos, pero hay alguien que lo ha hecho mejor que los otros y ha logrado resultados que son medidos y apreciados por el grupo o la comunidad. El liderazgo se nutre de cualidades o atributos maximizados por el líder.

### **2.3. LIDERAZGO POLÍTICO**

Sabemos que es controversial el concepto de liderazgo en general y no deja de ser así el concepto de liderazgo en la actividad política, como lo confirman los especialistas. Delgado (2004) no establece una definición de liderazgo político, pero sí determina ciertos elementos que interactúan en el proceso del liderazgo político; asimismo, Neringa Kalpokaite (2014) considera complicado definir el liderazgo político. Bajo ese contexto, igual intentaremos desarrollar una propuesta de liderazgo político.

El liderazgo adquiere una relevancia específica en su significación cuando al concepto se enlaza con el sustantivo político. La política como actividad hace referencia a todo comportamiento vinculado al sistema político; asimismo, implica procesos políticos de maximización de beneficios individuales, grupales y colectivos en las esferas de poder político. En ese contexto, el liderazgo político se relaciona con actividades de los grupos y líderes en la esfera política. El poder político y sus estructuras se convierten en componentes básicos para la valoración de cualidades o atributos de este tipo de guía en el proceso de maximización de beneficios individuales, grupales y colectivos. Son los espacios públicos donde se perciben y realizan las apreciaciones y valoraciones de los resultados de la maximización de cualidades del líder político.

Todo liderazgo político es una realidad permanente que se manifiesta en los sistemas políticos y es resultado de procesos donde intervienen varios factores o variables. Una de las variables sustanciales del concepto está determinada por las cualidades o atributos; estas variables son construidas y maximizadas por los líderes políticos en los diferentes espacios públicos donde actúan.

Las cualidades o atributos de los líderes son diversos, pueden concurrir a la misma vez varios atributos en un líder, pero su acción determinará qué atributo es lo más significativo y desarrollado por el líder para que se configure el liderazgo político. Los atributos son distintos, algunos muy conocidos como la fuerza, ideología, discurso, carisma, oratoria, gestión, visión; otros no tanto, como el pensamiento estratégico y táctico, la negociación, etc.

Otra variable a considerar en el análisis del liderazgo político es el rendimiento o resultado de los atributos, que se produce en el proceso de maximización de beneficios políticos como producto de la acción de los líderes políticos (en la gestión, programas, estrategias, lineamientos políticos, indicadores de crecimiento y desarrollo). Los rendimientos o resultados de la maximización de los atributos por parte del líder es lo que lo potencia y lo hace constructor y poseedor de un liderazgo político; por ejemplo, el atributo o cualidad de la lealtad. Este atributo, si es maximizado por el líder político, determinará un liderazgo leal para con los suyos o para el colectivo.

En la construcción del liderazgo político también interviene otra variable a tener en cuenta en la conceptualización: la apreciación o valoración del rendimiento de las cualidades o atributos del líder en el proceso de maximización de beneficios individuales, grupales y colectivos. Las apreciaciones son evaluaciones producto de la percepción directa o indirecta sobre uno o varios atributos por parte de los simpatizantes, seguidores, electores, adeptos y militantes (opinión pública) en una determinada comunidad política. Los atributos desarrollados por el líder son apreciados por el observador (individuos, grupos y comunidad). En ese sentido, existe una valoración sobre una cualidad propiciada y desarrollada por el líder político. La apreciación del atributo desarrollado por el conductor se convierte en el eje de la dimensión del liderazgo político. La apreciación es un proceso mediante el cual los miembros de una comunidad política determinan el valor de una cualidad desarrollada por el líder político.

En términos cotidianos, implica además una valoración o apreciación de resultados políticos que genera el líder político en los logros del gobierno, en el resultado de los procesos electorales, en la gestión de las políticas públicas, en la claridad de los lineamientos ideológicos, en la efectividad de generar confianza y seguridad a la comunidad política, en persuadir, inducir y convencer a los ciudadanos de un destino superior y mayor; es decir, producir un resultado en el Estado. En esa línea, Morris (2008) considera que el liderazgo es una tensión entre los deseos de los votantes y los deseos del líder, que al final se traducen en lograr resultados en la esfera pública.

A continuación, proponemos algunos conceptos de liderazgo político que toman como referencia y sintetizan las variables desarrolladas.

Si consideramos las cualidades del líder para lograr resultados en la maximización de beneficios, la siguiente conceptualización de liderazgo político es útil: es toda cualidad reconocida en el líder al conseguir resultados en los espacios públicos en el proceso de maximización de beneficios colectivos. También hay un concepto que pone en relevancia los rendimientos o resultados del líder en el proceso de maximización de beneficios para el grupo y la comunidad política: el liderazgo político es el resultado del rendimiento de algún atributo del líder en el proceso de maximización de beneficios colectivos, grupales e individuales en los sistemas políticos. Para cerrar con las propuestas conceptuales de liderazgo político, resaltamos el atributo o cualidad relevante del guía que produce resultados en el sistema político; en ese contexto, se puede conceptualizar al liderazgo político de la siguiente manera: todo atributo objetivo, apreciado y relevante, producto del desempeño del líder en el proceso de maximización de beneficios políticos colectivos, grupales e individuales en el sistema político.

Teniendo en consideración los conceptos propuestos, planteamos una formulación de este fenómeno político que nos permita operar con el concepto en cualquier expresión del liderazgo político en la realidad. La fórmula del liderazgo político se puede expresar de la siguiente manera: liderazgo político (LP) es igual a atributo (A) más rendimiento del atributo (RA), más la apreciación del rendimiento del atributo (ARA).

## **2.4. LÍDER PARLAMENTARIO**

El líder parlamentario es un tipo de líder político, que se diferencia de otros líderes por la naturaleza de las funciones y actividades que realiza en un sistema político. Por eso, antes de definir el concepto, se requiere comprender la naturaleza de este tipo de conductor. Como se sabe, la noción de líder parlamentario es muy relevante y extendida en los sistemas políticos parlamentarios; estos actúan en los espacios congresales, sean estos unicamerales o bicamerales de los sistemas políticos democráticos o no democráticos, y gozan de cierta legitimidad que le confiere el voto partidario o ciudadano. Su labor, desempeño y rendimiento es más visible para la opinión pública en los sistemas parlamentarios, por la centralidad que ocupa el poder legislativo en el sistema político, a diferencia de lo que ocurre en los regímenes presidencialistas.

La forma de organizar las cámaras representativas en un sistema político también nos puede indicar una diferenciación en la clasificación de los líderes parlamentarios. Se puede observar en la realidad líderes del senado, de la cámara de diputados y también de las cámaras conjuntas. Al margen de las nomenclaturas de cada órgano congresal en un determinado Estado, los líderes son parte sustancial de la vida parlamentaria, adquieren importancia por el rol protagónico que realizan al interior de sus grupos, en los partidos a los cuales pertenecen, en los procesos de negociación parlamentaria, en los grandes debates sobre temas sustanciales de la vida de los estados, en la defensa de los fueros y la institucionalidad, en los pactos o acuerdos de gobernabilidad, así como en muchos otros aspectos en los que transcurre la actividad en el poder legislativo.

En esa orientación, la pregunta que surge de manera indesligable es definir qué es un líder parlamentario. Una primera aproximación de distinción entre un líder parlamentario y otro que no lo es está dado por su carácter distintivo que tiene entre sus pares, es decir, por la diferenciación apreciada y aceptada de ciertas cualidades que causan utilidad, admiración, empatía, aceptación y seguimiento por parte de su grupo parlamentario u otros representantes.

También, esa diferenciación de ciertas cualidades puede ser apreciada por la opinión pública, seguidores, electores y medios de comunicación. Es suficiente que un congresista haya logrado, en uno o varios colegas, la creencia y aceptación que lo puede representar en una actividad o acción política, para haber dado el primer impulso a convertirse en líder parlamentario. Entonces, este se puede definir como todo legislador que ha logrado tener un número de congresistas a los cuales representa en sus intereses, y que estos le reconocen las competencias y cualidades para el logro de ciertos beneficios políticos. Hay pues una percepción de un grupo de congresistas que cree que un líder los representará para lograr beneficios en los espacios de poder y negociación en la dinámica parlamentaria. Un líder parlamentario surge cuando uno o varios representantes le ceden en la práctica la representación personal, en función a ciertas cualidades, para que realice ciertas acciones que por sí solos no lo pueden lograr.

En términos de poder, como capacidad de hacerse obedecer, un líder parlamentario es quien ha logrado cierta obediencia por parte de un grupo parlamentario, aun cuando no estén claras y definidas las causas de dicha obediencia. Si queremos identificar las causas de dicha obediencia en un concepto de líder parlamentario, podemos postular la siguiente noción: todo líder parlamentario es poseedor de una representación parlamentaria porque convergen en él la creencia o certeza de lograr ciertos intereses, resultados y beneficios

presentes o futuros de parte de uno o varios parlamentarios. Los líderes parlamentarios existen como figuras representativas en los congresos, ellos son los que dirigen, supervisan y coordinan actividades con sus pares, en su propio grupo parlamentario y con la mayoría de los integrantes del recinto legislativo, todo esto en función a sus cualidades y las actividades que desempeñan.

Ahora, es relevante indagar cuáles son estos atributos o cualidades que pueden tener los líderes parlamentarios. En ese sentido, podemos observar que una cualidad de estos conductores es la capacidad de lograr acuerdos, consensos y disciplina entre los miembros de su grupo y otros grupos parlamentarios; otra cualidad fundamental es la capacidad de oratoria que despliegan en los diferentes debates donde exponen sus argumentos e ideas en torno a temas propios de la labor congresal. Estos discursos se pueden analizar y comparar para determinar en una escala previa cómo es el desempeño discursivo de los líderes parlamentarios; incluso, se puede realizar un ranking sobre la maximización de algún valor en el discurso y se pueda comparar entre los diferentes discursos de los líderes parlamentarios. La oratoria parlamentaria es una variable muy importante que define al líder parlamentario en razón de que los poderes parlamentarios se asientan sobre la base del intercambio de ideas y argumentos respecto de temas de interés colectivo o público, es decir, sobre valores públicos.

Igualmente, podemos observar, como otro atributo de este tipo de líderes, el manejo de estrategias y tácticas parlamentarias para sacar adelante sus iniciativas en situaciones ordinarias o en situaciones de crisis política. Muchas veces surgen nuevos líderes parlamentarios en las coyunturas y desafíos que enfrenta el Congreso y el sistema político en general. Las sociedades y los grupos identifican a los líderes parlamentarios emergentes y a los consolidados, los que, mediante sus estrategias y tácticas políticas, han podido solucionar grandes problemas colectivos y situaciones de crisis nacional. Estos logran especializarse en ciertas funciones que les permite adquirir determinada relevancia; por ejemplo, se especializan en el control y la fiscalización, en la elaboración de proyectos de ley y en la representación.

Estas actividades nos pueden ayudar a identificar y también subclasificar a los líderes parlamentarios, porque todos esos procesos del congreso son espacios que implican muchas actividades de los legisladores; no obstante, es necesario señalar que no todos los legisladores que están inmersos en esos procesos alcanzan a posicionarse como líderes parlamentarios, ya que solo algunos pocos llegan a tener la expertise y capacidad para lograr notoriedad como líder en ese espacio político funcional e institucional.

La profundidad y claridad de los pensamientos políticos es otro elemento que posiciona como líder parlamentario. En los grandes temas y debates que adquieren una gran cobertura mediática, la opinión pública se hace una idea de la posición, el modo, la fuerza y claridad de los argumentos de los parlamentarios sobre lo que quieren construir para sus sociedades. Estas imágenes y códigos ideológicos, si son valorados, aceptados y entendidos, generan un conjunto de seguidores que ven en aquel congresista a un líder en la representación parlamentaria; asimismo, pueden ser valorados en su grupo, en varios grupos o en la mayoría de los miembros de la institución. Por ejemplo, el manejo solvente de los códigos ideológicos en el discurso parlamentario se convierte en un rasgo distintivo de los líderes en este ámbito. Hoy se puede observar que la potencia y fuerza de los valores que encarna un congresista (libertad, honestidad, principios, virtudes, etc.) se convierten en una demanda en las democracias representativas; y si esos valores y virtudes contenidos en el discurso tienen una correspondencia y coherencia en el accionar del representante, es probable que este se erija como un tipo líder axiológico dentro de las cámaras legislativas.

## **2.5. EL LIDERAZGO PARLAMENTARIO**

El liderazgo parlamentario es una variante del liderazgo político, como se ha podido advertir en los párrafos anteriores; es decir, está dentro de la familia del liderazgo político. Asimismo, es importante resaltar que esta categoría se relaciona con un tipo de liderazgo que pertenece a una estructura del sistema político formal e institucional que se manifiesta en los estados. No podemos afirmar que solo se expresa en las instituciones parlamentarias, pues puede estar presente en los espacios no institucionales del Estado moderno.

