



**CENTRO DE CAPACITACIÓN
Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS**



CUADERNOS PARLAMENTARIOS #23

Revista especializada del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios

CUADERNOS PARLAMENTARIOS #23

REVISTA ESPECIALIZADA DEL CENTRO DE
CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

CUADERNOS PARLAMENTARIOS

REVISTA ESPECIALIZADA DEL CENTRO DE CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS
PARLAMENTARIOS (CCEP) DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Número 23, diciembre, 2019

COMITÉ DE REDACCIÓN

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

José Oviedo Palomino, especialista parlamentario del Departamento de Comisiones
Groffer Rengifo Arévalo, especialista del Departamento de Redacción del Diario de los Debates

COORDINADOR

Lic. Samuel Abad Párraga, profesional del Servicio Parlamentario

JEFA DEL CENTRO DE CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Ana Patiño Urco

EDICIÓN

Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios

FOTO DE CARÁTULA

Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios

DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN

Silvia Vásquez Trujillo, diseñadora de la Imprenta del Congreso de la República
Jr. Junín 330 – Lima
Diciembre, 2019

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

CENTRO DE CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

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

CONTENIDO

- 7** **PRESENTACIÓN**
- 9** **RESUMEN EJECUTIVO**
- 11** **SECCIÓN I**
ARTÍCULOS
- 13** LA CONSTITUCIÓN Y LA
PROBLEMÁTICA DE SU REFORMA:
LA DEFENSA DE LOS VALORES
DEMOCRÁTICOS
Natale Amprimo Plá
Abogado, expresidente del Congreso
de la República y expresidente de la
Comisión de Constitución del mismo
poder del Estado
- 25** REFORMAR QUÉ ESTADO PARA QUÉ
PERÚ
Pablo Roca
Politólogo por la Pontificia Universidad
Católica del Perú con especialización
en Políticas Públicas, y diplomado en
Programa de Gobernabilidad.

Katherine Zegarra
Politóloga por la Pontificia Universidad
Católica del Perú. Diplomada
en Comunicación Política por la
Universidad ESAN
- 37** CONSTRUYENDO ESTADOS
ABIERTOS: UNA PERSPECTIVA
GENERAL SOBRE LA CONSOLIDACIÓN
DE PARLAMENTOS ABIERTOS EN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Natalí Casanova
Magíster en derecho y docente
universitaria
- 59** LA POTESTAD DEL PODER
EJECUTIVO PARA LA «REGULACIÓN»
DE LAS TASAS
Hugo Arbieto Alfaro
Bachiller en Derecho por la PUCP,
con estudios en la Universidad
Complutense de Madrid
- 79** **SECCIÓN II**
PARLAMENTO: CAMINO AL
BICENTENARIO
- 81** EL MOVIMIENTO
CONSTITUCIONALISTA DEL CUSCO
DE 1812
Margareth Najarro
Historiadora, académica y docente
universitaria
- 99** **SECCIÓN III**
NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS
- 105** **SECCIÓN IV**
MISCELÁNEAS
- 111** **SECCIÓN V**
LEYES Y RESOLUCIONES
LEGISLATIVAS PUBLICADAS
Del 27 de julio al 30 de setiembre
de 2019

PRESENTACIÓN

En el último trimestre de 2019, la revista *Cuadernos Parlamentarios* se complace en presentar su vigésima tercera edición, tanto en formato digital como en versión impresa. Esta nueva publicación significa el renovado compromiso del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios por poner al alcance de sus lectores un conjunto de artículos que tienen el propósito de difundir opiniones acerca del Congreso de la República y de temas afines al quehacer legislativo.

Es así que en este número, el doctor Natale Amprimo Plá, abogado y excongresista de la República, en la sección de artículos, nos presenta uno titulado «La Constitución y la problemática de su reforma: la defensa de los valores democráticos». El exlegislador fundamenta por qué la reforma impulsada por el Ejecutivo, que recorta el mandato del presidente y de los congresistas de la República, vulneraría el principio de separación de poderes, sería inconstitucional y transgresora de preceptos y normativa constitucional específica.

Asimismo, contamos con el aporte de los jóvenes politólogos Katherine Zegarra y Pablo Roca, especialistas en comunicación política y gobernabilidad, respectivamente. Se trata de profesionales por la Pontificia Universidad Católica del Perú y su trabajo se denomina «Reformar qué Estado para qué Perú», que es una reflexión sobre el proceso de redefinición del Estado en América Latina y en el Perú.

De igual forma, Natalí Casanova, politóloga y responsable del programa Parlamento Abierto – ParlAmericas, nos alcanza el interesante artículo «Construyendo estados abiertos: una perspectiva general sobre la consolidación de parlamentos abiertos en América Latina y el Caribe». La autora se refiere a la crisis de representación del sistema político y la democracia; además, aborda cómo esta situación da lugar a un contexto en el que la ciudadanía exige espacios para su participación e involucramiento más activo en asuntos de gobierno.

También tenemos el artículo «La potestad del Ejecutivo para la 'regulación' de las tasas», escrito por el especialista en tributación Hugo Arbieta Alfaro, quien es egresado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. El autor analiza la potestad tributaria del Poder Ejecutivo y del Congreso para crear, modificar y derogar las tasas. Igualmente, precisa que el principio de legalidad no señala que el Congreso es el único poder con potestad tributaria, agregando, además, que esta potestad la tienen los gobiernos regionales, gobiernos locales y el Poder Ejecutivo en caso de delegación de facultades.

En la sección Parlamento: Camino al Bicentenario, publicamos el artículo «El movimiento constitucionalista del Cusco de 1812», aporte realizado por la académica Margareth Najarro Espinoza, licenciada en historia por la Universidad San Antonio Abad del Cusco y con estudios de postgrado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Una interesante narración que trata de la pugna entre las autoridades hispanas y la sociedad cusqueña, especialmente de criollos y mestizos, durante el siglo ^{xix}, en un contexto exacerbado por la lucha entre el constitucionalismo y el absolutismo español.

En Novedades Bibliográficas, como es costumbre, el Fondo Editorial del Congreso informa de los últimos libros editados por el Congreso de la República.

Para terminar, se publica el cuadro de las leyes y resoluciones legislativas publicadas en el diario oficial *El Peruano* correspondientes al período del 27 de julio al 30 de setiembre de 2019.

Ana Patiño Urco
Jefa del Centro de Capacitación y
Estudios Parlamentarios del
Congreso de la República

RESUMEN EJECUTIVO

DE LA SECCIÓN «ARTÍCULOS»

Título: «La Constitución y la problemática de su reforma: la defensa de los valores democráticos» (pág. 13)

Autor: abogado Natale Amprimo Plá, expresidente del Congreso de la República y expresidente de la Comisión de Constitución del mismo poder del Estado.

El autor aborda la supremacía constitucional, a la que considera la esencia del Estado constitucional de derecho. Asimismo, sostiene que los procedimientos para la reforma de la carta magna deben respetar cuidadosamente no solo requisitos formales, sino también principios y valores que sustentan dicho cambio (requisitos sustantivos). En esa línea, agrega que la reforma constitucional, en un Estado democrático, es un último recurso ante la imposibilidad de conseguir, por vía interpretativa, el acoplamiento entre la norma y la realidad histórica. Para el Dr. Amprimo, la reforma impulsada por el Ejecutivo, que recorta el mandato del presidente y de los congresistas de la República, vulnera el principio de separación de poderes, resultaría inconstitucional y sería transgresora de principios y la normativa específica contemplada en la propia Constitución.

Título: «Reformar qué Estado para qué PERÚ» (pág. 25)

Autores: Pablo Roca, politólogo, especialista en políticas públicas y gobernabilidad.

Katherine Zegarra, politóloga y especialista en comunicación política.

Se trata de una reflexión sobre la redefinición del Estado en América Latina y el Perú, de los condicionantes que convergen en torno a este proceso. Es una aproximación a la reforma estatal en un país con desafíos complejos como es el Perú. En una perspectiva histórica, los autores señalan que con el devenir de los procesos histórico-político-sociales se ha llegado a un Estado más pequeño, con funciones más acotadas en un contexto de neoliberalismo hegemónico y crecimiento relativo en la región. Sin embargo, advierten que ese crecimiento económico no agota la responsabilidad del Estado, sino que exige que este sea inclusivo. Un discernimiento necesario sobre la necesidad de contar con un Estado capaz de resolver problemas, que no esté marcado por la debilidad, lo que, al decir de Roca y Zegarra, deberá ser discutido por la reforma política de cara a las exigencias del Bicentenario.

Título: «Construyendo estados abiertos: una perspectiva general sobre la consolidación de parlamentos abiertos en América Latina y el Caribe» (pág. 37)

Autor: Natalí Casanova, politóloga y responsable del programa Parlamento Abierto - ParlAmericas.

Interesante apreciación acerca de la crisis de representación que afecta el sistema político y la democracia. Esto se da en un contexto en el que la ciudadanía exige espacios para su participación e involucramiento más activo en asuntos de gobierno. En el artículo también se abordan los factores que han dado lugar al surgimiento de parlamentos abiertos en el mundo y, específicamente, en América Latina y en el Caribe, espacios en los que se abren oportunidades para el aprendizaje e intercambio de buenas prácticas que orienten y faciliten las labores legislativas y de control y fiscalización.

Título: «La potestad del Ejecutivo para la 'regulación' de las tasas». (pág. 59)

Autor: Bachiller Hugo Arbieta Alfaro, especialista tributario, egresado de la PUCP.

Arbieta Alfaro entra de lleno a la discusión jurídica por descifrar si el Poder Ejecutivo tiene la potestad para crear, modificar y derogar las tasas o si solo puede regular la cuantía (tarifa) de este tributo.

Una investigación que apela a la jurisprudencia y doctrina que regula el tratamiento de los diferentes tipos de imposiciones. Su hipótesis sostiene que el Poder Ejecutivo es la entidad competente para crear, modificar y derogar sus propias tasas; aunque señala que no existe unanimidad en la doctrina ni en la jurisprudencia sobre este tema. Una investigación que no solo es un ejercicio teórico, sino que tiene una proyección social relevante pues contribuirá a mejorar el funcionamiento de la Administración Pública.

DE LA SECCIÓN «CAMINO AL BICENTENARIO»

Título: «El movimiento constitucionalista del Cusco de 1812» (pág. 81)

Autor: Margareth Najarro, historiadora, docente universitaria y académica.

Artículo que centra su atención en el movimiento constitucionalista cusqueño y que pone en relieve la agitación política local que arranca en 1809. Asimismo, considera este proceso una suerte de protoindependencia del yugo español. Se trata de un relato histórico riguroso en el uso de fuentes, que abarca personajes y entresijos de la etapa previa a la aplicación de la Constitución de 1812, y que va hasta el crucial primer Congreso Constituyente de 1822 y la aprobación de la Constitución de 1823. Es una narración que trata de la pugna entre las autoridades hispanas y la sociedad cusqueña, especialmente de criollos y mestizos, en un contexto exacerbado por la lucha entre el constitucionalismo y el absolutismo español.

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.

LA CONSTITUCIÓN Y LA PROBLEMÁTICA DE SU REFORMA: LA DEFENSA DE LOS VALORES DEMOCRÁTICOS

NATALE AMPRIMO PLÁ¹

Excongresista y socio de Amprimo, Flury, Barboza & Rodríguez Abogados



SUMARIO

I. Introducción.- II. Concordancias entre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.- III. Principios y valores como límites a la reforma constitucional.- IV. La inconstitucionalidad del proyecto de reforma presentado por el presidente Martín Vizcarra, Proyecto de Ley n.º 4637/2019-PE.- V. El procedimiento de aprobación o desaprobarción del proyecto de reforma.- VI. Conclusiones.- VII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La supremacía constitucional es la esencia del estado constitucional de derecho. La Constitución no es solo una norma jurídica, sino también un documento político que contiene los principios y valores que rigen el cuerpo social. Por ello, toda reforma de la Carta, para ser constitucional, no solo debe respetar los procedimientos establecidos para ello (requisitos formales), sino también responder a los principios y valores que la inspiran (requisitos sustantivos), a efectos de evitar su «desconstitucionalización»; esto es, su desnaturalización.

La Constitución, como universalmente se reconoce, es, ante todo, un dispositivo de control del poder. En ese sentido,

La clasificación de un sistema democrático constitucional depende de la existencia o carencia de instituciones efectivas por medio de las cuales el ejercicio del poder político esté distribuido entre los detentadores del poder, y por medio de los cuales

¹ Abogado por la Universidad de Lima. Ex primer vicepresidente del Congreso de la República y expresidente de la Comisión de Constitución, Reglamento Interno y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República. También presidió la Comisión de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

los detentadores del poder estén sometidos al control de los destinatarios del poder, constituidos en detentadores supremos del poder. (...) Con el tiempo se ha ido reconociendo que la mejor manera de alcanzar este objetivo será haciendo constar los frenos que la sociedad desea imponer a los detentadores del poder en forma de un sistema de reglas fijas —'la constitución'— destinadas a limitar el ejercicio del poder político. La constitución se convirtió así en el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder. (Loewenstein 1970: 149...)

Las normas jurídicas, por lo general, no contienen cláusulas de reforma. Sin embargo, ello no ocurre con las constituciones que sí las contemplan. Esto se motiva en la especial condición que tiene la Constitución, como ya lo señalamos es norma jurídica y política.

Al respecto, Torres del Moral precisa que la institución de la reforma constitucional debe asumirse como un instrumento de garantía de la propia Constitución que le permite su sucesiva adaptación a las nuevas realidades sin ruptura de la continuidad y de la identidad del régimen constitucional; y que, la reforma constitucional es, o debe ser, en el Estado democrático de Derecho, un último recurso ante la imposibilidad de conseguir, por vía interpretativa, el acoplamiento entre la norma y la realidad histórica, sin falsear la Constitución. (Torres del Moral 1991: 174)

En el constitucionalismo democrático moderno, como lo reconoce la doctrina más autorizada (v Fernández Segado 1992. p. 82; y a De Vega 1985: pp. 67 a 70), la reforma constitucional cumple tres funciones diferenciadas:

- a. *Como instrumento de adecuación entre la realidad jurídica y la realidad política.* Ello en razón de que la Constitución debe regular una realidad dinámica. En ese sentido, no apelar a la revisión significaría un distanciamiento suicida entre la normativa constitucional, que iría por un lado; y la vida política efectiva, que caminaría por el otro;
- b. *Como mecanismo de articulación de la continuidad jurídica del Estado.* Y ello, en razón de que esa adecuación de las normas a la realidad, operada a través de la reforma, se produce sin quebrantamiento de la continuidad jurídica; y, finalmente,
- c. *Como institución básica de garantía,* que el poder de reforma aparece como mecanismo de articulación de la comunidad jurídica del Estado frente al resto de los poderes constituidos; de forma tal que, al establecerse un procedimiento más agravado y difícil para reformar la Constitución —que el que se sigue para reformar la Constitución— se opera automáticamente la separación entre la ley constitucional y ley ordinaria y, de esta forma, la Constitución se consagra como *lex superior*.

En esta instancia, resulta importante destacar, como bien lo señala DE VEGA, que:

(...) toda Constitución se identifica con un régimen político determinado y con una fórmula política que materialmente define, y socialmente legitima, el ordenamiento legal, es claro que cualquier intento de modificación de los valores básicos que componen la fórmula política, a través del mecanismo de la reforma, implicaría no la simple sustitución de unos artículos por otros, sino la creación de un régimen político diferente y el establecimiento de un nuevo sistema constitucional. [...] lo que, como es obvio, no entra en las atribuciones y competencias jurídicas, ni en las posibilidades políticas, de ningún poder de reforma. [...] Admitido, como principio general, que los elementos esenciales que definen la fórmula política de una Constitución no pueden ser objeto de reforma constitucional, porque su modificación supondría el establecimiento

de un nuevo régimen político y la creación de un ordenamiento diferente. (De Vega 1985: 285-287)

II. CONCORDANCIAS ENTRE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Las consideraciones mencionadas han sido recogidas de forma clara y contundente por el Tribunal Constitucional (TC), órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad:

Con base a este rasgo de identidad de nuestro constitucionalismo, este Tribunal ha expresado, de manera categórica, que lo concerniente a la 'separación de poderes' y al 'régimen político' diseñado por la Constitución es un límite para su reforma por ser parte de una especie de 'núcleo duro', conformado por aquellos valores y principios básicos que dan identidad a nuestro texto constitucional. (Sentencia 0006-2018-PI/TC. Fundamento 49)

Así, pues, aunque toda Constitución se caracteriza por ser un cuerpo normativo integral, en el que cada disposición cumple un determinado rol, ciertas cláusulas asumen una función que resulta mucho más vital u omnicomprensiva que las otras. Se trata de aquellos valores materiales y principios fundamentales que dan identidad y que constituyen la esencia del texto constitucional (la primacía de la persona, la dignidad, la vida, la igualdad, el Estado de derecho, la separación de poderes, etc.). Sin ellos, la Constitución sería un texto formalmente supremo pero, en cambio, materialmente vacío de contenido. (Sentencia 0014-2002-AI. Fundamento 75.)

Los límites materiales (a la reforma constitucional) están constituidos por aquellos principios supremos del ordenamiento constitucional que no pueden ser tocados por la obra del poder reformador de la Constitución [...].

[Los] límites materiales implícitos, son aquellos principios supremos de la Constitución contenidos en la fórmula política del Estado y que no pueden ser modificados, aun cuando la Constitución no diga nada sobre la posibilidad o no de la reforma, ya que una modificación que los alcance sencillamente implicaría la 'destrucción' de la Constitución. Tales son los casos de los principios referidos a la dignidad del hombre, soberanía del pueblo, Estado democrático de derecho, forma republicana de gobierno y, en general, régimen político y forma de Estado. (Sentencia 0014-2002-AI. Fundamento 75).

La línea desarrollada por el Tribunal Constitucional es concordante con la que, *a posteriori*, asumió la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el ejercicio de su competencia sobre la interpretación de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, con motivo de su intervención en dos casos emblemáticos **Caso YATAMA Vs. Nicaragua** y el caso **Castañeda Gutman Vs. México**:

a. **Caso YATAMA vs. Nicaragua**²

En sus consideraciones la Corte señaló:

² El caso se refiere a la exclusión de la organización indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (YATAMA) de participar en las elecciones municipales del año 2000, al no contemplar en la nueva Ley Electoral, la figura de las asociaciones de suscripción popular para la participación en los procesos electorales, permitiendo únicamente la figura jurídica de partidos políticos (Sentencia de 23 de junio de 2005).

191. La Corte ha establecido que «[e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una triada», en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros.

192. Este Tribunal ha expresado que «[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte», y constituye «un 'principio' reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano». Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.

193. Los Ministros de Relaciones Exteriores de las Américas aprobaron el 11 de septiembre de 2001 durante la Asamblea Extraordinaria de la OEA la Carta Democrática Interamericana, en la cual se señala que:

[s]on elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.³

b. **Castañeda Gutman vs. México**⁴

En el análisis de la Corte se señala lo siguiente:

140. Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático. La Corte destaca la importancia que tienen los derechos políticos y recuerda que la Convención Americana, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos.

141. Los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Este Tribunal ha expresado que «[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte», y constituye «un 'principio' reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano».

142. En el sistema interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria del 11 de septiembre de 2001, durante el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. En dicho instrumento se señala que:

³ Caso *Yatama Vs. Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*), pp. 87 y 88.

⁴ El caso se refiere al impedimento del Sr. Jorge Castañeda Gutman para inscribir su candidatura a la Presidencia de México. Se le informó al señor Castañeda Gutman la imposibilidad de atender su petición, debido a que corresponde solamente a los partidos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos.

[s]on elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

143. La Corte considera que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención.⁵

III. PRINCIPIOS Y VALORES COMO LÍMITES A LA REFORMA CONSTITUCIONAL

En la historia de la humanidad se ha registrado muchas veces que la Constitución⁶ se reforma, se altera o hasta se le priva de vigencia mediante prácticas constitucionales que, como expresa Bidart Campos, (1967, p. 525) —no obstante carecer de validez— tienen vigencia. Es lo que este autor califica como «desconstitucionalización», o De Vega llama «el fraude constitucional», que no es otra cosa que:

[...] la utilización. del procedimiento de reforma para, sin romper el sistema de legalidad establecido, proceder a la creación de un nuevo régimen político y un ordenamiento constitucional diferente. [...] Lo que el fraude constitucional pone de manifiesto es el enfrentamiento y la confrontación, en determinadas circunstancias, entre la operación de la reforma, en cuanto actividad amparada por el sistema de legalidad, y el orden de valores y principios en que descansa el sistema de legitimidad.

[...] Con lo cual, la pregunta inevitable a responder no puede ser otra que la de: ¿puede el ordenamiento y la legalidad constitucional servir de cauce para su propia destrucción? O, lo que es lo mismo: ¿cabe legalmente hablar de la existencia del golpe de Estado Constitucional?

Cuando no se admite ningún tipo de límites a la reforma, es evidente que el neutralismo axiológico y el indiferentismo ideológico que subyacentemente acompañan al concepto de Constitución, permiten considerar como legalmente válida cualquier operación de revisión, con tal de que se cumplan los trámites formalmente establecidos. Incluso el cambio de régimen político, y de la destrucción de la Constitución material existente

⁵ Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, Sentencia de 6 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), pp. 41 y 42.

⁶ Loewenstein incluso hace una clasificación «ontológica» de las Constituciones, indicando que pueden ser diferenciadas según su carácter normativo, nominal o semántico. Así, la Constitución será: a) Normativa, si hay concordancia de las normas constitucionales con la realidad del proceso del poder. En términos simples: la Constitución es como un traje que sienta bien y se lleva realmente. B) Nominal, cuando si bien es jurídicamente válida, la dinámica del proceso político no se adapta a sus normas, careciendo de realidad existencial. En términos simples: el traje cuelga cierto tiempo en el armario y será puesto cuando el cuerpo nacional haya crecido. C) Semántica, cuando si bien es plenamente aplicada, su realidad ontológica no es sino la formalización de la existente situación del poder político en beneficio exclusivo de los detentadores del poder fáctico, que disponen del aparato coactivo del Estado. Mientras la tarea original de la Constitución escrita fue limitar la concentración del poder, dando posibilidad a un libre juego de las fuerzas sociales de la comunidad dentro del cuadro constitucional, la dinámica social, bajo el tipo de Constitución semántica, tendrá restringida su libertad de acción y será encauzada en la forma deseada por los detentadores del poder. En términos simples: el traje no es en absoluto un traje, sino un disfraz. Loewenstein, Karl. Ob. cit., pp. 216 a 219.

podrían presentarse como fenómenos deducibles del ejercicio más estricto de la legalidad.

Cuando por el contrario, se entiende que el concepto de Constitución no es un concepto político y axiológicamente neutral y, en consecuencia, cualquier acción de reforma ha de verse limitada por el sistema de valores que el propio ordenamiento jurídico, en cuanto aparato formal, tiene la misión de proteger, la posibilidad de destrucción del Estado constitucional con el simple ejercicio de la legalidad se convierte en una hipótesis irrealizable. Porque, una de dos: o cualquier reforma que se efectúa no afecta a los valores y principios legitimadores, que se consideran zonas exentas al poder de revisión, en cuyo caso no cabrá hablar de aniquilamiento de la Constitución ni del régimen político; o la reforma sobrepasa las esferas valorativas donde no entra su competencia, en cuyo supuesto lo que se produce es una violación pura y simple de la legalidad. [...] [La] problemática de los límites hay que situarla más allá de la mera exégesis de las normas de Derecho positivo, por representar realmente el centro de referencia en el que la racionalidad del ordenamiento constitucional democrático se pone a prueba consigo misma. No reconocer ningún tipo de fronteras a la acción de reforma, en definitiva, equivaldría a consagrar y dar por bueno el fraude constitucional. A la inversa, reconocer la existencia de límites implícitos materiales, supone impedir que la legalidad del Estado constitucional democrático pueda emplearse como arma arrojada contra él mismo, hasta el punto de convertirla en instrumento legitimador del golpe de Estado. (De Vega 1985: 291 a 295).

El Perú, como consecuencia de su reiterada inestabilidad política, ha vivido, en palabras de Pareja Paz Soldán, «[...] haciendo y deshaciendo Constituciones [...] Y esa abundancia, así como la anarquía inicial y los defectos de nuestra vida política no han surgido de las Cartas Políticas».⁷ Así pues se ha tenido la idea errada de que la Constitución, como reflexiona Landa Arroyo, antes de ser una norma portadora de principios y valores más importantes de una sociedad, es un mero plan o programa de gobierno:

[No] sólo— dice Landa Arroyo— nos hemos pasado haciendo constituciones en respuesta a los requerimientos del caudillo de turno, sino que cada cambio de Constitución o la reforma de ella se ha realizado sin respetar el ordenamiento jurídico precedente, utilizando para ello cualquier medio, sin considerar los principios constitucionales y democráticos de transformación dentro de la unidad y estabilidad de nuestro ordenamiento jurídico.

Sin embargo, el problema principal no es que la Constitución sea la expresión jurídica de un programa político, sino que, ésta se haya realizado como un mecanismo de solución unilateral a las crisis políticas o económicas de nuestra historia. (Landa Arroyo 2006: 431)

Uno de los constitucionalistas que ha analizado con rigurosidad histórica las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, fue Paniagua Corazao, quien, antes de asumir la presidencia de la República, ya reflexionaba en estos términos:

⁷ Pareja Paz Soldán, José. Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Tomo I. Editorial y Distribuidora de Libros S.A. Lima.

El Perú ha vivido diversas etapas en las que la crisis institucional obligó a buscar fórmulas extra constitucionales para asegurar el retorno al orden. Autocracia impuesta por circunstancias de crisis constitucional fue la instaurada por el Presidente Bustamante y Rivero a raíz del receso del Congreso [...]. Por medio de 'Decreto del Poder Ejecutivo' (norma no prevista en nuestro ordenamiento jurídico), el presidente sancionó actos que requerían leyes del Congreso, dictó normas extra constitucionales para asegurar el funcionamiento del Congreso (convocatoria a una 'Asamblea Nacional' con funciones de Constituyente) y para asegurar el orden público [...]. Ninguno de tales actos estaba previsto en la Constitución. Todos ellos configuraban, sin duda un régimen autocrático. [...]

Al margen de la esterilidad de las medidas adoptadas por el Presidente Bustamante, su experiencia fue aleccionadora. Puso en evidencia los vacíos y defectos de nuestro régimen constitucional en casos de crisis; y reveló también la ausencia de 'sentimiento constitucional'. [...] El comportamiento de los medios de comunicación en esa coyuntura fue decepcionante. Faltó entonces como ocurriría en 1968 serenidad y también escrúpulos. (Paniagua 1992: pp. 24 y 25)

Al respecto, agrega Paniagua Corazao:

La democracia (tal como hoy la concebimos) no tiene más de 30 años de antigüedad en el mundo, según lo ha hecho notar Arend Lijphardt. El constitucionalismo, en cambio, es un logro ya secular en los países civilizados. Si el Perú fuera capaz de construir y mantener un régimen constitucional, es decir, un conjunto de normas que todos respeten y honren, saldría de la barbarie en que todavía vive e ingresaría al siglo ^{xxi} en aptitud de construir la democracia que fue, sin duda, la «promesa de la vida peruana» de que habló el historiador. ¿Es indispensable modificar la Constitución para ello? Desde luego que no. El problema no es jurídico sino ético: no es cuestión de normas sino de conductas. En realidad, basta solamente algo de 'hombria de bien' y, naturalmente, de hombría 'de la otra', o sea, buena fe y honestidad para respetar el derecho de los demás bajo cualquier circunstancia y, por supuesto, coraje y resolución para defender y hacer respetar la propia dignidad, y con ella, la libertad y los derechos que les son inherentes. (Paniagua 1992: 135)

IV. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE REFORMA PRESENTADO POR EL PRESIDENTE MARTÍN VIZCARRA, PROYECTO DE LEY N.º 4637/2019-PE

Hoy más que nunca, los conceptos vertidos por el expresidente Paniagua, sobre la ausencia de sentimiento constitucional, resultan válidos y vigentes. El proyecto de reforma presentado por el presidente Martín Vizcarra (en adelante, el proyecto de reforma), so pretexto de superar una crisis política de relación entre poderes, plantea la disolución del Poder Legislativo (compuesto por parlamentarios con mandato irrenunciable⁸ y por período fijo);⁹ es decir, una vez más, se busca recurrir al atajo, a contramano del modelo constitucional, que contempla, como expresa Bernalles Ballesteros, «la elección rígida y periódica de los representantes», (Bernalles 1996: 383) de forma

⁸ El artículo 95 de la Constitución Política del Perú señala en su primer párrafo: «El mandato legislativo es irrenunciable».

⁹ El artículo 90 de la Constitución Política del Perú señala en su segundo párrafo: «El Congreso se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley».

tal que, «una vez elegido, el congresista no puede renunciar y debe realizar la representación por todo el tiempo que ha sido elegido», como también lo precisa Rubio Correa. (1999: 99)

Sobre esto último, es bueno recordar que el Tribunal Constitucional, con motivo de la Sentencia dictada el 2 de febrero de 2006, en el Expediente n.º 0030-2005-PI/TC, ya definió como uno de los principios integradores y sustanciales del Estado de Derecho —como fuente de la gobernabilidad en el sistema representativo— la elección de representantes a intervalos regulares. Así, señala:

14. De esta manera, siendo el pluralismo y la democracia dos valores inherentes y consustanciales del Estado social y democrático de derecho, es imprescindible que sean debidamente articulados, pues de ello depende la gobernabilidad en el sistema representativo.
[...]

17. En ese sentido, se puede decir que el gobierno representativo está inspirado por cuatro principios, a saber: la elección de representantes a intervalos regulares, la independencia parcial de los representantes, la libertad de la opinión pública y la toma de decisiones tras el proceso de discusión.

En ese sentido, el Proyecto de Reforma no solo puede ser caracterizado como extra constitucional, en palabras de Paniagua Corazao, sino que resulta manifiestamente inconstitucional, pues se afecta el derecho constitucional «de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes», como reza el artículo 31 de la Constitución Política del Perú; amén de vulnerar el artículo 134 de la misma Carta, en el que se prescribe que, fuera de lo contemplado en tal numeral, «No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario».

V. EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN O DESAPROBACIÓN DEL PROYECTO DE REFORMA

A todo lo dicho, hay que añadir que el Proyecto de Reforma plantea —como necesidad— que éste «(...) sea aprobado en primera votación por el Congreso y posteriormente sometido a referéndum (...)»,¹⁰ conforme se lee en el primer párrafo del numeral 4 de la Exposición de Motivos, titulado «Necesidad de un Referéndum». Sobre esto último, resulta pertinente indicar:

- a. Las reformas que implican suspensión o disminución de derechos fundamentales no pueden someterse a referéndum, como lo prescribe, de manera expresa, el último párrafo del artículo 32 de la Constitución Política del Perú. En ese sentido, Rubio Correa puntualiza que, de la concordancia de los artículos 32 y 206 de la Constitución Política del Perú, debe interpretarse que la reforma que plantea la suspensión o disminución de derechos fundamentales o sobre normas de carácter tributario y presupuestal, puede aprobarse «(...) solamente mediante mayoría de dos tercios del número legal de miembros del Congreso, en dos legislaturas sucesivas, y con prohibición de referéndum». (Rubio Correa 1999, p. 99)
- b. El procedimiento de aprobación de una reforma constitucional ha sido delegado por la Constitución al Congreso, excluyendo la participación del Presidente de la República, quien incluso está incapacitado, de manera expresa, para observar lo aprobado, conforme lo prevé el artículo 206 de la Constitución Política del Perú. (Rubio Correa 1999: pp. 196-197)

¹⁰ Proyecto de Ley n.º 4637/2019-PE, «Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que prohíbe la postulación de quien ejerce la Presidencia y adelanta las Elecciones Generales», p. 13.