El liderazgo parlamentario, como fenómeno y símbolo político de la realidad, tiene mayor relevancia en los regímenes parlamentarios, los cuales se caracterizan porque la forma de organización de la estructura de poder del sistema político y la centralidad de la política giran alrededor del congreso; en otras palabras, este poder es el centro de las decisiones políticas del Estado en cualquiera de sus formas (unitario, federal o confederado). Por tal razón, los legisladores, los líderes y liderazgos se convierten en los actores más visibles del sistema político y son ellos los que manejan la política en estos sistemas de gobierno.

En consecuencia, los líderes parlamentarios, con el liderazgo que ostentan, tienen un gran poder al interior de los cuerpos representativos en esas sociedades. Del mismo modo, los líderes parlamentarios y sus actividades son el centro de la atención de los interesados en comprender el comportamiento del liderazgo parlamentario en dichas instancias, al igual que en otros espacios públicos donde desempeñan la labor de liderazgo parlamentario como, por ejemplo, partidos, asociaciones, medios de comunicación, comunidades que representan y en el exterior del país.

El liderazgo parlamentario no es un concepto vacío, es producto de un proceso que se origina con la aparición de los líderes políticos vinculados a los grupos en los espacios públicos institucionales y no institucionales. Es ahí donde se gesta el liderazgo político, así como su variante que denominamos liderazgo parlamentario. Cuando aseveramos que son los atributos o cualidades los que determinan el liderazgo político, es porque los atributos o cualidades, al ser maximizados por los líderes políticos, generan una percepción y valoración de productos o resultados en el sistema político. En el caso de los líderes parlamentarios, ocurre también una maximización, rendimiento y valoración de ciertos atributos que llevan a producir una clase de liderazgo político, que denominamos liderazgo parlamentario.

En ese sentido, el liderazgo parlamentario también es producto de la maximización de cualidades o atributos de los líderes parlamentarios. Pero, asimismo, no debemos olvidar que las cualidades del liderazgo parlamentario están ligadas a la naturaleza de la política y, en este caso, también a la naturaleza funcional e institucional de la representación parlamentaria, representación que se da en su dimensión sustantiva, como lo propone Hanna Pitkin (1985). Los atributos o cualidades, desde esa perspectiva, cobran importancia para la configuración del liderazgo parlamentario. En esa lógica, es necesario identificar las cualidades, al menos a las más importantes, para tener un marco de evaluación de las mismas en los procesos de formación de los liderazgos parlamentarios y especialmente para poder proponer un alcance conceptual del significado de este.

### **a. Cualidades del liderazgo parlamentario**

Veamos cuáles son las cualidades o atributos del liderazgo parlamentario.

Los líderes parlamentarios, al margen de su condición de pertenencia a una estructura de poder (cámara baja o alta), ejercen un rol de líderes en las organizaciones políticas, los grupos parlamentarios y la sociedad. Estos líderes pueden ser reconocidos como eficaces y eficientes en la conducción de la organización política o grupo parlamentario, pero eso no significa que tengan liderazgo parlamentario o se les reconozca como detentadores de

cierto liderazgo parlamentario; existe sí la posibilidad (al maximizar un atributo) de poder considerar la probabilidad de una producción de liderazgo parlamentario.

No olvidemos que el líder parlamentario puede ser conocido como un sujeto con cualidades de líder, pero el liderazgo es una condición que se da como producto de resultados observables y medibles, como también por percepciones de su propio grupo o de otros grupos, incluso por sus electores y/o simpatizantes que pueden valorar dichos resultados. Hay una apreciación y evaluación valorativa del rendimiento de uno o varios atributos forjados por el líder parlamentario en el ejercicio de sus funciones y actividades que puede devenir en liderazgo parlamentario.

Entre las cualidades más extendidas del liderazgo parlamentario (que es compartida con otros tipos de liderazgo político) y que pueden posicionar a los líderes parlamentarios a tal condición de liderazgo, tenemos el atributo de la oratoria (liderazgo parlamentario orador u oratorio). Nos referimos a un legislador que es un gran orador, que maneja la exégesis legislativa, la terminología parlamentaria, la visión y misión de un congreso en el sistema político y hace gala en los discursos que emite en la esfera parlamentaria y pública (por lo cual tiene reconocimiento), logra resultados y maximiza beneficios públicos y colectivos. De tal manera que podemos inferir que este líder parlamentario ha alcanzado el nivel de liderazgo en la oratoria y el discurso parlamentario. Este atributo tiene una característica que es razonable resaltar: es fuente e instrumento que puede generar o potenciar otras cualidades del liderazgo parlamentario.

Tener liderazgo no es algo sencillo de obtener, ni es cualidad inmediata a la función representativa; es producto de un proceso formativo permanente, requiere de un ejercicio sistemático y disciplinado en el tiempo por parte del líder político. Es difícil que un congresista recién llegado al cargo alcance el nivel o posición de liderazgo parlamentario en un periodo de mandato.

Otra cualidad donde se posicionan y pueden demostrar liderazgo parlamentario los líderes se realiza cuando desarrollan la capacidad de negociación entre sus pares para llegar a acuerdos, consensos y soluciones a los dilemas y problemas parlamentarios. Asimismo, existe liderazgo cuando logran excelentes alianzas, soluciones a los entrapamientos en el proceso decisional del poder legislativo, entre otros. Esas cualidades son reconocidas porque se expresan en los hechos a la interna de los recintos congresales y en los procesos de negociación de los parlamentarios con el gobierno ejecutivo en sus diferentes manifestaciones y con sus distintos actores. Esta cualidad negociadora, al rendir sus frutos y lograr una cierta apreciación entre sus pares y seguidores, puede perfilar a un liderazgo parlamentario negociador.

Una cualidad observable que puede impulsar al liderazgo a los líderes parlamentarios tiene que ver con la especialización, es decir, cuando se especializan en un eje temático de una de las múltiples actividades congresales y producto de esa especialización logran resultados en la gestión parlamentaria para grupos y colectividades; asimismo, si esos resultados o productos parlamentarios son reconocidos por los medios de comunicación y la opinión pública, es probable conocer quién ostenta dicho liderazgo de especialización o liderazgo temático.

En realidad, hay varios ejes temáticos donde se posicionan los líderes parlamentarios, esto es producto de los resultados que alcanzan en la gestión como líderes y que los puede perfilar en un liderazgo parlamentario; por ejemplo, tenemos los siguientes liderazgos: en el control político, en la legislación económica, en el tema ambiental, en materia de seguridad nacional, en el manejo de la política exterior, en asuntos de seguridad pública, en el comercio y turismo, en el tema de la defensa nacional e inteligencia, en la política

social, en el campo educativo y de valores democráticos, en temas culturales, en etnicidad y pluriculturalidad, entre otros. Los líderes políticos tienden a buscar cargos para liderar y construir liderazgos, los parlamentos forman parte de un escenario para ese fin; al respecto, se puede observar la capacidad de gestión como una cualidad o atributo donde puede producirse un liderazgo parlamentario.

Otra cualidad que se manifiesta muy cerca al liderazgo gestor de la representación se refiere al que se da en la conducción de los órganos parlamentarios. Este liderazgo puede ser en el ejercicio de la presidencia de los cuerpos legislativos, al demostrar resultados en la conducción de las cámaras, en las defensas de los fueros de la institución, en el posicionamiento de la propia institución y su fortalecimiento y estabilidad institucional democrática. La mayoría de los líderes parlamentarios buscan a los medios de información y comunicación social, y cuando llegan a posicionarse en una parte de ellos se pueden denominar líderes parlamentarios mediáticos; la finalidad es forjar o construir un liderazgo mediático, posicionarse como tal es producto de un trabajo con los medios y, asimismo, producir temas de interés para estos. Esto implica que el líder ha maximizado la cualidad de construir y expresar códigos políticos altamente atractivos en el sistema político. El líder parlamentario que logra estar en los medios y se posiciona en ellos tiene el liderazgo parlamentario mediático. Puede que no sean líderes temáticos en profundidad, pero sí lo son para los medios por la utilidad y el rendimiento de los códigos políticos que manejan.

Otro escenario al interior de los cuerpos representativos lo conforman las bancadas parlamentarias, lugar de actividad de los líderes de los grupos parlamentarios; pueden ser líderes de las mayorías y de las minorías. En este espacio, el forjamiento de un liderazgo de grupo parlamentario mayoritario, minoritario o de coalición está en función a las capacidades demostradas en el reclutamiento, ordenamiento y disciplina del grupo que lideran. Los líderes de los grupos parlamentarios adquieren liderazgo cuando obtienen resultados, es decir, beneficios para su grupo; logran cierta obediencia en este, consiguen el control de la gestión de los integrantes del grupo, sobre sus agendas, y que estas se encuentren vinculadas al interés grupal.

Por otro lado, el liderazgo se manifiesta también en los lineamientos de la gestión del grupo, en el sustento eficaz del interés y en el acuerdo del grupo en el debate parlamentario, en la contundencia y claridad de transmitir la posición del grupo sobre un determinado tema en los medios de comunicación, en la capacidad de negociación y logro de resultados favorables entre los líderes de los grupos parlamentarios. Este escenario, si se manifiesta en un cuerpo parlamentario, es probable que produzca un liderazgo parlamentario de grupo parlamentario o también a nivel corporativo. En ese sentido, es importante diferenciar la representación formal de un grupo parlamentario (vocero) con la condición real de la figura del líder parlamentario, del líder de grupo parlamentario y/o tener el liderazgo en el grupo parlamentario. En los escenarios parlamentarios sí puede converger lo formal con lo real en las manifestaciones de este fenómeno.

Podemos citar más atributos o cualidades que, al ser maximizadas por el líder parlamentario, pueden propiciar el liderazgo parlamentario, como cualidades tácticas, estratégicas, visionarias, intuitivas, éticas, entre otras. Pero lo importante que se propone es comprender que el concepto de liderazgo parlamentario contiene en su esencia un atributo o varios atributos maximizados, cuyo rendimiento o resultados son valorados o apreciados en el espacio del congreso y a nivel social.

## **b. Propuesta conceptual**

Lo expuesto no es motivo para generar un debate sobre los tipos o la naturaleza de los conceptos. El objetivo es proponer algunos alcances que son producto de la reflexión y el análisis de ciertos comportamientos de los líderes parlamentarios, a fin de ensayar una propuesta que ayude a conceptualizar el liderazgo parlamentario. Sabemos que no es una propuesta normativa, tampoco una propuesta conceptual estrictamente objetiva; solo proponemos una herramienta conceptual en construcción sujeta a perfeccionamientos posteriores. Por lo tanto, no es un concepto definitivo ni mucho menos inmodificable. Las experiencias y prácticas de lo que sucede en los parlamentos por acción de los líderes parlamentarios nos permitirán a los estudiosos de esta temática generar conceptos más integradores que enriquezcan las propuestas y el debate conceptual sobre el liderazgo parlamentario.

Pensamos que hay categorías conceptuales que forman de manera indelible el concepto de liderazgo parlamentario, una de las cuales es el concepto de líder, elemento estructural sin el cual no puede haber concepto ni definición de liderazgo parlamentario. En el mismo sentido, la otra columna vertebral es el concepto de liderazgo y, dentro de ella, el significado de la noción de «cualidad» o «atributo», categoría fundamental para comprender el liderazgo. Como el liderazgo es un fenómeno que se manifiesta en muchas realidades y actividades humanas, en nuestro caso ha sido analizado y reflexionado en el espacio de la actividad política, en una porción del sistema político, es decir, en un subsistema: el parlamento, como una más de las realidades políticas donde se manifiesta el fenómeno del liderazgo.

La noción de liderazgo parlamentario que proponemos toma como referencia los conceptos citados en los párrafos anteriores, por ese motivo nos detuvimos en explicar de manera general dichos conceptos. Ahora bien, se puede conceptualizar el liderazgo parlamentario como toda manifestación de cualidades maximizadas por los líderes parlamentarios que han producido resultados apreciados por un grupo o comunidad política.

### **III. CONCLUSIONES**

- a. El liderazgo parlamentario es una realidad ligada estrechamente a la figura del líder parlamentario y es resultado de un proceso generado por este.  
El liderazgo parlamentario se expresa en una estructura política de sistema político, estructura que es institucional y funcional.
- b. El elemento sustancial para conceptualizar el liderazgo parlamentario es la naturaleza de las cualidades o atributos maximizados por el líder parlamentario.
- c. Los atributos maximizados producen un rendimiento o resultados que benefician al líder, grupos y colectividades, cuya apreciación y valoración configura al liderazgo parlamentario.
- d. La propuesta conceptual del liderazgo en este trabajo requiere contrastarse con estudios de casos para determinar su fortaleza descriptiva y explicativa.

#### **IV. REFERENCIAS**

LOPEZ CAMPS, JORDY y LEAL FERNÁNDEZ, LURA

(2005) Aprender liderazgo político. Barcelona: Paidós.

KALPOAITE, NERINGA

(2014) «Características psicosociales del liderazgo político en los procesos de la transición hacia la democracia: análisis comparado entre los líderes de España y Lituania». Recuperado de: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/28385/1/T35735.pdf>

MORRIS, DICK

(2008) El nuevo Príncipe: Maquiavelo actualizado para el siglo XXI. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.

PITKIN, HANNA

(1985) El concepto de representación, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

DELGADO, SANTIAGO

(2004) Psicología Política, Nº 29, 2004, 7-29. Recuperado de: <https://www.uv.es/garzon/psicologia%20politica/N29-1.pdf>

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA

(2001) Diccionario de la Lengua Española – edición del Tricentenario.

# EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA Y EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA



Hugo M. Arbieto Alfaro<sup>12</sup>

## SUMARIO

I. La cuestión del reglamento de la Ley del Impuesto a la Renta en el ordenamiento jurídico peruano, 1.2 Tipos de reglamento II. El principio de la reserva de ley en materia tributaria, 2.1 Sobre el principio de reserva de ley y el principio de legalidad, 2.2 Reserva de ley relativa y absoluta, 2.3. Reserva de ley: relación entre ley y reglamento III. Conclusiones IV. Referencias.

## RESUMEN

Este trabajo busca analizar la relación entre el principio de reserva de ley en materia tributaria y el ejercicio de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo. En el ejercicio de la potestad reglamentaria se pueden establecer definiciones o aclaraciones de los enunciados previstos en la ley. En la presente investigación analizaremos si las definiciones del reglamento pueden suponer una vulneración al principio de reserva de ley.

**Palabras clave:** principio de reserva de ley, potestad reglamentaria, principios constitucionales tributarios, decreto supremo, potestad normativa.

## I. LA CUESTIÓN DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO

La Constitución y las leyes no son las únicas normas jurídicas obligatorias que incorporan el tema tributario en el ordenamiento legal peruano. El Reglamento es una norma jurídica de jerarquía inferior a la ley que también forma parte de dicho ordenamiento. El reglamento

<sup>1</sup> Abogado con mención summa cum laude por la Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP. Curso Intensivo de Derecho Tributario Internacional por la Universidad Austral de Argentina (2019). Estudios de Derechos Fundamentales y Globalización por la Universidad Complutense de Madrid (2017). Adjunto de docencia del curso de Seminario de Imposición Directa por la Facultad de Derecho de la PUCP (2022-2). Experiencia en consultoría fiscal, procesos judiciales y procedimientos tributarios, due diligence tributario, planificación fiscal y procedimientos de fiscalización tributarios.

<sup>2</sup> Las ideas de este artículo provienen de mi tesis de investigación: ¿Deben gravarse con el Impuesto a la Renta los subsidios y condonaciones provenientes del Estado? Ver: <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/23008>.

incluye reglas sobre la materia tributaria vinculantes para los ciudadanos y la Administración Tributaria. Entender su naturaleza jurídica servirá para realizar el análisis sobre la vulneración al principio de reserva de ley en materia tributaria.

## **1.1. NATURALEZA Y FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DEL REGLAMENTO**

### **1.1.1. NATURALEZA DEL REGLAMENTO**

Emilio Tafur<sup>3</sup> define al reglamento como «un acto unilateral dado por la administración pública que crea normas jurídicas que pasan a formar parte del ordenamiento jurídico y que están destinadas al cumplimiento o prosecución de las finalidades de interés público fijadas por el mismo ordenamiento».

Al revisar los artículos de cualquier Reglamento, se puede observar que el Poder Ejecutivo suele establecer definiciones o precisiones sobre los términos o enunciados que se utilizan en la ley.<sup>5</sup> La inclusión de definiciones o precisiones en el Reglamento implica una labor de interpretación de las palabras de la ley por parte del Poder Ejecutivo. Respecto de la interpretación no implica que el Reglamento deje de tener naturaleza normativa.<sup>6</sup> La inclusión de una definición de un término legal o la explicación de un enunciado de la ley dentro de un reglamento genera que sea una norma declarativa, pues no tiene un supuesto de hecho ni una consecuencia, pero otorga conceptos que servirán para entender los enunciados legales.

No solo eso, sino que cuando la ley establece una regla<sup>7</sup> generalmente no quedan claros todos los términos que se utilizan en el supuesto de hecho o la consecuencia. En ese caso, una de las funciones del Reglamento es colaborar a través del otorgamiento de definiciones que puedan servir para la comprensión de la ley. La definición del Reglamento servirá para entender el supuesto de hecho o la consecuencia de la regla que se establece en la ley. Por lo tanto, las definiciones que se incluyen en un Reglamento califican como normas obligatorias.

### **1.1.2. BASE CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN MATERIA TRIBUTARIA**

En el Perú, el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política establece que el presidente de la República tiene la potestad para reglamentar las leyes sin transgredirlas, ni desnaturalizarlas. El ejercicio de la potestad reglamentaria lo realiza a través de los decretos supremos.

---

<sup>3</sup> Tafur, Emilio (2018) La potestad reglamentaria en el ordenamiento jurídico peruano. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, p 37.

<sup>4</sup> El Tribunal Constitucional, mediante el fundamento N.º 15 del expediente N.º 0001/0003-2003-AI/TC, establece la siguiente definición: «El reglamento es la norma que, subordinada directamente a las leyes e indirectamente a la Constitución, puede, de un lado, desarrollar la ley, sin transgredirla ni desnaturalizarla, y, de otro, hacer operativo el servicio que la administración brinda a la comunidad».

<sup>5</sup> A modo de ejemplo, el artículo 1-A del Reglamento de la Ley del Impuesto a la Renta establece una definición de la palabra casa habitación que se encuentra contemplada en el artículo 2 de la Ley del Impuesto a la Renta.

<sup>6</sup> El autor Giovanni Tarello explica en su obra que en el siglo XIX se discutía en Italia y Alemania si la inclusión legal de definiciones de vocablos contenidos en la ley era vinculante para los intérpretes. Los autores que se oponían a que el juicio del legislador sobre un vocablo sea obligatorio argumentaban que esa posición iba en contra de la libertad del intérprete. Sin embargo, el autor explica que esa posición tomaba como premisa filosófica que existían definiciones verdaderas en función a la esencia de cada una de las cosas, de manera que, si el legislador incluía una definición, esta podía ser incorrecta según la esencia de esa cosa o era reiterativa porque expresaba algo obvio. Esta posición filosófica no resultaba razonable, según el autor, pues las definiciones no parten de una esencia, sino que se trabajan sobre ciertas premisas o determinados postulados que no son similares en todos los contextos. Por lo tanto, al carecer de fundamento filosófico, carecía de sustento la posición que señalaba que las definiciones legislativas no eran vinculantes para los intérpretes (TARELLO, Giovanni (2018) La interpretación de la ley. Traducción de Diego Dei Veicci. Milán: traducción de Palestra Editores. Segunda edición, pp 234-235).

De acuerdo con Marcial Rubio y Elmer Arce, las normas también se clasifican como reglas o principios según su aplicación en el derecho. La regla es un

<sup>7</sup> mandato simple y concreto que se aplica a los hechos contemplados en el supuesto de hecho y no se aplica frente a otros (RUBIO, Marcial y ARCE, Elmer (2017) Teoría esencial del ordenamiento jurídico peruano. Lima: Fondo Editorial de la PUCP. Colección Lo Esencial del Derecho, p 54).

## 1.2. TIPOS DE REGLAMENTO

El Tribunal Constitucional<sup>8</sup> clasificó a los reglamentos en ejecutivos (secundum legem) e independientes, organizativos o normativos (extra legem). Procedemos a explicar ambos tipos de reglamentos:

### 1.2.1. REGLAMENTO EXTRA LEGEM O INDEPENDIENTE, ORGANIZATIVO O NORMATIVO

Tiene por finalidad que la administración organice su estructura interna para brindar un servicio a la población. El Reglamento independiente sirve para garantizar la autonomía que la ley o la Constitución les da a las entidades públicas<sup>9</sup>.

### 1.2.2. REGLAMENTO SECUNDUM LEGEM O EJECUTIVO

Sirve para ejecutar una ley o complementarla. La Constitución establece que el reglamento no puede transgredir, ni desnaturalizar el sentido de la ley. Es una norma de colaboración que no deroga ni modifica a la ley.

La potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo se reconoce constitucionalmente. Sin embargo, la Constitución no indica si el ejercicio de la potestad reglamentaria requiere de una habilitación legal cuando una materia tenga una reserva de ley. La doctrina<sup>10</sup> sostiene que el presidente requiere habilitación legal para poder reglamentar la ley. Si no existe una reserva material y solo una reserva formal, el Poder Ejecutivo no requeriría de una habilitación legal para reglamentar la ley.

## 2. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA

El principio de reserva de ley constituye uno de los límites más importantes a la potestad tributaria. Este se entiende como una exigencia formal para la creación, modificación o derogación de tributos a través de una norma con rango de ley. En líneas generales, puede sostenerse que «no hay tributo sin ley que lo establezca!»<sup>11</sup> A continuación, analizaremos este principio:

### 2.1. SOBRE EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Existe un amplio debate en la doctrina y la jurisprudencia sobre el alcance del principio de reserva de ley y su diferencia (o similitud) con el de legalidad. Sin perjuicio de ello, el Tribunal Constitucional, a través de la sentencia del expediente N.º 0042-2004-AI/TC, emitida el 13 de abril del 2005, resolvió una acción de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 54 del Decreto Legislativo 776, en el que se propuso el siguiente criterio:

*10 En el ámbito constitucional tributario, el principio de legalidad no quiere decir que el ejercicio de la potestad tributaria por parte del Estado está sometida sólo a las leyes de la materia, sino, antes bien, que la potestad tributaria se realiza principalmente de acuerdo con lo establecido en la Constitución. Por ello, no puede haber tributo sin un mandato constitucional que así lo ordene. La potestad tributaria, por tanto, está sometida, en primer lugar, a la Constitución y, en segundo lugar, a la ley. A diferencia de este principio, el principio de reserva de ley significa que el ámbito de la creación,*

<sup>8</sup> Revisar los fundamentos núms. 14, 15 y 16 de la sentencia del expediente N.º 0001/0003-2003-AI/TC.

<sup>9</sup> Revisar el fundamento N.º 15 de la sentencia del expediente N.º 0001/0003-2003-AI/TC.

<sup>10</sup> Tafur, Emilio (2018) La potestad reglamentaria en el ordenamiento jurídico peruano. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, pp 68-69.

<sup>11</sup> Villegas, Héctor (2003) Curso de finanzas, derecho financiero y tributario. Novena edición actualizada y ampliada. Buenos Aires: Editorial Astrea, p 254.

***modificación, derogación o exoneración —entre otros— de tributos queda reservada para ser actuada únicamente mediante una ley.*** Este principio tiene como fundamento la fórmula histórica «no taxation without representation»; es decir, que los tributos sean establecidos por los representantes de quienes van a contribuir. Ahora bien, conforme hemos señalado supra, los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 74° de la Constitución no son sólo límites sino también garantías. En tal sentido, el principio de reserva de leyes también, ante todo, una cláusula de salvaguarda frente a la posible arbitrariedad del Poder Ejecutivo en la imposición de tributos (el subrayado es nuestro).

Los magistrados establecieron que el principio de legalidad se relaciona con el acatamiento de la administración tributaria y todos los poderes públicos a la Constitución y las leyes que establece el ordenamiento jurídico y delimitan su actuación. El principio de legalidad debe entenderse como el respeto del poder público con el sistema normativo. Es un mandato general dirigido a toda actividad estatal. Por lo tanto, la potestad tributaria también debe ejercerse conforme a la Constitución. Luego, este principio, igualmente, exige que la administración pública se subordine a las normas constitucionales y legales que regulan su intervención pública.

El principio de reserva de ley se entiende como una exigencia al legislador para que el ámbito de creación, modificación o derogación de los elementos esenciales de un tributo se realice únicamente por una norma con rango de ley. La reserva de ley es un mecanismo de garantía frente a la arbitrariedad que podría tener el Poder Ejecutivo al crear tributos sin la participación democrática de la población en un mecanismo deliberativo.