En concordancia con esto último, quien define el camino que debe seguir el proceso de una eventual reforma constitucional —esto es, si es vía aprobación congresal y referéndum, o sólo con la participación del Poder Legislativo, a través de su aprobación en dos legislaturas ordinarias sucesivas, con una votación favorable superior a los dos tercios del número legal de congresistas— es el propio Congreso de la República, como lo ha precisado el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 21 de enero de 2002, dictada sobre el Expediente n.º 014-2002-AI/TC, en cuyo fundamento 86, a la letra indica:

La Constitución de 1993 regula la participación del pueblo en el proceso de reforma constitucional, para aquellos casos en los que el Congreso no haya logrado la aprobación de la reforma parcial de la Constitución con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros del Congreso en dos legislaturas ordinarias sucesivas. Adicionalmente, su participación es facultativa cuando, pese haberse alcanzado el número de votos necesarios a los que se hace referencia en el artículo 206 de la Constitución, el Congreso decide que ella debe también ser aprobada mediante referéndum. (El subrayado es nuestro)

Sobre el punto anterior, Rubio Correa indica:

[C]uando el Congreso modifica la Constitución, lo hace en ejercicio de un poder constituyente delegado que sólo él detenta. El Presidente de la República puede proponer modificaciones constitucionales pero no puede intervenir en ellas bajo forma alguna cuando ya fueron aprobadas y, además, es mejor que no lo haga porque debido a las características caudillistas de nuestro sistema político, puede ceder a la tentación de acomodar la Constitución a sus intereses y eso sería nefasto para la democracia.

Por consiguiente, no puede pretender alterar las decisiones formuladas por el Congreso. Debe limitarse a recibir el proyecto de ley de reforma constitucional y mandarlo cumplir y publicar mediante su promulgación.¹¹

Adicionalmente, nuestro sistema constitucional tampoco prevé la participación por parte del presidente del Consejo de Ministros en dicho proceso de aprobación, distinta a la de refrendar la proposición presidencial sometida al Congreso (artículo 76, inciso 1, del Reglamento del Congreso de la República)¹² y de participar en el debate que se produzca ante el Pleno del Congreso (artículo 129 de la Constitución Política del Perú).¹³

Cabe señalar, que —aprobada de forma distinta a lo planteado en el proyecto o desaprobada por el Congreso la iniciativa de reforma constitucional presentada por el Presidente de la República— el presidente del Consejo de Ministros no podrá plantear la cuestión de confianza,¹⁴ conforme

¹¹ Rubio Correa, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Fondo Editorial de la PUCP. Lima, 1999, tomo vi, páginas 196 y 197.

¹² Artículo 76.- La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

1. Las proposiciones presentadas por el Presidente de la República deben estar refrendadas por el Presidente del Consejo de Ministros y, en forma opcional, por el Ministro o los ministros cuyas carteras se relacionen en forma directa con la materia cuya regulación se propone.

¹³ Artículo 129º.- El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Concurrir también cuando son invitados para informar. El Presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarios del Congreso para la estación de preguntas.

¹⁴ En el supuesto que el presidente del Consejo de Ministros formule un pedido de cuestión de confianza respecto de un proyecto de reforma constitucional, el Congreso podría, incluso, no tramitarlo. Esta posibilidad está contemplada de manera

a lo desarrollado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia emitida el 6 de noviembre de 2008, en el Expediente n.º 0006-2018-PI/TC, pues aquella tiene una función distinta. Si bien dicha figura ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, tiene, como se precisa en el Fundamento 75 de dicha sentencia, «[...] la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera». ¹⁵

VI. CONCLUSIONES

El Proyecto de Reforma plantea, entre otras disposiciones, un recorte del mandato del Presidente y los Congresistas de la República. Esta iniciativa del Ejecutivo afecta gravemente el modelo constitucional peruano, en razón de que vulnera el principio de separación de poderes y los derechos políticos esenciales de elegir y ser elegidos, que el modelo constitucional peruano contempla para un período rígido y determinado, que sólo puede ser alterado por la causal específica contemplada en el artículo 134 de la Constitución.

En ese sentido, el reconocido constitucionalista colombiano Bernal Pulido, quien reflexionando sobre los límites que debe contener la Teoría de la Sustitución de la Constitución, señala:

La competencia para reformar la Constitución no puede comprender la competencia para desnaturalizar la Constitución. Que el poder constituyente derivado tiene la competencia para modificar la Constitución necesariamente supone que debe existir una Constitución antes y después del ejercicio de este poder. Por lo tanto, el poder constituyente derivado no puede transformar la Constitución en una entidad diferente al enajenarle alguno de sus tres elementos conceptuales esenciales. [...] El poder constituyente derivado no tiene competencia para sustituir la Constitución por una entidad de un tipo diferente en el sentido de derogar todos los derechos fundamentales, el principio del Estado de derecho o el principio de separación de poderes. (Bernal Pulido 2018:290)

Dicho ello, queda claro que la aprobación del Proyecto de Reforma, reduciendo el mandato congresal resultaría inconstitucional, pues sería transgresora de principios, valores y normativa específica contemplada en la propia Constitución. En ese sentido, se estaría ante una norma de reforma constitucional inconstitucional, pasible de cuestionamiento, conforme lo reconoce la doctrina especializada e incluso el propio Tribunal Constitucional peruano (Sentencia del 21 de enero de 2002, dictada en el Expediente n.º 014-2002-AI/TC), antes expuesto.

expresa en nuestra legislación, que prevé un proceso constitucional para el supuesto en el que un poder considere que otro adopta alguna decisión, o rehúye de manera deliberada actuaciones, que afectan sus competencias o las atribuciones que la Constitución le confiere.

Así, en la eventualidad que el Congreso de la República decida no dar trámite a una moción de censura por considerar que, por su naturaleza, carece de competencia para ello, la Constitución contempla la figura del conflicto de competencia, que se puede suscitar entre los Poderes del Estado sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución. Esta figura está contemplada en el artículo 202, inciso 3, de la Constitución, y desarrollada en el Título ix del Código Procesal Constitucional, Ley n.º 28237.

¹⁵ Subrayado añadido.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BERNAL PULIDO, Carlos
2018 *Derechos, Cambio Constitucional y Teoría Jurídica*. Centro de Investigación en Filosofía y Derecho. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- BERNALES BALLESTEROS, Enrique
1996 *La Constitución de 1993. Análisis Comparado*. Lima: ICS Editores.
- BIDART CAMPOS, Germán José
1967 *Derecho Político*. Buenos Aires: Aguilar Argentina S.A. de Ediciones.
- CASO CASTAÑEDA GUTMAN VS. ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
2008 Sentencia de 6 de agosto. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
- CASO YATAMA VS. NICARAGUA
2005 Sentencia de 23 de junio. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ 1993
- DE VEGA, Pedro
1985 *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*. Madrid: Tecnos.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco
1992 *El Sistema Constitucional Español*. Madrid: Dikynson.
- LANDA ARROYO, César
2006 *Constitución y Fuentes del Derecho*. Lima: Palestra.
- LOEWENSTEIN, Karl
1970 *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- PANIAGUA CORAZAO, Valentín
1992 «Las Relaciones Legislativo-Ejecutivo». En Revista *Ius et Praxis* Núms. 19-20. Lima: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima.
- PAREJA PAZ SOLDÁN, José
1966 *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*. Tomo i. Lima: Editorial y Distribuidora de Libros S.A.
- PROYECTO DE LEY N.º 4637/2019-PE
2019 Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que prohíbe la postulación de quien ejerce la Presidencia y adelanta las Elecciones Generales.
- REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
2018 Lima: Congreso de la República.
- RUBIO CORREA, Marcial
1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
2002 Número 0014-2002-AI/TC. Fundamento 75.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
2018 Número 0006-2018-PI/TC. Fundamento 49.

TORRES DEL MORAL, Antonio
1991 *Estado de Derecho y Democracia de Partidos. Madrid: Servicio de Publicaciones de la
Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.*

¿REFORMAR QUÉ ESTADO PARA QUÉ PERÚ?



PABLOROCA¹
Político



KATHERINE ZEGARRA²
Política

SUMARIO

I. Introducción.- II. Delimitando el objeto de la reforma: Congreso, funciones y presupuesto nacional.- III. Fortalecer la capacidad técnica para abordar la complejidad y reducir la asimetría.- IV. ¿Es posible una mejor presupuestación sin una mejor representación? - V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La reforma del Estado es un tema amplio y complejo. Para abordarlo, el presente trabajo propone centrar la mirada en uno de los roles más relevantes que cumple una institución clave en un régimen democrático. Así, el papel del Congreso en el presupuesto público es analizado a partir de la capacidad y ejercicio de las funciones de esta institución. Las reformas que se proponen son fortalecer la capacidad técnica de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y desarrollar acciones para mejorar la calidad de la representación política de la legislatura.

Para discutir acerca del Estado y su reforma, partimos por un repaso de conceptos e ideas sobre el Estado con miras a tener una noción de este concepto. Al analizar el proceso de construcción del Estado en América Latina, Centeno (2002) señala las guerras como variable clave. Sin duda,

¹ Político de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) con especialización en Políticas Públicas y Gestión Pública. Experiencia en investigación y con artículos publicados en revistas académicas. Diplomado en Programa de Gobernabilidad de la PUCP, CAF y George Washington University. Ponente en eventos locales e internacionales sobre ciencia política, administración pública y estudios legislativos. Experiencia en consultoría o asistencia técnica a instituciones públicas.

² Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú con un diplomado en Comunicación Política por la Universidad ESAN. Especialista en análisis parlamentario. Ha presentado sus investigaciones en congresos internacionales, como de la IPPA, en Montreal, y del GEL - Alacip en México. Trabajó en el Congreso de la República y realizó consultorías en diversos ministerios e instituciones.

la capacidad para mantener el orden y la seguridad externa e interna, así como la recaudación de impuestos con miras a financiar los ejércitos que permitirán lograr este cometido son dimensiones claves de la estatalidad.

El papel del Estado se ha ido (re)definiendo con el devenir de la historia y los procesos histórico-político-sociales. El surgimiento del «Estado de bienestar» amplía el espectro de aquello que abarca el Estado. Surge la pregunta ¿hasta dónde alcanza la responsabilidad del Estado? Uno de los debates comunes en décadas pasadas giraba en torno al tamaño y la fortaleza del Estado, conceptos trabajados por Francis Fukuyama (2004). En el contexto de la hiperinflación y mediante el impacto de las reformas neoliberales y de ajuste estructural en América Latina, el tamaño del Estado, el alcance de sus funciones, fueron el foco de las reformas. Un Estado más pequeño con funciones más acotadas era parte de este paquete.

En el Perú, un asunto fundamental era la capacidad para afrontar retos complejos, para acometer desafíos como un manejo responsable y prudente de la política económica, con el propósito de lograr objetivos en cuanto a déficit, inflación, al igual que otros también importantes en materia de seguridad como acabar con el terrorismo. Para estos fines, el Estado que se necesitaba, más que uno pequeño, era uno capaz de resolver problemas. Así, surgieron las denominadas «islas de eficiencia», instituciones claves para afrontar determinados problemas en un ambiente marcado por la debilidad o incapacidad del Estado para atender asuntos públicos. Por medio de esta «eficiencia institucional aislada» se lograron avances en relación a algunos objetivos de la política económica, por ejemplo.

En años recientes, más próximos al bicentenario, los problemas que se erigen como urgentes ya no son la hiperinflación ni el terrorismo. Según Datum Internacional, el principal problema de las regiones y, por ende, del país, es la inseguridad ciudadana; en segundo lugar, se encuentra la corrupción de autoridades y funcionarios (2018). En este sentido, la inseguridad es un problema, referido a nivel de otro tipo de delitos que enfrentan los peruanos en su vida cotidiana y merman su calidad de vida. Asimismo, el crecimiento económico no agota la responsabilidad del Estado, sino que se exige que este sea inclusivo. Las demandas de servicios sociales con mayor cobertura y de calidad cobran mayor fuerza. En educación, por ejemplo, se busca que más niños y jóvenes accedan a esta, pero al mismo tiempo que logren desarrollar las habilidades y competencias que le servirán en el mundo del trabajo y en la sociedad en general. A nivel de representación política, ya no basta que los representantes sean elegidos mediante voto popular, sino que se demanda que sean capaces de formular e implementar políticas y acciones para atender problemas ciudadanos, mientras que mantienen una ética en el ejercicio de la función pública, exigiéndose castigo severo para casos de corrupción.

Retomando el concepto de «fortaleza» o «fuerza» del Estado que plantea Fukuyama (2004) para diferenciarlo del alcance, y reconociendo la amplia literatura sobre capacidad(es) estatal(es), es preciso formularnos la interrogante de Centeno (2009): ¿En qué medida es competente el Estado? El autor aborda la pregunta para países latinoamericanos. Otros textos sobre el tema se encuentran en publicaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como el de Stein y Tomasi (2005), Scartiscini y Tommasi (2012), Palanza, Scartiscini y Tommasi (2013), entre otros, en los cuales se pregunta qué factores configuran la capacidad de los Estados para implementar políticas públicas de calidad. Esa literatura ha incluido el papel del Congreso, con el propósito de identificar variables que afecten su capacidad y, en consecuencia, su desempeño.

En vista de que hay diversidad de estudios y aproximaciones al Estado, «traer de vuelta al Estado» como propone Tanaka (2005), tomando el aporte de Skocpol (1985), implica situarnos respecto a la literatura existente y delimitar una forma de abordaje. Tanaka (2005) y Dargent (2012) enfatizan

lo valioso de estudiar el Estado abordando su complejidad por medio del reconocimiento de su autonomía y la delimitación de una fracción del mismo. Miradas parciales contribuyen a miradas globales mejor informadas. La que aquí propongo, tomando en cuenta lo sugerido por Dargent y Tanaka, es analizar una de sus instituciones, el papel que cumple en el marco de sus funciones, y la capacidad con la que cuenta para lograr la tarea que tiene a cargo.

II. DELIMITANDO EL OBJETO DE LA REFORMA: CONGRESO, FUNCIONES Y PRESUPUESTO NACIONAL

Una posibilidad de estudio del Estado es mediante una aproximación histórica, pero al mismo tiempo es recomendable abordar este tema tan amplio y complejo de forma acotada. Al inicio se mencionó que en la formación o construcción del Estado el cobro de impuestos era necesario para el mantenimiento de fuerzas con capacidad de mantener la seguridad y el orden, tanto frente a amenazas externas como internas, funciones primarias del Estado. Así, al analizar los inicios de la era republicana, los primeros años del Perú independiente, algunos autores estudian cómo se financió la independencia y cuál era la situación fiscal del Estado peruano en ese entonces. Tiempo después, el *boom* guanero y del salitre contribuyeron considerablemente a cimentar las bases de un Estado que necesitaba cierta solvencia fiscal para asegurar su sobrevivencia.³

Una frase recogida de un contexto distinto y distante al Perú de hoy, *No taxation without representation*, permite traer a colación y discutir conceptos sobre cómo vincular las decisiones fiscales del Estado, entre ellas recaudar para presupuestar, con la representación política en el Parlamento y en qué medida los parlamentarios son capaces (o no) de agregar demandas de territorios que muchas veces son distantes y dispersos. El pago de impuestos se fue asociando a la posibilidad de tener voz y voto en los espacios de toma de decisiones mediante la representación política, por medio de representantes en el Parlamento que lleven los intereses y demandas de la población al espacio donde se decide la asignación de los recursos recaudados. Como ciudadanos que pagamos impuestos, nos interesa conocer el destino de estos y vigilar y supervisar su buen uso, por intermedio del Congreso. Al mismo tiempo, al ejercer la función de control, la legislatura cumple el rol de limitar la discrecionalidad del soberano, del gobernante, a través de la asamblea legislativa. En ese sentido, el Parlamento ejerce un importante control político sobre el uso de los recursos.

Poniendo estas preocupaciones en el contexto del caso peruano, el Congreso de hoy cuenta con una sola cámara legislativa, por lo cual se aplica la denominación de «unicameral». Pero no fue así siempre. Es así a partir del año 1993, luego de que el entonces presidente Fujimori cerrara el Congreso y se aprobara una nueva constitución. En el periodo precedente, bajo constituciones anteriores, existían dos cámaras: un Senado y una Cámara de Diputados. Actualmente, en el Perú se debate un retorno o no a la bicameralidad. Pero la presencia de dos cámaras no es la única diferencia al compararnos con nuestras instituciones de años anteriores. El sistema de partidos políticos y los líderes políticos tienen características distintas y su presencia sobre el territorio era diferente (Ruiz et al. 2013 y Tanaka 1998).

³ Para más detalle sobre las finanzas públicas en los primeros años de nuestro país como república independiente, ver trabajo de Contreras (2011) y otros del mismo autor y de historiadores sobre el tema. No afirmamos aquí que estos cimientos sean sólidos o que hayan implicado un fortalecimiento sostenible o duradero del Estado. Basadre sostenía que la prosperidad de aquellos años fue falaz. En todo caso una aproximación fiscal e histórica a la fortaleza del Estado, si bien es parcial, constituye un aporte para comprender este fenómeno.

Al analizar la aprobación del presupuesto remontándose a décadas anteriores, Roca (2014) observa que, «según las entrevistas y lo señalado por algunos autores (Alva Castro 1991, por ejemplo), todavía en los ochenta el debate parlamentario resultaba ser una arena o un espacio relevante para la toma de decisiones en materia presupuestal, pudiendo el Congreso influir en la asignación y la definición de prioridades de política pese a que ya existía la limitación de no poder crear o incrementar el gasto. La Comisión Bicameral de Presupuesto de ese entonces, según uno de los entrevistados, tenía un equipo técnico muy capaz y un alto número de congresistas la integraban en un Congreso compuesto por 180 diputados y 60 senadores. El número de congresistas y las características de éstos en dicho periodo contrastan con la situación actual» (Roca 2014: 85).

Para delimitar el tema de este estudio, hay que partir de que el Congreso cumple funciones en el marco de lo que la Constitución y su Reglamento le asignan. Al aprobar la ley de presupuesto, según manda la Carta Magna, está cumpliendo su función legislativa, pues aprueba una norma que, con sus artículos, e incluyendo un alto número de disposiciones complementarias en algunos casos, impacta sobre la normatividad vigente referida al uso y destino de los recursos públicos y declara de interés nacional determinadas obras o proyectos.

El Congreso también ejerce el control o supervisión sobre el Ejecutivo, pues puede hacer consultas, pedir información respecto a la ejecución del gasto, teniendo la posibilidad de evaluar si efectivamente se ejecutó donde fue asignado. Un paso más allá es la pregunta sobre si se logró lo planificado, si con esos recursos se obtuvo los resultados que se propusieron con dicha asignación. Aquí entra el tema de la eficiencia del gasto y la gestión por resultados. La función de supervisión la han desarrollado Santiso (2004) y Santiso y García (2004) en sus trabajos sobre la materia; asimismo se aborda en Carranza et al. (2007) y otros textos.

Finalmente, y no menos importante, es el papel que juega la institución que ejerce la «Representación Nacional». En una democracia representativa, dado el número de pobladores en una nación como el Perú, no todos pueden deliberar y votar en toda decisión. Si bien la soberanía, la titularidad del poder, reside en los ciudadanos, asuntos como la aprobación del presupuesto son competencia del Congreso. Ejercen la representación no solo por estar señalado en la Carta Magna, sino porque son electos por los votos de todos los peruanos para cumplir esa tarea: representar nuestras demandas en sus decisiones como legisladores.

Para finalizar, cierta literatura sobre instituciones presupuestarias enfatizó en lo favorable que eran las relaciones jerárquicas para asegurar determinados resultados fiscales (Alesina et al. 1996). Posteriormente, otros autores (Santiso 2004, por ejemplo) han enfatizado la importancia de que las reformas presupuestales involucren al Legislativo y que no lo hagan como un actor secundario. Para los autores de este artículo, ello implica al menos dos elementos que aquí se discuten: fortalecer su capacidad técnica y elevar la calidad de la representación política que ejerce la legislatura.

III. FORTALECER LA CAPACIDAD TÉCNICA PARA ABORDAR LA COMPLEJIDAD Y REDUCIR LA ASIMETRÍA

Según varios autores, el proceso presupuestario es un «proceso complejo» puesto que aparte de la extraordinaria complejidad de los cálculos que envuelve, los actores que participan de este proceso tienen que realizar cálculos de un gran número de ítems, la mayoría de los cuales son de considerable dificultad técnica (Davis, Dempster y Wildavsky 1966: 259). Esta complejidad, producto de una infinidad de elementos que podrían ser analizados si pretende hacer un análisis

integral y exhaustivo del presupuesto, tiene como resultado que los cambios que se proponen en su discusión y aprobación son de carácter «incremental». Con ello nos referimos a que no se revisa en su totalidad, sino que para enmendarlo o en el momento de proponer modificaciones, los legisladores enfocan sus esfuerzos en puntos específicos que son de su interés.

Los estudios de Roca (2014), Patriau (2015) y de Roca y Campos (2018) comprueban que sí hay modificaciones que los legisladores logran gestionar en la aprobación del presupuesto. Sin embargo, estos trabajos reconocen que porcentualmente son pequeños y al analizar las disposiciones complementarias, se observan que son bastante acotados. La literatura sobre el proceso presupuestario en general, y sobre el Perú en particular, ha encontrado que este tiene un fuerte componente inercial en su elaboración, lo cual se debe a la razón expuesta: trabajar sobre la totalidad es extremadamente complejo. Asimismo, el trabajo de Barrantes et al. (2010) también encuentra que «los cambios que se logran introducir en el Congreso resultan marginales. La razón principal, según los autores, está en el hecho de que no existen fuerzas políticas o sociales con la suficiente capacidad de presión y al mismo tiempo con la suficiente sofisticación técnica como para hacer posibles modificaciones importantes» (*ibid.*:30).

Una primera variable que condiciona la capacidad técnica de las oficinas presupuestarias de los parlamentos es el tamaño de estas, es decir, el número de personal. El trabajo de Wehner y Byanyima (2005) encuentra que el tamaño del personal que labora en estas oficinas varía según cada país. Así, la CBO de Estados Unidos de América (*Congressional Budget Office*) es una de las oficinas con mayor número de empleados (250), caracterizada por los autores como «completa y grande». Además, la literatura sobre el rol del Congreso en el *policymaking*, califica a la legislatura estadounidense como una institución activa, con alta capacidad e influencia en la definición de políticas públicas (Saeigh (2005) y otros). Otra oficina con un tamaño considerable (cincuenta empleados) es la del Congreso de Filipinas.

Uganda es otro país que cuenta con una Oficina de Presupuesto como parte de su parlamento, pero con un tamaño bastante menor: 13 economistas (Wehner y Byanyima, 2005). Además, hay casos, como Polonia, donde se cuenta también con una unidad pequeña para el análisis presupuestario, mientras que en el Reino Unido tienen unidades generales de investigación (es decir, no especializadas específicamente en presupuesto) que pueden entregar análisis presupuestarios cuando se les requiere. El estudio de Wehner y Byanyima (2005) señala que «en muchas legislaturas la capacidad de analizar el presupuesto es insignificante o inexistente». Este hecho limita la capacidad de producir un análisis independiente, un escrutinio detallado por medio de un análisis sólido y exhaustivo, por lo cual la capacidad de las legislaturas para influir sobre el presupuesto público se ve limitada por este factor.

Al analizar la capacidad técnica de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República (CPCGR) del Congreso peruano, Roca (2014) encuentra que una limitante es el número de técnicos con que cuenta esta comisión, debido a que esta variable contribuye a la asimetría o diferencia con la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Es notable la diferencia en el número de especialistas con que cuenta cada una de las partes. El equipo técnico de la CPCGR es bastante pequeño en comparación a su contraparte en el Ejecutivo, pues son 13 personas.⁴

⁴ Hay que tener en cuenta que las comisiones tienen diversos números de asesores y auxiliares —apoyo técnico— por diversas variables que se toman en cuenta en los arreglos de la Mesa Directiva (Zegarra, 2018). En el caso del acuerdo llevado por este periodo parlamentario (Acta n.º 6), se observa una relación entre número de técnicos y la cantidad de proyectos de ley que la comisión recibe.

En la CPCGR se encuentran dos tipos de asesores y de personal que asiste a las labores de la comisión: aquellos que son de «planta» o del Servicio Parlamentario y que los asigna el Congreso para cumplir labores específicas; y los que son de «confianza», cuya permanencia depende del congresista que preside la comisión, personal «de turno» es una posible denominación. Es así como, dependiendo del número de asesores de planta y de confianza asignados por comisión, por potestad del acuerdo de Mesa Directiva, el o la presidente de la Comisión asigna un número de asesores, técnicos y auxiliares (nueve, en este caso) y se le es asignado un Secretario Técnico, especialistas parlamentarios y técnicos (en total cuatro miembros del Servicio Parlamentario).

Además de la limitación de tener un número reducido de personal técnico, la fortaleza de la Comisión se ve afectada por la alta rotación de asesores y equipo técnico, en especial del personal de confianza y de turno que hemos señalado. A esta rotación se suma el hecho del bajo nivel de especialización en el Congreso peruano. Según estudios, como el de Cabezas (2013), el grado de especialización parlamentaria se corresponde con el hecho de una dedicación exclusiva o completa a las tareas realizadas. El congresista peruano debe realizar varias labores y atender una cantidad considerable de pedidos y demandas que le exigen dedicar tiempo. Asimismo, en el Perú, según el artículo 34 del Reglamento del Congreso, un congresista pertenece al menos a una comisión y puede llegar a pertenecer hasta a cinco comisiones. El Perú, según Cabezas (2012), es «el país en que los congresistas pertenecen a un mayor número de comisiones. La mayor parte (80%) ha pertenecido a dos o tres comisiones por año, mientras que una minoría ha participado en el mínimo y máximo permitido. En promedio, en los 5 años que dura el mandato, llegan a pasar por doce comisiones». (*Ibíd.*: 18)

Entrevistas a exfuncionarios del MEF realizadas como parte del estudio de Roca (2014) revelan que la rotación en la Dirección General de Presupuesto del Ejecutivo es bastante menor comparativamente respecto a la Comisión de Presupuesto del Congreso. Hay más estabilidad en el equipo técnico del MEF versus el Congreso, debido al carácter político que tiene la elección de la Presidencia de la Comisión y su repercusión en el personal, explicado anteriormente. Mientras que el personal de carrera es más estable y ello tiene como consecuencia un mejor conocimiento del proceso presupuestario y un tratamiento más técnico del mismo. La experiencia en cargos asociados al proceso presupuestario enriquece y fortalece la capacidad técnica. Además, en el caso del MEF se encontró que un grupo mayoritario es economista y un grupo considerable con estudios de posgrado en el extranjero.

Finalmente, otras variables que condicionan la capacidad del Congreso para definir el presupuesto público es la experiencia que tienen. Esta variable se explora en Roca (2014) y en general los datos indican que no son muchos los congresistas reelectos y no se identifican muchos casos de congresistas que han estado dos o más periodos en la Comisión de Presupuesto. Con el reciente referéndum que señala la no reelección, cabe preguntarse en qué medida podría suplirse este déficit de experiencia, dado que es probable que el número de congresistas novatos o amateurs aumente en la próxima elección. Las medidas que aquí se discuten y proponen podrían ser de ayuda. La variable formación y capacitación es también importante. Si bien en algún momento una publicación del BID (2005) ubicaba al Congreso peruano como uno de los que tenía mayor cantidad de congresistas universitarios, el mismo tiempo hay que reconocer que en el Perú se investiga poco y la calidad de nuestra educación es un asunto en que hay mucho por trabajar para avanzar en ese sentido.

Mediante entrevistas realizadas, Roca (2014) identificó que falta más personal competente y preparado. Se identificó que «hay figuras como las del Secretario Técnico de la comisión, que contribuyen mucho a elevar el nivel de debate y de las propuestas. Una persona que permanece varios años en el cargo se especializa, aprende y aporta. Es una institución». En suma, se necesita más personal con dicho perfil.

En conclusión, medidas destinadas a fortalecer la capacidad del Parlamento deberían apuntar a un cuerpo técnico más numeroso, estable y especializado. Esto ayudaría a reducir la asimetría entre la capacidad técnica del MEF y la de la CPCGR. Asimismo, no hay que dejar de lado que esta reforma parlamentaria-presupuestaria debe enmarcarse en una reforma mayor. El estudio de Gazmuri (2012), que analiza seis países de la región, permite observar, en diálogo con otros trabajos sobre el tema, que quienes cuentan con estados más fuertes o eficientes también tienen oficinas presupuestarias en el Parlamento con mayor solidez. Igualmente, en el caso de Chile, el vínculo de partidos con *think tanks* se releja en la forma en cómo las bancadas buscan asesoría o asistencia en centros de pensamiento ideológicamente afines, lo cual resulta poco probable en el contexto peruano que analizan Tanaka, Vera y Barrenechea (2009).

IV. ¿ES POSIBLE UNA MEJOR PRESUPUESTACIÓN SIN UNA MEJOR REPRESENTACIÓN?

Una conclusión clara de estudios de opinión pública, investigaciones y el último referéndum es que la población demanda cambios en la representación política producto de una crisis evidente. El Congreso, institución que ejerce la representación nacional, es una de las instituciones con menor aprobación y hay varias propuestas sobre cómo reformarlo. El decirle no a la reelección congresal vía referéndum tendrá un impacto que veremos con el pasar de los años y responde a un hartazgo sobre cómo se desempeñan los legisladores. Otro punto en discusión a propósito de múltiples denuncias de delitos es la inmunidad parlamentaria. La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política hizo una propuesta sobre el tema. Compartiendo ese espíritu propositivo, se esbozan aquí algunas medidas con el fin de discutir cómo fortalecer sus funciones y mejorar la representación.

En Perú, los trabajos de Roca (2014), Patriau (2014 y 2015), y Roca y Campos (2018) encuentran que, pese a la tesis de que el poder ejecutivo es dominante en materia presupuestaria y que el diseño formal/legal favorece esta situación, hay un impacto de las acciones de la legislatura sobre la asignación de recursos públicos en el proceso de aprobación de la ley de presupuesto. ¿Hacia dónde se redistribuyen los recursos a partir del accionar del Congreso sobre el proyecto de ley de presupuesto? La data muestra que la región del presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República es una de las beneficiadas producto de la influencia del Congreso. En general, los congresistas, no solo quien preside la Comisión, buscan gestionar recursos para obras en sus regiones. ¿Qué orienta estas búsquedas de mayores recursos? Una de las hipótesis indica que se busca favorecer determinados intereses particulares, de modo que se desarrollan acciones ilegales o delictivas. Sin embargo, otra explicación es que este accionar responde a que representan determinados territorios y parte de su función es conseguir financiamiento para obras, sin necesariamente repartirse coimas como parte de las negociaciones.

¿Qué problema o limitación se presenta en este proceso de repartir la torta presupuestal? Al estar atomizadas o fragmentadas las demandas de mayores recursos, en medio de una marcada debilidad de los partidos políticos que dificulta la agregación de intereses, no se hace viable el ejercicio de sopesar o comparar programáticamente las distintas propuestas de asignación de recursos para determinar qué debe ser priorizado. Al fortalecer la capacidad técnica del Congreso, se dotaría a esta institución de elementos para un análisis más profundo respecto a qué tipo de pedidos son aquellos que pueden resultar en mejores resultados para el bienestar de la población. Así se reduciría la asimetría entre la capacidad técnica del MEF y la del Congreso, de modo que sea una relación más equitativa o menos desigual. Otra variable sería abordar la tarea del fortalecimiento de los partidos, lo cual implica otra serie de medidas que escapan al alcance de este escrito.

Pero no todo es técnico. Los congresistas tienen incentivos que son producto de las reglas del sistema electoral. Un congresista electo busca favorecer determinados proyectos de inversión u obras con miras a una próxima elección o a ocupar algún puesto. Dado que son electos con distritos electorales del tamaño de una región, sus intereses se orientan en ese sentido. El territorio entonces juega un papel. La forma en que los distritos electorales son delimitados, el criterio para su demarcación, así como el número de congresistas que serán electos en estos puede ser una variable que esté influyendo sobre su comportamiento y decisiones. Entonces, el tamaño y la configuración de la circunscripción electoral importa (ver trabajos de Tuesta (2005), Sartori (2017), IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia (2004), entre otros).

El diseño de las instituciones y el sistema electoral, y su posible reforma, nos remite a pensar en cómo incorporar e incluir poblaciones que históricamente no han tenido un peso gravitante en las decisiones públicas más importantes. Asimismo, hay que reconocer que, como otras reformas, delimitar circunscripciones implica pérdidas para unos y ganancias para otros en términos de mayores o menores posibilidades de obtener determinados resultados electorales. También partir del hecho de que hay cierto nivel de apatía política o poco interés por involucrarse, así como otros factores que hacen que mejorar la calidad de la representación no esté incluida como una preocupación relevante. Aun así, instituciones más inclusivas podrían tener un impacto positivo sobre la representación política, incorporando mejor la diversidad territorial en la toma de decisiones legislativas —incluido el presupuesto—.

En esa línea, la propuesta expresada por Raúl Molina sobre tener distritos electorales producto de un análisis territorial y más acotados, de modo que se evite la subrepresentación de territorios históricamente dejados de lado o no incorporados en las agendas de los parlamentarios, aporta a la discusión sobre cómo mejorar la agregación de demandas y la representación (*El Comercio*, 2018). Visibilizar y darle voz y voto en el Legislativo a determinadas poblaciones, pasa por incorporar la diversidad territorial lo mejor posible en los espacios de toma de decisiones. El Congreso es uno de estos espacios y una reforma no debería omitir este aspecto clave para elevar la representatividad de éste.

De hecho, algunas iniciativas del Estado peruano reconocen al territorio como el espacio en que intervienen las diferentes instituciones del Estado, de diferentes sectores y niveles de gobierno (por lo que la articulación intersectorial e intergubernamental se hace necesaria), así como el aporte que puede tener el nivel local por la proximidad a la ciudadanía, el regional por el rol de intermediación y el nacional en la rectoría, la definición de normas y lineamientos. La experiencia personal de unos de los autores de este artículo nos permite reconocer lo complejo, pero al mismo tiempo lo importante, que es el enfoque territorial en la gestión educativa⁵ y en intervenciones orientadas a reducir la lejanía del Estado respecto de la población rural y rural dispersa (Programa Nacional Tambos⁶).

Es así que los legisladores, en el ejercicio de la representación «nacional» en un país signado por la diversidad territorial, tienen el gran desafío de (re)conectarse con las demandas de los ciudadanos y diseñar políticas y normas, así como ejercer el control, sobre la base del

⁵ Roca participó en el proyecto FORGE, que implementó GRADE, conjuntamente con el Ministerio de Educación, y con los gobiernos e instancias intermedias y locales. Se puede revisar aquí el texto de Valdivia et al. (2018) que incluye la variable territorio en la gestión educativa:

<http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Sistematizaci%C3%B3n%20Gesti%C3%B3n%20Educativa%20Descentralizada.pdf> Y aquí el trabajo del Consejo Nacional de Educación al abordar el tema:

<http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Marco%20de%20referencia%20comun%20CNE.pdf>

⁶ Actualmente se encuentra dentro del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social – PAIS.

reconocimiento de circuitos económicos, políticos y sociales que operan en las distintas partes del país. Dada nuestra definición como Estado unitario y descentralizado, el Congreso debe funcionar articulando y en diálogo con autoridades nacionales, regionales y locales, y la reforma del Parlamento debe ir de la mano con la descentralización.

La reforma del Estado abarca diferentes aspectos —descentralización, modernización, reforma del sistema electoral, entre otros—. Además, es posible estudiar dicha reforma desde diferentes perspectivas, con diferentes aproximaciones. La apuesta por acotar el estudio del Estado y, en consecuencia, su reforma, a una unidad de análisis específica, no quiere decir que esta reforma deba entenderse de forma aislada de otras variables que pueden afectar su viabilidad y resultados. Sin embargo, como señala Dargent (2012), es necesario el trabajo en equipo el aunar esfuerzos para comprender un tema tan vasto y complejo como el Estado. Este artículo es un aporte en ese cuerpo de conocimiento que se va edificando. Añadiríamos que, mediante este esfuerzo colectivo, nos esmeramos en entender mejor al Estado que tenemos, para construir más inteligentemente el Estado que queremos, para el Perú que soñamos.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James
2012 *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Currency Press.
- ALESINA, Alberto, HAUSMANN, Ricardo, HOMMES, Rudolf y STEIN, Ernesto
1996 «Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America». En: *National Bureau of Economic Research, Cambridge*.
- ALVA CASTRO, Luis
1990 *Presupuesto del sector público 1991: su función como plan económico y social del Gobierno*. Lima: Cambio y Desarrollo - Instituto de Investigaciones.
- BARRANTES, Roxana; TANAKA, Martín; VERA, Sofía; PÉREZ-LEÓN, Max
2010 *El boom de los recursos naturales y las coaliciones presupuestarias – una ilustración con el caso peruano*. Lima: Instituto Peruano de Economía.
- CABEZAS, Lina
2013 La profesionalización de los políticos en la región andina. Blog [Condistintosacentos]. En: <http://www.condistintosacentos.com/la-profesionalizacion-de-los-diputados-en-la-region-andina/>
- CARRANZA, Luis; VALDERRAMA, José y CHÁVEZ, Jorge
2007 *La economía política del proceso presupuestario: el caso peruano*. Lima: Instituto Peruano de Economía.
- CENTENO, Miguel Ángel
2002 *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park: The Pennsylvania University Press.
- 2009 «El Estado en América Latina». *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núms. 85-86. Consulta realizada el 4 de mayo de 2019. En: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/cidob_0.pdf

- CONTRERAS, Carlos
2011 *Compendio de Historia Económica del Perú iv: Economía de la primera centuria independiente*. Lima: IEP- Instituto de Estudios Peruanos y Banco Central de Reserva del Perú.
- DARGENT, Eduardo
2012 *El Estado en el Perú. Una agenda de investigación*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.
- DATUM INTERNACIONAL
2018 *Principales problemáticas de las regiones*. Lima.
- DAVIS, Otto; DEMPSTER M.H.A; WILDAVSKY, Aaron
1966 «A theory of budget process». En: *The American Political Science Review*, vol. 60, n.º 3.
- DIARIO EL COMERCIO
2018 «Queremos que territorios que no tenían representación ni voz ahora las tengan». Entrevista a Raúl Molina, 27 de agosto de 2018. De: <https://elcomercio.pe/politica/raul-molina-queremos-territorios-tenian-representacion-voz-tengan-noticia-550681>
- FUKUYAMA, Francis
2004 *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo xxi*. Barcelona: Ediciones B.
- GAZMURI, Jaime
2012 *Experiencias de oficinas técnicas de Presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- HERNÁNDEZ DE LA CRUZ, Roberto
2012 «Iniciativa de gastos en el Perú». En: Forno, Giovanni. *Cuarto Intermedio*. Lima, 6 de febrero. Consulta el 28 de abril de 2014. <http://gforno.blogspot.com/2012/02/iniciativa-de-gastos-en-el-peru.html>
- HOBBS, Thomas
2003 *El Leviatán*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- IDEA INTERNACIONAL y ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA
2004 Nuevas reglas para elegir mejor. Seminario sobre Reforma Electoral. Consulta el 30 de abril de 2019
<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/nuevas-reglas-para-elegir-mejor-seminario-sobre-la-reforma-electoral.pdf>
- MAINWARING, Scott; BEJARANO, Ana María & PIZARRO, Eduardo
2008 *La crisis de representación en los países andinos*. Bogotá: Editorial Norma.
- PALANZA, Valeria, SCARTASCINI, Carlos y TOMASSI, Mariano
2012 *On the Institutionalization of Congress(es) in Latin America and Beyond*. Washington D.C: Inter-American Development Bank.
- PATRIAU, Enrique
2014 «El Congreso peruano: políticas públicas e influencia informal sobre la burocracia». *Perfiles latinoamericanos*, 22(43):103-126.

- 2015 «El Congreso peruano y su papel en el proceso de las políticas públicas: las reglas no escritas en las negociaciones presupuestales». En: *viii Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Lima. ALA-CIP; PUCP.
- ROCA, Pablo
2014 *¿Cómo se reparte la torta? La influencia del Congreso sobre el Presupuesto Público*. Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ROCA, Pablo y CAMPOS, Milagros
2018 «La presidencia de la Comisión de Presupuesto y su influencia en la distribución geográfica del Presupuesto». En: *Revista Estudios de Políticas Públicas*, n.º 8.
- RUIZ, Gabriela, GARCÍA, Sebastián, MERCADO CÓRDOVA, Lucía & VELA, Estelí
2013 «La fortaleza del sistema de partidos en los 80 y el auge de la antipolítica en los 90 en el Perú: un análisis estadístico descriptivo del nivel subnacional». En: *Politai*, vol. 4, n.º 7.
- SAIEGH, Sebastian
2005 *The Role of Legislatures in the Policymaking Process*. Prepared for delivery at the Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, Inter-American Development Bank, Washington D.C., Feb. 28-Mar. 2, 2005.
- SANTISO, Carlos
2004 «Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies». En: *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4, n.º 2.
- SANTISO, Carlos y GARCÍA Arturo
2004 *Legislative budget oversight in presidential systems: Governance of the budget in Peru*. Paper prepared for the ^{xvi} Regional Seminar on Fiscal Policy organised by the Economic Commission on Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago de Chile.
- SARTORI, Giovanni
2017 *Ingeniería institucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SCARTASCINI, Carlos y TOMMASI, Mariano
2012 «The Making of Policy: Institutionalized or Not?». En: *American Journal of Political Science*, vol. 56, n.º 4.
- SKOCPOL, Theda
1985 «El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual». En: Evans, Rueschemeyer y Skocpol, comp. *Bringing the State Back in Cambridge*: Cambridge University Press.
- STEIN, Ernesto y TOMMASI, Mariano
2006 «La política de las políticas públicas». En: *Política y Gobierno*, vol. 23, n.º 2.
- TANAKA, Martín
2005 «El regreso del Estado y los desafíos de la democracia». En: *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima: IEP – Instituto de Estudios Peruanos.

- 1998 Espejismos de la democracia: El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada. Lima: IEP – Instituto de Estudios Peruanos.
- TANAKA, Martín; BARRENECHEA, Rodrigo y VERA, Sofía
2009 «Think tanks y partidos políticos en el Perú: precariedad institucional y redes informales». En: Mendizabal y Sample (Edits.), *Dime a quién escuchas... think tanks y partidos políticos en América Latina*. (pp. 209 - 239). Lima, Perú: IDEA Internacional - Overseas Development Institute.
- TUESTA, Fernando
2005 Representación política: Las reglas también cuentan. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Friedrich Ebert.
- WEHNER, Joachim y BYANYIMA, Winnie
2005 Parliament, the budget and the gender. Inter-Parliamentary Union, the United Nations Development Programme, the World Bank Institute, and the United Nations Fund for Women.
- WEBER, Max
1978 *Política y Ciencia*. Argentina: Editorial Leviatán.
- ZEGARRA, Katherine
2018 ¿Qué mueve a quienes mueven la agenda de género? Un estudio del periodo parlamentario 2011-2016. Tesis para optar el Título de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno. Pontificia Universidad Católica del Perú.

CONSTRUYENDO ESTADOS ABIERTOS: UNA PERSPECTIVA GENERAL SOBRE LA CONSOLIDACIÓN DE PARLAMENTOS ABIERTOS EN LAS AMÉRICAS Y EL CARIBE

NATALÍ CASANOVA¹

*Politóloga. Responsable sénior del programa
Parlamento Abierto, ParlAmericas*



SUMARIO

I. Introducción.- II. Hacia una nueva forma de gobernar e involucrar a la ciudadanía para lograr instituciones PÚBLICAS más abiertas.- 2.1. Desafíos más importantes de la ÚLTIMA década.- 2.2 Nuevas tendencias en la gestión PÚBLICA: hacia la nueva gobernanza PÚBLICA y el nuevo servicio PÚBLICO.- 2.3. Innovación en el sector PÚBLICO: del gobierno electrónico al gobierno abierto.- III. Parlamento abierto: inicios, definiciones clave y vinculación con la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP).- 3.1. Antecedentes: Declaración de Santiago y Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria.- 3.2. Parlamento abierto: definiciones y pilares.- 3.3 Parlamento abierto y OGP: política de participación parlamentaria.- IV. Planes de acción para la apertura legislativa y avances en Latinoamérica.- 4.1. Planes de acción de parlamento abierto en el mundo.- 4.2. Avances en Latinoamérica.- V. Conclusiones y agenda pendiente.- VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El surgimiento de nuevas formas de administrar y gestionar lo público ha sido el resultado de los nuevos desafíos y cambios en las sociedades contemporáneas. Por un lado, los niveles cada vez más bajos de confianza ciudadana hacia el sistema político y la democracia ponen en riesgo la legitimidad de las acciones y medidas que se adopten en la esfera pública. Esto, sumado a los cambios en la sociedad producidos por la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (o TIC) e internet, trae consigo nuevos y más complejos contextos, donde la

¹ Politóloga por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios y especializaciones en diseño y planeamiento de proyectos públicos, sistemas de monitoreo y evaluación, y políticas públicas. Experiencia en participación ciudadana, transparencia y procesos parlamentarios en contextos multiculturales. Actualmente, responsable sénior del programa de Parlamento abierto en ParlAmericas.

ciudadanía exige espacios para su participación e involucramiento más activo en los asuntos de gobierno.

Lo anterior ha impactado en las últimas tendencias de formulación e implementación de políticas públicas y en la provisión de servicios públicos: se pasa de paradigmas más rígidos y verticales a enfoques horizontales, que no solo colocan en el centro a las y los ciudadanos, sino que a las y los convierten en protagonistas y resaltan que la importancia radica ahora en el proceso de diseño y ejecución, con el fin de que se desarrollen políticas públicas que respondan más eficazmente a las necesidades de la ciudadanía. Estas nuevas tendencias han dado pie a que se aproveche los recursos tanto dentro del aparato público como experiencias de otras organizaciones a nivel privado, así como al uso de las TIC que mejore su labor.

Todos estos factores han pavimentado el camino y han dado un contexto para el surgimiento de lo que hoy en día se denomina como gobierno abierto. Diferentes actores, desde altos representantes a nivel político, los funcionarios públicos, instituciones internacionales y multilaterales, y hasta organizaciones de la sociedad civil se han comprometido con este enfoque y han permitido que sea priorizado en la agenda pública. Así, como consecuencia, expanden sus horizontes y alcance a otras instituciones del sistema político, entre ellas, a los parlamentos.

Este artículo procura abordar los temas mencionados de manera que permita entender los factores que han motivado el surgimiento de parlamentos abiertos en el mundo y, específicamente, en las Américas y el Caribe, brindando como marco de referencia los desafíos actuales, las nuevas tendencias en gestión pública y las innovaciones en este sector. Dichos aspectos servirán para sistematizar y presentar los antecedentes y desarrollo de este enfoque en la región, destacando actores e iniciativas realizadas que finalmente han configurado y continúan dando forma a la apertura legislativa. Por último, este trabajo concluye resaltando algunos temas que quedan pendientes en la agenda de parlamento abierto para garantizar su sostenibilidad y expansión.

II. HACIA UNA NUEVA FORMA DE GOBERNAR E INVOLUCRAR A LA CIUDADANÍA PARA LOGRAR INSTITUCIONES PÚBLICAS MÁS ABIERTAS

Durante las últimas décadas se han llevado a cabo reformas estatales y acciones gubernamentales a nivel global con la finalidad de mejorar el diseño e implementación de políticas públicas y la provisión de servicios públicos, de manera que puedan atender las demandas y necesidades de la ciudadanía en contextos cada vez más dinámicos y complejos, los que, a su vez, representan nuevos desafíos para las autoridades y organizaciones que operan en el aparato estatal en su conjunto.

2.1. Desafíos más importantes de la última década

Dentro de los principales desafíos se destacan aquellos relacionados con los niveles de desconfianza ciudadana hacia el sistema democrático y las instituciones públicas que lo componen. Según los datos presentados en *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 2017, la confianza hacia el gobierno ha ido decayendo en los países que conforman esta organización hasta alcanzar un 43,4% en promedio.²

² OECD. *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. OECD Public Governance Reviews, París: OECD Publishing, 2017. p. 19.

En esa misma línea, el Informe del Latinobarómetro de 2018 resalta que instituciones clave dentro del sistema democrático obtienen menos del 30% de confianza en promedio, lo que incluye a la institución electoral (28%), el poder judicial (24%), el ejecutivo (22%), el legislativo (21%) y los partidos políticos (13%), destacando que estos índices continúan decayendo³. Pareciera, además, que dicha tendencia va de la mano con la disminución del apoyo hacia la democracia, la cual continúa declinando año a año en la región y que, para el 2018, obtuvo 48% en promedio. Resultados similares también se presentan en el Barómetro de las Américas de 2016/2017, donde se destaca que los niveles de apoyo en promedio regional hacia el sistema político son menores al 50%.⁴

Se han realizado investigaciones y discutido ampliamente sobre la relación entre la confianza ciudadana y la legitimidad de instituciones públicas, resaltando los esfuerzos de diversos países para llevar a cabo procesos de reforma que permitan restaurar esta problemática. Por un lado, la OCDE afirma que la confianza ciudadana se deriva de evaluaciones tanto de la competencia y desempeño del gobierno —relacionado con su habilidad para proveer servicios que la ciudadanía necesita y las expectativas ciudadanas sobre la calidad de este servicio—, así como de los valores que orientan las acciones de gobierno, donde se resalta la integridad, la apertura y la justicia.⁵ Un estudio experimental reciente del TrustLab, iniciativa de la OCDE que tiene por finalidad comprender los aspectos que impulsan la confianza utilizando técnicas y métodos de investigación de la ciencia del comportamiento y economía experimental, confirma lo anterior: los resultados arrojan que las reformas y mejoras en la provisión de servicios públicos impactan significativamente en la recuperación de la confianza en 2.13 puntos más siempre, y cuando se traduzcan en niveles altos de satisfacción con los servicios y mejoras en la percepción de valores que guían las acciones gubernamentales. Asimismo, se señala que las percepciones ciudadanas sobre la apertura (o el grado en que los gobiernos consultan e involucran a la ciudadanía sobre las decisiones que adoptan) incide más en la confianza hacia los funcionarios públicos, mientras que las percepciones sobre bajos niveles de corrupción son determinantes más importantes en la confianza ciudadana hacia la gestión pública de los servicios que hacia el gobierno necesariamente.⁶

Lo anterior abre paso también para reflexionar sobre el impacto que tienen los casos de corrupción detectados en los últimos años, así como la percepción ciudadana sobre este tema. En general, los reportes sobre corrupción elaborados por organizaciones como Transparencia Internacional o Latinobarómetro, entre otros, no solo denotan un aumento en la percepción de esta problemática, sino que, además, resaltan que es uno de los problemas más álgidos y urgentes por abordar. No es casualidad, entonces, que países alrededor del mundo y organizaciones internacionales se comprometan con esta agenda y desplieguen esfuerzos para combatir la corrupción. Sin embargo, entra a colación una interrogante sobre si ambos desafíos, la desconfianza ciudadana y la alta percepción de la corrupción, seguirán imperando en la agenda pública o si, más bien, serán otras problemáticas las que se impondrán dentro de los procesos e iniciativas que los países vayan priorizando.

³ Corporación Latinobarómetro. Informe 2018. Santiago de Chile, 2018. pp. 50-54.

⁴ LAPOP. *Cultura política de la democracia en las Américas, 2016/17: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*, 2018. p. 142.

⁵ OECD, *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust. Highlights*, OECD Publishing, París, 2017. p. 2.

⁶ Murtin, F. et al. *Trust and its determinants: Evidence from the Trustlab experiment*. OECD Statistics Working paper n.º 89, París, 2018. pp. 41- 42 y 44.

Según lo analizado por Willy McCourt respecto de las experiencias de reforma del servicio público en países en desarrollo, estas dependerán de los problemas públicos priorizados planteados por los hacedores de política y de las circunstancias que se impongan ante ellos. Tras su análisis, McCourt identificó varios principales problemas que han intentado ser resueltos desde la administración pública, cada uno de ellos ligado a una aproximación para abordar los mismos y un periodo de tiempo determinado: por un lado, en las décadas del 80 y 90 destacaron las reformas referidas a la remuneración y el trabajo, por medio de las cuales se trataba de resolver el problema de cómo procurar gobiernos menos costosos. Por otro lado, entre los 90 y la actualidad, los asuntos públicos priorizados estuvieron vinculados a cómo mejorar el desempeño, la honestidad y la capacidad de respuesta de los gobiernos de cara a la ciudadanía. Estos tres temas intentaron ser tratados por medio de lo que la literatura denomina *la nueva gestión pública, reformas de integridad y anticorrupción, y reformas de abajo hacia arriba*, respectivamente.⁷ Entonces, por ahora, pareciera que los desafíos reseñados párrafos arriba aún estarían configurando la agenda pública, por lo que resulta importante también conocer cómo dichos desafíos son abordados desde el Estado.

2.2. Nuevas tendencias en la gestión pública: hacia la nueva gobernanza pública y el nuevo servicio público

En la biografía sobre este tema se pueden distinguir tres regímenes o modelos de administración pública dominantes en las últimas décadas los cuales buscan incidir en las políticas y los servicios públicos que impactan en la vida de los ciudadanos y, a su vez, contribuir a fortalecer la legitimidad del sistema político.

Por un lado, se destaca el **modelo de administración PÚBLICA** (o también llamado «modelo burocrático»), preexistente desde finales del siglo ^{xix} hasta finales de la década 70 y principios de la década del 80. Según lo recogido por Stephen P. Osborne, esta corriente pone énfasis en el dominio del Estado de derecho, centrándose en la administración de reglas y directrices, así como en el rol de la burocracia durante la formulación e implementación de políticas públicas y la provisión de servicios. Asimismo, también resalta la dualidad de la política y la administración en las organizaciones públicas, se pone énfasis en el compromiso con el incremento del presupuesto y se destaca la hegemonía de la profesionalización dentro del sistema de servicio público. Dado que el foco principal de esta perspectiva se centra en el sistema de formulación e implementación de políticas públicas desde un Estado unitario, se asume que una efectiva gestión pública de carácter vertical y jerárquica logrará que este sistema sea exitoso.⁸

Sin embargo, según lo desarrollado por Christopher Hood, los cambios socioeconómicos y políticos, el desarrollo de tecnologías que redujeron las barreras tradicionales entre el trabajo del sector público y privado, y una población socialmente más heterogénea que no está dispuesta a aceptar soluciones políticas uniformes o no distintas una de otra, allanaron el camino hacia un nuevo modelo orientado a la reducción de costos mediante la medición cuantitativa del desempeño y la eficiencia de la presentación y entrega de los servicios públicos.⁹ La **Nueva Gestión PÚBLICA** (*New Public Management*), originada en la década del 80, pone énfasis en que la formulación de las políticas públicas está separada de su respectiva ejecución, estando entonces

⁷ McCourt, Willy. «Models of public service reform: a problem-solving approach». En *Policy research working paper*, n.º WPS 6428. World Bank, Washington, DC, 2013. P. 2.

⁸ Osborne, Stephen P. «The New Public Governance?» En *Public Management Review*, vol. 8:3, 377-377, 2006. pp. 378 y 383.

⁹ Hood, Christopher. «A Public Management for All Seasons?» En *Public Administration*, 69: 3-19, 1991. p. 7-8.

centrada en procesos intraorganizacionales (Estado disgregado), y en el que se delimita una división de responsabilidades que busca facilitar la eficacia y efectividad de la implementación de políticas y la dotación de servicios públicos.¹⁰ En esta línea, Erik-Hans Klijn recoge de otros autores los elementos centrales de esta perspectiva, a saber: mejorar la eficiencia y efectividad de la actuación del gobierno, el uso de ideas y técnicas originadas desde el sector privado, la privatización y contratación de terceros para la provisión de servicios públicos, el uso de indicadores de desempeño y cambios en las formas de realizar controles vinculados hacia una fiscalización de carácter *ex post*.¹¹ De esta manera, se intentó realizar reformas que permitieran a los gobiernos «hacer más con menos», incorporando una perspectiva gerencial a la administración del Estado que estuviera enfocada en los ciudadanos como clientes. Lo anterior, además, dio paso a nuevos enfoques en gestión pública que se fueron configurando y desarrollando a la par de este modelo, tales como la gestión para resultados y el énfasis hacia la creación de valor público, desarrollado por Mark H. Moore en 1995.

En los últimos años, se ha instaurado un debate que plantea, por un lado, críticas a este modelo (crisis financiera, limitada capacidad de contribuir a la gestión y gobernanza de los servicios públicos, fragmentación dentro del sector público reflejado en las políticas públicas y la provisión de servicios, etc.) y, por otro lado, han surgido reformas de corte más participativas, así como formas emergentes de colaboración y coordinación basadas en estructuras de redes y de confianza.¹² Si bien estas últimas tendencias no son nuevas, ganaron terreno y se fueron configurando en lo que algunos autores han denominado **Nueva Gobernanza Pública** (*New Public Governance*). Surgido en la última década, este modelo opera sobre la premisa de que el Estado es de corte plural, es decir, consta de múltiples actores interdependientes que contribuyen a la prestación de servicios públicos, así como de corte pluralista, esto es vinculado a múltiples procesos que orientan el sistema de formulación de políticas.¹³ Según lo recogido en *From Old Public Administration to the New Public Service*, una publicación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de 2015, este enfoque coloca a los ciudadanos en el centro de su marco de referencia, otorgándoles un rol más prominente: así, son coproductores de políticas públicas y de la provisión de servicios. Luego, entonces, estas políticas son producto de un complejo conjunto de interacciones entre múltiples grupos con diferentes intereses, razón por la cual se hace énfasis en los procesos intraorganizacionales entre actores en la esfera pública (o de gobierno), en la privada y en el ámbito de las organizaciones sin fines de lucro.¹⁴

En una línea similar, también ha surgido otro enfoque llamado **Nuevo Servicio Público** (*New Public Service*), que señala que la gestión pública debería enfocarse en los ciudadanos, comunidades y la sociedad civil.¹⁵ Desde esta perspectiva, el rol de los funcionarios públicos es apoyar a la ciudadanía a articular sus intereses en vez de direccionar o controlarlos. De aquí que se brinde oportunidades para el nacimiento de un diálogo entre los ciudadanos y el gobierno, de manera

¹⁰ Chica Vélez, Sergio. «Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública», en *Administración & Desarrollo*, 39 (53): 57-74, 2011. pp. 61-63.

¹¹ Klijn, Erik-Hans. «New Public Management and Governance: A Comparison», en *The Oxford Handbook of Governance*. David Levi-Faur (Ed.) vol. 1: 201-2014, Nueva York: Oxford University Press, 2012. pp. 203-204.

¹² Koppenjan, Joop y Koliba, Christopher. «Transformations Towards New Public Governance: Can the New Paradigm Handle Complexity?» En *International Review of Public Administration*, vol. 18, n.º 2: 1-8, 2013. pp. 1 y 2.

¹³ Osborne, Stephen P. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Stephen Osborne (Ed.). Nueva York: Routledge, 2010. pp. 7 y 9.

¹⁴ Robinson, Mark. *From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. Singapur: Global Centre for Public Service Excellence del PNUD, 2015. p. 9.

¹⁵ *Ibidem*, p. 10.

que ambos encuentren soluciones y mejoren los servicios que el Estado presta.¹⁶ Janet y Robert Denhardt (2003) resumen siete principios que ha adoptado este enfoque, dentro de los cuales destacan: el servicio orientado a las personas en su calidad de ciudadanos y no de clientes, la valoración a la ciudadanía y no a la productividad, y la importancia del servicio y no de la dirección (*serve rather than steer*), lo que implica escuchar las verdaderas necesidades de la gente, entre otros.¹⁷

Sobre la base de lo relatado, sería importante mencionar que estas tendencias también han sido influidas por la irrupción de la tecnología, lo que ha terminado configurando diferentes iniciativas, tanto nacionales como internacionales, que recogen los valores y aspectos clave de estos enfoques y que, a su vez, intentan fomentar una serie de innovaciones al interior de la administración pública.

2.3. Innovación en el sector público: del gobierno electrónico al gobierno abierto

La innovación en el sector público se vincula sobre todo a nuevas ideas que crean valor público sobre la base de tres principios: novedad, implementación e impacto, con la finalidad de obtener mejores resultados públicos en eficiencia, efectividad y satisfacción de los usuarios (ciudadanía) y empleados públicos.¹⁸ Si bien la innovación no solo se centra en la tecnología, cada vez con mayor frecuencia se intenta aprovechar las nuevas tecnologías de información y comunicación para establecer o consolidar prácticas innovadoras en la gestión pública. En esta línea, algunos países han optado por implementar procesos y diseñar servicios públicos de vanguardia inspirados en el gobierno electrónico (*e-government*) y el gobierno abierto (*open government*).

Según la Organización de Estados Americanos (OEA), el gobierno electrónico es la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación al funcionamiento del sector público a fin de proveer mejores servicios y aumentar la eficiencia, la transparencia y la participación ciudadana.¹⁹ Varios autores identifican tres tipos de gobierno electrónico, a saber: gobierno a gobierno (G2G), enfocado en mejorar procesos de gestión pública a nivel inter e intrainstitucional; gobierno a empresa (G2B) y gobierno a ciudadanos (G2C), centrado en cómo las agencias públicas brindan información o facilitan servicios a las empresas y a los ciudadanos, respectivamente.

Por otro lado, si bien autores y organizaciones han destacado que el concepto de gobierno abierto es aún ambiguo y en desarrollo, coinciden en señalar que se refiere a una nueva filosofía política, es que se redefine la forma como los gobiernos funcionan bajo tres principios: transparencia, vinculada con el conocimiento público del quehacer del gobierno; participación, en que se resalta la influencia que pueden tener las personas en las políticas de gobierno por medio de su involucramiento en los procesos de política y la provisión de servicios públicos; y rendición de cuentas, donde se enfatiza que la ciudadanía puede exigir al gobierno cuentas

¹⁶ Solong, H. Aras. «Actualization New Public Service (NPS) Administration in Public Service». En *International Journal of Scientific and Research Publications*, vol. 7, n.º 3: 505-513, 2017. p. 505.

¹⁷ Denhardt, Robert B. y Janet Vinzant Denhardt. *The New Public Service: Serving Rather Than Steering* en *Public Administration Review*, vol. 60, n.º 6: 549-559, 2000. pp. 553-557.

¹⁸ Daglio, M., D. Gerson y H. Kitchen. *Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation*. Documento de referencia preparado para la Conferencia «Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact» de la OCDE, realizado en París, Francia, del 12 al 13 de noviembre de 2014. p. 4.

¹⁹ Organización de Estados Americanos (OEA), página web sobre e-Gobierno: <http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DepartamentoparalaGesti%C3%B3nN%C3%BAblicaEfectiva/NPA/SobreProgramadeeGobierno/tabid/811/Default.aspx>

por su desempeño.^{20, 21, 22} Según lo analizado por Joaquín Sánchez Trigueros (2015), este nuevo enfoque tiene como antecedentes el acceso a la información pública, reconocido como derecho humano en diferentes tratados e instrumentos internacionales e implementado en las Américas a finales del siglo ^{xxi}; la revolución digital y el uso de las TIC gracias a la expansión del internet; la reutilización de la información y la colaboración con la sociedad.²³

Las tendencias internacionales mencionadas anteriormente, sumadas a la iniciativa de los gobiernos de Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos,²⁴ abren paso para el surgimiento de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés). Esta plataforma internacional fue lanzada en 2011 con el objetivo de impulsar la transparencia, la lucha contra la corrupción, el aprovechamiento de nuevas tecnologías y el empoderamiento ciudadano para mejorar la gobernanza en los países parte de esta alianza. Actualmente esta iniciativa es conformada por 79 países y 20 gobiernos subnacionales, de acuerdo con los datos de la página web de OGP. Bajo esta, los países se comprometen a abogar por los principios de apertura avalando la Declaración de Gobierno Abierto, que incluye aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, apoyar la participación ciudadana, aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.²⁵ Lo anterior es materializado por la formulación e implementación de Planes de Acción Nacionales (en adelante, Planes de Acción²⁶), de carácter bianual, que son cocreados con organizaciones de la sociedad civil de cada país, y que contienen de cinco a quince compromisos para incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Cada plan se adapta al contexto local de manera que permita a los gobiernos y a sus ciudadanos definir sus prioridades. Asimismo, es importante que los países que forman parte de OGP establezcan un mecanismo de diálogo permanente con la sociedad civil, de forma tal que durante todo el proceso se garantice su colaboración activa: desde la cocreación de estos planes, pasando por la contribución durante su implementación, hasta el proceso de monitoreo y evaluación.