## **2.2. RESERVA DE LEY RELATIVA Y ABSOLUTA**

El principio de reserva de ley en materia tributaria puede entenderse como una reserva de ley absoluta o relativa. La reserva de ley absoluta implica que solo una ley expresa será la que determine todos los elementos esenciales del tributo.<sup>12</sup> Desde la posición del Tribunal Constitucional peruano,<sup>13</sup> la reserva de ley relativa implica los siguientes elementos:

- No solo el Poder Legislativo puede crear, modificar, derogar tributos o establecer exoneraciones tributarias. También el Poder Ejecutivo puede regular esas materias por un decreto legislativo previa delegación de facultades del Congreso de la República.

La reserva de ley relativa que permite al Poder Ejecutivo crear decretos legislativos en materia tributaria no proviene de la doctrina o jurisprudencia europea.

En relación con el contenido de la norma, la exigencia reside en que una norma con rango de ley establezca el contenido mínimo y necesario (suficiente) para la materia tributaria. La materia que no se encuentre dentro de ese contenido esencial puede remitirse a una norma reglamentaria. El Tribunal Constitucional asimila esta postura con la teoría del «contenido esencial» de los derechos fundamentales.

- La reserva de ley relativa exige que se fijen unos parámetros en la ley y que exista una remisión al Reglamento para que el Poder Ejecutivo pueda colaborar en la materia tributaria. Es una obligación para el legislador, pues se le impone la exigencia de no dar una delegación en blanco<sup>14</sup> al Poder Ejecutivo.

<sup>12</sup> La reserva absoluta se establece en el artículo 79 de la Constitución para el establecimiento de un tratamiento tributario especial en determinada zona del país, según lo establece el Tribunal Constitucional en los fundamentos núms. 21 a 24 de la sentencia del expediente N.º 00016-2007-PI/TC.

<sup>13</sup> Revisar los fundamentos núms. 6 al 16 de la sentencia del expediente N.º 2762-2002-AA.

<sup>14</sup> Revisar el fundamento N.º 12 de la sentencia del expediente N.º 0042-2004-AI/TC.

Esta idea de reserva de ley relativa que utiliza el Tribunal Constitucional peruano y la doctrina peruana proviene, en parte, de la doctrina española y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español. Los autores del país ibérico importaron esta idea de la doctrina italiana.<sup>15</sup>

### **2.3. RESERVA DE LEY: RELACIÓN ENTRE LEY Y REGLAMENTO**

La reserva de ley relativa implica una relación de colaboración entre la ley y el Reglamento para regular a la materia tributaria. La reserva de ley exige que los elementos esenciales<sup>16</sup> (aspectos de la hipótesis de incidencia, los sujetos pasivos de la obligación tributaria, objeto y cantidad<sup>17</sup>) del tributo se establezcan mediante una norma con rango de ley. Sin embargo, ¿cuál es el contenido preciso de la colaboración del Reglamento?

La colaboración puede implicar dos cuestiones:

- **EL REGLAMENTO COMPLETA LOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL TRIBUTO**

El Poder Legislativo autoriza al Poder Ejecutivo mediante una remisión, excepcional, para regular los aspectos esenciales del tributo siempre que la ley establezca unos parámetros de actuación al Poder Ejecutivo. La remisión debe ser una medida necesaria, razonable e ineludible de acuerdo al criterio del Tribunal Constitucional.<sup>18</sup>

El Tribunal Constitucional<sup>19</sup> se cuida de precisar que el grado de concreción es máximo cuando se establece la hipótesis de incidencia y menor para la regulación de otros elementos, como el cuantitativo. En buena cuenta, esta posición nos permite concluir que los aspectos esenciales del tributo, como el aspecto material o espacial de la hipótesis de incidencia, pueden ser regulados por una norma infralegal (decreto supremo) siempre que el contenido esencial de cada aspecto se encuentre concretizado en una norma con rango de ley.

El fundamento para permitir la flexibilización de la reserva de ley en este aspecto reside en la legitimidad democrática de la que gozan tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo; por lo tanto, sería posible un mayor grado de colaboración frente a razones de orden técnico que ameriten la intervención de los funcionarios del Poder Ejecutivo.

Si ello es así, surge la cuestión de cuál es el alcance de la colaboración que puede tener el Reglamento cuando completa un elemento esencial. El análisis, según la posición del Tribunal Constitucional,<sup>20</sup> debe partir de un caso en concreto en el que se analice la naturaleza y particularidades del tributo específico y se realice una evaluación de su extensión horizontal y vertical.

- La extensión horizontal del principio de reserva de ley alude a delimitar cuál es la materia tributaria que debe reservarse a una norma con rango de ley.

- La extensión vertical se relaciona con el grado de concreción que deben tener los elementos del tributo en la norma con rango de ley. De ese modo, podemos saber el grado de intensidad en el que puede actuar el reglamento para su labor colaborativa.

15 Andrés, Eva (2013) Relaciones entre "Reglamento" y "Ley" en materia tributaria. Madrid: Marcial Pons, p 65.

16 El Tribunal Constitucional menciona los elementos esenciales en el fundamento N.º 8 de la sentencia N.º 2762-2002-AA.

17 A diferencia de la posición peruana, la autora española sostiene que la doctrina italiana indica que la reserva de ley no alcanza a los elementos cuantitativos del tributo (ANDRÉS, Eva (2013) Relaciones entre «Reglamento» y «Ley» en materia tributaria. Madrid: Marcial Pons. Madrid, p 135.

18 Revisar el fundamento N.º 13 de la sentencia del expediente N.º 2762-2002-AA. La cuestión de los parámetros para la remisión legal también se desarrolla en el fundamento N.º 8 de la sentencia del expediente N.º 01902-2013-PA/TC.

19 Revisar el fundamento N.º 11 de la sentencia del expediente N.º 2762-2002-AA.

20 Revisar los fundamentos núms. 9 a 12 de la sentencia del expediente N.º 2762-2002-AA.

- **EL REGLAMENTO ACLARA, PRECISA O DESARROLLA LOS ALCANCES PREVISTOS EN LOS ENUNCIADOS DE LA LEY**

La labor básica del Poder Ejecutivo al ejercer su potestad normativa consiste en desarrollar el contenido de los enunciados de la ley. Un Reglamento ejecutivo debe concretizar los elementos de la ley. Esta tarea no significa completar la hipótesis de incidencia, pues todos los aspectos ya se encuentran previstos legalmente. La labor de desarrollo busca dotar de un contenido particular a los elementos que aparecen previstos en la hipótesis de incidencia sin desnaturalizarlos.

El límite constitucional para esta labor es que no se transgreda ni desnaturalice la norma legal. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la doctrina no cuentan con un criterio claro sobre la posible vulneración del principio de reserva de ley cuando un Reglamento desarrolla una ley. Este punto lo analizamos en el siguiente apartado.

### **2.3.1. LA INTERVENCIÓN DEL REGLAMENTO CUANDO ACLARA, INTERPRETA O PRECISA LA LEY**

Hasta este punto, observamos que existe una línea de desarrollo jurisprudencial y doctrinario del principio de reserva de ley. Esta línea sirve para establecer un parámetro frente a la intervención del Poder Ejecutivo cuando completa un elemento esencial del tributo.

El Tribunal Constitucional<sup>21</sup> peruano sostiene, en ese caso, que la ley debe contemplar un contenido mínimo indispensable de los elementos esenciales del tributo. Un contenido esencial que se asemeja a la teoría de los derechos fundamentales. Luego, esta idea se completa al sostener que en algunos casos ese contenido mínimo se cumple cuando la ley impone los parámetros y límites de actuación al Reglamento y el contenido se desarrolle por la norma infralegal dentro de esos márgenes.

Sin embargo, la línea no es clara cuando el reglamento debe colaborar mediante la aclaración o desarrollo de los enunciados legales, es decir, aquellas intervenciones reglamentarias en las que no se completa un elemento esencial de un tributo.

La cuestión problemática consiste en entender cuál es el grado de intensidad permitido en el que puede actuar el Reglamento cuando desarrolla o aclara el enunciado de la ley. Si bien la jurisprudencia constitucional sostiene que el grado de concreción en la ley es máximo cuando se regula la hipótesis de incidencia y menor con los otros elementos, esta idea no resuelve el problema que existe sobre el límite de actuación del Reglamento cuando aclara o precisa la ley.

A través de la potestad reglamentaria, es posible que la presunta aclaración del Reglamento excluya algún supuesto que sí se encuentra previsto dentro de la hipótesis de incidencia legal.

¿El ejercicio de la potestad reglamentaria podría vulnerar el principio de reserva de ley? Consideramos que habría una vulneración al principio de reserva de ley cuando el Reglamento no realiza una función subsidiaria (aclarar o desarrollar un enunciado de ley), sino que sustituye al legislador y modifica los elementos esenciales del tributo

---

<sup>21</sup> Revisar los fundamentos núms. 12 y 13 de la sentencia del expediente N.º 2762-2002-AA.

bajo el supuesto argumento del ejercicio de la potestad reglamentaria. En el siguiente punto explicaremos cuáles son los límites que deben existir al ejercer la potestad reglamentaria.

### **2.3.1.1. LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CONSTITUCIÓN**

El numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú establece que el presidente de la república puede reglamentar las leyes. La potestad reglamentaria se realiza a través del decreto supremo. Este reglamento sería ejecutivo. El primer límite que se impone a esta facultad normativa es que no puede transgredir ni desnaturalizarse la ley.

El artículo 51 de la Constitución determina una regla de jerarquía entre las leyes y los reglamentos. De este modo, si la ley impone un marco general, el reglamento, que se encuentra subordinado jerárquicamente, debería limitarse a desarrollar lo previsto por la ley. Esta subordinación implica que deben respetarse los límites y los contenidos esenciales de la ley. La prohibición de transgresión y desnaturalización exige, en líneas generales, que la actuación normativa del Poder Ejecutivo no puede exceder ni sustituir a la ley.

Una ley es aprobada por el Congreso a través de la deliberación y discusión que realizan las bancadas parlamentarias que representan a la población. La labor del Poder Ejecutivo reside en volver operativa esa voluntad popular, concretizada en la ley, a través del reglamento.

La colaboración del reglamento, actualmente, no se limita a volver operativa una ley. Frente a la creciente labor de la administración pública, también existe una mayor intervención normativa. A nivel doctrinario<sup>22</sup>, se sostiene que los reglamentos no solo incluyen a normas que explican o desarrollan una ley, sino que «completan la ley», pues añaden supuestos de hecho nuevos (innovan). De este modo, podemos decir que existen dos funciones en los reglamentos ejecutivos: desarrollar la ley y complementarla.

Ahora bien, no todo reglamento ejecutivo que cumpla una función innovativa será inconstitucional. No solo en la materia tributaria se requiere la intervención del Poder Ejecutivo para poder cumplir las leyes. Es imposible que todas las cuestiones secundarias u operativas puedan incluirse en la ley. De este modo, incluir nuevas reglas no será inconstitucional en la medida que estas colaboraciones respondan a la lógica y las finalidades que impone la ley. La subordinación del reglamento no implica que no se pueda innovar en el ordenamiento jurídico.

Todo reglamento ejecutivo, sea operativo o innovativo, implica una interpretación previa del enunciado legal. La labor interpretativa consiste en atribuir significado a un vocablo o a todo el enunciado de la ley<sup>23</sup>. A partir de esa interpretación se creará la norma reglamentaria que establecerá la definición o aclaración de lo previsto en la ley. Este ejercicio de la potestad reglamentaria no solo se produce en la materia tributaria. Es usual encontrar definiciones reglamentarias en distintas ramas del derecho.

<sup>22</sup> Andrés, Eva (2013) Relaciones entre «Reglamento» y «Ley» en materia tributaria. Madrid: Marcial Pons, p. 49. Revisar nota a pie de página N° 80.

<sup>23</sup> Tarello, Giovanni (2018) La interpretación de la ley. Traducción de Diego Dei Veicci. Milan: Palestra Editores (traducción). Segunda edición, p. 291.

Las definiciones y aclaraciones reglamentarias califican como normas obligatorias para los operadores jurídicos. Si bien una norma del reglamento es obligatoria, su carácter de norma obligatoria no implica que esta norma necesariamente sea válida<sup>24</sup>. La definición o aclaración reglamentaria, en función al principio de jerarquía, es una norma subordinada a la ley y la Constitución. Por lo tanto, debe evaluarse la compatibilidad de la norma reglamentaria frente a los principios de la Constitución y los límites legales.

El problema de la norma del reglamento que aclara o desarrolla la ley reside en verificar si vulnera algún principio constitucional. El desarrollo de algún concepto legal que se realiza en el reglamento no es inconstitucional ni ilegal per se. La vulneración al principio de reserva de ley se produce cuando, bajo el aparente motivo de desarrollo o aclaración de la ley, el Poder Ejecutivo, vía decreto supremo, excluye un supuesto previsto por ley. En ese caso, la aclaración se convierte en una modificación.