Con respecto a este mecanismo de diálogo, OGP ha establecido unos estándares de participación y cocreación con las organizaciones de la sociedad civil,²⁷ que van de requisitos básicos, que todos los países parte de OGP deben cumplir, hasta medidas avanzadas para garantizar el involucramiento activo de la ciudadanía durante la elaboración, implementación y evaluación

²⁰ Ramírez-Alujas, Álvaro V. «Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea». En *Revista Buen Gobierno*, n.º 9: 93-133, July-December, 2010. pp. 110 y 111.

²¹ Calderón, César y Sebastián Lorenzo. *Open Government: Gobierno Abierto*. Jaén, España: Algón Editores, 2010. pp. 51.

²² Alianza para el Gobierno Abierto, Glosario. Página web: <https://www.opengovpartnership.org/glossary>

²³ Sánchez Trigueros, Joaquín. «Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública». En: *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. xiii, n.º 23: 67-84, 2015. pp. 71 y 72.

²⁴ Es importante destacar que el gobierno de los Estados Unidos firmó un memorando sobre transparencia y gobierno abierto en 2009, donde destaca el compromiso de esta administración con la apertura para garantizar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación ciudadana y colaboración.

²⁵ Según la página web de OGP, los países que deseen unirse a esta alianza deben cumplir con los requisitos en cuatro áreas, a saber: transparencia fiscal, acceso a la información, declaración patrimonial de funcionarios y participación ciudadana; enviar una carta de intención a OGP donde se manifieste el compromiso del gobierno con la Declaración de Gobierno Abierto; identificar un ministerio encargado de desarrollar el plan de acción; y comprometerse con el proceso del Mecanismos de Revisión Independiente. Asimismo, también se indica que los países deben pasar por una evaluación de los valores de OGP (*OGP Values Check Assessment*). La Declaración de Gobierno Abierto puede encontrarse en el siguiente enlace: <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto>.

²⁶ Actualmente, OGP está utilizando el término «planes de acción» para referirse a los planes de acción nacionales, de manera que refleje todos los esfuerzos que se realizan desde las ramas del Estado, incluyendo los gobiernos subnacionales.

²⁷ Alianza para el Gobierno Abierto. *Estándares de Participación y Cocreación de OGP*, 2017. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Participation-Cocreation-Standards20170207_ES_0.pdf

de los planes de acciones nacionales. En dicha publicación se resaltan tres aspectos clave para la participación y cocreación: 1) la difusión de información oportuna de todos los aspectos del proceso nacional de OGP, que incluya en qué forma se están tomando en cuenta las contribuciones ciudadanas; 2) la existencia de espacios y plataformas de diálogo y la cocreación permanente por medio de foros u otros medios según el contexto nacional; 3) la apropiación y la toma de decisiones conjunta entre el gobierno, la sociedad civil y otros actores. Es importante resaltar que la cocreación está en el núcleo de todas las reformas e iniciativas de gobierno abierto: la relevancia de estos esfuerzos ya no solo radica en el resultado, sino también en el especial énfasis que se da actualmente al proceso que permite llegar a los compromisos que se incluyen en los planes de acción.

Finalmente, en los últimos años no solo se incrementó el número de países que forman parte de esta plataforma internacional, sino que también se sumaron otros actores importantes dentro del sistema político, incluyendo a gobiernos subnacionales, poderes judiciales y, por supuesto, los parlamentos nacionales. Lo anterior actualmente se denomina como *Estado abierto*, y ha tomado más fuerza y uso en los últimos años.

En este apartado, entonces, hemos podido identificar desafíos que según los datos arrojados por índices o encuestas mundiales y regionales destacan que la confianza hacia el sistema político ha ido disminuyendo así como su relación con la percepción de la corrupción, siendo ambos temas prioritarios para la ciudadanía. Asimismo, estos retos intentan ser abordados desde las nuevas tendencias en gestión pública, que abogan por más apertura y participación de la ciudadanía para facilitar no solo su involucramiento, sino también aumentar la legitimidad hacia las acciones gubernamentales. Estos enfoques han sido desarrollados sobre la base de legislación de acceso a la información y con el soporte de las nuevas tecnologías de información y comunicación, así como sobre una clara voluntad política hacia una nueva e innovadora forma de gestar políticas públicas y de proveer servicios públicos, denominada gobierno abierto, que ha sido priorizada por más de setenta países a través de la Alianza para el Gobierno Abierto. En esta alianza se han ido involucrando también otras ramas del Estado y niveles de gobierno, como los parlamentos nacionales. Su participación y avances, en lo que se ha denominado parlamento abierto, será abordado en las siguientes secciones.

III. PARLAMENTO ABIERTO: INICIOS, DEFINICIONES CLAVE Y VINCULACIÓN CON LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO (OGP)

Según lo que se señala en el libro compilado por Rafael Rubio,²⁸ los parlamentos en el mundo han ido transformándose desde la introducción de las TIC e internet. En esta línea, Rubio resalta que esta transformación puede ser dividida en tres etapas: parlamento electrónico, parlamento digital y parlamento abierto.

La primera, que tiene inicio en la década de los 70, se caracteriza por tratar de utilizar de manera estratégica las TIC con el fin de mejorar la administración y comunicación que los parlamentos sostienen con la ciudadanía. De aquí que las iniciativas y esfuerzos se concentren en mejorar tanto el funcionamiento interno del parlamento relacionado con la digitalización de la información y generación de bases de datos, como la difusión de información parlamentaria por medio de páginas web, correo electrónico y foros o chats en línea para el diálogo entre el parlamento y la ciudadanía.

²⁸ Rubio, Rafael. *Parlamentos abiertos: tecnología y redes para la democracia*. Madrid: Congreso de los Diputados (Ed.), 2014.

La segunda etapa se focalizó en profundizar el uso de los foros de discusión, encuestas electrónicas y herramientas colaborativas, como los blogs y wikis en los inicios del siglo ^{xxi}, iniciativas que favorecían el intercambio de información. Sin embargo, incluso con estos esfuerzos, la comunicación no era fluida. Ya en 2006 y con la irrupción de las redes sociales (principalmente, Facebook, YouTube y Twitter), los parlamentos tienen más herramientas para lograr diálogos y comunicaciones bidireccionales efectivas, y estas plataformas empiezan a reemplazar a las anteriores iniciativas mencionadas. Asimismo, desde la ciudadanía, se empieza a generar más expectativas para su participación, dados estos nuevos canales y el hecho de que haya información parlamentaria cada vez más accesible.

Finalmente, la tercera etapa, que recoge las iniciativas y prácticas de los últimos años, se concentra en la ampliación de la participación, la transparencia y la rendición de cuentas que, pese a utilizar herramientas o plataformas de las anteriores etapas, se diferencia en su uso obedece no solo a un criterio técnico, sino más bien político, donde la ciudadanía contribuye y también participa en el proceso de toma de decisiones. Antes de ahondar más en esta etapa y sus respectivos principios, es importante revisar brevemente el contexto y las iniciativas a nivel internacional, lo cual impacta en lo que se concibe como parlamento abierto.

3.1 Antecedentes: Declaración de Santiago y Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria

En enero de 2012, durante el Seminario Internacional sobre Transparencia y Probidad en el Congreso Nacional y el Sistema de Partidos Políticos, realizado en Chile, los legisladores de Latinoamérica reunidos en esa actividad firmaron la Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamento y Partidos Políticos (en adelante, Declaración de Santiago), donde se resalta el compromiso hacia valores relacionados con la transparencia y la probidad en el ejercicio de la función parlamentaria y en el sistema de partidos políticos. En su séptimo punto se indica que se instauraría una red parlamentaria regional y un plan de acción plurianual que avance en las siguientes acciones:

- Solicitar a OGP la inclusión de una línea de trabajo relativa a los parlamentos nacionales y el sistema de partidos políticos;
- Reconocer y adherirse a iniciativas regionales que apliquen los principios de la Declaración de Santiago;
- Buscar instancias para encuentros periódicos entre entidades que velen por el cumplimiento de la conducta parlamentaria y el acceso a la información; y
- Reconocer e impulsar los liderazgos nacionales, regionales y locales que aboguen por la transparencia y probidad.²⁹

En junio de ese mismo año se expidió el acta de constitución de la Red Parlamentaria Latinoamericana Pro Transparencia, Acceso a la Información Pública y Probidad, documento en que se establecieron, además, cinco acuerdos relacionados con el impulso de propuestas reseñadas en la Declaración de Santiago; su participación en conferencias y actividades internacionales para fomentar los valores de la declaración; la organización de capítulos nacionales de la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC, por sus siglas en inglés); y el establecimiento con una directiva *pro tempore*, presidida por el entonces senador de Chile Hernán Larraín, y de una secretaría ejecutiva. Esta Red sostuvo seis reuniones

²⁹ Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamento y Partidos Políticos, 2012.

entre 2012 y 2015, dentro de las cuales se destaca el establecimiento del Grupo de Trabajo³⁰ sobre la Apertura Legislativa, que fue lanzado durante la segunda Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto realizada en Londres, Reino Unido, en octubre de 2013.³¹ Este grupo fue coordinado por la Cámara de Diputados de Chile, más específicamente por el Grupo Bicameral de Transparencia, y por el Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés). La Red tuvo por objetivo brindar apoyo técnico y oportunidades para el aprendizaje entre parlamentos por medio de conferencias globales sobre el tema, intercambios y recursos. Asimismo, promovió la Semana Global de la Apertura Legislativa (*Global Legislative Openness Week - GLOW*) por cuatro años consecutivos.³² Tras aproximadamente cuatro o cinco años de funcionamiento, logró involucrar a más de 70 parlamentos nacionales e impulsar la agenda en favor de la apertura legislativa en diferentes actividades y eventos internacionales. No obstante, y como parte de la nueva estrategia de OGP para continuar abogando por más gobiernos abiertos en el mundo, se decidió disolver todos los grupos de trabajo de esta Alianza, incluyendo el grupo en mención. Lo anterior dio paso a un nuevo espacio llamado Open Parliament e-Network (OPeN),³³ un consorcio de organizaciones que promueven y apoyan a los parlamentos en esta agenda.

En 2015 se plantea que esta Red pase a formar parte de la estructura de gobernanza de ParlAmericas —institución parlamentaria que promueve el diálogo político cooperativo de los parlamentos de las Américas y el Caribe—; y, en la 12.ª Asamblea Plenaria de esta institución, realizada en septiembre del mismo año, se aprueba su integración y nueva denominación: Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas, que actualmente continúa avanzando en este tema. Esta Red es presentada en una reunión llevada a cabo en el marco de la III Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto en octubre del mismo año donde, además, se exponen los pilares de parlamento abierto, los cuales serán abordados en mayor profundidad en la siguiente subsección.

Por otro lado, en abril de 2012 se conformó un foro llamado *Opening Parliament*, que tuvo por objetivo conectar a organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el monitoreo y apoyo de la apertura de los parlamentos de sus respectivos países. Como parte de sus principales acciones se destaca el establecimiento de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, adoptada por más de 140 organizaciones provenientes de más de 75 países, la cual fue creada por una iniciativa colaborativa entre el NDI, la Fundación Sunlight (*Sunlight Foundation*) y la Red

³⁰ Los grupos de trabajo (*working groups*) de OGP se conformaron con la finalidad de contribuir y promover el intercambio entre pares y oportunidades de aprendizaje y apoyo técnico por parte de los actores que conforman esta alianza, con la finalidad de crear planes de acción más ambiciosos, según lo resaltado por Abhinav Bahl, director de Global Integrity y parte del mecanismo de redes de contacto de OGP, durante un webinar realizado en setiembre de 2013 (https://worldbankva.adobeconnect.com/_a833642795/p6ajns7hpm/?proto=true). Según lo mencionado por Bahl, cada uno de estos grupos de trabajo está liderado por una institución u organización gubernamental y por otra de la sociedad civil. Estos grupos fueron finalmente disueltos a finales de 2017 por OGP. El Grupo de Trabajo sobre Apertura Parlamentaria fue reestablecido en OPeN, un consorcio de organizaciones que ya coordinaban acciones desde el grupo de trabajo en mención.

³¹ Para revisar el video sobre el lanzamiento del Grupo de Trabajo sobre la Apertura Legislativa, puede acceder al siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=3NJs0k-0tfA>

³² Esta información fue extraída de la página web de Open Parliament e-Network: <https://www.openparliamentenetwork.org/projects>

³³ OPeN fue creado para continuar con los esfuerzos que había llevado a cabo el Grupo de Trabajo sobre la Apertura Legislativa, así como en reconocimiento de cómo diferentes organizaciones apoyan a gobiernos nacionales y parlamentos en sus esfuerzos de avanzar en esta agenda. Actualmente se encuentra conformado por las siguientes organizaciones fundadoras: Fundación Directorio Legislativo, Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, Instituto Nacional Demócrata, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, ParlAmericas y la Fundación Westminster por la Democracia. Estas organizaciones coordinan estrechamente con la Unidad de Apoyo de OGP a fin de promover la apertura legislativa y contribuir con el avance del Objetivo de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Para más información, acceder al siguiente enlace: <https://www.openparliamentenetwork.org/what-we-do>

Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL),³⁴ y lanzada en septiembre de 2012. Esta Declaración tiene por finalidad promover un mayor compromiso con la transparencia y participación ciudadana en el quehacer parlamentario, además de servir como espacio para el diálogo y colaboración entre asambleas nacionales de todo el mundo y las organizaciones de sociedad civil comprometidas con esta agenda (también llamadas *organizaciones de monitoreo parlamentario*). Esta contiene 44 acciones que organizaciones de la sociedad civil buscan promover, organizadas en cuatro secciones: 1) promoción de una cultura de transparencia; 2) transparentar la información parlamentaria; 3) facilitar el acceso a la información parlamentaria y 4) permitir el acceso electrónico y de análisis de la información parlamentaria.³⁵

Ambas declaraciones y esfuerzos realizados tanto desde los parlamentos y los legisladores, como de organizaciones de la sociedad civil, configuraron un contexto que sirvió para el desarrollo de definiciones y principios de lo que actualmente se denomina parlamento abierto.

3.2. Parlamento Abierto: definiciones y pilares

Organizaciones internacionales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de la sociedad civil, entre las que destacan los miembros de la RLTL, así como autores que habían descrito y analizado los principios y definiciones vinculadas con gobierno abierto, empiezan a esbozar una definición que parte justamente desde este concepto. Según lo recogido en la página web de la CEPAL, un parlamento abierto también está basado en la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la colaboración y el uso de las tecnologías de la información y comunicación, y está enfocado en la labor parlamentaria. Asimismo, la participación de los ciudadanos en un parlamento abierto debía permitir generar ideas e influir en las decisiones públicas.³⁶ En una misma línea, organizaciones de la sociedad civil de México (Transparencia Mexicana, Arena Ciudadana y Akora MX) señalan que el parlamento abierto es una nueva relación entre la ciudadanía y sus representantes, que se sustenta en diez principios relacionados con el acceso a la información, la publicidad y la existencia de formatos sencillos y abiertos de los datos legislativos y de los legisladores, la participación y monitoreo ciudadano de la labor parlamentaria y, finalmente, la promoción de legislación en favor de políticas de gobierno abierto.

Porotrolado, y recogiendo lo avanzado por la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas,³⁷ se vio la necesidad de revisar los conceptos, los principios y el alcance que hasta ese momento se había desarrollado sobre el enfoque de parlamento abierto, de cara al primer encuentro que realizaría esta red en mayo de 2016 en Paraguay. En principio, se empezó por analizar documentos e

³⁴ La RLTL tiene por propósito promover la transparencia y sus estándares en los poderes legislativos de América Latina, fomentando buenas prácticas. Está conformada por 26 organizaciones de la sociedad civil provenientes de 13 países de la región. Para más información, acceda al siguiente enlace: <https://www.transparencialegislativa.org/>

³⁵ Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, 2012. Disponible en <https://www.openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>

³⁶ Esta información fue extraída de la página web de la CEPAL: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/ConceptoEstadoAbierto>, que además se condice con lo recogido por una publicación de esta misma organización titulada *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (2017), que hace mención a dos definiciones de parlamento abierto similares encontradas entre el 2014 y 2016: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154_es.pdf

³⁷ Actualmente la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas tiene un Comité Ejecutivo compuesto por la senadora Blanca Ovelar (Paraguay), quien preside la Red; el diputado Randy Boissonnault (Canadá), vicepresidente por Norteamérica; el diputado Marvin Orellana (Guatemala), vicepresidente por Centroamérica; el senador Ranard Henfield (Bahamas), vicepresidente por el Caribe; y el diputado Javier Macaya (Chile), vicepresidente por Sudamérica. Esta información puede encontrarse en el siguiente enlace: <http://parlamericas.org/es/open-parliament/about-opn.aspx>.

información relevante, entre ellos, la Declaración de Santiago, en la cual se identificaron cuatro pilares importantes que orientarían la labor de esta red sobre la base de los compromisos de la declaración, a saber: transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación ciudadana, y ética y probidad. Estos pilares fueron presentados en la reunión parlamentaria realizada en México en el marco de la Cumbre Global de OGP de 2015.

Tras este encuentro, se llevó a cabo en Argentina, en marzo de 2016, una reunión de trabajo entre un grupo de parlamentarios comprometidos con la agenda de parlamento abierto y representantes de organizaciones de la sociedad civil de la RLTL. Dentro de esta reunión se definieron compromisos clave en cada uno de estos cuatro pilares y se continuó trabajando en un documento preliminar, que recibió las contribuciones de organizaciones de la sociedad civil del Norte, Centro y Sudamérica y el Caribe. Asimismo, se consideró importante también establecer una definición de parlamento abierto y un glosario de conceptos relacionados que pudiesen esclarecer los temas más importantes que se promueven con este enfoque. De aquí que se defina parlamento abierto «como una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura y transparencia de los parlamentos, con el fin de garantizar el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y altos estándares de ética y probidad en la labor parlamentaria».³⁸ En el cuadro n.º 1 se incluye las definiciones consensuadas con organizaciones de la sociedad civil de las Américas, las cuales fueron refrendadas durante el 1.º Encuentro de la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas,³⁹ donde discutieron este documento preliminar más de 50 legisladores en representación de 20 países de las Américas y el Caribe. Este documento finalmente se adoptó bajo el nombre de Hoja de Ruta hacia la Apertura Legislativa.

Cuadro n.º 1: Definiciones de pilares de parlamento abierto

Pilar	Definición
Transparencia y acceso a la información ⁴⁰	Derecho fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información de interés público a través de mecanismos para su divulgación confiable, de conformidad con las solicitudes de dicha información.
Rendición de cuentas	Deber de todo funcionario/o público de explicar, justificar, fundamentar y comunicar las decisiones y acciones que toma sobre recursos públicos.
Participación ciudadana	Involucramiento activo de las y los ciudadanos en aquellos procesos de toma de decisiones de los asuntos públicos que tienen repercusión en sus vidas.
Ética y probidad	Las más elevadas normas de integridad que las personas deben cumplir mientras se desempeñan como servidoras/es públicos.

Fuente: Sección «Parlamento Abierto» de la página web de ParlAmericas.⁴¹ Elaboración propia.

³⁸ ParlAmericas. Hoja de ruta hacia la apertura legislativa, 2016.

³⁹ Más información sobre el 1.º Encuentro de la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas puede ser encontrada en el siguiente enlace: <http://www.parlamericas.org/uploads/documents/OPN-Report-ES-SCREEN.pdf>

⁴⁰ Cabe destacar que en la Hoja de Ruta hacia la Apertura Legislativa de ParlAmericas se definen transparencia y acceso a la información por separado. Se incluyó estos términos juntos en tanto este pilar combina ambos conceptos.

⁴¹ Esta información puede ser consultada en el siguiente enlace: <http://parlamericas.org/es/open-parliament/about-opn.aspx>

La Hoja de Ruta hacia la Apertura Legislativa fue concebida como un marco de referencia para que los parlamentos puedan desarrollar sus propios planes de acción o iniciativas en el ámbito nacional sobre este tema. Dicha iniciativa tiene por objetivo promover medidas específicas que traduzcan los principios incluidos tanto en la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria como en la Declaración de Santiago, y contiene 36 compromisos clave que desarrollan cada uno de los pilares de parlamento abierto.

En esa línea, y en aras de continuar promoviendo la adopción del enfoque de parlamento abierto en las Américas y el Caribe, ParlAmericas puso a disposición un kit de herramientas sobre participación ciudadana en el proceso legislativo,⁴² iniciativa que fue desarrollada en dos reuniones de cocreación, una en Colombia y otra en Trinidad y Tobago en 2017, donde un grupo de parlamentarios, acompañados de representantes de la sociedad civil, exploraron y desarrollaron los aspectos claves contenidos en el pilar de participación ciudadana de la Hoja de ruta de ParlAmericas. Los diálogos e intercambios sostenidos se materializaron en una publicación que recoge los diferentes mecanismos bajo los cuales se ha promovido este pilar, incluyendo aspectos relacionados con la educación cívica, los espacios que la ciudadanía tiene para formular o plantear aportes tanto a las discusiones de comisiones ordinarias y a los proyectos de ley, la participación en los debates del presupuesto nacional que se realizan en el parlamento, y los marcos normativos desarrollados por los países de las Américas y el Caribe que tienen por finalidad regular los espacios de participación ciudadana en el parlamento o en sus funciones (como iniciativas de ley). Además, se integran prácticas de legislaturas a manera de ejemplo en cada una de las secciones de esta publicación. Adicionalmente, se creó un portal web llamado Portal de Parlamento Abierto,⁴³ el cual permite acceder a esta publicación de forma más interactiva, e incluir nuevas prácticas parlamentarias según los temas y pilares que estas promuevan.

3.3 Parlamento Abierto y OGP: política de participación parlamentaria

La participación activa de parlamentos alrededor del mundo en la Alianza para el Gobierno Abierto, reflejada en las actividades e iniciativas del Grupo de Trabajo sobre la Apertura Legislativa de OGP reseñada en la anterior subsección; la inclusión de determinados compromisos del poder legislativo en planes de acción (como los casos de Ghana, Grecia, Kenya, entre otros); la formulación de planes de acción de parlamento abierto (Chile, Francia, Georgia, Ucrania, etc.) que no se vinculaban con los procesos nacionales de OGP pero que fueron orientados sobre la base de los principios de esta Alianza; así como la importancia de este órgano en los compromisos de planes de acción que se vinculaban con la aprobación de ciertas leyes o de acciones legislativas, dio pie a que se planteara la necesidad de ampliar el rol de las legislaturas en OGP, así como de valorar el compromiso e iniciativas desarrolladas por los parlamentos.⁴⁴

El subcomité del Comité Directivo de OGP que aborda los criterios y estándares de esta plataforma internacional empezó la discusión sobre alternativas para involucrar a los parlamentos de manera más formal desde julio de 2015. Un documento preliminar fue desarrollado por algunos de sus miembros y la Unidad de Apoyo de OGP, el cual fue presentado en una reunión regional

⁴² Para más información sobre el kit de herramientas sobre participación ciudadana en el proceso legislativo (ParlAmericas, 2018), acceder al siguiente enlace: http://parlAmericas.org/uploads/documents/Kit%20de%20herramientas_Participaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20el%20proceso%20legislativo.pdf

⁴³ Para acceder al Portal de Parlamento Abierto de ParlAmericas, diríjase al siguiente enlace: <https://parltools.org/es/>

⁴⁴ Open Government Partnership. *Open Government Partnership: Parliamentary Engagement Policy Guidance*, 2017. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/LegislativeEngagementPolicy2017.pdf>

de la Alianza, realizada en Sudáfrica en mayo de 2016. En esta reunión el Comité Directivo (o *Steering Committee*) recomendó el desarrollo de una política que se centrara en las siguientes dos alternativas: 1) presentación de compromisos legislativos sobre parlamento abierto incluidos en el Plan de Acción de su respectivo país, el cual es liderado por el gobierno y tiene una duración de dos años; 2) creación de un Plan de Acción de Parlamento Abierto independiente que sea incluido como anexo o capítulo del Plan de Acción. En cualquiera de los casos se requiere que los parlamentos sigan los estándares de participación y cocreación de OGP, los parámetros y formatos para la presentación de compromisos, y que también se sometan al Mecanismo de Revisión Independiente⁴⁵ y a autoevaluaciones de mitad y final de periodo. Este documento preliminar fue aprobado en septiembre de 2016 y se convirtió en la Política de Participación Parlamentaria de OGP, la cual se encuentra disponible en la página web de la Alianza desde septiembre de 2017.⁴⁶

Otro aspecto importante a destacar de esta política es que destina una sección a reconocer las contribuciones de los parlamentos para avanzar en la agenda de gobierno abierto. Se destaca que las legislaturas tienen un rol fundamental, en principio, para que un país pueda ser miembro de OGP, en tanto que uno de los requisitos para ello es la adopción de una ley de acceso a la información. Asimismo, tanto la legislación como la asignación de recursos presupuestarios, que son aprobados por los parlamentos, son necesarios para apoyar la implementación y sostenibilidad de los compromisos que hacen parte de los planes de acción. Además, dada la representación de varios partidos políticos en las legislaturas, involucrar a los parlamentos se torna también importante para la sostenibilidad y apoyo político más amplio a las reformas que se plantean desde el enfoque de gobierno abierto, sobre todo teniendo en cuenta los procesos electorales y los cambios en el gobierno.

Finalmente, y no menos importante, los parlamentos pueden también monitorear el avance de los planes de acción en sus respectivos países como parte de su función de control político y, de esta manera, garantizar que los compromisos asumidos ante OGP se cumplan efectivamente.

Esta política solo es aplicable a las legislaturas de los países miembros de la Alianza; por lo tanto, parlamentos de países fuera de esta plataforma internacional no podrán ser parte de los procesos y revisión que son emanados desde OGP. No obstante, se alienta a que estos parlamentos establezcan planes de acción independientes con el apoyo de OPeN.

IV. PLANES DE ACCIÓN PARA LA APERTURA LEGISLATIVA Y AVANCES EN LATINOAMÉRICA

Tras el compromiso y trabajo desarrollado desde el Grupo de Trabajo para la Apertura Legislativa de OGP y la labor de la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas, así como el apoyo a nivel internacional de organizaciones como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Nacional Demócrata (NDI por sus siglas en inglés) entre otras, se proyectó el camino para que legislaturas nacionales no solo promovieran los principios emanados por gobierno abierto, sino que también empezaran a aplicar estos aspectos a su labor parlamentaria

⁴⁵ El Mecanismo de Revisión Independiente (*Independent Reporting Mechanism*) es la manera en que OGP evalúa el desempeño de los gobiernos en el desarrollo e implementación de los planes de acción nacionales, así como el cumplimiento de los principios de gobierno abierto. Se realizan informes bajo la supervisión de un panel internacional de expertos, parte también de OGP. Para más información: <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism/about-irm>
Para más información: <https://www.opengovpartnership.org/resources/parliamentary-engagement-policy-guidance-2017>

⁴⁶ Para más información: <https://www.opengovpartnership.org/resources/parliamentary-engagement-policy-guidance-2017>

y replicaran similares esfuerzos llevados a cabo por sus gobiernos, como la adopción de planes de acción de parlamento abierto.

4.1. Planes de acción de parlamento abierto en el mundo

El liderazgo de la Cámara de Diputados de Chile por intermedio del Grupo Bicameral de Transparencia, así como el apoyo técnico del NDI y el PNUD, contribuyeron a que Chile fuera el primer país en el mundo en contar con un plan de acción de parlamento abierto. Este plan, presentado el 2014, fue implementado en un lapso de dos años (2014-2016) e incluyó 10 compromisos en las siguientes tres líneas de acción: 1) mejoramiento de los servicios públicos, 2) aumento de la integridad pública y 3) incremento de la responsabilidad institucional.⁴⁷ A esta iniciativa le siguieron los parlamentos de Costa Rica, Francia, Georgia, Paraguay y Ucrania. Se ha de recordar que para este tiempo la Política de Participación Parlamentaria de OGP aún no había sido aprobada, por lo que estas legislaturas optaron por desarrollar dichas iniciativas teniendo como referencia los valores y estándares de la Alianza, pero formalmente no son parte de los procesos y evaluaciones que realiza OGP.

Por otro lado, el establecimiento de la Hoja de Ruta hacia la Apertura Legislativa de ParlAmericas contribuyó también con el entendimiento sobre los alcances del parlamento abierto y proporcionó compromisos clave en cada uno de los pilares de este enfoque, lo que, consecuentemente, también promovió la elaboración de más planes de acción de parlamento abierto. Según la información recibida por ParlAmericas, la hoja de ruta probó ser una herramienta útil para los parlamentos que elaboraron planes de acción una vez que estuvo disponible, como son los casos de Colombia, Chile, Costa Rica, Guatemala y Paraguay.

Actualmente, existen nueve países con planes de acción del parlamento abierto (ver cuadro n.º 2) que representan 15 planes en total. Asimismo, los parlamentos de Argentina, Brasil, Costa Rica, Georgia, Guatemala, Macedonia y Paraguay han suscrito compromisos o capítulos sobre parlamento abierto en los planes de acción, es decir, acerca de la base de los parámetros de OGP. Cabe destacar que la Asamblea Nacional de Ecuador y el Congreso de la República del Perú están realizando también esfuerzos para poder establecer iniciativas o planes de acción sobre el tema. En el caso particular de Ecuador, se ha conformado una comisión para impulsar esto, y en el Perú se ha firmado un convenio de cooperación con la Organización de Estados Americanos para implementar este enfoque en la labor parlamentaria.

Cuadro n.º 2: Planes de acción de parlamento abierto en la actualidad

País y planes de acción	Periodos
Chile, dos planes de acción	2014-2016; 2017-2018
Colombia, tres planes de acción	2016-2017; 2017-2018; 2018-2019
Costa Rica, dos planes de acción	2015-2016; 2016-2017
Francia, dos planes de acción	2015-2016; 2018-2020
Guatemala, un plan de acción	2016-2017

⁴⁷ Información fue resumida de lo presentado en el Plan de Acción 2014-2016: https://drive.google.com/file/d/0Bxe_XRmf65Q6NW9TdEVRSmtKWEU/view

Georgia, dos planes de acción	2015-2016; 2017-2017
Indonesia, un plan de acción	2018-2020
Kosovo, un plan de acción	2016-2020
Paraguay, un plan de acción	2016-2018
Ucrania, un plan de acción	2016-2017

Fuente: Elaboración propia.

Organizaciones internacionales y nacionales involucradas en los procesos de cocreación de los planes de acción de parlamento abierto cooperaron con la iniciativa de ParlAmericas en elaborar una Guía para desarrollar planes de acción de parlamento abierto que aún está en construcción, y que tiene por finalidad promover la adopción de estos planes, en tanto que han sido reconocidos como una herramienta efectiva e innovadora que se basa en la colaboración y cocreación entre los parlamentarios, los funcionarios del parlamento y los representantes de la sociedad civil. En el documento preliminar de esta guía, que fue presentado y discutido en una reunión celebrada en Chile a finales de 2018, se menciona también qué son y en qué consisten los planes de acción de parlamento abierto: «mecanismo a través del cual un parlamento interesado en promover la apertura y en fortalecer su función de representación y control político colabora con la sociedad civil para identificar prioridades que implementen, monitoreen y evalúen el progreso hacia estos compromisos». ⁴⁸ En esta línea, se destaca además el proceso que busca adoptar estos planes expresado en pasos que van desde el establecimiento de la agenda y la voluntad política, hasta la adopción e implementación del plan de acción. Estos pasos serán aún revisados y el contenido e información de cada una de estas etapas será consensuado entre los parlamentarios, los funcionarios y los representantes de sociedad civil involucrados en dichos procesos, con el soporte técnico de ParlAmericas y las organizaciones que forman parte de OPeN.

Para las Américas y el Caribe más específicamente, ParlAmericas estableció una herramienta que hace seguimiento a los compromisos de parlamento abierto ⁴⁹ incluidos en los planes de acción para la apertura legislativa, planes de acción, así como los compromisos que se enuncian en cada encuentro de la Red de Parlamento Abierto ⁵⁰. El objetivo de esta herramienta es visualizar y comparar el avance de dichos compromisos de manera sencilla y de fácil acceso, por medio de un modelo semáforo.

4.2. Avances en Latinoamérica

Una de las formas de medir los avances de parlamento abierto en la región latinoamericana implica no solo conocer el progreso de los planes de acción o compromisos en favor de la apertura legislativa que se hayan formulado en cada país, sino también analizar el estado y el nivel de avance de los parlamentos en términos de transparencia, rendición de cuentas y

⁴⁸ ParlAmericas, *Documento de Trabajo: Guía para desarrollar un Plan de Acción de Parlamento Abierto*, 2018. Disponible en: http://parlAmericas.org/uploads/documents/Working_Document_Nov%2029_SPA_clean.pdf

⁴⁹ La herramienta de compromisos de parlamento abierto puede encontrarse en el siguiente enlace: <http://parlAmericas.org/es/open-parliament/parl-comm-tracker.aspx?/>

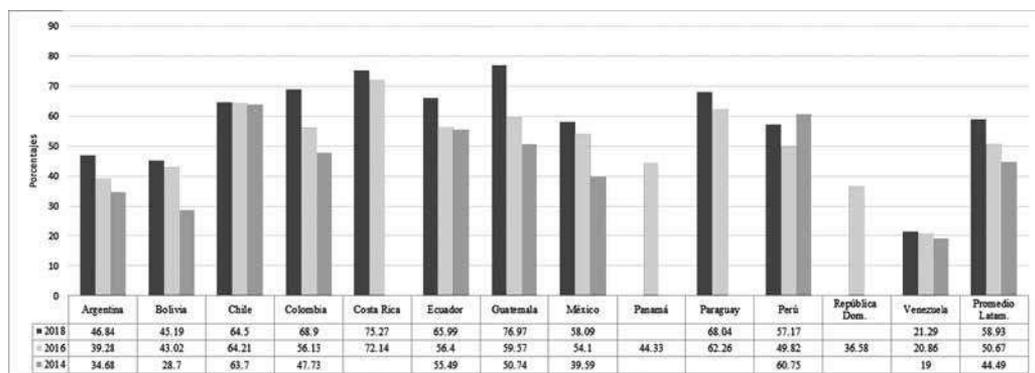
⁵⁰ Hasta ahora se han celebrado cuatro encuentros de la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas, contando en promedio con la participación de más de 50 legisladores en representación de más de 20 países. En el último encuentro realizado en Ecuador en 2019 contamos con la presencia de más de 100 asistentes, incluyendo los parlamentarios, los funcionarios de parlamentos y los representantes de sociedad civil de 27 países. Para más información de cada uno de los encuentros, acceda al siguiente enlace: <http://parlAmericas.org/es/open-parliament/our-work-opn.aspx>

participación ciudadana, datos y comparaciones que se realizan, por ejemplo, mediante el Índice de Transparencia Legislativa, elaborado por la RLTL desde 2011.

Este índice evalúa cuatro dimensiones, a saber: normativa enfocada en las leyes o reglamentos que regulen la transparencia y participación ciudadana; labor del parlamento, centrado en la evaluación de prácticas efectivas de transparencia en la función legislativa; presupuesto y gestión administrativa, vinculada con el nivel de transparencia de los recursos públicos que se le asignan al parlamento; y participación ciudadana, relacionada con políticas establecidas para facilitar el involucramiento de los ciudadanos en el proceso legislativo. Para la metodología⁵¹ empleada en la edición del índice de Transparencia Legislativa de 2018,⁵² se incluyó no solo el monitoreo de páginas web institucionales, sino también la entrevista a funcionarios de los parlamentos que formaron parte de esta edición para conocer más a detalle el avance de la transparencia legislativa de cada país evaluado.

Los resultados de esta edición del índice arrojan que, en promedio, la transparencia legislativa ha aumentado de 44,49% a 58,93% con respecto a lo evaluado en 2014, siendo el puntaje más alto registrado en la región latinoamericana comparativamente con las anteriores ediciones del índice. En general, todos los países aumentaron sus porcentajes en el índice desde 2014, salvo un par de excepciones, como se puede apreciar en el gráfico n.º 1.

Gráfico n.º 1: Promedios generales por países evaluados en 2014, 2016 y 2018*



Fuente: Informes del Índice de Transparencia Legislativa de 2014, 2016 y 2018. Elaboración propia.

*Los espacios en blanco en la tabla corresponden a los años en que el índice no incluyó los resultados de esos países: Costa Rica (2014), Panamá (2014 y 2018), Paraguay (2014) y República Dominicana (2014 y 2018).

Examinando más de cerca los resultados de 2018,⁵³ se puede apreciar que la dimensión mejor evaluada en la gran parte de países es participación ciudadana, la cual obtiene en promedio 64,90%. De estos resultados, seis países alcanzan más del 70%: Guatemala encabeza la lista con 84,57%, seguido de Ecuador y Colombia con 73,71% y 73,67, respectivamente. En una similar tendencia se encuentra la dimensión labor del parlamento, que en promedio arrojó 59,45%, y

⁵¹ Para conocer más acerca de la metodología, acceda al siguiente enlace: https://drive.google.com/file/d/1pPt-GfRj35WrIKl_kCft6awJQBxGgBkC/view

⁵² Los países evaluados en la edición del Índice de Transparencia Legislativa de 2018 son los siguientes: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

⁵³ Para acceder a los datos del Índice de Transparencia Legislativa realizado en 2018, 2016 y 2014, revise el siguiente enlace: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1_bXnMF0cwrjuSrjJFwFMg5qpMWG7_xhdb0xQLtmayQ/edit#gid=0

donde siete países superan estos resultados, obteniendo porcentajes entre el 62,78% y 80,65%. Aquí Costa Rica y Colombia tienen los porcentajes más altos. De la misma manera, la dimensión normativa alcanza en promedio 58,51%, donde 11 de los once países evaluados superan este porcentaje promedio, llegando a más del 70% en tres países.

Por otro lado, la dimensión presupuesto y gestión administrativa es la peor evaluada: los datos en promedio alcanzan los 51,26%, donde Guatemala tiene el puntaje más alto con un 78,86%, seguido por Costa Rica con 77,15% y Paraguay con 73,61%. Mientras tanto, los resultados más bajos los obtienen Argentina, Bolivia y Venezuela con 37,27%, 37% y 0%, respectivamente.

Estos resultados nos permiten observar de manera general que la tendencia en Latinoamérica sobre transparencia legislativa está en aumento y, salvo quizás un par de excepciones, la mayoría de países ha incrementado los porcentajes recibidos en cada una de las dimensiones, trayendo como consecuencia que los promedios de la región sean cada vez más altos. Esto, sin duda, es un reflejo de todos los esfuerzos, tanto a nivel nacional como internacional, que han propiciado el avance de reformas en favor de parlamentos más abiertos.

V. CONCLUSIONES Y AGENDA PENDIENTE

Uno de los aspectos importantes que permite el desarrollo y ampliación de la apertura legislativa está ligado a su capacidad de respuesta a los temas que están presentes en la agenda pública de muchos países en el mundo, entre ellos, el combate a la corrupción. En el último encuentro de la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas se abordó cómo desde iniciativas de parlamento abierto que vinculan la transparencia y la integridad pueden erigirse esfuerzos como la transparencia de beneficiarios finales, las leyes de extinción de dominio, las comisiones de integridad y declaraciones de interés y patrimonio, los sistemas de cumplimiento (o *compliance*) del sector privado, la recuperación de activos, entre otros, para establecer estrategias y políticas anticorrupción, así como involucrar al parlamento, por medio de su función de control político, para garantizar la sostenibilidad y efectividad de estas acciones. De hecho, el Compromiso de Lima,⁵⁴ adoptado en la VIII Cumbre de las Américas, se centró en medidas que abordaran la gobernabilidad democrática frente a la corrupción, destacando entre ellas el compromiso hacia la promoción y fortalecimiento de políticas y planes nacionales en materia de gobierno abierto; así como reconoció y tomó nota de la Declaración de la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas,⁵⁵ suscrita en el tercer encuentro de esta red.

Otro aspecto está relacionado con la ampliación de parlamentos abiertos hacia otras temáticas, como cambio climático, igualdad de género, inclusión y desarrollo sostenible, entre otros, que permita que las legislaturas instauren en los procesos de decisiones y elaboración de proyectos de ley este enfoque y que, como consecuencia, pueda institucionalizarse cada vez más en las prácticas parlamentarias. En esta línea, se puede destacar la política institucional de parlamento abierto recientemente aprobada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica, que justamente tiene por objetivo incorporar los pilares de parlamento abierto en el quehacer del parlamento. De aquí, además, también se desprende la necesidad de involucrar a otros actores que impactan en el diseño e implementación de medidas en favor de la apertura legislativa: los funcionarios de

⁵⁴ Para más información, acceda al siguiente enlace: <http://www.viiiicumbreperu.org/compromiso-de-lima-gobernabilidad-democratica-frente-a-la-corrupcion/>

⁵⁵ Para más información, acceda al siguiente enlace: http://parlAmericas.org/uploads/documents/Declaracion_3er_encuentro_RPA_ESP_FINAL.pdf

los parlamentos. ParlAmericas ha reconocido su relevante rol en esta agenda y ha constituido una red de funcionarios que hace parte de la Red de Parlamento Abierto, con el fin de brindar un espacio para el aprendizaje e intercambios de buenas prácticas que orienten y apoyen su labor. Los funcionarios son cruciales no solo porque impactan en el desarrollo de parlamento abierto, sino que, además, garantizan su sostenibilidad ante los cambios políticos y periodos electorales de cada país. Todo lo anterior debe también estar acompañado de la evaluación de estas iniciativas, poniendo énfasis en conocer su impacto, de manera que se pueda continuar mejorando los servicios públicos que son provistos por los parlamentos a nivel institucional. Lo anterior será uno de los focos centrales en la Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto, celebrada en mayo de 2019.

Finalmente, y no menos importante, corresponde continuar explorando y desarrollando este enfoque para que oriente y facilite su implementación efectiva en los parlamentos. Desde ParlAmericas se ha fomentado este planteamiento por medio de la elaboración de kits de herramientas, que a su vez traduzcan los pilares y compromisos clave contenidos en la Hoja de Ruta hacia la Apertura Legislativa en acciones concretas y prácticas parlamentarias. Actualmente se están editando publicaciones sobre la apertura fiscal y transparencia y acceso a la información en colaboración con otros actores y organizaciones que han avanzado estos temas, como la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT), el Instituto para los Estudios Fiscales y la Democracia (IFSD) y la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA), compuesta por órganos garantes y entidades públicas que supervisan la transparencia.

Aún queda mucho por hacer; sin embargo, la actual apuesta por este movimiento y el compromiso político e internacional traducido en recursos y priorización de este tema ha conducido a establecer espacios para que este enfoque vaya institucionalizándose y transforme el sistema democrático.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO, *Glosario*. Página web: <https://www.opengovpartnership.org/glossary>

ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

2017 *Estándares de Participación y Cocreación de OGP*. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Participation-Cocreation-Standards20170207_ES_0.pdf

CALDERÓN, César y Sebastián Lorenzo

2010 *Open Government: Gobierno Abierto*. Jaén, España: Algón Editores. Disponible en: http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/BG9_6.pdf

CHICA VÉLEZ, Sergio

2011 «Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública». En: *Administración & Desarrollo* 39 (53).

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO

2018 Informe 2018. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShowMore.jsp?evYEAR=2018&evMONTH=-1>

DAGLIO, M., D. Gerson y H. Kitchen

2014 *Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation*. Documento de referencia preparado para la Conferencia «Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact» de la OCDE, realizada en París, Francia, del 12 al 13 de noviembre.

DECLARACIÓN DE SANTIAGO SOBRE TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD EN LOS PARLAMENTOS Y PARTIDOS POLÍTICOS

2012 Disponible en: <http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Declaracion%20de%20Santiago.pdf>

DECLARACIÓN SOBRE LA TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA

2012 Disponible en: <https://www.openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>

DENHARDT, Robert B. y Janet Vinzant Denhardt

2000 «TheNewPublicService: ServingRatherThanSteering», en: *PublicAdministration Review*, vol. 60, n.º 6.

HOOD, Christopher

1991 «A Public Management for All Seasons?» En *Public Administration*, 69.

KLIJN, Erik-Hans

2012 «New Public Management and Governance: A Comparison». En: *The Oxford Handbook of Governance*, David Levi-Faur (Ed.) vol. 1: 201-2014. Nueva York: Oxford University Press.

KOPPENJAN, Joop y Koliba, Christopher

2013 «Transformations Towards New Public Governance: Can the New Paradigm Handle Complexity?» En: *International Review of Public Administration*, vol. 18, n.º 2.

LAPOP

2018 *Cultura política de la democracia en las Américas, 2016/17: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*. Disponible en: https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17_Comparative_Report_Spanish_V7_W_04.15.19.pdf

MCCOURT, Willy

2013 «Models of public service reform: a problem-solving approach». En *Policy Research Working paper*; n.º WPS 6428. World Bank, Washington, DC. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/823241468339619120/Models-of-public-service-reform-a-problem-solving-approach>

MURTIN, F. et al.

2018 *Trust and its Determinants: Evidence from the Trustlab Experiment*. París: OECD Statistics Working paper n.º 89. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/869ef2ec-en.pdf?expires=1556758799&id=id&accname=guest&checksum=F823D6502954E6274D42C4BEAFBFE6E6>

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA).

Página web sobre e-Gobierno: <http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DepartamentoparalaGesti%C3%B3nP%C3%BAblicaEfectiva/NPA/SobreProgramadeeGobierno/tabid/811/Default.aspx>.

OECD

2017 «Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust». *OECD Public Governance Reviews*. París: OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264268920-en>

OECD

2017 «Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust». *Highlights*. París: OECD Publishing, 2017. Disponible en: <http://www.oecd.org/governance/trust-and-public-policy-9789264268920-en.htm>

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP

2017 *Open Government Partnership: Parliamentary Engagement Policy Guidance*. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/LegislativeEngagementPolicy2017.pdf>

OSBORNE, Stephen P.

2006 «The New Public Governance?» En: *Public Management Review*, vol. 8:3.

OSBORNE, Stephen P.

2010 *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Nueva York: Stephen Osborne (Ed.). Routledge.

PARLAMERICAS

2016. *Hoja de ruta hacia la apertura legislativa*. Disponible en: <http://parlamericas.org/uploads/documents/Roadmap-ES-SCREEN.pdf>

PARLAMERICAS

2018 *Documento de Trabajo: Guía para desarrollar un Plan de Acción de Parlamento Abierto*. Disponible en: http://parlamericas.org/uploads/documents/Working_Document_Nov%2029_SPA_clean.pdf

RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro V.

2010 «Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea», en: *Revista Buen Gobierno*, n.º 9, julio-diciembre.

ROBINSON, Mark

2015 *From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. Singapur: Global Centre for Public Service Excellence del PNUD.

RUBIO, Rafael

2014 *Parlamentos abiertos: tecnología y redes para la democracia*. Madrid: Congreso de los Diputados (Ed.).

SÁNCHEZ TRIGUEROS, Joaquín

2015 «Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública», en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*.

SOLONG, H. Aras

2017 *Actualization New Public Service (NPS) Administration in Public Service en International Journal of Scientific and Research Publications*, vol. 7, n.º 3. Diponible en: <http://www.ijsrp.org/research-paper-0317/ijsrp-p6373.pdf>

LA POTESTAD DEL PODER EJECUTIVO PARA LA «REGULACIÓN» DE LAS TASAS¹

HUGO M. ARBIETO ALFARO²
Especialista en derecho tributario



SUMARIO

I. Introducción.- II. Hacia una definición del tributo tasa.- 2.1. La definición de tasa en nuestro ordenamiento jurídico.- 2.2. Características del tributo tasa.- 2.3. Diferencia de la tasa con el impuesto: peculiaridades de la tasa.- 2.3.1 Tratamiento especial de las tasas en la Constitución Política.- III. Principio de reserva de ley con incidencia en el tributo tasa. 3.1. Potestad tributaria en el Estado Constitucional.- 3.2. Principio de reserva de ley y principio de legalidad.- 3.2.1. Principio de legalidad.- 3.2.2. Reserva de ley.- 3.3. El Poder Ejecutivo y la potestad tributaria.- 3.3.1 Las tasas de la Sunarp.- IV. Aproximación al derecho comparado.- 4.1. España.- 4.2. Ecuador.- V. Conclusiones.- VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio del tributo tasa resulta necesario en el Derecho Peruano porque la recaudación de este tributo representa, cada vez en mayor medida, un porcentaje considerable en los presupuestos de las entidades que conforman la Administración Pública.^{3,4}

¹ La versión original de este artículo se encuentra publicada en el Anuario de Investigación del Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica (CICAJ) 2017. El CICAJ está adscrito al Departamento Académico de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). (<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/126791>).

² Bachiller en Derecho por la PUCP. Adjunto de Docencia del curso de Seminario de Integración en Derecho Tributario por la Facultad de Derecho de la PUCP (2019-I). Estudios de Derecho Fundamentales y Globalización, en la Universidad Complutense de Madrid.

³ El numeral 1 del artículo I del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley n.º 27444, señala que se entenderá como entidades de la Administración Pública al Poder Ejecutivo, incluyendo ministerios y organismos públicos descentralizados, y a los gobiernos regionales y locales.

⁴ De acuerdo al Presupuesto Institucional para el Año Fiscal 2017 de la Sunarp, aprobado por el Anexo n.º 1 de la Resolución de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos n.º 356-2016-SUNARP/SN, los ingresos de la Sunarp por tasas administrativas (S/, 618,945,400) constituyen el 99.71% de sus ingresos totales (S/. 620,700,000). Asimismo, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) observa el aumento de la recaudación por tasas en los gobiernos regionales y locales entre los años 2013 a 2015. Ver página 67 del Análisis de Rendimiento de los Tributos, documento elaborado por el MEF en agosto del 2016. https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/rendimiento_tributos2015.pdf

Nuestra investigación gira sobre la potestad tributaria que tiene el Poder Ejecutivo para la «regulación» del tributo tasa.

La Constitución Política del Perú de 1993 establece en su artículo 74º lo siguiente: «Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo».

De acuerdo con este artículo, todos los tributos deben ser creados, modificados o derogados por una ley o norma con rango de ley, salvo los aranceles y tasas, los cuales serán regulados mediante un decreto supremo, norma que es emitida por el Poder Ejecutivo.

La discusión jurídica parte por descifrar si el Poder Ejecutivo tiene la potestad para crear (lo cual implica estructurar la obligación tributaria), modificar y derogar a las tasas o si solo puede regular la cuantía (tarifa) de este tributo.

El tema de investigación no incluye a la regulación de los aranceles, pero se utilizará jurisprudencia y doctrina que regula el tratamiento de los aranceles en la medida que nuestra Constitución les otorga el mismo tratamiento en cuanto a la potestad de ser reguladas por el Poder Ejecutivo.

La elección de esta materia parte como un intento académico de contribuir al desarrollo de un tema aún no esclarecido en nuestro ordenamiento jurídico. Debemos señalar que no existe unanimidad en la doctrina ni en la jurisprudencia sobre este tema, conforme se demostrará en esta investigación.

El desarrollo de esta investigación no solo es un ejercicio teórico, sino que tiene una proyección social relevante pues contribuirá a mejorar el funcionamiento de la Administración Pública, lo cual repercutirá en beneficio de la sociedad.

Los estudios sobre este tributo deben enfocarse en asegurar que los montos por concepto de tasas constituyan ingresos suficientes para la Administración Pública por la prestación de los servicios y garantizar que no se vulneren los derechos que tienen los contribuyentes frente a la Administración cuando cobra este tributo. En este escenario, resulta vital conocer cómo deben ser creadas y reguladas las tasas.

Nuestra hipótesis sostiene que el Poder Ejecutivo es la entidad competente para crear, modificar y derogar sus propias tasas.

Partimos de una posición frente a este tema, pero esto no implica que se dejen de observar los argumentos que sostienen que el poder para crear, modificar y derogar a estas tasas le correspondería al Poder Legislativo. Toda investigación debe observar y cotejar las posiciones que debiliten a su postura.

Este trabajo contiene tres capítulos: el primer capítulo examinará las características de las tasas y las diferencias frente al impuesto; en el segundo, se analizará cómo debe aplicarse el principio de reserva de ley en el caso de las tasas; y, finalmente, en el tercero se busca comparar las diferencias con otras legislaciones sobre la potestad tributaria para la creación y modificación de las tasas.

II. HACIA UNA DEFINICIÓN DEL TRIBUTO TASA

Si bien el objetivo de nuestra investigación consiste en determinar el alcance de la potestad tributaria del Poder Ejecutivo con respecto al tributo denominado tasa, y no indagar en profundidad sobre el concepto y características de este tributo, resulta necesario conocer sobre su naturaleza jurídica para entender por qué el constituyente le otorgó un tratamiento particular en lo referente a su «regulación».

El presente capítulo indagará sobre las características que tiene la tasa en nuestro ordenamiento jurídico.

2.1. La definición de tasa en nuestro ordenamiento jurídico

Nuestra Constitución regula en su Capítulo iv el Régimen Tributario y Presupuestal del Estado. En este capítulo se señalan los principios que deben orientar a la potestad tributaria y se otorga un tratamiento diferenciado para las tasas, pero no indica una definición que sirva para entender lo que significa.

La definición de la tasa fue introducida en nuestro sistema jurídico por el legislador. En efecto, así lo señala la Norma ii del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado mediante Decreto Supremo n.º 133-2013-EF.⁵

Si bien es cierto que el ciudadano «recibe» una prestación del Estado, no es verdad que la fuente de esa prestación radique en el acuerdo de voluntades entre el particular y el Estado, sino que se habilita ese cobro por el *ius imperium* del Estado.

2.2. Características del tributo tasa

Las características que explicaremos no se encuentran libres de cuestionamientos;⁶ sin embargo, esta argumentación resulta útil para fines explicativos:

- I. **Divisibilidad del servicio:** La divisibilidad, de acuerdo a Ramón Valdés,⁷ se refiere a que los servicios que dan lugar al pago de la tasa deben ser susceptibles de ser divididos en unidades de consumo o de uso.

⁵ NORMA II: ÁMBITO DE APLICACIÓN

Este Código rige las relaciones jurídicas originadas por los tributos. Para estos efectos, el término genérico tributo comprende:

c) Tasa: Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente.

No es tasa el pago que se recibe por un servicio de origen contractual.

Las Tasas, entre otras, pueden ser:

1. Arbitrios: son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público.
2. Derechos: son tasas que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos.
3. Licencias: son tasas que gravan la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujetas a control o fiscalización.

El rendimiento de los tributos distintos a los impuestos no debe tener un destino ajeno al de cubrir el costo de las obras o servicios que constituyen los supuestos de la obligación.

⁶ Valdés Costa, Ramón (1970). Curso de Derecho Tributario. DEPALMA pp. 298-321.

⁷ Valdés Costa, Ramón (1970). Curso de Derecho Tributario. DEPALMA p. 299.

Queremos destacar que la divisibilidad del servicio no implica que el sujeto pasivo de la actuación estatal llegue a beneficiarse necesariamente con la actividad estatal, sino que el costo que implica desarrollar la actividad debe repartirse entre todos los sujetos que se vinculan directamente con la prestación del Estado.

- II. **Naturaleza del servicio:** El precio público y la tasa son retribuciones por la prestación de algún servicio brindado por el Estado; sin embargo, la fuente, características, y procedimiento de ejecución varían en cada caso.⁸

En cuanto a la actividad que se presta, podemos señalar que la tasa se cobra por una actividad inherente a la labor del Estado. No toda actividad que presta el Estado cumple con este requisito. El servicio que califica como inherente es aquel que solo el Estado lo puede prestar. Este requisito es comentado por Ramón Valdés⁹ y Sainz de Bujanda,¹⁰ cuando comentan la legislación de Uruguay y España, respectivamente.

- III. **Principio de Razonable Equivalencia:** Conviene destacar, en similar posición a la de Ramón Valdés,¹¹ quien fue el que desarrolló este concepto, que la ventaja no es un elemento esencial para calificar a un ingreso tributario como tasa. No es necesario que exista un beneficio concreto en el contribuyente por la actividad del Estado.

Por lo tanto, lo que debe exigirse es una «razonable equivalencia» entre lo que cuesta y lo que se cobra; y como lo indica este autor, ello quiere decir que lo que se cobra por tasa pueda exceder los gastos efectivamente realizados en la actividad a favor del contribuyente, como cuando se incluye una provisión a futuro para perfeccionar al servicio.¹²

2.3. Diferencia de la tasa con el impuesto: peculiaridades de la tasa

No cabe ninguna duda de que el desarrollo del Derecho Tributario se produjo por la importancia que tuvo el impuesto como ingreso tributario a favor del Estado, sea por los abundantes ingresos que generaron para las arcas públicas o por la pesada carga que representaba para sus ciudadanos¹³. Podemos señalar que el desarrollo de muchas instituciones del Derecho Tributario proviene del análisis que se realizó sobre los impuestos.

El fundamento del impuesto (capacidad contributiva) difiere del fundamento de las tasas (servicio estatal divisible) en la medida que el impuesto se exige porque el sujeto pasivo realiza un hecho económico revelador de riqueza, mientras que el cobro de la tasa se hace porque el Estado presta un servicio divisible.

⁸ La Norma II del Título Preliminar del Código Tributario acoge esta diferencia porque precisa que no es tasa el pago que se recibe por un servicio de origen contractual.

⁹ Valdés Costa, Ramón (1970). *Curso de Derecho Tributario*. DEPALMA pp. 295-345.

¹⁰ Sainz de Bujanda, Fernando (1991). *Lecciones de Derecho Financiero*. Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, p.181.

¹¹ Valdés Costa, Ramón (1970). *Curso de Derecho Tributario*. DEPALMA, p. 316.

¹² En nuestro país, esta posición es compartida por Alfredo Vidal Henderson, Enrique Vidal Henderson y Miguel Mur. Ver: Vidal Henderson, Alfredo, Vidal Henderson, Enrique y Mur Valdivia, Miguel (1991). «Tasas y Precios Públicos». *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario*, n.º 21, p. 53.

¹³ Ruiz de Castilla, Francisco (2013). «Constitucionalización de la definición de tributo». *DERECHO PUCP*, n.º 21, pp. 257-260.

Cabe indicar que ambos ingresos (impuesto y tasa) sirven para que el Estado pueda desarrollar las actividades necesarias para el funcionamiento de la sociedad; no obstante, la elección del mecanismo de la tasa o del impuesto (o de un precio público) responderá, en mayor o menor medida, a una elección de conveniencia.¹⁴

2.3.1. Tratamiento especial de las tasas en la Constitución Política

Cuando indicamos que la tasa es un tributo reconocemos que la creación de la tasa debe sujetarse a los principios constitucionales tributarios reconocidos en nuestra Constitución. Esta idea implica que el legislador estaría limitado por los principios de reserva de ley, no confiscatoriedad, igualdad y respeto de derechos fundamentales cuando cree la norma pertinente.

Sin embargo, estos principios no pueden interpretarse de forma similar para todos los tipos de tributos, ya que cada especie de tributo presenta características que los hacen distintos, por lo que exigen respuestas y visiones diferentes desde el Estado (Administración tributaria, Tribunal Fiscal, Poder Judicial) y los ciudadanos.

¿Es posible aplicar el principio de capacidad contributiva de la misma forma que en el caso de los impuestos?

La respuesta a la pregunta anterior es negativa. El cobro de la tasa tiene por causa la prestación de servicios estatales divisibles a favor de toda la comunidad (sectores sociales con distinta capacidad económica). Después de obtener el costo de la prestación del servicio, que se medirá sobre la base de la «razonable equivalencia», el costo del servicio debe distribuirse entre los miembros de la comunidad. En esa distribución aparece el principio de capacidad contributiva para que la población de bajos recursos no soporte la misma carga de los sectores más pudientes.

Por lo tanto, podemos concluir que los principios constitucionales tributarios son de aplicación para todos los tributos, pero se necesita una previa evaluación de las características de estos tributos para analizar cómo se aplicarán los principios constitucionales tributarios en cada caso.

III. PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY CON INCIDENCIA EN EL TRIBUTO TASA

A efectos de ubicar la discusión, debemos partir por analizar el artículo 74º de la Constitución Política del Perú.¹⁵

Este artículo señala que la potestad de crear, modificar o derogar tributos se realiza por una ley o decreto legislativo, salvo el caso de los aranceles y tasas. La discusión jurídica parte por entender quién tiene la potestad tributaria para la creación, modificación y derogación de las tasas.

¹⁴ Walker Villanueva sostiene que el servicio de serenazgo que prestan las municipalidades debe ser costeado a través de una contribución especial. Ver: Robles Moreno, Carmen, Ruiz de Castilla, Francisco, Bravo Cucci, Jorge y Villanueva, Walker (2016). *Código Tributario: Doctrina y Comentarios*. Instituto Pacífico, p. 34.

¹⁵ Artículo 74º.- Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

La doctrina¹⁶ explica que existen dos interpretaciones sobre la norma en cuestión. Nuestra investigación busca dilucidar si el Poder Ejecutivo tiene la potestad para crear (lo cual implica estructurar la obligación tributaria), modificar y derogar a las tasas, o si solo puede regular la cuantía (tarifa) de este tributo.

3.1. Potestad tributaria en el Estado Constitucional

La transformación del Estado Liberal y del Estado Social Democrático de Derecho hacia un Estado Constitucional conlleva al reconocimiento de la Constitución Política como fuente normativa. Este reconocimiento exige que las instituciones jurídicas deban reinterpretarse según un parámetro de validez constitucional. La soberanía parlamentaria se sustituye por la soberanía constitucional.¹⁷

En esta nueva visión, el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos es un bien jurídico que se puede extender más allá de la capacidad contributiva pues se busca satisfacer fines constitucionales legítimos como la lucha contra la evasión tributaria o el fraude a la ley. Las dos dimensiones del deber de contribuir que señala la doctrina¹⁸ serían las siguientes:

- Facultad de imposición del Estado atendiendo a los fines comunes constitucionalmente establecidos
- Límite y garantía jurídica para los ciudadanos de que la creación, aplicación o discusión sobre tributos se haga en el marco del Estado Constitucional.

A partir de este esquema constitucional, podemos desarrollar el contenido de la Potestad Tributaria.

La Potestad Tributaria, siguiendo a Rosendo Huamaní,¹⁹ es la facultad que tiene el Estado para crear y regular sus ingresos tributarios. Esta definición es completada por Sandra Sevillano,²⁰ quien sostiene que la potestad tributaria también implica otorgar beneficios o regímenes especiales para la aplicación de los tributos, así como para dejarlos sin efecto por razones de política fiscal o de conveniencia por las circunstancias que vive el país.

Resulta lógico sostener que cuando el Estado «crea» un tributo, este también deberá encargarse de la configuración de todos los aspectos de la hipótesis de incidencia y regular la obligación tributaria que vinculará al Estado y al contribuyente.²¹

La potestad tributaria tiene límites. Esta debe someterse a los principios constitucionales tributarios, así como por las normas que regulan la producción normativa tributaria.²²

¹⁶ Ver: 1) Huamaní Cueva, Rosendo (2012). *Código Tributario comentado*. Jurista Editores, pp. 104-105.

2) Sevillano, Sandra (2014). *Lecciones de Derecho Tributario: Principios Generales y Código Tributario*. Fondo Editorial PUCP, pp. 89-92.

¹⁷ Zagrebelsky, Gustavo (1995). *El Derecho Dúctil. Ley. Justicia. Derechos*. Trota, p. 12 y siguientes.

¹⁸ Durán, Luis (2004). «La noción del Deber Constitucional de Contribuir. Un Estudio Introductorio». *Enfoque constitucional*, AELE, p. 14.

¹⁹ Huamaní Cueva, Rosendo (2012). *Código Tributario comentado*. Jurista Editores, p. 74.

²⁰ Sevillano, Sandra (2014). *Lecciones de Derecho Tributario: Principios Generales y Código Tributario*. Fondo Editorial PUCP, 83.

²¹ Ver: (1) Rubio, Marcial (2006). «El concepto de tributo y de reserva legal tributaria para el Tribunal Constitucional». En: Danós Ordoñez, Jorge (editor). *Temas de Derecho Tributario y de Derecho Público: Libro homenaje a Armando Zolezzi Moller*. Palestra Editores, p. 104. (2) Iannacone, Felipe (2001). *Comentarios al Código Tributario*. Grijley Editores, p. 21. Este criterio también es compartido por el Tribunal Constitucional mediante EXP. n.º 0918-2002-AA/TC.