El análisis para verificar la constitucionalidad por vulneración al principio de reserva de ley de una norma del reglamento implicará analizar si esta transgrede o desnaturaliza la ley. La transgresión de la ley, en este caso, se produce cuando la definición o la aclaración reglamentaria es contraria al contenido implícito que se puede desprender de la interpretación razonable del enunciado legal.

Cuando se interpreta un enunciado de la ley existirá un problema si la norma reglamentaria establece una definición distinta de lo que podría desprenderse de la interpretación que realizan los operadores jurídicos. Una interpretación razonable de la ley puede generar que ciertas operaciones se incluyan dentro del presupuesto de hecho de una norma legal; sin embargo, el Reglamento puede excluir a esas operaciones. En ese caso, habría una contradicción entre la ley y el Reglamento.

A continuación, explicaremos los criterios que nos servirán para identificar cuándo el Poder Ejecutivo realiza una modificación de un elemento esencial de un tributo bajo la apariencia de una aclaración.

### **2.3.1.2. SOBRE LOS CRITERIOS PARA LA COLABORACIÓN DEL REGLAMENTO EJECUTIVO EN LA MATERIA TRIBUTARIA**

La reserva de ley constituye un límite a la potestad tributaria del Poder Ejecutivo.<sup>25</sup> Este principio no impide la intervención del Reglamento ejecutivo para colaborar con la ley tributaria en complementar o desarrollar los aspectos esenciales de un tributo. Sin embargo, la colaboración reglamentaria debe ser necesaria, indispensable y razonable y no puede alterar los elementos esenciales del tributo.

Si es válida la colaboración del Reglamento cuando desarrolla un enunciado de la ley, queda pendiente determinar cuáles son los criterios y la magnitud permisible de la intervención de la norma infralegal.

---

<sup>24</sup> Marcial Rubio indica que «la validez de una disposición jurídica consiste en que este sea coherente y conforme con las normas que regulan el proceso formal y material de su producción jurídica. Esto significa, en otras palabras, que para que la norma sea válida, además de su vigencia, es necesario que sea coherente en contenido con las normas superiores, esto es, no incompatible con ellas» (RUBIO, Marcial (2017) La interpretación de la constitución según el Tribunal Constitucional. Tercera edición. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, p 31).

<sup>25</sup> Andrés, Eva (2013) Relaciones entre «Reglamento» y «Ley» en materia tributaria. Madrid: Marcial Pons, p 120.

### 2.3.1.2.1. SOBRE LOS MOTIVOS PARA LA COLABORACIÓN DEL REGLAMENTO

El Tribunal Constitucional del Perú<sup>26</sup> acogió el criterio del Tribunal Constitucional español<sup>27</sup> sobre las causas que ameritan la intervención del Reglamento en una materia sujeta a reserva de ley:

*15 Sobre el particular, como lo ha afirmado el Tribunal Constitucional Español —posición que compartimos—: «[...] el principio (de reserva de ley en materia tributaria) no excluye la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. Las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria han de ser tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal **que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley**[...]» (el subrayado es nuestro).*

El Poder Ejecutivo, a través de su potestad reglamentaria, interviene en los aspectos esenciales del tributo cubiertos por la reserva de ley cuando su participación sea necesaria por motivos técnicos o para garantizar el cumplimiento de las finalidades constitucionales o de la ley.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es la entidad encargada en el Poder Ejecutivo del diseño de la política tributaria en el país. Si bien los parlamentarios podrían contratar asesores especializados en tributación, el Congreso no cuenta con la información tributaria que sí maneja el MEF. No existe una oficina en el Congreso destinada exclusivamente al análisis de la cuestión tributaria. El MEF cuenta con funcionarios especializados en la materia tributaria que trabajan desde la óptica económica y jurídica.

Entonces, la alusión al motivo técnico implica que la remisión al MEF puede permitirse para poder concretizar la ley en función al conocimiento especializado que maneja este ministerio. Sin embargo, la remisión se produce dentro de los parámetros fijados por el legislador. El conocimiento técnico se somete a la voluntad popular.

<sup>26</sup> Revisar el fundamento N° 15 de la sentencia del Tribunal Constitucional del expediente N.° 2762-2002-AA/TC.

<sup>27</sup> El Tribunal Constitucional toma como base las sentencias del Tribunal Constitucional español núms. 83/1984 y 19/1987. En la primera sentencia el asunto en discusión giró sobre la inconstitucionalidad de una norma reglamentaria que limitaba en el territorio español el establecimiento de farmacias en función al número de habitantes y distancias entre las oficinas. Esta discusión no giró sobre los elementos esenciales de un tributo. En la segunda sentencia, la materia de análisis giraba sobre la inconstitucionalidad del numeral 1 del artículo de la Ley 24/1983. Esta norma autorizaba a que cada Ayuntamiento fije libremente el gravamen de la Contribución Territorial Urbana y de la Rústica y Pecuaria en función a la clasificación de los bienes urbanos o rústicos. Esta discusión fue tributaria, pero se analiza desde la perspectiva de la potestad tributaria estatal y su relación con el poder tributario de los Ayuntamientos. En el caso que analizamos, la discusión gira sobre una ley tributaria que dictó el Parlamento y un reglamento emitido por el Poder Ejecutivo.

Por otro lado, la actuación del Poder Ejecutivo, a través del ejercicio de su potestad reglamentaria, permite que una ley pueda aplicarse por la Administración y los ciudadanos dentro de un margen de predictibilidad. Sin embargo, el principal motivo que justifica la colaboración del reglamento reside en garantizar la aplicación concreta de los principios y valores de la Constitución dentro de los límites legales. Por esta razón, si bien la intervención reglamentaria se entiende como un aporte técnico, no puede dejarse de lado la función constitucional de defensa de los principios.

### **2.3.1.2.2. LA INTERVENCIÓN COMO COMPLEMENTO INDISPENSABLE**

La intervención del reglamento, en cualquier caso, debe buscar convertir en operativa una ley. Es una intervención para complementar y desarrollar la ley cuando sea indispensable.<sup>28</sup> El reglamento como complemento indispensable implica que la potestad reglamentaria regule todo lo necesario para poder aplicar la ley. El Tribunal Constitucional establece este requisito cuando sostiene que la remisión debe ser necesaria e ineludible.<sup>29</sup>

Si ello es así, el desarrollo reglamentario de una ley tributaria será válido desde el punto de vista constitucional cuando no transgreda los elementos esenciales, sea útil y sirva para cumplir con las finalidades propuestas por la Ley. Una norma del reglamento no será válida mientras no cumpla con alguna finalidad particular que la convierta en indispensable.

A modo de ejemplo, la Ley del Impuesto a la Renta establece que no se gravará a la persona natural que venda su casa habitación. La norma legal no otorga una definición de casa habitación. El artículo N.º 1-A del Reglamento define a la casa habitación y establece que el propietario del inmueble debe tenerla por un periodo mínimo de dos años.

Podría pensarse que la definición prevista por el reglamento de casa habitación vulneraría el principio de reserva de ley, pues establece un requisito de permanencia de dos años que no se encuentra en la ley. No obstante, esa definición reglamentaria no transgrede ni desnaturaliza lo que puede entenderse desde el sentido común como casa habitación. Este será el espacio físico donde una persona puede vivir. Si ello es así, el reglamento desarrolla lo que establece la ley desde un escaño secundario.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Tafur, Emilio (2018) La potestad reglamentaria en el ordenamiento jurídico peruano. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, p 74.

<sup>29</sup> Revisar el fundamento N° 13 de la sentencia del Tribunal Constitucional del expediente N° 2762-2002-AA/TC.

<sup>30</sup> El Tribunal Fiscal, mediante la Resolución N° 01942-1-2015, establece lo siguiente sobre la definición de casa habitación:

*«Que como se aprecia, la disposición contenida en el artículo 1º. A del aludido reglamento se encuentra enmarcada dentro del concepto de reglamento secundum legem establecido por el Tribunal Constitucional, por cuanto complementa el contenido y alcance de la ley que la justifica, esto es, el artículo 2º de la Ley del Impuesto a la Renta, desarrollando un concepto previsto por éste sin transgredirlo ni desnaturalizarlo, por lo que al encontrarse la mencionada norma reglamentaria dentro de sus alcances, no se hace patente vulneración alguna a los principios de reserva de ley y de jerarquía normativa, no resultando amparable, por tanto, lo sostenido por la recurrente en sentido contrario.*

*Que estando a lo expuesto, para considerar un inmueble como 'casa habitación' en los términos de la Ley del Impuesto a la Renta, debe estarse a la definición señalada por su reglamento, excluyéndose por consiguiente cualquier otro significado que pueda serle atribuido por el lenguaje común y corriente, como el que refiere la recurrente al Diccionario de la Real Academia Española».*

Esta argumentación del Tribunal Fiscal no resulta suficiente. Si bien un reglamento puede desarrollar una ley sin transgredirla, correspondía analizar si fue válida esa intervención pues existe una limitación a lo que podría entenderse del enunciado de la ley.

El requisito de la propiedad por dos años sirve para evitar que la Sunat interprete que la venta del inmueble de una persona que lo adquirió en un plazo mayor se pueda entender como un inmueble adquirido para la venta, supuesto gravado como renta empresarial<sup>31</sup> según lo establece el artículo 1 de la Ley del Impuesto a la Renta. El requisito de dos años se entiende como necesario (complemento indispensable), pues el objetivo radica en evitar que las personas naturales que vendan sus inmuebles que califiquen como casa habitación se encuentren dentro de un supuesto gravado con el impuesto.

No solo eso, consideramos que este requisito sirve también para evitar la discusión probatoria que puede surgir entre el propietario y la Administración Tributaria para acreditar la casa habitación sobre un inmueble. Estas razones ameritan que la definición reglamentaria sirve para cumplir con el principio de razonabilidad previsto en la Constitución, pues la actuación de la Sunat se limitará a verificar el tiempo sobre el que se tuvo la propiedad de un inmueble. De esta forma, la cuestión tributaria adquiere un margen de predictibilidad necesario para la actuación de los ciudadanos.

### 2.3.1.2.3. EL CONTENIDO IMPLÍCITO

Este criterio resulta de vital importancia cuando evaluamos la validez de una norma reglamentaria que desarrolla una ley. Dentro de nuestro esquema constitucional, resulta válido que un reglamento establezca definiciones de las palabras que se incluyen en los enunciados legales.

El autor Giovanni Tarello indica que la jurisprudencia italiana considera legítimos los reglamentos interpretativos cuando «expresen oportunas aclaraciones y expansiones, de cuanto haya de implícito en la ley que se refiere.»<sup>32</sup> Este criterio de lo implícito resultaría de utilidad para evaluar la relación entre la ley y el reglamento.<sup>33</sup>

Lo implícito, según la RAE,<sup>34</sup> se entiende como algo que se encuentra incluido dentro de una cosa sin que se señale expresamente. Una norma reglamentaria, entonces, no debe desarrollar algo que no se encuentre razonablemente dentro de la interpretación que pueda desprenderse del enunciado legal. En caso contrario, podría producirse una vulneración del principio de reserva de ley.

31 Esta es la explicación que otorga el Ministerio de Economía y Finanzas a través del documento denominado «Exposición de Motivos» del Decreto Supremo N° 86-2004-EF (página 11).

32 Tarello, Giovanni (2018) La interpretación de la ley. Traducción de Diego Dei Veicci. Milan: Palestra Editores (traducción). Segunda edición, p 334.

33 La doctrina española comparte el criterio cuando indica lo siguiente:

«Centrándonos en los diferentes componentes del tributo, es de subrayar la imposibilidad de que mediante reglamento pueda determinarse el hecho imponible, sujeto pasivo o el devengo. **De manera que cualquier regulación que se pretenda sobre la cuestión deberá respetar la configuración legal del respectivo componente, sin que la sutil cuestión de diferenciar entre desarrollo e innovación (aspectos muchas veces difíciles de separar) haga correr el riesgo de alterar la definición legal de tales elementos»** (el subrayado es nuestro). (ANDRÉS, Eva(2013) *Relaciones entre «Reglamento» y «Ley» en materia tributaria*. Marcial Pons. Madrid, p 148).

34 Ver: <https://dle.rae.es/impl%C3%ADcito>.

El contenido implícito contiene ciertos elementos mínimos que no pueden descartarse por el reglamento. En caso se establezca una definición reglamentaria con elementos distintos a los previstos en el aspecto material de la hipótesis de incidencia, existiría una vulneración al principio de reserva de ley. Excluir estos elementos mínimos del contenido implícito previsto en la ley no supone un desarrollo de la ley, sino una modificación.