²² El Código Tributario limitará la producción normativa del Gobierno Nacional (Poder Ejecutivo y Legislativo). La Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, limita la producción normativa del Poder Ejecutivo en lo referente a la

En nuestro ordenamiento constitucional, el artículo 74 de la Constitución le otorga potestad originaria al Poder Legislativo y a los gobiernos regionales y locales.

El Poder Legislativo puede crear, modificar y derogar impuestos y contribuciones mediante leyes. Los gobiernos locales pueden crear ordenanzas municipales sobre tasas y contribuciones de alcance local y los gobiernos regionales lo harían sobre las tasas y contribuciones de alcance regional mediante ordenanzas regionales.²³

El Poder Ejecutivo ejerce la potestad derivada para la creación de tributos en el caso de impuestos y contribuciones. Previa delegación de facultades,²⁴ el Poder Ejecutivo puede crear, modificar o suprimir impuestos y contribuciones, pero este poder siempre se encontrará subordinado a la autorización del Poder Legislativo.

No obstante, esta aparente claridad en la distribución de competencias se problematiza cuando queremos entender cómo el constituyente distribuyó la competencia para la creación del tributo tasa. Con el objetivo de responder a esta incertidumbre, procederemos a explicar la forma en que actúa el principio de legalidad y el de reserva de ley para solucionar este problema jurídico.

3.2. Principio de reserva de ley y principio de legalidad

Debemos señalar que no existe una distinción clara en la doctrina^{25,26,27} sobre la diferencia entre el principio de legalidad y el de reserva de ley.

Procederemos a diferenciar ambos principios según la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional:²⁸

3.2.1. Principio de legalidad

El principio de legalidad, en materia tributaria, supone que el ejercicio de la potestad tributaria por parte del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo debe estar sometida a la Constitución y no solo a las leyes. Esta posición es compartida por César Landa.²⁹

El clásico principio de legalidad deviene a favor de una nueva interpretación constitucional donde los poderes públicos deberán actuar siguiendo las reglas establecidas en la Constitución antes de acatar lo dispuesto en la ley.

«regulación» de las tasas por procedimientos administrativos. El Decreto Legislativo n.º 776, Decreto Legislativo que aprueba el texto de la denominada Ley de Tributación Municipal, la Ley Orgánica de Municipalidades y el Código Tributario limitarán la producción normativa de los Gobiernos Regionales y locales.

²³ Bravo Cucci, Jorge (2015). *Fundamentos de Derecho Tributario*. Jurista Editores, p. 110.

²⁴ El artículo 74º de la Constitución permite que el Poder Ejecutivo, vía decreto legislativo, tenga poder derivado para crear, modificar o suprimir impuestos y contribuciones.

²⁵ Zolezzi Moller, Armando (1986). «El inciso 20 del artículo 210 de la Constitución y la Tributación». *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario*, n.º 10, pp. 24-25.

²⁶ Sevillano, Sandra (2014). *Lecciones de Derecho Tributario: Principios Generales y Código Tributario*. Fondo Editorial PUCP, p. 101.

²⁷ Landa, César (2006). «Los principios tributarios en la Constitución de 1993: Una perspectiva constitucional». En: Danós Ordoñez, Jorge (editor). *Temas de Derecho Tributario y de Derecho Público: Libro homenaje a Armando Zolezzi Moller*. Palestra Editores, p. 42.

²⁸ Expediente n.º 1837-2009-PA/TC.

²⁹ Landa, César (2006). «Los principios tributarios en la Constitución de 1993: Una perspectiva constitucional». En: Danós Ordoñez, Jorge (editor). *Temas de Derecho Tributario y de Derecho Público: Libro homenaje a Armando Zolezzi Moller*. Palestra Editores, p. 41.

Esta interpretación del principio de legalidad encuentra acogida en nuestra jurisprudencia constitucional,³⁰ por lo que recurriremos a esta fuente³¹ para procurar buscar una solución al problema de nuestra investigación.

Es pertinente precisar que el principio de legalidad no señala que el Congreso es el único poder con potestad tributaria. Esta potestad la tienen los gobiernos regionales, gobiernos locales y el Poder Ejecutivo en caso de delegación de facultades.

3.2.2. Reserva de ley

La reserva de ley significa que el ámbito de creación, modificación, derogación o exoneración —entre otros— de tributos debe quedar reservado a una ley o norma con rango de ley.

La exigencia de una norma con rango de ley radica en que la producción de estas normas se realiza mediante un procedimiento eminentemente garantista, público y transparente, conforme lo señala Andrés Baéz.³² Las leyes³³ y ordenanzas,³⁴ antes de ser aprobadas, deben pasar por un procedimiento riguroso que incluye la posibilidad de discusión del proyecto de la norma por las distintas agrupaciones políticas.

Este principio sí permite la derivación a normas reglamentarias de los elementos del tributo, pero solo será válido en la medida que las normas con rango de ley establezcan los parámetros sobre los cuales se podrá realizar la remisión reglamentaria. Esta posibilidad de derivar aspectos de la obligación tributaria al reglamento hace que nuestro sistema tenga una «reserva relativa».

A modo de ejemplo, el Tribunal Constitucional ha determinado, en el expediente 2762-2002-AA-TC, la inconstitucionalidad de la tasa (*quantum*) del Impuesto Selectivo al Consumo para los cigarrillos porque los parámetros del *quantum* de este tributo no fueron limitados por una norma con rango legal.

3.3. El Poder Ejecutivo y la potestad tributaria

Procedemos a analizar la potestad de «regular» las tasas del Poder Ejecutivo. En un interesante análisis, Eduardo Sotelo³⁵ indica que existen tres interpretaciones posibles sobre el significado de «regular» previsto en el artículo 74º de la Constitución:

³⁰ Expedientes n.º 1837-2009-PA/TC y 0042-2004-AI/TC.

³¹ De acuerdo al inciso f) de la Norma III del Título Preliminar del Código Tributario, la jurisprudencia constituye una fuente del derecho tributario.

³² 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, p. 63.

³³ Al respecto, revisar desde el artículo 104 hasta el 108 de la Constitución Política del Perú para observar el riguroso procedimiento que se exige para la aprobación de una ley.

³⁴ En el caso de las ordenanzas municipales, observamos que el artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, exige que estas normas no solo deben ser aprobadas por el Concejo Municipal, sino que deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales para su vigencia.

³⁵ Sotelo Castañeda, Eduardo (2005). «Potestad tributaria y tributos de la especie tasas». *Themis*. Segunda Época, 50, p. 124.

- 1) La regulación implica que el Poder Constituyente le dio al Poder Ejecutivo la potestad excluyente para crear, modificar y derogar a las tasas.³⁶
- 2) Cuando el Ejecutivo regula las tasas, puede crearlas, modificarlas o derogarlas, pero siempre que exista una «ley autoritativa previa» o «pase previo» del Congreso.³⁷
- 3) Si regular solo alude a fijar cuantía, el Ejecutivo solo tendría esa potestad (establecer cuantía), pero no podría crear o derogar las tasas³⁸.

¿Cuál es la posición del Tribunal Constitucional sobre este tema?

El Tribunal Constitucional no tiene una posición coherente sobre este problema jurídico.

A nivel jurisprudencial, el Tribunal Constitucional indicó, mediante el expediente n.º 09709-2006-PA/TC (fundamento 3), que en materia de derechos arancelarios la potestad originaria le correspondería al Poder Ejecutivo a partir de una interpretación de los artículos 74º y 118º, inciso 20, de la Constitución. Esta potestad derivaría de la complejidad y especialización de la materia aduanera.

La interpretación que realiza el Tribunal Constitucional es extrapolable al campo de nuestra investigación en la medida que la Constitución habría otorgado el mismo tratamiento a las tasas y aranceles en cuanto a la potestad de ser «reguladas» por el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional cambió su apreciación sobre este tema en el expediente n.º 1837-2009-PA/TC, en un caso sobre la tasa denominada Tarifa de Agua Subterránea.³⁹

En este caso, se explica que el principio de reserva de ley implica que en todo tributo (incluyendo a las tasas cuyo hecho generador consiste en la prestación efectiva por el Poder Ejecutivo de un servicio público individualizado en el contribuyente) la creación y determinación de la obligación tributaria debe realizarle por ley o norma con rango de ley, por lo que en el caso materia del expediente no se observaron las reglas constitucionales pues la regulación se hizo por decreto supremo. De la lectura de esta sentencia se evidencia que nuestro Tribunal Constitucional considera que el Poder Ejecutivo no tendría potestad para crear o derogar tasas.

³⁶ Esta posición es compartida por: (1) Sevillano, Sandra (2014). *Lecciones de Derecho Tributario: Principios Generales y Código Tributario*. Fondo Editorial PUCP, pp. 89-90. (2) Hernández Berenguel, Luis (2008). *Principio de legalidad y principio de no confiscatoriedad*. *Estudios de Derecho Constitucional Tributario*, p. 968. (3) Medrano, Humberto (1995). «Declinación del principio de legalidad en Derecho Tributario: Una constatación objetiva». *Ius Et Veritas*, Año V, 10, p. 198. (4) Bernales, Enrique (1999). *La Constitución de 1993. Análisis Comparado*. Constitución y Sociedad-ICS, Quinta Edición, p. 390. (5) Danós Ordoñez, Jorge (1994). «El régimen tributario en la nueva Constitución: Estudio preliminar». *Themis*, Segunda Época, 29, p. 132. (6) Kresalja, Baldo y Ochoa, César (2012). *El régimen económico de la Constitución de 1993*. Fondo Editorial PUCP, p. 218.

³⁷ Eduardo Sotelo, en su artículo «Potestad tributaria y tributos de la especie tasas», 2005, p. 124, sugiere a esta interpretación como la más razonable (y saludable) para nuestro sistema jurídico (página 124 del texto antes citado de este autor).

³⁸ Esta posición es compartida por: (1) Zolezzi Moller, Armando (1994). «El régimen tributario en la nueva Constitución». *Lecturas Constitucionales*, 10, p. 145. (2) López Espinoza, Leonardo (2010). «Poder tributario para la creación de aranceles aduaneros en el Perú: Necesidad de eliminar una incertidumbre jurídica». En: Lara Márquez, Jaime (director). *Libro Homenaje a Luis Hernández Berenguel*. Instituto Peruano de Derecho Tributario, p. 391. (3) Bravo Cucci, Jorge (2015). *Fundamentos de Derecho Tributario*. Jurista Editores, p. 119. (4) Ruiz de Castilla, Francisco (2016). *Código tributario: Doctrina y Comentarios*. Instituto Pacífico, p. 58.

³⁹ El Tribunal Constitucional califica en la misma sentencia a la Tarifa de Agua Subterránea como un tributo de la especie tasa. Debe recordarse que la Tarifa de Agua Subterránea, de acuerdo al Decreto Supremo n.º 008-82-VI, era una contraprestación que se pagaba por el servicio que brindaba Sedapal para los que utilizaban el agua subterránea.

Contenido de la potestad tributaria del Poder Ejecutivo

La salvedad prevista en el artículo 74º de la Constitución nos permite concluir que, a diferencia de los impuestos y contribuciones que deben crearse mediante norma con rango de ley, la creación, modificación y derogación de las tasas por los servicios prestados por el Poder Ejecutivo solo pueden crearse por este poder del Estado mediante decretos supremos.

Las tres atribuciones (creación, modificación y derogación) requieren ser utilizadas conjuntamente para que el Poder Ejecutivo pueda prestar sus servicios. Si el Poder Ejecutivo no puede crear una tasa, la Administración se vería imposibilitada de prestar un servicio específico pues no contaría con los recursos suficientes para realizar la actividad.

La Administración Pública es la entidad que conoce cuáles son los servicios que requieren costearse mediante tasas. Esto nos permite señalar que el Poder Ejecutivo debe contar con la posibilidad de crear las tasas que requiera para solventar los servicios que presta.

Debemos enfatizar, como señala el profesor Hernández⁴⁰, que el Gobierno Nacional se encarga de prestar diversos servicios a la comunidad y debe cubrir los costos que estos implican, y requiere recuperar lo gastado lo antes posible y actualizar los costos de forma constante, lo que no sucedería si se exige la permanente intervención del Congreso en esta materia. Esta posición es compartida por Luis Araoz.⁴¹

Exigir una ley para la creación y cálculo del cobro de cada servicio contraprestativo supondría que todos los servicios prestados por el Estado, así como su costo, deben ser aprobados por el Congreso o Poder Legislativo previa delegación de facultades, lo cual volvería ineficiente el funcionamiento del sistema administrativo.

Por estas consideraciones, no resulta razonable que se excluya el poder de crear o derogar a las tasas al Poder Ejecutivo, posición que compartimos con el profesor Eduardo Sotelo.⁴²

A partir de este punto, explicaremos la relación entre la potestad originaria del Poder Ejecutivo y el principio de legalidad y reserva de ley:

El principio de legalidad impone un parámetro normativo para evitar el abuso de la potestad tributaria del Estado. Bajo esta idea, el principio de legalidad no se vulnera si concluimos que la potestad originaria del Poder Ejecutivo para la creación de las tasas debe respetar el bloque normativo que ordena y orienta la producción de las normas tributarias.

En referencia al principio de reserva de ley, este principio exige que la determinación de la obligación tributaria, su creación, cálculo de la tasa (cuantía) y derogación debe realizarse por una norma con rango de ley. En la vía general (para el caso de los impuestos y contribuciones), esta labor se hará a través del Congreso o mediante delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo.

⁴⁰ Hernández Berenguel, Luis (1993). «El Poder Tributario y la Nueva Constitución». *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario*, n.º 24, p. 20.

⁴¹ Araoz, Luis (1993). «El principio de legalidad en la nueva Constitución Política del Estado». *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario*, n.º 25, p. 65.

⁴² Sotelo Castañeda, Eduardo (2005). «Potestad tributaria y tributos de la especie tasas». *Themis*. Segunda Época, 50, p. 125.

Si la vía general en la cuantificación del tributo requiere la participación del Congreso (sea activamente a través de la dación de una ley o indirectamente a través de la dación de facultades), discrepamos de quienes sostienen⁴³ que el tributo tasa requeriría de una ley que cree este tributo y que establezca los límites mínimos o máximos sobre los cuales el Poder Ejecutivo podría establecer la cuantía de las tasas. Esta posición supondría desconocer el tratamiento especial que el constituyente peruano le otorgó al Poder Ejecutivo.

De pleno derecho, el tope de la cuantía de los tributos se establece mediante una norma con rango de ley. En caso no existiese la salvedad del artículo 74^o, el tope de las tasas debe establecerse mediante una norma con rango de ley y el Poder Ejecutivo regularlo dentro de ese margen.

Sin embargo, la Constitución estableció una «salvedad» a ese tratamiento. Esta salvedad, por lo tanto, implica que el Poder Ejecutivo puede hacer algo que la regla general no le permite: crear y modificar el tributo tasa.

Esto no significa que una norma general emitida por el Poder Legislativo no pueda establecer parámetros generales que el Poder Ejecutivo deba tener en cuenta cuando cree y estructure sus tasas. Entendemos que este punto no viola la potestad del Poder Ejecutivo.

Esta excepción a la reserva de ley proviene de la nueva interpretación que hacemos de nuestro ordenamiento jurídico a partir de la Constitución. La norma constitucional excluye al Poder Ejecutivo del sometimiento a la reserva de ley para la creación de las tasas. Este mandato deriva de la soberanía de la Constitución. La soberanía del legislador no podría influenciar sobre todos los aspectos de la vida en común de una sociedad que cuenta con un Estado Constitucional.

A partir de lo expuesto, conviene analizar si esta potestad para crear, regular y modificar tasas es exclusiva del Poder Ejecutivo o la potestad se encuentra compartida con el Poder Legislativo. La doctrina administrativa⁴⁴ sostiene que el Poder Ejecutivo puede dictar normas sobre materias en las cuales ejercería competencia exclusiva. Esta potestad exclusiva del Poder Ejecutivo no deviene de la discrecionalidad o antojo del Gobierno, sino que proviene de un mandato constitucional. Esta idea se conoce como la «reserva de la Administración».

La función legislativa que se le otorga al Congreso no sería absoluta pues debe respetar esta reserva a favor de la Administración. En efecto, debemos señalar que ningún poder del Estado puede actuar en contra de lo establecido por la Constitución. Resulta evidente que el constituyente quiso limitar a todos los poderes del Estado, incluyendo al Poder Legislativo.

En el caso peruano, el artículo 74^o de la Constitución establece una salvedad para la regulación de las tasas del Poder Ejecutivo. La «salvedad» de ese artículo le otorgó la potestad exclusiva para la creación de las tasas.

Por lo tanto, el constituyente peruano otorgó una reserva exclusiva al Poder Ejecutivo para la creación, modificación y derogación de las tasas mediante decreto supremo.

⁴³ Ruiz de Castilla, Francisco (2016). *Código Tributario: Doctrina y Comentarios*. Instituto Pacífico, p. 58.

⁴⁴ Marionhoff, Miguel (1998). *Tratado de Derecho Administrativo*. Abeledo-Perrot, pp. 120-122.

3.3.1. Las tasas de la Sunarp

Conviene acercarnos a la realidad y analizar cómo se regulan las tasas que cobra la Sunarp, a modo de ejemplo, por procedimientos administrativos. El artículo 10 de la Ley 26366 le otorga autonomía jurídica, económica, financiera y administrativa a la Sunarp. Asimismo, el artículo 4 de esta ley⁴⁵ establece que los Registros Públicos se financiarán con la aplicación de sus tasas registrales, entre otros ingresos.

Ninguno de estos artículos establece los aspectos de la hipótesis de incidencia ni regula el hecho generador de la tasa-derecho que se cobra por los procedimientos administrativos. Estos artículos solo indican que la Sunarp deberá tomar en cuenta el monto recaudado de las tasas como parte de su patrimonio.

En vista de que la Ley que regula a la Sunarp no crea las tasas que serán cobradas por los servicios de inscripción y de publicidad, debemos buscar la norma jurídica que regule esta materia.⁴⁶

En el caso de las tasas de la Sunarp, a primera vista, parece que el Decreto Supremo n.º 017-2003-JUS, norma que aprueba las tasas registrales de los servicios de inscripción y de publicidad por oficina registral, solo regula la cuantía de las tasas que se cobran por estos servicios, pero un análisis pormenorizado nos lleva a concluir que esta norma crea el tributo tasa y regula la obligación tributaria.

En efecto, conforme a los artículos 1 y 2 de este Decreto Supremo, se aprueba el anexo de las tasas registrales, las cuales se detallan en los anexos núms. 1 y 2 de la referida norma.

Estos anexos establecen las tasas que se cobrarán por cada tipo de procedimiento administrativo. El monto de la tasa se basa en función a un porcentaje de la UIT⁴⁷ que se cobrará cada vez que el usuario decida inscribir los actos jurídicos permitidos en la Sunarp.

Si observamos este decreto supremo, podemos evidenciar que esta norma establece la hipótesis de incidencia del tributo tasa:

- Existe la prestación de un servicio público individualizado: el procedimiento registral (aspecto material).
- El Estado, a través de la Sunarp, se encarga de prestar el servicio (aspecto personal).

⁴⁵ Artículo 4.- **Los registros PÚBLICOS que integran el sistema financiarán su presupuesto con los ingresos que se generen por la aplicación de sus tasas registrales**, donaciones, legados, transferencias y otros recursos provenientes de instituciones públicas y privadas y de la cooperación técnica y financiera internacional, aceptada de acuerdo a ley, así como con sus ingresos financieros (...).

⁴⁶ La Corte Suprema, mediante la Resolución recaída en el expediente n.º 6439-2018, interpreta que las tasas que cobra el Reniec tienen como base legal el artículo n.º 24 de la Ley Orgánica del Reniec, Ley n.º 26497. Se entendería que sí existe la cobertura del principio de reserva de ley. Sin embargo, ese artículo solo establece que los ingresos que se obtengan por la prestación de los servicios serán para el Reniec por lo que no puede entenderse que los aspectos esenciales del tributo tasa se encuentran regulados en ese artículo. La norma no define el aspecto material (actividad específica que presta el Reniec como duplicado de DNI) de cada tasa. En este sentido, discrepamos cuando la Corte Suprema sostiene que se cumple con el principio de reserva de ley al remitir a una norma genérica de ingresos. Lo que correspondía en este caso era analizar si el Reniec tenía potestad para crear tasas a través de decretos supremos. En caso tenga tal atribución, correspondía examinar cuál era el decreto supremo que creaba la tasa.

⁴⁷ El cálculo del costo de esta tasa podría resultar excesivo pues este sistema de cálculo no atendería a cubrir solo el costo del servicio. Al respecto, revisar: <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/143803/Inf0872004.pdf>

- La fecha relevante para la tasa es el inicio de la prestación del servicio: inicio del procedimiento (aspecto temporal).
- El servicio de inscripción y publicidad registral se lleva a cabo en el Perú (aspecto espacial).

No solo esto, el decreto supremo establece reglas sobre la obligación tributaria: la determinación (el *quantum* de la obligación tributaria, que en la tasa se calcula según un porcentaje de la UIT), establece el vínculo entre el acreedor tributario (Sunarp) y el deudor tributario (el usuario que requiere el servicio), y regula el pago de la tasa (medio de extinción de la obligación tributaria).

Como podemos observar, el Decreto Supremo n.º 017-2003-JUS crea y estructura el tributo tasa que se cobra por el procedimiento de inscripción y publicidad que otorga la Sunarp. Esta regulación demuestra que el Poder Ejecutivo (consciente o inconscientemente) crea las tasas por los servicios que brinda a los contribuyentes.

IV. APROXIMACIÓN AL DERECHO COMPARADO

Este capítulo pretende ubicar las semejanzas, diferencias y problemáticas que existen en las constituciones de España y Ecuador.

4.1. España

La Constitución española fue aprobada el 31 de octubre de 1978. El numeral 3 del artículo 31 de la referida constitución indica lo siguiente:

Artículo 131

1. *Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.*

A partir de este precepto, la constitución española deriva el principio de legalidad en materia tributaria. La prestación tributaria deberá encontrar su fundamento en la ley.

Asimismo, los numerales 1 y 2 del artículo 133 señalan lo siguiente sobre la potestad tributaria:

Artículo 133

2. *La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, **mediante ley.***
3. *Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, **de acuerdo con la Constitución y las leyes.***

La Constitución española le otorgó potestad originaria tributaria a las Cortes Generales,⁴⁸ poder que ejerce la facultad legislativa del Estado para crear, modificar y derogar todos los tributos (impuestos, tasas y contribuciones) de alcance nacional.

⁴⁸ De acuerdo al artículo 66 de la Constitución española, las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado.

Debemos señalar que, a diferencia de nuestra carta magna, la Constitución española no prevé un tratamiento especial para las tasas. En este sentido, el constituyente español no permitió que el Poder Ejecutivo se encargue de crear tasas por los servicios que presta.

4.2. Ecuador

La Constitución ecuatoriana fue publicada el 20 de octubre de 2008. El artículo 301 establece lo siguiente:

*Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. **Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones.** Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.*

Observamos que dicha Constitución le otorga potestad originaria a la Asamblea Nacional para la creación de los impuestos y a los demás órganos competentes (entre los cuales se encuentra el Poder Ejecutivo⁴⁹ y los gobiernos municipales⁵⁰) para las tasas y contribuciones.

Resulta relevante mencionar el numeral 5 del artículo 147 de esta Constitución del Estado:

Art. 147º.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:
5. Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.

El artículo 147º indica que el presidente debe emitir las normas necesarias para que la administración pública pueda prestar los servicios encomendados. En este sentido, el presidente debe organizar su funcionamiento, regular sus procedimientos y establecer las tasas que se cobren por los servicios públicos.

De esta forma, la Constitución ecuatoriana indica que los decretos serán el instrumento jurídico que se utilizará para crear las tasas que costearán los servicios brindados por la Administración.

Podríamos concluir que en el derecho ecuatoriano el Poder Ejecutivo puede crear sus tasas a partir de la legitimación otorgada a los decretos por la constitución ecuatoriana. Ciertamente, esto nos sugeriría que también existiría una reserva a favor de la administración.

Desde nuestra perspectiva, la constitución ecuatoriana representa un cambio en el paradigma del principio de legalidad en materia de las tasas. Esta regulación sí responde a las características particulares de los tributos vinculados y permiten que las tasas adquieran mayor dinamismo en una economía dinámica como la actual. Por ello, consideramos que la tendencia de las nuevas reformas constitucionales en materia tributaria debería apuntar en la misma dirección que la constitución ecuatoriana.

⁴⁹ De acuerdo al artículo 141 de la Constitución ecuatoriana, el presidente ejerce la función ejecutiva.

⁵⁰ Ver el inciso 5 del artículo 264 de la Constitución del Ecuador.

V. CONCLUSIONES

Luego de esta investigación, podemos arribar a las siguientes conclusiones:

- El Poder Ejecutivo tendría potestad para crear, estructurar, modificar y derogar las tasas. No obstante, el Poder Ejecutivo debe respetar la Constitución y las normas que regulan la producción normativa tributaria (Ley del Procedimiento Administrativo y Título Preliminar del Código Tributario) cuando ejerce su potestad tributaria.
- Los principios constitucionales tributarios deben interpretarse de acuerdo a las características de cada tributo. En el caso de las tasas, debe tenerse en cuenta que es un tributo vinculado cuyo aspecto material se relaciona con la prestación de un servicio público estatal. A manera de ejemplo, no resulta razonable exigir en la misma medida el principio de capacidad contributiva en todos los tributos.
- Urge un análisis pormenorizado del principio de legalidad en la actualidad a partir del Estado Constitucional. Como pudimos observar, la idea clásica de «representación» pierde vigencia en la medida que el presidente de la república se elige en elecciones, el presidente «delibera» con sus ministros y existe una inoportuna respuesta de los Parlamentos ante las crecientes exigencias de los ciudadanos.
- El órgano que se encuentra en mejor posibilidad de estructurar de forma suficiente cada tributo de acuerdo a sus características es el que debe tener la potestad de crear a ese tributo. En el caso de los impuestos, resulta razonable que el órgano encargado de crearlo sea el Congreso, ya que el impuesto encuentra su fundamento en la capacidad contributiva de los representados; mientras que en las tasas se espera costear la prestación de un servicio público prestado por la administración, por lo que resultaría razonable que la creación de la tasa la haga el Poder Ejecutivo.
- Resulta sintomático el caso de Ecuador. En este país, el Poder Ejecutivo puede crear tasas y el principio de legalidad contiene una definición acorde con la actualidad. Esta norma debería servir como referente a las reformas constitucionales que se hagan sobre esta materia en Latinoamérica.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Artículos y libros

ARAOZ, Luis

1993 «El principio de legalidad en la nueva Constitución Política del Estado». *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario*, Lima, n.º 25.

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*, Madrid, n.º 133.

BERNALES, Enrique

1999 *La Constitución de 1993. Análisis Comparado*. Constitución y Sociedad-ICS, Quinta Edición, Lima.

- BRAVO CUCCI, Jorge
2015 *Fundamentos de Derecho Tributario*. Lima: Jurista Editores.
- DANÓS ORDOÑEZ, Jorge
1994 «El régimen tributario en la nueva Constitución: Estudio preliminar». *Themis*, Segunda Época, 29, Lima.
- HERNÁNDEZ BERENGUEL, Luis
1993 «El Poder Tributario y la Nueva Constitución». *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario*, n.º 24, Lima.
- DURÁN 2004 «La noción del Deber Constitucional de Contribuir. Un Estudio Introductorio». *Enfoque constitucional*. Lima: AELE.
- HERNÁNDEZ BERENGUEL, Luis
2008 «Principio de legalidad y principio de no confiscatoriedad». *Estudios de Derecho Constitucional Tributario*, Lima.
- HUAMANÍ CUEVA, Rosendo
2012 *Código Tributario comentado*. Lima: Jurista Editores, pp.
- IANNACONE, Felipe
2001 *Comentarios al Código Tributario*. Lima: Grijley Editores.
- KRESALJA, Baldo y OCHOA, César
2012 *El régimen económico de la Constitución de 1993*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- LANDA, César
2006 «Los principios tributarios en la Constitución de 1993: Una perspectiva constitucional». En: DANÓS ORDOÑEZ, Jorge (editor). *Temas de Derecho Tributario y de Derecho Público: Libro homenaje a Armando Zolezzi Moller*. Lima: Palestra Editores.
- LÓPEZ ESPINOZA, Leonardo
2010 «Poder tributario para la creación de aranceles aduaneros en el Perú: Necesidad de eliminar una incertidumbre jurídica». En: LARA MÁRQUEZ, Jaime (director). *Libro Homenaje a Luis Hernández Berenguel*. Instituto Peruano de Derecho Tributario, Lima.
- MARIENHOFF, Miguel
1998 *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- MEDRANO, Humberto
1995 «Declinación del principio de legalidad en Derecho Tributario: Una constatación objetiva». *Ius Et Veritas*, año v, 10, Lima.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
2016 Análisis del Rendimiento de los Tributos 2015. Recuperado de: https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivosdescarga/rendimiento_tributos2015.pdf
- ROBLES MORENO, Carmen, RUIZ DE CASTILA, Francisco, BRAVO CUCCI, Jorge y VILLANUEVA, Walker
2016 *Código tributario: Doctrina y Comentarios*. Lima: Instituto Pacífico.

- RUBIO, Marcial
2006 El concepto de tributo y de reserva legal tributaria para el Tribunal Constitucional. En: DANÓS ORDOÑEZ, Jorge (editor). *Temas de Derecho Tributario y de Derecho Público: Libro homenaje a Armando Zolezzi Moller*. Lima: Palestra Editores.
- RUIZ DE CASTILLA, Francisco
2013 «Constitucionalización de la definición de tributo». *DERECHO PUCP*, n.º 21, Lima.
- SAINZ DE BUJANDA, Fernando
1991 *Lecciones de Derecho Financiero*. Madrid: Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.
- SEVILLANO, Sandra
2014 *Lecciones de Derecho Tributario: Principios Generales y Código Tributario*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- SOTELO CASTAÑEDA, Eduardo
2005 «Potestad tributaria y tributos de la especie tasas». *Themis*. Segunda Época, 50, Lima.
- VALDÉS COSTA, Ramón
1970 *Curso de Derecho Tributario*. Buenos Aires: DEPALMA.
- VIDAL HENDERSON, Alfredo, VIDAL HENDERSON, Enrique y MUR VALDIVIA, Miguel
1991 «Tasas y Precios Públicos». *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario*, n.º 21, Lima.
- ZAGREBELSKY, Gustavo
1995 *El Derecho Dúctil. Ley. Justicia. Derechos*. Madrid: Trota.
- ZOLEZZI MOLLER, Armando
1986 «El inciso 20 del artículo 210 de la Constitución y la Tributación». *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario*, n.º 10, Lima.
- ZOLEZZI MOLLER, Armando
1994 «El régimen tributario en la nueva Constitución». *Lecturas Constitucionales*, 10, Lima.

NORMAS

- ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEL ECUADOR
2008 Constitución de la República del Ecuador. Fecha de publicación: 20 de octubre.
- CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO DEL PERÚ
1993 Constitución Política del Perú de 1993. Diario oficial *El Peruano*, 30 de diciembre.
- 1994 Ley 26366, Crean el Sistema Nacional y la Superintendencia de Registros Públicos. Diario oficial *El Peruano*, 16 de octubre.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ
2001 Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Diario oficial *El Peruano*, 11 de abril.

- 2003 Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Diario oficial *El Peruano*, 27 de mayo.
- 2007 Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Diario oficial *El Peruano*. Lima: Congreso de la República del Perú, 20 de diciembre.

CORTES GENERALES DE ESPAÑA

- 1978 Constitución española. *Boletín Oficial del Estado Español*, 29 de diciembre.