En materia tributaria, la ruptura del contenido implícito implica que el Poder Ejecutivo excluye del impuesto un ingreso que el Poder Legislativo sí buscó gravar.

A modo de conclusión, la norma del reglamento puede desarrollar lo previsto en una ley; sin embargo, este desarrollo no puede suponer una modificación de la hipótesis legal.

La cuestión puede resultar problemática porque en el desarrollo reglamentario de una ley podrían excluirse ciertas operaciones que se encontrarían gravadas según lo que puede entenderse de la ley; no obstante, la norma del Reglamento no pierde su naturaleza subsidiaria de complemento, pese a estas exclusiones particulares, cuando la aclaración prevista por el Poder Ejecutivo cumpla con los criterios de colaboración; es decir, respete el contenido implícito, responda a los valores constitucionales y fines técnicos del impuesto, sea un complemento indispensable y tenga naturaleza excepcional.

Una modificación de la hipótesis a través del reglamento se produce cuando la supuesta norma aclaratoria excluye ingresos gravados sin respetar el contenido implícito, no busca preservar fines constitucionales o técnicos y tampoco se entiende como un complemento indispensable.

### III. CONCLUSIONES

- a. La materia tributaria se encuentra sujeta a la reserva de ley. Esta garantía busca que los elementos centrales del tributo se discutan en un foro público donde pueden participar los partidos políticos que representan a la sociedad, así como cualquier ciudadano, empresa o gremio con interés en el tema.
- b. Los elementos esenciales del tributo deben aprobarse por una norma con rango de ley. El Reglamento no puede modificar los elementos esenciales como el aspecto material de la hipótesis de incidencia. En caso el Poder Ejecutivo modifique el aspecto material de la hipótesis a través de una norma reglamentaria, se vulneraría el principio de reserva de ley.
- c. Cuando el Reglamento establece el desarrollo de un enunciado legal se pueden excluir ciertos conceptos que sí se encontrarían previstos por la ley; sin embargo, la intervención reglamentaria será legítima cuando se respeten los parámetros de colaboración: el Poder Ejecutivo debe intervenir por motivos técnicos y para la aclaración de conceptos jurídicos, garantizar la aplicación de los principios constitucionales y los derechos fundamentales. La intervención debe calificar como un complemento indispensable y el desarrollo del Reglamento debe desprenderse del contenido implícito de la ley.

### IV. REFERENCIAS

#### Libros y artículos en revistas

ANDRÉS, EVA

(2013) Relaciones entre «Reglamento» y «Ley» en materia tributaria. Madrid: Marcial Pons.

BÁEZ, ANDRÉS

(2009) «Fundamento y ámbito de la reserva de ley en materia tributaria. Algunas reflexiones críticas al hilo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español». Crónica Tributaria, N.º 133.

RUBIO, MARCIAL

(2017) La interpretación de la constitución según el Tribunal Constitucional. Tercera edición. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

RUBIO, MARCIAL y ARCE, ELMER

(2017) Teoría esencial del ordenamiento jurídico peruano. . Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

TAFUR, EMILIO

(2018) La potestad reglamentaria en el ordenamiento jurídico peruano. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

TARELLO, GIOVANNI

(2018) La interpretación de la ley. Traducción de Diego Dei Veicci. Milan: Palestra Editores (traducción). Segunda edición.

VILLEGAS, HECTOR

(2003) Curso de finanzas, derecho financiero y tributario. Novena edición actualizada y ampliada. Buenos Aires: Editorial Astrea.

### **Tribunal Constitucional**

Expediente del Tribunal Constitucional N.º 2762-2002-AA/TC

Expediente del Tribunal Constitucional N.º 0001/0003-2003-AI/TC

Expediente del Tribunal Constitucional N.º 0042-2004-AI/TC

Expediente del Tribunal Constitucional N.º 00016-2007-PI/TC.

### **Tribunal Fiscal**

Resolución del Tribunal Fiscal N.º 01942-1-2015



Sección II

# NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

Libros recientes editados por el Fondo Editorial del Congreso de la República durante los últimos ocho meses

Revista Cuadernos Parlamentarios, especializada del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios

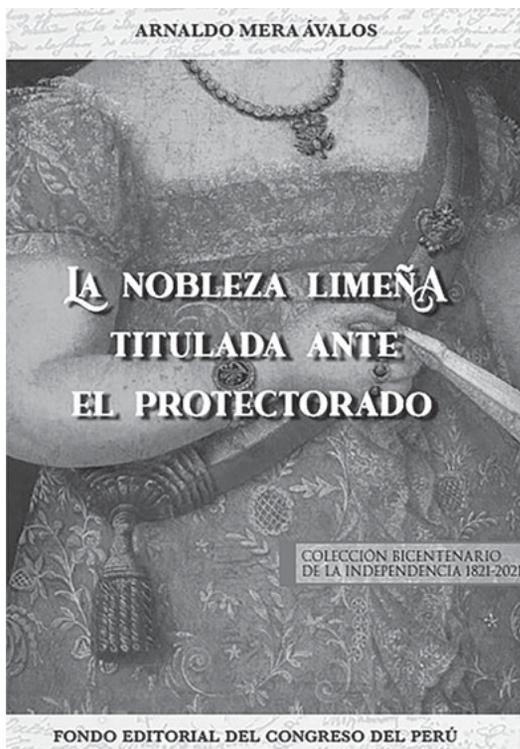


# FONDO EDITORIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**E**l Fondo Editorial del Congreso del Perú es un órgano de apoyo dependiente de la Oficialía Mayor y tiene por finalidad coordinar, organizar y ejecutar los lineamientos y estrategias orientadas a la edición, promoción y difusión de publicaciones -libros y revistas memorias- así como el desarrollo de la cultura y la labor legislativa de la Organización Parlamentaria.

El Fondo Editorial del Congreso del Perú publica libros relacionados con la historia, la identidad y el escenario social y político del país. Bajo esa óptica ofrece, además, trabajos clásicos del pensamiento peruano y difunde estudios sobre la realidad nacional.

En setiembre de 1997 la lingüista -y entonces congresista- Martha Hildebrandt, formó el Grupo de Trabajo en Cultura, que luego de sus primeras publicaciones se convirtió en el Fondo Editorial del Congreso del Perú. La doctora Hildebrandt ocupó la presidencia del Consejo Editorial hasta el año 2011. Actualmente, el Fondo Editorial del Congreso está a cargo de la Primera Vicepresidencia del Congreso de la República.



## LA NOBLEZA LIMEÑA TITULADA ANTE EL PROTECTORADO

Arnaldo Mera Ávalos  
2022

Desde hace varios años, conforme se acercaba el Bicentenario de la Independencia, el Fondo Editorial del Congreso del Perú ha ido publicando libros que abordan temas desde diversas perspectivas. "La Nobleza Limeña Titulada Ante el Protectorado", colección de artículos del historiador Arnaldo Mera Ávalos, se concentra en el punto de vista de uno de los grupos sociales protagonistas y en los meses inmediatos a la declaración de la Independencia, cuando se sustituyó al orden virreinal por un régimen político transitorio. Los peruanos barajábamos diversos proyectos de nación que fueron modificados de acuerdo con las realidades de la guerra y las convicciones ideológicas de los actores implicados.

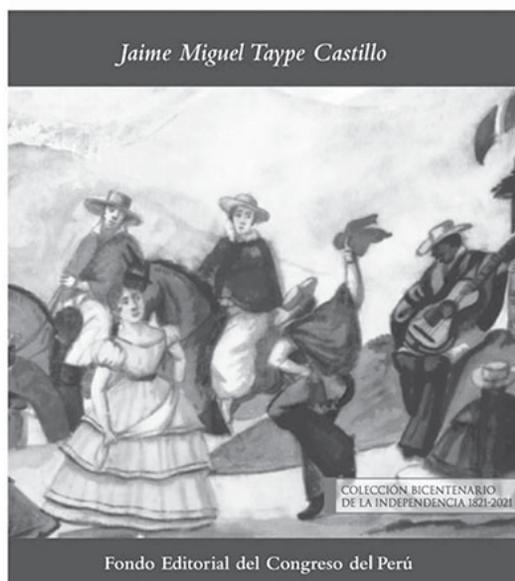
## INDEPENDENCIA DEL PERÚ: LA HISTORIA DETRÁS DE LA HISTORIA

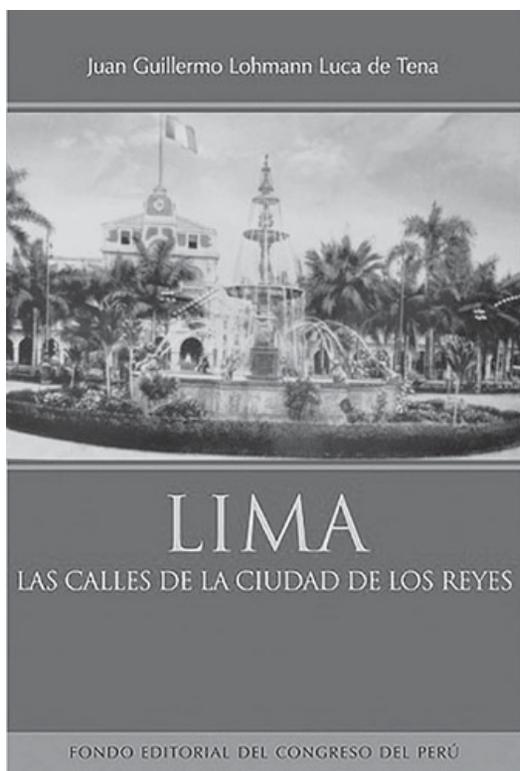
Jaime Taype  
2021

Independencia del Perú: La Historia Detrás De La Historia, es una colección de artículos que aborda algunos episodios de un período histórico del que quizás solo conocemos el lado más solemne. San Martín y Bolívar dejan así de ser estatuas mirando al horizonte para humanizarse y mostrarnos facetas sorprendentes, íntimas y contradictorias. En sus quince capítulos desfilan los grandes próceres; las anónimas figuras de los afroperuanos, los indígenas, los criollos; los religiosos, cuyas acciones a veces les costaron la vida, e incluso algunos extranjeros que sintieron el llamado de nuestra patria y la defendieron con valor. También es protagonista la mujer peruana, que no dudó en apoyar a las fuerzas independentistas, incluso a costa de torturas y muerte. El Fondo Editorial del Congreso del Perú se enorgullece en publicar, como parte de su Colección Bicentenario, la presente obra de Jaime Taype Castillo, porque, tal como reza aquella frase a varios atribuida, "no se puede amar lo que no se conoce, ni defender lo que no se ama".

## INDEPENDENCIA DEL PERÚ: LA HISTORIA DETRÁS DE LA HISTORIA

Jaime Miguel Taype Castillo





## LIMA. LAS CALLES DE LA CIUDAD DE LOS REYES

Juan Guillermo Lohmann  
2022

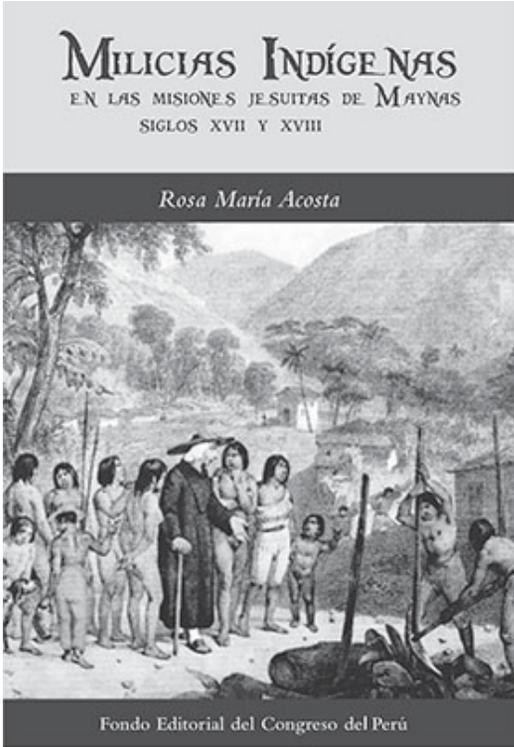
Las calles no solamente son un espacio físico para transitar de un lugar a otro. Terminan siendo, también, parte del recorrido vital de los vecinos y habitantes. A la postre, parte de su memoria, de su nostalgia, del reencuentro cuando se vuelve después de la ausencia prolongada. El libro de Juan Guillermo Lohmann Luca de Tena nos enseña mucho sobre las calles de ese centro que fue Lima y que en sus días era, ni más ni menos, que el eje político, religioso, económico y social de toda Sudamérica hispana. Al texto de Lohmann se suman imágenes que nos permiten conocer lo bonito y lo feo de la ciudad en otros tiempos. Hay magníficas e insospechadas fotografías del archivo del señor Vladimir Velásquez que añaden color vital a la pulida prosa del autor.