PODER EJECUTIVO DEL PERÚ

- 1982 Decreto Legislativo n.º 008-82-VI.
- 2003 Decreto Supremo n.º 017-2003-JUS, Aprueban tasas registrales de los servicios de inscripción y de publicidad por oficina registral. Diario oficial *El Peruano*. Lima: Poder Ejecutivo, 18 de septiembre.
- 2004 Decreto Supremo n.º 156-2004-EF, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal. Diario oficial *El Peruano*. Lima: Poder Ejecutivo, 15 de noviembre.
- 2013 Decreto Supremo n.º 133-2013-EF, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado del Código Tributario. Diario oficial *El Peruano*. Lima: Poder Ejecutivo, 22 de junio.
- 2016 Decreto Legislativo n.º 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento. Diario oficial *El Peruano*. Lima: Poder Ejecutivo, 29 de diciembre.

SENTENCIAS DEL PODER JUDICIAL DEL PERÚ

- 2019 Sentencia del 16 de mayo del 2019. Resolución recaída en el Expediente n.º 6439-2018.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

- 2003 Sentencia recaída en el expediente n.º 2762-2002-AA/TC. British American Tobacco South America Ltda, Sucursal Perú, contra la sentencia de la Corte Superior de Justicia de Lima. 30 de enero. Recuperada de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02762-2002-AA.html>
Tribunal Constitucional del Perú (2003). Sentencia recaída en el expediente n.º 0918-2002-AA/TC. Estudio Navarro Abogados Sociedad Civil de Responsabilidad Limitada contra la sentencia de la Sala de Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima. 25 de marzo. Recuperada de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00918-2002-AA.html>

Tribunal Constitucional del Perú

- 2005 Sentencia recaída en el expediente n.º 0042-2004-AI/TC. Luis Alejandro Lobatón Donayre y más de cinco mil ciudadanos contra el Poder Ejecutivo. 13 de abril. Recuperada de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00042-2004-AI.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú

- 2007 Sentencia recaída en el expediente n.º 09709-2006-PA/TC. British American Tobacco del Perú S.A.C. contra la sentencia de la Corte Superior de Justicia de Lima. 9 de enero. Recuperada de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/09709-2006-AA.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú

2009 Sentencia recaída en el expediente n.º 1837-2009-PA/TC. Gloria S.A. y Trupal S.A. contra la sentencia de la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima. 16 de junio. Recuperada de <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/01837-2009-AA.html>

RESOLUCIONES DE ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

Indecopi

2004 Informe n.º 087-2004/INDECOPI-CAM. Recuperado de: <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/143803/Inf0872004.pdf>
Superintendencia Nacional de Registros Públicos. (2016). Resolución de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos n.º 356-2016-SUNARP/SN.

Sección II

PARLAMENTO
Camino al Bicentenario

EL MOVIMIENTO CONSTITUCIONALISTA DEL CUSCO DE 1812

MARGARETH NAJARRO ESPINOZA¹
Docente universitaria y académica

SUMARIO

I. Introducción.- II. La crisis política y las tensiones: 1809-1811.- III. Los disturbios en Cusco: 1809-1811.- IV. La llegada de la Constitución de 1812.- V. «Asonada y tumulto»: la Junta Parroquial del 7 de febrero de 1813.- VI. Los conflictos en la Audiencia.- VII. Elección del primer Cabildo Constitucional.- VIII. Los conflictos continuaron.- IX. Los sucesos de octubre y noviembre de 1813.- X. Segunda elección constitucional: triunfo del constitucionalismo.- XI. El exilio de Rafael Ramírez de Arellano y otros.- XII. Conclusiones.- XIII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

En el año 1808 la invasión napoleónica a España generó un verdadero cataclismo político tanto en España como en sus colonias. A partir de entonces se inauguró un período de grandes transformaciones políticas, pero también de incertidumbre y miedos exacerbados que provocaron grandes tensiones.

Este artículo analiza dicho período, centrando su atención en el movimiento constitucionalista cusqueño. Para explicar este tema es necesario estudiar los sucesos ocurridos en la etapa previa a la llegada y aplicación de la Constitución de 1812. Por tanto, se analizará primero la etapa precedente a la llegada de la Constitución de Cádiz, 1809 a 1811, y sucesivamente los sucesos ocurridos desde 1812 hasta 1814. Se trata de mostrar los eventos acaecidos en Cusco a partir de 1809 hasta 1811, para exponer cómo en este contexto inédito se exacerbó la pugna entre las autoridades hispanas y la sociedad cusqueña. Se busca explicar por qué el movimiento constitucionalista tuvo tanto respaldo ante la tozuda actuación de las autoridades hispanas, que desde la Audiencia intentaron impedir por todos los medios la introducción de los cambios

¹ Es licenciada en Historia por la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco y es magíster por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente se desempeña como docente en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, en la Escuela Profesional de Historia de la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco.

establecidos desde España por la Junta Central y la Regencia. Esta actitud alentó el descontento de los cusqueños, especialmente de criollos y mestizos, que vieron en este período de grandes transformaciones la gran oportunidad de alcanzar sus reivindicaciones largamente postergadas.

II. LA CRISIS POLÍTICA Y LAS TENSIONES: 1809-1811

Entre julio y setiembre de 1808 llegaron a los territorios americanos las noticias sobre el motín de El Escorial, la abdicación de Carlos IV, la destitución de Godoy y la proclamación de Fernando VII.² Ante estas informaciones, la primera reacción fue de incertidumbre y, por consiguiente, nadie sabía qué hacer. Inmediatamente, se crearon juntas provinciales en toda la península para hacer frente a la invasión francesa y gobernar en nombre de Fernando VII.³

De esta manera, en 1809 se creó en Sevilla una Junta Central, la cual fue disuelta rápidamente debido al avance de los franceses con la derrota hispana en la batalla de Ocaña en noviembre de 1809. Antes de disolverse, la Junta Central nombró una Regencia de cinco miembros con el encargo de convocar a las Cortes.⁴ Esta situación provocó un gran desconcierto y motivó la formación de juntas de gobierno en Buenos Aires, Caracas y otros lugares, que decidieron no reconocer a la Regencia.⁵ La fractura se había producido.

Justamente por ello, a través de un decreto del 14 de febrero de 1810, la Regencia convocó a elecciones de representantes en las provincias americanas para que enviasen a sus representantes a España. Este decreto no fue acatado por Buenos Aires, Caracas, Santa Fe de Bogotá, Chile, etc., razón por la que estas juntas fueron consideradas subversivas.

En el virreinato peruano, entre 1808 y 1809, no hubo una reacción autonomista orientada a trasladar la soberanía al pueblo por ausencia del rey; se considera que la reacción fue de «absoluta fidelidad» a la monarquía hispana gracias al esfuerzo del virrey Abascal, quien reconoció a la Junta Central y después a la Regencia. Sin embargo, habría que matizar esta mirada, por cuanto hace falta saber qué pasó fuera de Lima. En Cusco, por ejemplo, en 1809, hubo disturbios ni bien llegaron las noticias sobre lo que estaba ocurriendo en España, por lo que no se puede hablar de un fidelismo absoluto.

Precisamente por ello, la política de Abascal fue ocultar los desastres militares provocados por el avance del ejército francés para evitar la «confusión política» que provocarían los movimientos subversivos; es decir, había miedo por parte de las autoridades reales de que los sucesos en España promoviesen la insurrección, lo que expresa que no campeaba tanto fidelismo. Justamente, la disolución de la Junta Central y la conformación del Consejo de Regencia reactivaron el movimiento juntero en Hispanoamérica y condujeron a la eclosión de la Revolución de Mayo de 1810 en Buenos Aires y, por su parte, en Quito estalló la segunda revuelta juntera; según el virrey, estos hechos se produjeron ante la disolución de la Junta Central.⁶

² Chust, Manuel. «Un bienio trascendental: 1808-1810». Chust Manuel (coordinador). 1808. *La eclosión juntera en el mundo hispano*. México: Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México, 2007, p. 28

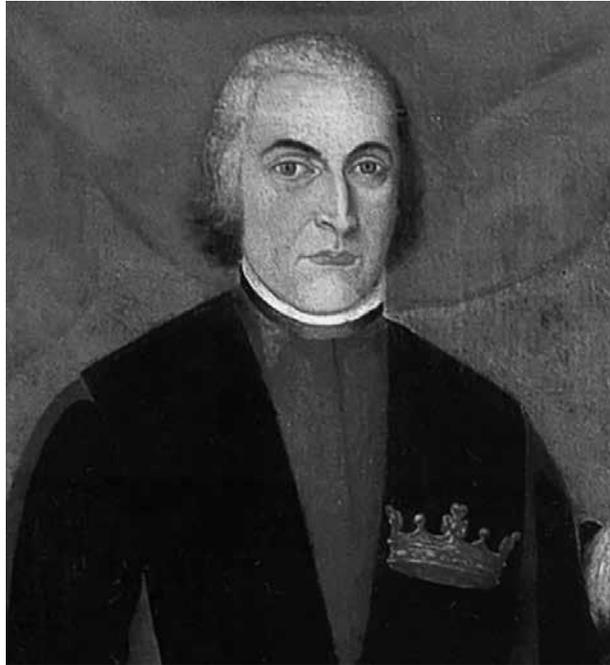
³ Guedea, Virginia. «La Nueva España». Chust Manuel (coordinador). 1808. *La eclosión juntera en el mundo hispano*. México: Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México, 2007, p. 84.

⁴ Bonilla, Heraclio y Karen Spalding. «La independencia en el Perú: Las palabras y los hechos. En Heraclio Bonilla (editor) (1972). *La Independencia en el Perú*. Lima: IEP, p. 26.

⁵ Chust, Manuel. «1808. Un bienio trascendental: 1808-1810». Manuel Chust (coordinador) (2007). *La eclosión Juntera en el mundo hispano*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 32 y 33.

⁶ Peralta, Víctor. «Entre la fidelidad y la incertidumbre. El virreinato del Perú entre 1808 y 1810». Manuel Chust (coordinador) (2007). 1808. *La eclosión juntera...*, pp. 154 y 155.

Entre 1808 y 1810, en el Perú el virrey Abascal se encargó de difundir un discurso fidelista a fin de mantener la lealtad de la población hacia Fernando VII; al reconocer a la Junta Central, generó tranquilidad en la élite peruana, pero esta excesiva campaña de triunfalismo distorsionó la realidad y generó incertidumbre en la élite peruana. Además, la estrategia de Abascal fue convencer a la élite limeña de que la Junta de Buenos Aires era independentista y que buscaba liberar a los esclavos e introducir el libre comercio, con lo cual perseguía recibir el apoyo decidido de la élite peruana, convirtiendo al virreinato peruano en el «bastión de la contrarrevolución americana».⁷



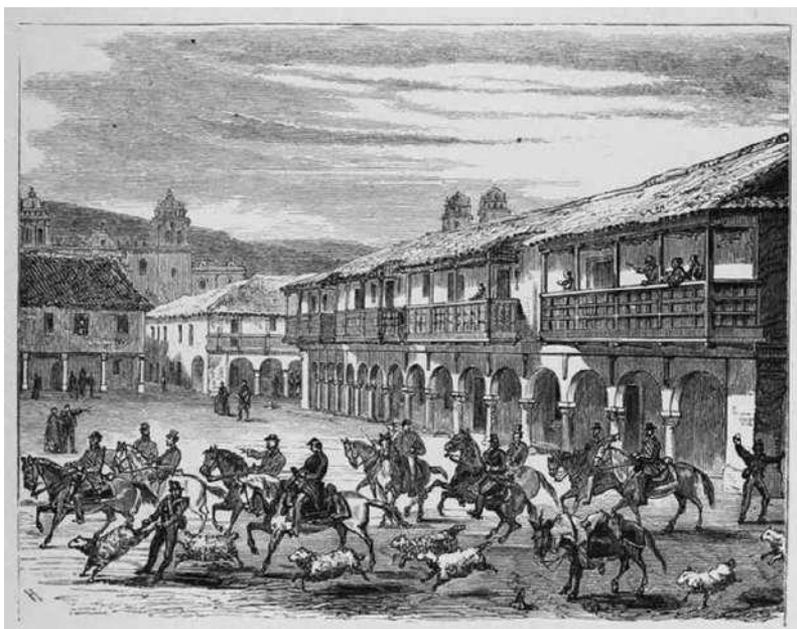
José de Abascal, virrey ilustrado, aunque Contrarrevolucionario.

III. CUSCO EN UN NUEVO ESCENARIO DE TENSIONES: 1809-1811

¿Qué pasaba en Cusco en esta coyuntura? Abascal logró generar cierta tranquilidad en la élite limeña en esta coyuntura, pero la situación fue distinta en el caso cusqueño. El regente del Cusco, Manuel Pardo, uno de los personajes más representativos del absolutismo hispano, señaló que al arribo de las noticias sobre la formación de las juntas en España ocasionó en Cusco «una marcada declinación en el respeto hacia las autoridades establecidas»; incluso, manifestó que los criollos buscaban «formar su propia junta». En este escenario se reactivaron los «odios estructurales» que estaban «latentes» a través de los siglos⁸ entre españoles y las élites locales cusqueñas, que en esta coyuntura se hicieron más visibles e irreversibles.

⁷ *Ibidem*, p. 159 y ss.

⁸ Rosas Lauro, Claudia. «De pasiones y redenciones. Una introducción al estudio histórico del odio y el perdón en el Perú». En Claudia Rosas Lauro (editora) (2009). *El odio y el perdón en el Perú siglos XVI al XXI*. PUCP, Lima, p. 24 y ss.



Plaza del Cabildo del Cusco, paradigma de la libertad constitucional en el Perú

Casualmente, en junio de 1809 murió el intendente del Cusco Francisco Muñoz y San Clemente,⁹ que también era regente de la Audiencia, justo cuando llegaron las órdenes para elegir representantes ante la Junta Central. Su deceso obligó al virrey Abascal a nombrar al brigadier José Manuel Goyeneche como presidente de la Audiencia, aunque este pronto tuvo que dirigirse a sofocar el movimiento de La Paz, por lo que Manuel Pardo fue designado como presidente interino de la Audiencia. De manera que Pardo elaboró la terna de candidatos para la elección de representantes ante la Junta Central, y lo hizo nominando a tres españoles: José de la Portilla, Manuel Plácido de Berrozábal y, por si no fuera poco, se autonominó como tercer candidato.¹⁰ Esta situación tuvo que haber provocado el descontento de los criollos y mestizos cusqueños que quedaron fuera de este proceso.

Así las cosas, en marzo de 1811 el diputado peruano Morales Duárez solicitó el relevo de Abascal porque este no favorecía a la Constitución. No obstante esta solicitud, las Cortes lo ratificaron en el cargo. En estas circunstancias, el Consejo de Regencia convocó a nuevas elecciones, en las que el Cusco tenía derecho a elegir un representante por ser sede de Audiencia. En esta ocasión, nuevamente los miembros de la Audiencia organizaron la elección, cuando debía ser el Cabildo el encargado de organizarla. De esta manera, de nuevo, Pardo elaboró la terna, esta vez con la aprobación del Cabildo perpetuo. La votación se realizó en agosto de 1811, a la que concurrieron el regente, dos alcaldes y cuatro regidores, habiendo sido elegido Manuel Galeano,¹¹ quien era oidor de la Audiencia y partidario de Pardo;¹² es decir, nuevamente la Audiencia colocó a

⁹ En esta coyuntura, Cusco fue gobernado por hombres de notoria tendencia fidelista y acérrimos defensores del absolutismo: Goyeneche, Manuel Pardo y Pedro Antonio Cernadas.

¹⁰ Peralta, Víctor. *En defensa de la autoridad. Política y cultura bajo el gobierno del virrey Abascal. Perú 1806-1816*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2002, p. 147.

¹¹ Peralta, Víctor, *En defensa de la autoridad*, p. 147.

¹² Paniagua Corazao, Valentín. *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826)*. Pontificia Universidad Católica del Perú/Fondo de Cultura Económica, Lima, 2003, p. 107.

gente suya. Al mes siguiente, el diputado Morales Duárez, otra vez, denunció al virrey Abascal por intervenir en las elecciones para diputados a las Cortes e impedir el nombramiento de criollos, provocando un «escándalo». Duárez puso como ejemplo la intervención de Abascal en las elecciones del Cusco que se habían realizado a través de la Audiencia.

Disturbios en Huaró: 1809

En 1809, en Huaró (Quispicanchi), Mariano Soria, zapatero y miliciano, escuchó a unos indígenas relatar un plan para levantarse: se planeaba empezar el alzamiento con el asesinato de un cacique no indígena y sucesivamente serían colgados los españoles y se apoderarían del tributo cobrado por los caciques; todo esto era posible «respecto de haber muerto ya el rey». Los conspiradores expresaron tener el apoyo de la región sur andina y, por si no fuera poco, estar vinculados con «los rebeldes de Túpac Amaru»; y que desde Quiquijana hasta Puno el levantamiento estaba «pactado».¹³

Esta conspiración expresa la forma en que Túpac Amaru tomaba nuevamente cuerpo en el imaginario colectivo en momentos de inestabilidad política. Se utilizaba su imagen para alentar y convocar disturbios, al igual que para generar miedo. Asimismo, las noticias sobre la ausencia del rey aparentemente alentaban no al fidelismo precisamente sino, al contrario, circularon rumores como sobre un alzamiento general contra los españoles.

Esparcido papeles subversivos, 1809

De igual manera, el primero de noviembre de 1809, a tres meses del levantamiento de Quito, se inició una causa judicial en la Audiencia del Cusco contra Felipe Rocha. Esta causa se abrió cuando Abascal percibió que el movimiento quiteño empezaba a tomar cuerpo y que buscaba esparcir el germen de la Independencia. En esa ocasión, el Virrey señaló:

«Estos malvados se han valido del pretexto de los quiteños, esparciendo por este virreinato papeles subversivos conspirando al alboroto general para conseguir la independencia [...] bajo el velo de viva el rey».¹⁴

Felipe Rocha había nacido en La Paz y era residente en el Cusco. El expediente empieza con una proclama a los habitantes de Quito del marqués de Selva Alegre, quien presidió la primera Junta de Gobierno en Quito, donde daba cuenta sobre la destitución y encarcelamiento del presidente de la Audiencia de Quito, del obispo y otros magistrados. Igualmente, se daba a conocer la elección de la «primera junta suprema soberana». Del mismo modo, se hizo referencia a Manuel Ruiz de Castilla, español que fue el presidente de la Audiencia de Cusco en 1805 y quien ordenó la decapitación de los líderes de la Conspiración del Cusco de 1805. Nótese que este mismo año, 1809, se rememora en este escenario a Aguilar y Ubalde, líderes criollos de la Conspiración de 1805, «protestando vengar en su persona esa sangre inocente».

Rocha era nada menos que cuñado de Pedro Rodríguez¹⁵ y era lógico que las autoridades lo vieran como un sujeto peligroso. Pardo ordenó su encarcelamiento y el embargo de sus bienes. En su defensa, el procurador señaló que Rocha había recibido proclamas de Arequipa y Cochabamba con la finalidad de animar a la gente de la ciudad, a los «orgullosos y descontentos» para apoyar

¹³ Walker, Charles. *De Túpac Amaru a Gamarra...*, p. 121.

¹⁴ CDIP, tomo xxii, vol. 1, 1972, p. 25.

¹⁵ Este fue uno de los actores durante la erección de la Junta Tuitiva de La Paz.

la causa de los «pazeños», en especial para persuadir a los que apetecían «los primeros cargos puestos en la república», pero que este nunca había hecho caso a tales pretensiones.

Resulta sumamente interesante observar que en el expediente contra Rocha se le acusa de difundir la proclama de la Junta de Gobierno de Quito, pero también por haber apoyado a los paceños. Es decir, en Cusco hubo agitación en 1809 debido a los dos primeros movimientos junteros: en Quito y en La Paz.

Martina Chiguantopa: 1810

El avance de los franceses en España provocó la disolución de la Junta Central y la consecuente creación de la Regencia en 1810. Ante tales hechos, el panorama americano también fue cambiando hacia un nuevo escenario. De hecho, la creación de la Junta en Buenos Aires cambió el contexto políticoamericano.

En este escenario, en Cusco se produjeron disturbios que expresaron la magnitud del clima tenso que se vivió en este período. Entre septiembre y diciembre de 1810, doña Martina Chiguantopa, cacica del pueblo de San Gerónimo de Colquepata, Tono y Toayma en Paucartambo,¹⁶ lideró un movimiento en el que estuvieron involucrados gran número de autoridades, cuarenta y seis en total, entre los que se encontraban alcaldes, regidores, segundas y principales del lugar. Estos interpusieron una querrela en la Audiencia del Cusco contra Isidro Lezama y sus «socios», vecinos del partido de Paucartambo, por los agravios inferidos a todo el pueblo de Colquepata en la plaza pública, «suponiendo que querían sublevarse». Los litigantes alegaron la «mala voluntad» que les tenían los vecinos españoles «mal intencionados».

Estos conflictos muestran las tensiones que se dieron entre indígenas y autoridades en este período. Asimismo, resulta interesante la predisposición de la población indígena y sus autoridades de confrontar a los españoles y que liderando este disturbio estuviese una mujer de la élite indígena, como fue Martina Chiguantopa, hija del fallecido alférez real Marcos Chiguantopa.

Los conflictos entre José Agustín Chacón y Becerra versus Pedro Antonio Cernadas: 1811

Este altercado es importante porque se produjo entre miembros del grupo de poder cusqueño. Pedro Antonio Cernadas, español, llegó al Cusco por su nombramiento como oidor de la Audiencia. Por su parte, Agustín Chacón y Becerra fue un reconocido escribano cusqueño y con una amplia red de clientela en los diferentes segmentos socioeconómicos del Cusco colonial. Los escribanos tuvieron un papel central en el contexto colonial, debido a su condición de escribanos tuvieron una «gran cuota de poder sobre la palabra escrita».¹⁷

La raíz de este conflicto tuvo su base en un problema latente y estructural que enfrentó a españoles y miembros de las élites locales que, como Cernadas y Chacón, se desafiaban por los privilegios y cuotas de poder locales. El conflicto se inició el 24 de junio de 1811, cuando Chacón

¹⁶ Doña Martina Chiguantopa, fue hija de don Marcos de la Paz Chiguantopa Coronilla Ynga, cacique principal y gobernador de nueve ayllus en Colquepata (Paucartambo). Este cacique también accedió al cacicazgo de Huayllabamba en el prestigioso marquesado de Oropesa en virtud a su enlace matrimonial con doña Josefa Landevisnay. Esta última pertenecía al linaje de Francisco Chilche, famoso aliado de Francisco Pizarro en el siglo xvi. Véase al respecto Margareth Najarro Espinoza, «Identidad y sucesión: la nobleza indígena cusqueña», *Revista del Archivo Regional del Cusco*, n.º 17, 2005. Véase también John H. Rowe. *Los Incas del Cuzco. Siglos xvi-xvii-xviii*. Cusco Instituto Nacional de Cultura Cusco, 2003.

¹⁷ Burns, Kathryn y Margareth Najarro (2004). «Parentesco, escritura y poder: Los Gamarra y la escritura pública en el Cuzco». En *Revista del Archivo Regional del Cusco*, n.º 16, p. 114.

y Becerra interpuso «queja y agravio» por injurias y calumnias y «muchísimos daños y perjuicios» que Cernadas, regente y presidente interino de la Audiencia del Cusco y gobernador e intendente, le había inferido contra su «buena reputación, nombre y opinión y fama».¹⁸

El origen de este conflicto se debió a una acusación de traición regia iniciada por Cernadas contra el escribano y su hijo Mariano, en la que se refiere a una carta escrita por Salvador Tossi y dirigida a Castelli, miembro de la Junta de Buenos Aires, incitándole a acelerar su venida a Cusco. Esta carta fue descubierta en marzo de 1811 antes de llegar a su destinatario; después de las indagaciones, Mariano Chacón y Becerra fue identificado como el autor de la misiva bajo el seudónimo de Salvador Tossi, por lo que Cernadas le abrió proceso e incluyó a su padre, el escribano Chacón y Becerra.¹⁹ Este último, en su defensa alegó que eran calumnias tales y que se le había ocasionado con ellas «daños irreparables» a su honor y al de su familia, por lo que solicitó que todo juicio a iniciativa de Cernadas se suspendiese. Este conflicto concluyó con el exilio del hijo de Chacón y Becerra a Lima, mientras que Agustín aparentemente fue exculpado. Cabe recordar que Chacón y Becerra fue implicado en los sucesos de la Conspiración del Cusco de 1805 y también, como vemos, por establecer nexos con Castelli. Asimismo, en 1814 fue el brazo derecho de Pumacahua y uno de los líderes de la revolución del Cusco que estalló ese año. En todo caso, Chacón y Becerra tenía razones para oponerse a los miembros de la Audiencia y finalmente al sistema.

Otro Conflicto: Ildefonso Escolástico de las Muñecas versus Pedro Antonio Cernadas

Ildefonso Escolástico de las Muñecas era tucumano; según Glave, su estadía en Cusco es un misterio. Obtuvo su doctorado en 1798 en el Convictorio de San Carlos, espacio desde donde se difundió la Ilustración y las críticas al sistema colonial. Se ordenó de sacerdote y posteriormente viajó a Europa, luego estuvo un tiempo en el Alto Perú, donde fue muy cercano de Francisco Muñoz y San Clemente, futuro intendente del Cusco.²⁰

Según versión del cura Ildefonso, el conflicto con Cernadas se inició cuando este último le solicitó una partida de nacimiento adulterada de su hijastro,²¹ la misma que requería para su defensa frente a la denuncia interpuesta por Rafael Ramírez de Arellano,²² por estar ilegalmente casado con su segunda esposa, sin estar anulado su primer matrimonio. En este conflicto de poderes estuvieron involucrados tres figuras centrales de la política cusqueña: Rafael Ramírez de Arellano, que era abogado de Ildefonso de las Muñecas, pero también de Agustín Chacón y Becerra. Por tanto, la denuncia de Ramírez de Arellano contra Cernadas aparentemente fue una estrategia para debilitar el poder de Cernadas, aprovechando los vicios legales de su segundo matrimonio.

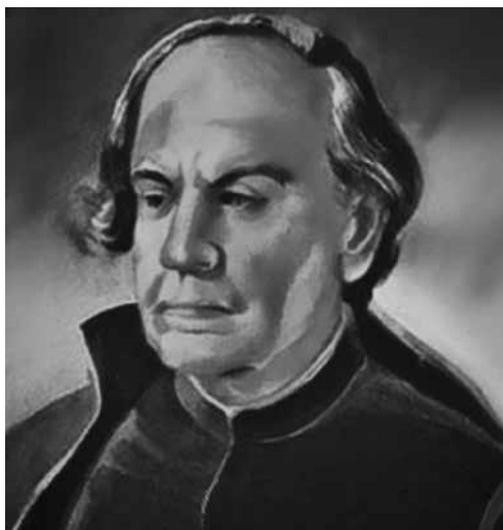
¹⁸ ARC. Protocolo notarial, Agustín Chacón y Becerra, Prot. 65: 1806-1815, fs. 440 y ss.

¹⁹ Eguiguren, Luis Antonio. *Hojas para la historia de la emancipación del Perú*. Lima, 1967, p. 187 y ss.

²⁰ Glave, Luis Miguel. «Un héroe fragmentado: El cura Ildefonso de las Muñecas y la historiografía andina», En *Andes*, Universidad Nacional de Salta, 2002, S/p. Francisco Muñoz y San Clemente fue un hombre ilustrado que fue nombrado intendente del Cusco en un período particularmente complicada como fue 1806, año que en Cusco todavía se respiraba las tensiones producidas por la Conspiración de 1805 lideradas por Gabriel Aguilar y Manuel Ubalde. Véase al respecto Rodríguez García, Margarita Eva y Margareth Najarro Espinoza. «La biblioteca ilustrada del intendente Francisco Muñoz y San Clemente (1755-1809): de la bahía de Manila a la sierra andina». En Víctor Peralta Ruiz y Dionisio de Haro (Eds.). *España en Perú (1796-1824). Ensayos sobre los últimos gobiernos virreinales*. Instituto de Investigaciones Históricas Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo Marcial Pons, Madrid-España, 2019, p. 51 y ss.

²¹ Glave, Luis Miguel, «Un héroe fragmentado...», s/p.

²² Este personaje sería en 1812 la figura más visible del movimiento constitucionalista cusqueño.



*Ildefonso Escolástico de las Muñecas,
sacerdote y guerrillero independentista*

Estando así la situación, se produjo el encuentro casual entre Cernadas y el cura Ildefonso de las Muñecas en la calle Marqués, donde hubo un incidente entre ambos. El cura Ildefonso señaló que «por pura urbanidad» se tocó el sombrero, ante lo cual Cernadas exclamó airadamente «quite usted ese sombrero», a lo que el sacerdote respondió «quítese usted el suyo pues no le cuesta más dinero que el mío».²³

Este conflicto expresa las tensas relaciones que se dieron entre las autoridades hispanas y los grupos de poder locales en dicho período. No hay que desmerecer este conflicto, ya que expresa la forma en que el poder se representaba en la vida cotidiana de ese momento. El saludo fue un acto simbólico, pero muy importante, porque ubicaba a cada individuo en una escala jerárquica; probablemente, al ser Cernadas miembro de la Audiencia, le correspondía al cura Ildefonso quitarse el sombrero en señal de distinción, acto protocolar que no fue cumplido, provocando la indignación de Cernadas. Recordemos la queja del regente de la Audiencia cusqueña, Pardo, quien señaló que en Cusco, inmediatamente después de que llegaron las noticias sobre la formación de Juntas en España, se notó una «marcada declinación en el respeto hacia las autoridades establecidas».

IV. LA LLEGADA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1812

En estas circunstancias, la Constitución de Cádiz llegó al Cusco el 9 de diciembre de 1812. Según Vargas Ugarte, un mes antes, en Cusco se produjeron las primeras alteraciones debido a las elecciones de diputados a las Cortes, ocasión en la que se enfrentaron los miembros de la Audiencia y los constitucionalistas, liderados por Rafael Ramírez de Arellano.²⁴ Manuel Pardo manifestó que la llegada de la Constitución al Cusco generó serios problemas.²⁵

²³ ARC. Prot. Agustín Chacón y Becerra, protocolo n.º 65: 1806-1815, fs. 440 y ss.

²⁴ Vargas Ugarte, Rubén. *Historia del Perú. Emancipación (1809-1825)*. Argentina, 1958.

²⁵ Fisher, John, *Gobierno y Sociedad en el Perú colonial. El régimen de las intendencias: 1784- 1814*. PUCP, Lima, p. 244.

Ciertamente, los constitucionalistas que ya estaban organizados no se encontraban dispuestos a seguir permitiendo el manejo de la Audiencia, ahora tenían el amparo de la Constitución. El nuevo cuerpo legal estableció grandes cambios, como la abolición de los antiguos cabildos y su remplazo por un cabildo elegido; asimismo, estableció el nombramiento de diputados para las Cortes ordinarias, que debían reunirse en septiembre de 1813.²⁶

¿Quiénes eran los constitucionalistas? El día de la jura de la Constitución se hicieron presente los constitucionalistas a través del denominado «ilustre cuerpo de abogados», entre los que se hallaba Rafael Ramírez de Arellano. Este grupo, haciendo honor a su formación en leyes, se constituyó en el bastión del constitucionalismo cusqueño. Otro de los principios centrales de la Constitución fue la igualdad, que tuvo un significado profundo para los criollos y demás sectores sociales porque a partir de este principio fueron «elevados a la clase de ciudadanos iguales en derechos» en relación a los «poderosos y nobles que poseían exclusivamente los caracterizados ministerios de la sociedad».²⁷

Por su parte, el absolutismo, que estuvo conformado por los miembros de la Audiencia, se opuso sistemáticamente a los cambios constitucionales. En este marco, el 24 de septiembre de 1812, sintomáticamente cuando el texto de la Constitución llegó a Lima, Mateo Pumacahua fue nombrado presidente de la Audiencia del Cusco. Consideramos que este nombramiento no fue un reconocimiento a la trayectoria fidelista de este cacique, sino que tuvo la finalidad de contener el creciente avance del movimiento constitucionalista en Cusco. En ese momento, Pumacahua era un hombre con gran experiencia militar, tenía ascendencia sobre un sector de la población indígena y, sobre todo, contaba en su historial con un antecedente importante: ser uno de los principales artífices de la derrota y captura de José Gabriel Túpac Amaru.