## MUJERES DE QALLWA. SABERES DEL ARTE TEXTIL DE SAN MIGUEL DE PALLAQUES (CAJAMARCA)

Haydée Quiroz Malca  
2021

Mujeres de Qallwa, es el resultado de una investigación de varios años realizada en la provincia de San Miguel, Cajamarca, cuyas protagonistas son las artesanas del telar de cintura, conocido como qallwa. El libro entrelaza los hilos de la arqueología, la historia, la lingüística y la etnografía para presentarnos un complejo proceso de esta región norteña. En el recorrido, su autora, Haydée Quiroz Malca, muestra gran conocimiento del territorio, de la diversidad de sustratos lingüísticos, de las fuentes históricas y de los saberes ancestrales de las tejedoras, quienes mantienen sus tradiciones desde el periodo preincaico.





## MILICIAS INDÍGENAS EN LAS MISIONES JESUITAS DE MAYNAS. SIGLOS XVII Y XVIII

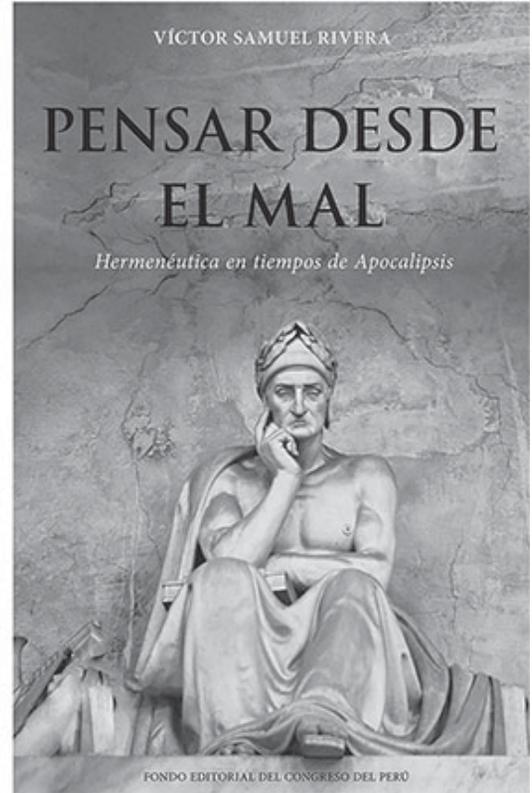
Cristina Gutiérrez  
2021

En este libro, "Milicias indígenas en las misiones de Maynas durante los siglos XVII y XVIII", la historiadora Rosa María Acosta rescata la labor de los miembros de la Compañía de Jesús, (la conocida orden jesuita), en la costa, los Andes y la Amazonía del Perú, pero sobre todo en la provincia de Maynas.

## PENSAR DESDE EL MAL. HERMENÉUTICA EN TIEMPOS DE APOCALIPSIS

Víctor Samuel Rivera  
2021

La presente publicación de Víctor Samuel Rivera reúne diez ensayos, escritos entre 2014 y 2017, cuyo foco son las democracias capitalistas liberales, según las llama el autor. Estamos, por consiguiente, ante un trabajo decididamente actual que nos coloca frente a dos evidencias. La primera que el objeto de estudio ofrece retos singulares, pues se trata de reflexionar acerca del flujo histórico que enmarca nuestras condiciones de saber y fija nuestros horizontes de sentido. La segunda sería que Rivera, al acometer la indagación de un presente vivo, se ha lanzado a articular ideas de primera mano. Nos encontramos, así, ante una apuesta del pensar, justamente aquello que se le pide, en su grado máximo, a la filosofía.





## Sección III

# MISCELÁNEAS

Actividades académicas realizadas por el Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios

Revista Cuadernos Parlamentarios, especializada del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios



**Palabras de bienvenida a cargo de la jefe del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios (CECP), Marisol Espinoza Cruz, durante el seminario "Cobertura Periodística de los procedimientos Parlamentarios".**



**Mg. José Villena Changanqui, expositor**



**Foto grupal de expositores y participantes del seminario "Cobertura Periodística de los Procedimientos Parlamentarios".**



El seminario “Cobertura Periodística de los Procedimientos Parlamentarios” tuvo una gran acogida e interés por los participantes, que llenaron el hemiciclo “Raúl Porras Barrenechea”.



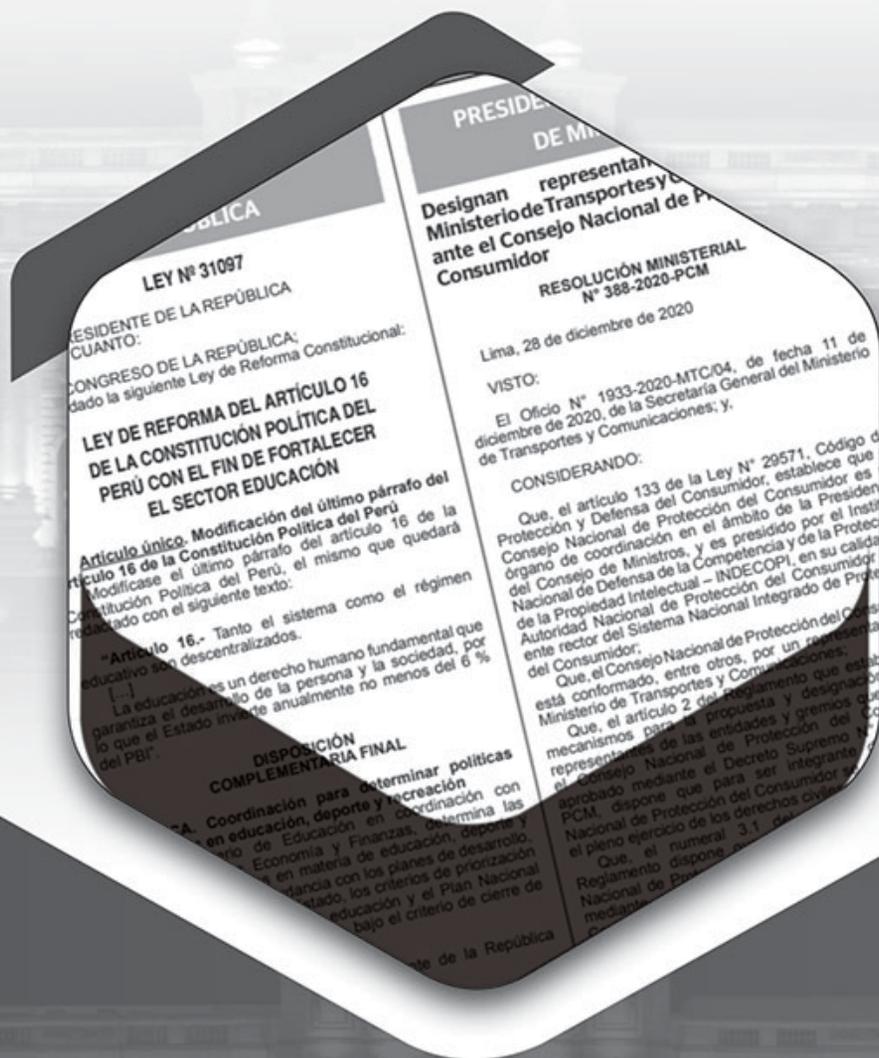
Lic. Eduardo Lindo Collantes,  
moderador



Lic. Marlene Alburquerque Núñez,  
jefe de Comunicaciones



Exposición “Narrativas periodísticas de los Procedimientos parlamentarios”, del jefe del Área de Despacho Parlamentarios, José Villena Changanqui, dentro del seminario “Cobertura Periodística de los Procedimientos Parlamentarios”



## Sección IV

# LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS

Desde el 27 de julio al 30 de setiembre de 2022

## NORMAS PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL EL PERUANO

Período Anual de Sesiones 2022-2023  
(Del 27 de julio al 18 de octubre de 2022)

Normas Publicadas	Congreso	Ejecutivo	Otros (*)	Total	Porcentaje
Leyes	10	3		13	65.00%
Resoluciones Legislativas		6		6	30.00%
Resoluciones Legislativas del Congreso	1			1	5.00%
<b>Total Normas Publicadas</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>20</b>	<b>100.00%</b>

(\*) Otros agrupa al Poder Judicial, a los órganos autónomos que tienen derecho a iniciativa legislativa en la formación de leyes, así como a la iniciativa ciudadana.

Nota: En el caso de las normas aprobadas se ha tomado en cuenta sólo al autor de la iniciativa legislativa de mayor antigüedad.

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

Elaboración: Área de Estadística

## PERÍODO PARLAMENTARIO 2021-2026

Período Anual de Sesiones 2022-2023  
(Del 27 de julio al 18 de octubre de 2022)

### LEYES PUBLICADAS

N.	Ley	Título	Proponente	Fecha de Publicación	Comisión	Última votación	Promulgada
1	LEY N° 31538	Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de los gastos asociados a la emergencia sanitaria producida por la COVID-19, la reactivación económica, y otros gastos de las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, y dicta otras medidas.	Poder Ejecutivo	30/07/2022	Presupuesto	Exonerado de 2da. Votación	Poder Ejecutivo
2	LEY N° 31539	Ley que autoriza, excepcionalmente y por única vez, en el marco de la Emergencia Sanitaria, el cambio de Contrato CAS-COVID a Contrato CAS al Personal Asistencial en el Sector Salud.	Congreso	31/07/2022	(Exonerado de dictamen de Comisión)	Insistencia	Congreso
3	LEY N° 31569	Ley que otorga el grado inmediato superior al personal de la Policía Nacional del Perú, en situación de actividad y que haya sido asimilado en el grado de Teniente S.PNP en los años 1994, 1995 y 1996, comprendido en la Resolución Suprema 0504-94-IN/PNP, Resolución Suprema 1172-95-IN/PNP Y Resolución Suprema 0848-96-IN/PNP.	Congreso	2/09/2022	Defensa Nacional	Insistencia	Congreso
4	LEY N° 31570	Ley que modifica los Artículos 8 y 18 del Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.	Congreso	9/09/2022	(Exonerado de dictamen de Comisión)	Insistencia	Congreso

N.	Ley	Título	Proponente	Fecha de Publicación	Comisión	Última votación	Promulgada
5	LEY Nº 31571	Ley que asegura y promueve la ejecución y culminación de las obras del Proyecto Chavimochic y afianza el desarrollo de la frontera hídrica.	Poder Ejecutivo	10/09/2022	(Exonerado de dictamen de Comisión)	Exonerado de 2da. Votación	Poder Ejecutivo
6	LEY Nº 31572	Ley del Trabajo	Congreso	11/09/2022	Ciencia	Insistencia	Congreso
7	LEY Nº 31573	Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la organización e implementación de los Juegos Bolivarianos del Bicentenario 2024, en el marco de las celebraciones por el Bicentenario de la Batalla de Ayacucho.	Congreso	14/09/2022	Educación	1ra y 2da Votación	Poder Ejecutivo
8	LEY Nº 31576	Ley que incorpora dentro de los alcances de la Ley 30876, a los oficiales de servicio de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad y retiro, egresados de la ESELACPNP, comprendidos en la Resolución Ministerial 697-2018-IN.	Congreso	22/09/2022	Defensa Nacional	Insistencia	Congreso
9	LEY Nº 31577	Ley que regula la numeración y publicación de las leyes, resoluciones legislativas y resoluciones legislativas del Congreso	Congreso	22/09/2022	(Exonerado de dictamen de Comisión)	Insistencia	Congreso
10	LEY Nº 31578	Ley que promueve la reactivación económica a través de compras públicas de las MYPE manufactureras nacionales.	Congreso	28/09/2022	(Exonerado de 2da. Votación)	Insistencia	Poder Ejecutivo
11	LEY Nº 31579	Ley que dicta medidas para gestionar las inversiones y otras actividades en el marco de la preparación y desarrollo de la "Copa Mundial de Fútbol Sub-17 - Perú 2023".	Poder Ejecutivo	29/09/2022	Presupuesto	No requiere 2da. Votación	Poder Ejecutivo
12	LEY Nº 31583	Ley que modifica diversos artículos del Nuevo Código Procesal Constitucional, Ley 31307, con la finalidad de asegurar el correcto ejercicio de los procesos constitucionales.	Congreso	5/10/2022	Constitución	Insistencia	Congreso
13	LEY Nº 31584	Ley que precisa el alcance del artículo 1 de la Ley 28965, Ley de Promoción para la Extracción de Recursos Hidrobiológicos Altamente Migratorios.	Congreso	9/10/2022	Economía	1ra y 2da Votación	Poder Ejecutivo

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

**PERÍODO PARLAMENTARIO 2021-2026**  
 Período Anual de Sesiones 2022-2023  
 (Del 27 de julio al 18 de octubre de 2022)  
**RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS**

N.	Resolución Legislativa	Título	Proponente	Fecha de Publicación
1	Resolución Legislativa 31548	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de personal militar extranjero con armas de guerra al territorio de la República del Perú	Poder Ejecutivo	9/08/2022
2	Resolución Legislativa 31574	Resolución Legislativa que autoriza al señor Presidente de la República para salir del territorio nacional del 18 al 22 de setiembre de 2022.	Poder Ejecutivo	17/09/2022
3	Resolución Legislativa 31575	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	17/09/2022
4	Resolución Legislativa 31580	Resolución Legislativa que aprueba la Convención para Homologar el Tratamiento Impositivo previsto en los Convenios para evitar la Doble Imposición suscritos entre los Estados Parte del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.	Poder Ejecutivo	5/10/2022
5	Resolución Legislativa 31581	Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo Administrativo para la aplicación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social entre la República del Perú y la República de Colombia.	Poder Ejecutivo	5/10/2022
6	Resolución Legislativa 31582	Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo entre la República del Perú y el Reino de España para el intercambio y protección recíproca de información clasificada en el ámbito de la defensa.	Poder Ejecutivo	5/10/2022

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

**PERÍODO PARLAMENTARIO 2021-2026**  
 Período Anual de Sesiones 2022-2023  
 (Del 27 de julio al 18 de octubre de 2022)  
**RESOLUCIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO PUBLICADAS**

N.	Resolución Legislativa del Congreso Publicadas	Título	Proponente	Fecha de Publicación
1	Resolución Legislativa del Congreso 001-2022-2023-CR	Resolución Legislativa del Congreso con la que se impone al congresista Freddy Ronald Díaz Monago la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes por ciento veinte días de legislatura.	Congreso	9/09/2022

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

## ANEXO: Período 2021-2022

### Leyes publicadas en el Período Anual de Sesiones 2022-2023 Que fueron aprobadas en el Período Anual de Sesiones 2021-2022 LEYES PUBLICADAS

N.	Ley	Título	Proponente	Fecha de Publicación	Comisión	Última votación	Promulgada
1	LEY Nº 31531	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la rehabilitación de la vía férrea Hidroeléctrica de Machupicchu-Quillabamba en el departamento del Cusco.	Congreso	27/07/2022	Transportes	Insistencia	Congreso
2	LEY Nº 31532	Ley de alivio financiero para los pequeños productores agropecuarios afectados por la emergencia en el sector agrario.	Congreso	27/07/2022	Agraria	Exonerado 2da. Votación	Congreso
3	LEY Nº 31533	Ley que promueve el empleo de jóvenes técnicos y profesionales en el sector público.	Congreso	27/07/2022	Trabajo	Insistencia	Congreso
4	LEY Nº 31534	Ley que modifica la Ley 27585, Ley de simplificación administrativa de las solicitudes de pensión del Sistema Nacional de Pensiones, regulado por el Decreto Ley 19990.	Congreso	27/07/2022	Trabajo	Insistencia	Congreso
5	LEY Nº 31535	Ley que modifica la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, a fin de incorporar la causal de afectación de actividades productivas o de abastecimiento por crisis sanitarias, aplicable a las micro y pequeñas empresas (MYPE).	Congreso	28/07/2022	Economía	Exonerado 2da. Votación	Poder Ejecutivo
6	LEY Nº 31536	Ley que modifica la Ley 31436, Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos de las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, y dicta otras medidas, para incorporar al personal de salud contratado bajo el Régimen del Decreto Legislativo 276 del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses del Ministerio Público en los alcances del artículo 6 de la referida Ley.	Congreso	28/07/2022	Presupuesto	No requiere 2da. Votación	Poder Ejecutivo
7	LEY Nº 31537	Ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de mejorar la protección mínima del contrato de consumo.	Congreso	28/07/2022	Defensa del Consumidor	Exonerado 2da. Votación	Poder Ejecutivo
8	LEY Nº 31540	Ley que establece el 12 de abril de cada año como el Día Nacional de la Promoción y la Protección Bucal Infantil y declara de interés nacional y necesidad pública la formulación y ejecución de la Política Nacional de Salud Bucal.	Congreso	4/08/2022	Salud	Exonerado 2da. Votación	Poder Ejecutivo
9	LEY Nº 31541	Ley que dispone la adecuación a las reglas macrofiscales para el Sector Público No Financiero, al contexto de reactivación de la economía.	Poder Ejecutivo	4/08/2022	Economía	Exonerado 2da. Votación	Poder Ejecutivo

N.	Ley	Título	Proponente	Fecha de Publicación	Comisión	Última votación	Promulgada
10	LEY N° 31542	Ley que modifica el Artículo 84 de la Ley 30220, Ley Universitaria, para eliminar el límite de edad máxima para el ejercicio de la docencia universitaria.	Congreso	4/08/2022	Educación	1ra y 2da. Votación	Poder Ejecutivo
11	LEY N° 31543	Ley que modifica el Artículo 20 de la Ley 27688, Ley de Zona Franca y Comercial de Tacna.	Congreso	4/08/2022	Economía	Exonerado de 2da. Votación	Congreso
12	LEY N° 31544	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación, construcción e implementación del Instituto Regional de Salud del Niño, categoría III-2, en la ciudad de Arequipa.	Congreso	5/08/2022	Salud	Exonerado de 2da. Votación	Poder Ejecutivo
13	LEY N° 31545	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación, construcción e implementación del Hospital de categoría III-1 denominado Miguel Grau Seminario, en el distrito de Piura, provincia y departamento de Piura.	Congreso	5/08/2022	Salud	1ra y 2da. Votación	Poder Ejecutivo
14	LEY N° 31546	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la modernización de la infraestructura y el equipamiento del Instituto Nacional de Salud del Niño, categoría III2, ubicado en el distrito de Breña, Lima.	Congreso	5/08/2022	Salud	Exonerado de 2da. Votación	Poder Ejecutivo
15	LEY N° 31547	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la priorización en la ejecución de proyectos de inversión para el afianzamiento hídrico de las cuencas y subcuencas ubicadas en la Cordillera Negra, en la región Áncash.	Congreso	5/08/2022	Agraria	Exonerado de 2da. Votación	Poder Ejecutivo
16	LEY N° 31549	Ley que modifica la Ley 31125, Ley que declara en emergencia el sistema nacional de salud y regula su proceso de reforma.	Congreso	9/08/2022	Trabajo	Exonerado de 2da. Votación	Poder Ejecutivo
17	LEY N° 31550	Ley que establece normas para la jubilación de los trabajadores de construcción civil.	Congreso	10/08/2022	Trabajo	Exonerado de 2da. Votación	Poder Ejecutivo
18	LEY N° 31551	Ley que declara de interés nacional la reactivación y el destrabe del Proyecto Especial Chavimochic, en el departamento de La Libertad.	Congreso	10/08/2022	(Exonerado de dictamen de Comisión)	Exonerado de 2da. Votación	Poder Ejecutivo
19	LEY N° 31552	Ley que modifica la fórmula de cálculo de la compensación por tiempo de servicios (CTS) de los docentes contratados, auxiliares de educación nombrados y contratados de las instituciones educativas públicas, establecidos en las Leyes 31278 y 30493.	Congreso	11/08/2022	Presupuesto	Exonerado de 2da. Votación	Congreso
20	LEY N° 31553	Ley de Reasignación gradual y progresiva de los profesionales de la salud y personal técnico y auxiliar asistencial del Ministerio de Salud, sus organismos públicos, GERESAS y DIRESAS de los Gobiernos Regionales y otras entidades comprendidos en el Decreto Legislativo 1153.	Congreso	11/08/2022	Salud	Exonerado de 2da. Votación	Congreso

N.	Ley	Título	Proponente	Fecha de Publicación	Comisión	Última votación	Promulgada
21	LEY Nº 31554	Ley que modifica la Ley 27470, Ley que establece normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de Leche, a fin de mejorar la focalización, la cobertura del Programa y los mecanismos de control.	Congreso	11/08/2022	Inclusión Social	Exonerado de 2da. Votación	Congreso
22	LEY Nº 31555	Ley que declara de interés nacional la creación, construcción e implementación del Parque Científico Tecnológico de Piura, en el departamento de Piura.	Congreso	12/08/2022	Ciencia	Exonerado de 2da. Votación	Poder Ejecutivo
23	LEY Nº 31556	Ley que promueve medidas de reactivación económica de micro y pequeñas empresas de los rubros de restaurantes, hoteles y alojamientos turísticos.	Congreso	12/08/2022	Economía	Exonerado de 2da. Votación	Poder Ejecutivo
24	LEY Nº 31557	Ley que regula la explotación de los juegos a distancia y apuestas deportivas a distancia.	Congreso	13/08/2022	Economía	Exonerado de 2da. Votación	Poder Ejecutivo
25	LEY Nº 31558	Ley que otorga un grado inmediato superior al personal de oficiales de servicio PNP, en situación de actividad, comprendido en el Decreto Supremo 010-2005-IN, incorporan a profesionales en Laboratorio Clínico y Enfermería a la Categoría de Oficiales de Servicios en el grado de Teniente PNP.	Congreso	13/08/2022	Defensa Nacional	Exonerado de 2da. Votación	Poder Ejecutivo
26	LEY Nº 31559	Ley que crea el registro para el control de contratos de consultoría en el Estado	Congreso	13/08/2022	Fiscalización	Exonerado de 2da. Votación	Poder Ejecutivo
27	LEY Nº 31560	Ley que otorga funciones compartidas a los gobiernos locales en los procesos de formalización de la Propiedad Informal.	Congreso	13/08/2022	Descentralización	1ra y 2da. Votación	Congreso
28	LEY Nº 31561	Ley de prevención del cáncer en las mujeres y del fortalecimiento de la atención especializada oncológica.	Congreso	16/08/2022	Salud	Exonerado de 2da. Votación	Poder Ejecutivo
29	LEY Nº 31562	Ley que crea la Universidad Nacional Tecnológica de Frontera San Ignacio de Loyola de Cajamarca.	Congreso	16/08/2022	Educación	Exonerado de 2da. Votación	Congreso
30	LEY Nº 31563	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de la Universidad Nacional Mariano Melgar de Arequipa.	Congreso	17/08/2022	Educación	Exonerado de 2da. Votación	Congreso
31	LEY Nº 31564	Ley de prevención y mitigación del conflicto de intereses en el acceso y salida de personal del servicio público.	Congreso	17/08/2022	Descentralización	Exonerado de 2da. Votación	Poder Ejecutivo
32	LEY Nº 31565	Ley que reconoce el derecho de conocer los indicadores de contaminación por metales pesados u otras sustancias químicas y los niveles de afectación de los ciudadanos y que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción, implementación y funcionamiento del hospital de desintoxicación de Nivel II-E y del laboratorio toxicológico especializado en el departamento de Pasco, provincia de Oxapampa, distrito de Villa Rica; y, en otros departamentos, en modo progresivo, a nivel nacional.	Congreso	17/08/2022	Salud	Exonerado de 2da. Votación	Congreso

<b>N.</b>	<b>Ley</b>	<b>Título</b>	<b>Proponente</b>	<b>Fecha de Publicación</b>	<b>Comisión</b>	<b>Última votación</b>	<b>Promulgada</b>
33	LEY Nº 31566	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de la Universidad Nacional Intercultural Amazónica de Sandia y de la Universidad Nacional Intercultural Aymara en Puno.	Congreso	19/08/2022	Educación	Exonerado de 2da. Votación	Congreso
34	LEY Nº 31567	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de distritos en los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Loreto, Piura, Huánuco, Lambayeque, Amazonas, Cusco, Cajamarca, Lima, Junín y la Libertad.	Congreso	23/08/2022	Descen- tralización	Exonerado de 2da. Votación	Congreso
35	LEY Nº 31568	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de la provincia de Colcabamba en el departamento de Huancavelica.	Congreso	23/08/2022	Descen- tralización	Exonerado de 2da. Votación	Congreso

Fuentes: (1) Sistema de Proyectos de Ley del Área de Trámite y Digitalización de Documentos (2) Boletín de Normas Legales del Diario Oficial "El Peruano"  
 Elaboración: Área de Estadística  
 (Actualizado al 23 de agosto de 2022)

Imprenta del Congreso de la República  
Diciembre, 2022



**Dirección:**

Av. Abancay 251 Of. 204  
Edificio Complejo Legislativo  
Cercado de Lima. Lima 1.

**Teléfono:**

(511) 311 - 7777  
Anexos 7688, 5252 y 5253