La llegada de la Constitución a la ciudad del Cusco creó gran expectativa, pero también malestar debido a lo mucho que había demorado en llegar: «Cuanto más se demoraba en la capital de Lima sus ejemplares, tanto más se encendía el deseo de este generoso vecindario en ser el momento feliz de su regeneración política [...]».²⁸

Había tal expectativa que, ni bien llegó la Constitución a la ciudad, el líder constitucionalista Rafael Ramírez de Arellano denunció que los miembros de la Audiencia tenían el firme propósito de no cumplirla y que «esparcieron» la voz de que era perjudicial al pueblo. Se quejaban de que los miembros de la Audiencia buscaban el retraso de la aplicación para evitar la elección del Cabildo constitucional.

En este contexto, los rumores aseguraban que el Cabildo perpetuo, que todavía estaba en función, había acordado con el regente de la Audiencia, Pardo, mantenerse con el pretexto de la «estrechez» del tiempo para la formación de padrones y juntas parroquiales.²⁹ Sospechosamente, el 11 de diciembre de 1812, a dos días del arribo de la Constitución, se reunió el Cabildo antiguo y acordó que la juramentación sería recién el 22 de diciembre, con lo cual se restaba tiempo para la elección del nuevo cabildo, tal y como habían denunciado los constitucionalistas.

²⁶ Bonilla, Heraclio. «Clases populares y estado en el contexto de la crisis colonial». En *Metáfora y realidades de la independencia en el Perú*. IEP, Lima, 2001, Cit. A Fisher (1970:218).

²⁷ CDIP, tomo iii, vol. 7, p. 25-26.

²⁸ CDIP, tomo iii, vol. 7, p. 60, Informe del ayuntamiento del Cusco.

²⁹ ARC. Libro de Cabildo, n.º 29:1811-1812, f. 62-v.

Ante esto, el 14 de diciembre, Ramírez de Arellano y treinta y dos personas se dirigieron ante el presidente de la Audiencia, Mateo Pumacahua, exigiendo el inicio de las acciones para llevar a cabo el nuevo proceso electoral. Posteriormente, el 16 de diciembre, treinta y siete «ciudadanos» se dirigieron nuevamente al presidente para denunciar que el Cuzco estaba sin diputado por falta de financiamiento.³⁰ De esta manera, en medio de la presión de los constitucionalistas, se hizo la jura de la Constitución el 23 de diciembre, 14 días después de su arribo.

Frente a este panorama, los miembros de la Audiencia iniciaron una campaña de desprestigio contra el constitucionalismo, a cuyos representantes sindicaron de «sediciosos» y «subversivos».³¹ A los pocos días, 17 de enero de 1813, Ramírez de Arellano respondió a estos ataques a través de una proclama a favor de la Constitución, a la que consideró «viva voz del pueblo». Su prédica estuvo teñida del nuevo marco legal, donde el rey, de ser *soberano absoluto*, pasaba a ser *padre benéfico*, cuyo único fin era el «bien y prosperidad de la patria». De hecho, el discurso de Ramírez de Arellano alentaba a la unidad, por lo que instaba a votar por los «hermanos» y la «familia» y no por los «desconocidos», esos «enemigos», «anticiudadanos» y «opuestos a la verdadera felicidad». Desde este discurso, los españoles eran los enemigos que se oponían a los cambios constitucionales, razón por la que alentaban al pueblo a no votar por ellos. Ramírez de Arellano incitaba de la siguiente forma:

«[...]instructo a todos y alentándolos, corred a las juntas parroquiales, elegid con dignidad [...] preparaos para las demás juntas que luego constituirán a nuestros diputados de Corte cuyo auxilio acabará de elevar a la sociedad a ese colmo deseado de la felicidad».³²

Por tanto, la aplicación de la Constitución de 1812 fue la oportunidad a la que habían aspirado siempre los criollos; al amparo del nuevo cuerpo legal, estaban ahora en condiciones de erradicar esa odiosa diferenciación que los había colocado por siglos por debajo de los peninsulares. De manera que la Constitución lo era todo para los constitucionalistas, y este grupo estuvo dispuesto a luchar de manera frontal para no «Profanar tan sagrada Ley» y quienes lo hacían eran catalogados como «anticiudadanos», «enemigos», «opuestos a la justicia» y «verdadera felicidad». Esta prédica debía calar en las masas, por lo que Ramírez de Arellano apeló en su discurso al «humilde artesano» y al «retirado labrador» de «alma grande». Así, los constitucionalistas encontraron en la Constitución el «santuario de la justicia» que tanto habían esperado, donde por fin serían «ciudadanos iguales».

Finalmente, ante la presión de los constitucionalistas, se estableció el cronograma electoral para el 7 de febrero, fecha en que las juntas parroquiales elegirían a sus representantes, denominados electores; y el 14 de febrero estos últimos elegirían al nuevo Cabildo constitucional. Así, conforme se aproximaba la fecha de las elecciones, crecían las tensiones entre absolutistas y constitucionalistas, al punto que la víspera de las elecciones, el 6 de febrero de 1813, el regente de la Audiencia, Manuel Pardo, los oidores y el fiscal dispusieron el encarcelamiento del principal líder constitucionalista, Rafael Ramírez de Arellano, y del abogado Manuel Borja, con el claro propósito de evitar su participación en las elecciones.³³

³⁰ CDIP, tomo iii, vol. 7, p. 3.

³¹ CDIP, tomo iii, vol. 7, p. 6 y 7.

³² CDIP, tomo iii, vol. 7, p. 24 y ss.

³³ Polo y la Borda, Jorge. «La revolución del Cuzco de 1814». En *Pueblos y provincias y regiones en la Historia del Perú*. Lima.

V. «ASONADA Y TUMULTO»: LA JUNTA PARROQUIAL DEL 7 DE FEBRERO DE 1813

El domingo 7 de febrero las elecciones parroquiales se realizaron con normalidad, salvo en la parroquia matriz, presidida justamente por Mateo Pumacahua en su condición de presidente de la Audiencia e intendente. Al inicio se votó con normalidad, pero después el proceso se interrumpió por un «tímido murmullo» que pronto se volvió «voz general», que preguntó si «podían votar los abogados presos», a lo que Pumacahua respondió que no, por estar procesados criminalmente. Lo que ocurrió luego fue un hecho sin precedentes que expresó el poder de los constitucionalistas. Ante la negativa de Pumacahua, un grupo salió a liberar a los detenidos, en abierto desacato a la autoridad del Presidente, mientras que otros se quedaron a convencerlo a fin de que emitiese las boletas de libertad para los presos y así evitar el escándalo. ¿Quiénes se quedaron? Pedro López de Segovia, Sebastián de la Paliza, Baltazar Villalonga, Martín Valer y «demás vecinos principales»;³⁴ habría que suponer que en este grupo también se encontraba el denominado «cuerpo de abogados» que secundaban al constitucionalismo. Ante este bloque bien organizado, que contaba con la «docilidad del pueblo», Pumacahua no tuvo más remedio que emitir la orden de libertad y otorgar las certificaciones para que ambos presos estuviesen aptos para votar. Finalmente, estos votaron.³⁵

Frente a estos sucesos, tres miembros de la Audiencia acusaron a Ramírez de Arellano y «sus faccionarios» de haber repartido «millares de papeletas» con los nombres de los que debían ser elegidos como electores, objetivo que habían alcanzado «aun en el orden con que estaba en las papeletas».

VI. LOS CONFLICTOS EN LA AUDIENCIA

Ante la crítica situación que se vivía en Cusco, los miembros de la Audiencia jugaron su última carta. El 11 de febrero de 1811 intentaron evitar que Pedro López de Segovia, teniente asesor de la Audiencia, emitiese un informe de los sucesos ocurridos el 7 de febrero. López había sido destituido de su cargo por Pumacahua, justamente porque se encontraba el 7 de febrero en el grupo que lo persuadió para liberar a Ramírez de Arellano y Borja. Los miembros de la Audiencia, para evitar el informe de López, lo citaron a una reunión para «firmar la paz». Se reunieron en casa de Pumacahua, donde López expresó que se sentía agraviado por Pumacahua, quien había actuado en «deshonor suyo» a influjo del escribano Agustín Chacón y Becerra; se refería a su destitución del cargo de teniente asesor de la Audiencia. Los miembros de la Audiencia le dieron la razón y lo restituyeron en su cargo, desautorizando con ello a Pumacahua; asimismo, separaron temporalmente del cargo al escribano Chacón y Becerra «bajo pretexto de enfermedad»; eso sí, la condición era que López no informase al virrey sobre los sucesos del 7 de febrero.³⁶

Con ello, los miembros de la Audiencia, Pardo y Cernadas, evitaron un informe negativo del teniente asesor sobre los sucesos del 7 de febrero, puesto que ellos planeaban enviar un informe que alentase la decisión del virrey de sacar a Ramírez de Arellano del Cusco.

³⁴ CDIP, tomo iii, vol. 7, p 608.

³⁵ CDIP, tomo iii, vol. 7, p. 78. Declaración del testigo Esteban Ludeña.

³⁶ CDIP, tomo iii, vol. 7, p. 34.

VII. ELECCIÓN DEL PRIMER CABILDO CONSTITUCIONAL: TRIUNFO DEL CONSTITUCIONALISMO

Finalmente, el domingo 14 de febrero de 1813 se realizó el «congreso de los señores electores» que habían sido elegidos en las juntas parroquiales. Mateo Pumacahua convocó a los electores que elegirían al primer Cabildo constitucional, y luego de una rigurosa votación salieron elegidos los alcaldes, regidores y procuradores.³⁷

A pesar del discurso integrador de los constitucionalistas, en verdad, el nuevo contexto legal y electoral no era tan inclusivo como se expresaba; por ejemplo, los sectores mayoritarios, como el sector indígena, no tuvieron amplia representación en este nuevo contexto, como se puede ver en el cuadro siguiente.

Primer Cabildo Constitucional, 1813

Nombres	Cargo	N.º de votos
Martín Valer	alcalde del primer voto	
Antonio Ochoa	alcalde del segundo voto	13
Mariano Lechuga	Regidor	13
Domingo Rozas	Regidor	Plena
Cayetano Ocampo	Regidor	Plena
Juan Canaval	Regidor	13
Marcos Martínez	Regidor	15
Juan Gualpa	Regidor	24
Juan José de Olañeta	Regidor	20
Francisco Huamantupa	Regidor	17
Juan Pascual Lasa	Regidor	14
Mariano Tisoc	Regidor	15
Toribio de la Torre	Regidor	Plena
Rafael Gallegos	Regidor	23
Rafael Ramírez de Arellano	Síndico procurador general	13
Francisco Sotomayor y Galdós	Síndico procurador general	15

Fuente: CDIP, tomo iii, vol. 7, pp. 50-51.

VIII. LOS CONFLICTOS CONTINUARON

Luego de la elección del primer Cabildo Constitucional, los enfrentamientos entre la Audiencia y el constitucionalismo continuaron. Según versión de la Audiencia, ni bien se instaló el nuevo Cabildo, empezó la «guerra» contra las autoridades «aspirando hacerse superior a ellas». Los cambios generaban gran incomodidad. Por ejemplo, la Audiencia se quejó de que el Cabildo eclesiástico había «seguido las huellas del secular» al negarse a cumplir el antiguo ceremonial en diversas funciones, al punto que tuvieron que suspender su asistencia.³⁸

En estas circunstancias, el 26 de febrero de 1813, los electores de la parroquia matriz elevaron un

³⁷ CDIP, tomo iii, vol. 7, p. 48 y ss. Acta de elección del Cabildo constitucional.

³⁸ CDIP, tomo iii, vol. 7, p. 608. Informe de la Audiencia sobre la «insurrección» del 3 de agosto.

informe sobre los sucesos del 7 de febrero, en el que acusaron a Pardo y Vidaurre, «autoridades togadas», de reprimir la aplicación de la Constitución:

[...] influyen al poderoso e intimidan al miserable [...] connaturalizados con la adoración e inciensos que exigen de estos moradores [...] procuran aquellas deidades denigrarles con el negro título de insubordinados, soberbios y tumultuarios [...].³⁹

También en este informe, los cinco electores acusaron del estado de cosas a la ineptitud de Pumacahua, quien, según ellos, era dominado por los ministros y el escribano Chacón y Becerra; este último, señalaron, habría tramado la denuncia contra Ramírez de Arellano por ser «adicto» a la Constitución y por haber exigido el envío del diputado a la península. También denunciaron a Pardo y Vidaurre por no acatar la Constitución, tildándolos de «pequeñas divinidades»; arguyeron además que «la mayor parte de las convulsiones» habían sido provocadas por,

[...] el endiosamiento de los Oidores que a la sombra de la distancia han vejado y oprimido al vasallo, y como en el día se hallan estos habitantes escudados con la benéfica Constitución para usar libremente de su derecho y elevar sus quejas a las superioridades, se resisten aquellos ministros porque terminaron las funciones de su despotismo.⁴⁰

En respuesta, Pardo y Vidaurre acusaron a los constitucionalistas de «tumultuarios» y «sediciosos». El 31 de febrero se esparció el rumor de que Pumacahua había convocado aproximadamente a dos mil indios para evitar un saqueo. El Ayuntamiento solicitó un informe y Pumacahua respondió que habían salido algunos indios para capturar a unos ladrones que habían fugado de la cárcel.⁴¹ Esta movilización de gente se produjo justo cuando se aproximaban las elecciones para la diputación provincial. El 7 de abril se procesó la elección, es así que los electores del partido del Cusco, entre los que se hallaba José Angulo,⁴² como elector de Abancay, se reunieron para elegir a tres individuos de los siete que debían componer la Diputación Provincial.⁴³



Mateo Pumacahua, de funcionario virreinal a prócer de la Independencia

³⁹ CDIP, tomo iii, vol. 7, p. 40 y ss.

⁴⁰ CDIP, tomo iii, vol. 7, p. 40 «Informe que hacen los electores de la parroquia matriz del Cusco sobre los sucesos acaecidos el 7 de febrero de 1813».

⁴¹ ARC. Libro de Cabildo, Leg. 30: 1813-1815.

⁴² Líder de la junta revolucionaria del Cusco en 1814.

⁴³ CDIP, tomo iii, vol. 7, p. 52 y ss.

Al mes siguiente, cansado de las pugnas entre constitucionalistas y absolutistas, Mateo Pumacahua abandonó sin previo aviso el cargo de presidente de la Audiencia, por lo que los síndicos del Ayuntamiento lo acusaron de un «escandaloso abandono», al punto que la gestión administrativa estaba desatendida.⁴⁴ Este hecho expresó su distanciamiento político respecto del realismo. Tras el abandono, el 18 de mayo el Cabildo recibió la noticia de la sustitución de Pumacahua por el brigadier Martín de la Concha y Jara.⁴⁵

Meses después, Cernadas, Vidaurre y Pardo elevaron un informe contra Ramírez de Arellano, denunciando que para la elección del 7 de febrero se había repartido papeletas.⁴⁶ Posteriormente, el 1 de agosto, los absolutistas volvieron a pedir la salida de Ramírez de Arellano hacia Lima «por algunos años», alegando que su presencia era perjudicial para la paz y tranquilidad del Cusco.⁴⁷

IX. LOS SUCESOS DE OCTUBRE Y NOVIEMBRE DE 1813

La noche del 9 de octubre de 1813, según las autoridades de la Audiencia, circularon rumores de que cuatro «individuos» proyectaban «apoderarse del Cusco tomando el cuartel» para «variar el gobierno y ponerlo en el que el pueblo nombrase». Ante estos rumores, se encarceló a cuatro individuos, entre ellos a José Angulo, considerado el «revolucionario principal». Todos quedaron incomunicados, mientras que la ciudad quedó bajo el resguardo de las patrullas por disposición de la Audiencia,⁴⁸ que a estas alturas actuaba al margen del Cabildo.



*Hermanos José, Vicente y Mariano Angulo,
próceres cusqueños*

⁴⁴ ARC. Libro de Cabildo. Leg. 30: 1813-1815, f. 29.

⁴⁵ ARC. Libro de Cabildo. Leg. 30: 1813-1815, f. 32.

⁴⁶ CDIP, tomo iii, vol. 7, p. 101. Cusco, 1 de julio de 1813.

⁴⁷ Esta vez firmaron el pedido Manuel Pardo, Pedro Antonio Cernadas, Manuel Vidaurre y Bartolomé de Bedoya. CDIP, tomo iii, vol. 7, p. 115.

⁴⁸ ARC. Libro de Cabildo, n.º 30: 1813-1815.

Esta situación se mantuvo hasta el 5 de noviembre, fecha en que nuevamente circularon rumores sobre el asalto al cuartel y respecto de que en el Alto Perú serían vencidos los ejércitos reales por los porteños.⁴⁹ Ante estos rumores, se resguardó el ingreso a la plaza principal, donde se encontraba el cuartel, por lo que, ante la imposibilidad de entrar a la plaza, una turba vociferaba «viva la patria, vivan los porteños». Hubo un enfrentamiento entre la gente y las fuerzas del orden; se dispararon balas para «aquietar al populacho» con el saldo de dos muertos y tres heridos. Finalmente, sofocada la conspiración,⁵⁰ fueron apresados varios cabecillas, entre ellos Vicente Angulo.⁵¹

El Ayuntamiento alegó que las patrullas comandadas por los miembros de la Audiencia fueron «el principio del desorden», porque era el Cabildo el que debía guardar el «orden y quietud común»; de manera que la actuación de la Audiencia fue vista como una usurpación de las atribuciones del Cabildo, y que ante lo obrado darían cuenta a las Cortes y la Regencia.⁵² Por su parte, el presidente de la Audiencia, Martín Concha, alegó que esa noche tomó medidas de seguridad para «afianzar la tranquilidad pública» en su condición de jefe superior de la provincia y comandante general de las armas; arguyó que cualquiera que censurase aquella medida era «sedicioso» o «amante del desorden».⁵³

X. SEGUNDA ELECCIÓN CONSTITUCIONAL

El 5 de diciembre de 1813 se realizó la segunda elección del Cabildo Constitucional, donde nuevamente ganó la facción constitucionalista. Ante esto, el 11 de diciembre, los miembros de la Audiencia nuevamente enviaron un informe reservado sobre los disturbios de octubre, en el que se mencionó el arresto de José Angulo como «revolucionario principal».⁵⁴

Finalmente, en enero de 1814, el Virrey dispuso el traslado de Ramírez de Arellano hacia Lima.⁵⁵ En este escenario, según Polo y La Borda, «sin relación directa» con los sucesos previos, «aparecieron en la escena política» José Angulo y sus hermanos, quienes estaban en oposición a la Audiencia, pero al mismo tiempo eran independientes del Cabildo y se encontraban al margen de las pugnas entre ambos bandos⁵⁶. En este informe acusaron a Martín Valer, Agustín Ampuero, Rafael Ramírez de Arellano y Francisco Galdós, a quienes se refirieron como «los jefes principales» que buscaban la ruina del gobernador político Martín Concha porque este había actuado con «rectitud» durante los disturbios de octubre y noviembre. Siguiendo el citado informe, las victorias realistas en el Alto Perú habían «excitado» el ánimo de estos «revolucionarios»: Angulo y los constitucionalistas. Según esto, los desórdenes que ocurrían en Cusco se debían a «cuatro díscolos revoltosos»⁵⁷ a los que se debía «separar y alejar», especialmente a Ramírez de Arellano, con lo cual se lograría una «paz sólida y duradera».⁵⁸

⁴⁹ Existen indicios del nexo que pudo haber entre los Angulo y los porteños. José Reyes declaró que los Angulo eran cómplices de los porteños (ARC. Intendencia, Pedimentos, Leg. 237:1813.1817). Asimismo, Pumacahua declaró que Vicente Angulo le había mencionado que los porteños le escribían (CDIP. Tomo iii, vol. 7, p. 518).

⁵⁰ CDIP, tomo iii, vol. 7, p. 166 y ss. Informe reservado de la Audiencia al virrey.

⁵¹ Vargas Ugarte, Rubén. *Historia del Perú*, p. 251.

⁵² ARC. Libro de Cabildo, n.º 30. Noticia de lo que ocurrió el 30 de noviembre de 1813.

⁵³ ARC. Libro de Cabildo, n.º 30. Oficio de Martín Concha a 8 de noviembre de 1813.

⁵⁴ CDIP, tomo iii, vol. 7, p. 164 y ss.

⁵⁵ CDIP, tomo iii, vol. 7, p. 592.

⁵⁶ Polo y La Borda, Jorge. «La revolución del Cuzco de 1814», p. 592.

⁵⁷ Se referían a Martín Valer, Agustín Ampuero, Rafael Ramírez de Arellano y Francisco Galdós.

⁵⁸ CDIP, tomo iii, vol. 7, p. 168.

XI. EL EXILIO DE RAMÍREZ DE ARELLANO Y OTROS

Finalmente, el Virrey ordenó, el 24 de diciembre de 1813, el traslado a Lima de Rafael Ramírez de Arellano, Martín Valer, Agustín Ampuero y Francisco Galdós, porque era conveniente para la «salud pública y tranquilidad» de la ciudad.⁵⁹ El 22 de enero, todos se encontraban en tránsito hacia Lima,⁶⁰ provocando con ello «irreparable perjuicio que siente el público de que esta corporación se halla incompleta [...] sin alcalde de primera elección [...]».⁶¹ Antes de salir hacia Lima, Ramírez de Arellano organizó su defensa: escribió cartas, a nombre de los exiliados, por las cuales solicitaba apoyo a diversas personas para contradecir el informe de la Audiencia. Veinte personas firmaron en apoyo, señalando que en Cusco reinaba «una perfecta paz y tranquilidad» a la que habían contribuido los exiliados.

Tras el exilio de los constitucionalistas, continuaron los disturbios. El Ayuntamiento y la Audiencia seguían en pugna. Para continuar la lucha, en ausencia del principal líder, los constitucionalistas decidieron dar cuenta de los sucesos del 5 de noviembre a la Regencia y las Cortes «para vindicar esta fidelísima ciudad injustamente calumniada».

Los enfrentamientos entre la Audiencia y el constitucionalismo fueron interrumpidos el 3 de agosto de 1814, cuando José Angulo ingresó al Ayuntamiento con más de 200 hombres, «que quedaron formados en batalla al frente de las salas consistoriales». Ese día, Angulo instó a los miembros del Cabildo a nombrar una Junta Protectora que debía ser «amante de la Constitución» y «enemiga del despotismo». Sin embargo, ese 3 de agosto se dio paso a un movimiento revolucionario distinto al constitucionalismo de 1812.



Pintura alusiva a la rebelión de Cusco de 1814

⁵⁹ CDIP, tomo iii, vol. 7, p. 183.

⁶⁰ CDIP, tomo iii, vol. 7, p. 260.

⁶¹ ARC. Libro de Cabildo. Leg. 30: 1813-1815, f. 94-v.

XII. CONCLUSIONES

El constitucionalismo cusqueño fue un movimiento que se gestó en el contexto de la crisis política y el vacío de poder generado por la invasión napoleónica a España. Ni bien llegaron las noticias sobre los sucesos en España, empezó en el Cusco una serie de disturbios que expresaban el impacto que tuvo la situación política en la metrópoli. La principal causa de estos conflictos se debió a la férrea oposición de las autoridades hispanas respecto a los cambios promovidos por la nueva situación política. Generalmente se ha destacado la pugna entre constitucionalistas y absolutistas, pero no se ha examinado el período previo a la llegada de la Constitución, 1809-1811, donde se gestaron los conflictos a raíz de los excesos cometidos por los miembros de la Audiencia, que evitaron la participación de las élites locales en el nuevo proceso electoral.

De manera que cuando la Constitución llegó al Cusco en 1812 ya había un movimiento constitucionalista bien organizado que esperaba con ansias su aplicación. Fue en esta etapa que las autoridades hispanas, desde la Audiencia, se opusieron nuevamente a los cambios establecidos por la Constitución, aspecto que enardeció a los diversos sectores sociales, especialmente al grupo de constitucionalistas, compuesto principalmente por abogados. Estos hombres de leyes secundaron y sostuvieron el constitucionalismo cusqueño y se enfrentaron tenazmente al absolutismo. Esta lucha feroz entre el constitucionalismo y el absolutismo fue acallada por el estallido de la revolución del Cusco de 1814, liderada por los hermanos Angulo y Mateo Pumacahua.

XIII. BIBLIOGRAFÍA

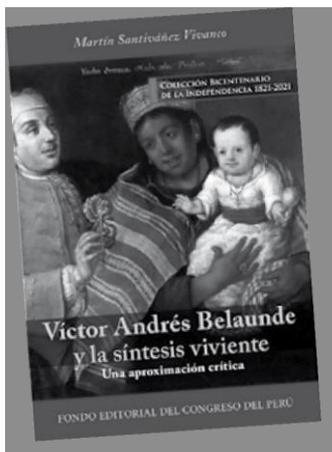
- BURNS, Kathryn y Margareth Najarro
2004 «Parentesco, escritura y poder: Los Gamarra y la escritura pública en el Cuzco», *Revista del Archivo Regional del Cusco*, n.º 16.
- CHUST, Manuel (Coordinador)
2007 *La eclosión juntera en el mundo hispano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CHUST, Manuel
2007 «Un bienio trascendental: 1808-1810», En Manuel Chust (Coordinador) *La eclosión juntera*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DIMEGLIO, Gabriel
2011 «La participación popular en la revolución de independencia en el actual territorio argentino, 1810-1821». En *Anuario de estudios Americanos*, vol. 68, n.º 2.
- FISHER, John
1981 *Gobierno y Sociedad en el Perú colonial. El régimen de las intendencias: 1784-1814*. Lima: PUCP.
- GLAVE, Luis Miguel
2001 «Antecedentes y naturaleza de la revolución del Cuzco de 1814 y el primer proceso electoral». Scarlett O´Phelan (Compiladora). *De los borbones a Bolívar*. Lima: PUCP, Instituto Riva Agüero.
- GLAVE, Luis Miguel
2002 «Un héroe fragmentado: El cura Ildefonso de las Muñecas y la Historiografía andina». En *Andes*. Argentina: Universidad Nacional del Salta.

- LYNCH, John
2008 *Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826*. España: Ariel.
- MOLINA Martínez, Miguel
2010 «Presencia del clero en la revolución Cuzqueña de 1814: ideas y actitudes de Francisco Carrascón», *Revista Complutense de Historia de América*, vol. 36, p. 23.
- NAJARRO ESPINOZA, Margareth
2005 «Identidad y sucesión: la nobleza indígena cusqueña». En *Revista del Archivo Histórico Regional del Cusco*, n.º 17.
- O´PHELAN GODOY, Scarlett
1987 «El mito de la 'Independencia concedida': los programas políticos del siglo ^{xviii} y del temprano ^{xix} en el Perú y el Alto Perú (1730-1814)». Alberto Flores Galindo (editor) *Independencia y revolución*. Lima: INC.
- O´PHELAN GODOY, Scarlett
1988 «Por el rey, religión y la Patria. Las juntas de gobierno de 1809 en La Paz y Quito». En *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, ^{xvii}, n.º 2.
- O´PHELAN GODOY, Scarlett
2006 «Indios nobles frente a las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812». En Juan Luis Orrego y otros (compiladores) *Las independencias desde la perspectiva de los actores sociales*. Lima: UNMSM /PUCP.
- PANIAGUA CORAZAO, Valentín
2003 *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Fondo de Cultura Económica.
- PERALTA RUIZ, Víctor
1996 «Elecciones, constitucionalismo y revolución en el Cusco, 1809-1815». En *Revista de Indias*, vol. ^{lvi}, n.º 206.
- ROSAS Lauro, Claudia (editora)
2009 *El odio y el perdón en el Perú. Siglos ^{xvi} al ^{xxi}*. Lima: PUCP.
- POLO Y LA BORDA, Jorge
2006 «La revolución de Cuzco de 1814». En *Pueblos, provincias y regiones en la Historia del Perú*. Lima.
- RODRÍGUEZ, Margarita E. y Margareth Najarro
2019 «La biblioteca ilustrada del intendente Francisco Muñoz y San Clemente (1755-1809): de la bahía de Manila a la sierra andina». En Víctor Peralta Ruiz y Dionisio de Haro (Eds.) *España en Perú (1796-1824). Ensayos sobre los últimos gobiernos virreinales*. Madrid-España: Instituto de Investigaciones Históricas Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo Marcial Pons.
- WALKER, Charles F.
1996 *De Túpac Amaru a Gamarra: Cuzco y la formación del Perú republicano, 1780-1840*. Cuzco: Centro Bartolomé de las Casas.

Sección III

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

LIBROS RECIENTES EDITADOS POR EL FONDO
EDITORIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DURANTE LOS ÚLTIMOS OCHO MESES



VÍCTOR ANDRÉS BELAUDE Y LA SÍNTESIS VIVIENTE

Martín Santivañez Vivanco

Enero 2019

El pensamiento político y la praxis vital de hombres como Víctor Andrés Belaunde es esencial para comprender la historia del Perú. También para analizar qué clase de país esperamos tras doscientos años de independencia. Belaunde comprometió su talento en la construcción de una agenda peruanista buscando resaltar todo aquello que nos une. Así lo intuyó magistralmente cuando elaboró su teoría de la síntesis viviente como base de la peruanidad. La unión de culturas bajo el auspicio del cristianismo es determinante para comprender el mestizaje peruano. Todas esas corrientes de pensamiento, que él vislumbraba como peligrosas, fueron examinadas por uno de los peruanos más grandes que ha dado nuestro país. El examen fue desapasionado, objetivo y fundamental para comprender los retos a los que se enfrenta la República en el Bicentenario.



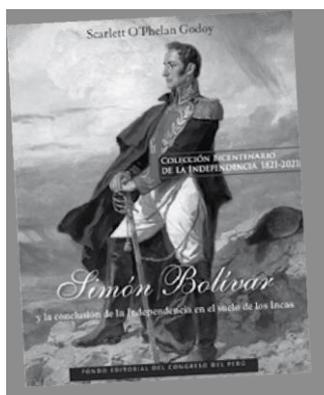
Colección Digital por el Bicentenario

GUERRILLAS Y MONTONERAS DURANTE LA INDEPENDENCIA

VOLÚMENES del 1 al 6

Febrero 2019

Este libro hace hincapié en la organización miliciana y cuasi guerrillera de partidas y montoneras, formadas mayoritariamente por peruanos, procedentes de los distintos pueblos del país que decidieron apoyar de forma decisiva la conformación de una república soberana. Resulta evidente para cualquiera que consulte la documentación aquí presentada, que la población peruana se encontraba completamente dividida, tanto a favor como en contra. Sin embargo, lo que resulta interesante de este cuerpo documental es evidenciar que la participación peruana fue fundamental dentro del teatro de operaciones del momento, no solo en el campo de batalla o en las distintas escaramuzas llevadas a cabo por las montoneras, sino también en el campo logístico y en la organización de los primeros años de nuestra república.



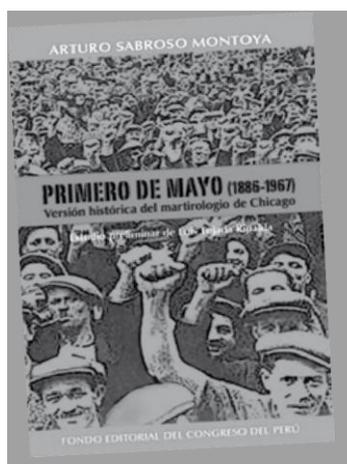
SIMÓN BOLÍVAR Y LA CONCLUSIÓN DE LA INDEPENDENCIA EN EL SUELO DE LOS INCAS

Scarlett O'Phelan

Abril 2019

En Simón Bolívar y la conclusión de la Independencia en el suelo de los Incas, Scarlett O'Phelan elabora una biografía breve del libertador venezolano que posee el mérito de dejar espacio al atisbo y la conjetura, sin encerrar al personaje en una única dimensión. El libro se une a El general don José de San Martín y su paso por el Perú y Bernardo O'Higgins y sus estancias en el Perú para completar

una trilogía conmemorativa de los personajes determinantes de la emancipación patria. Al igual que esos títulos, también debidos a la pluma de Scarlett O'Phelan, pertenece a la Colección Bicentenario de la Independencia 1821-2021 creada por el Congreso de la República en honor a dicha efemérides.



PRIMERO DE MAYO (1886-1967). VERSIÓN HISTÓRICA DEL MARTIROLOGIO DE CHICAGO

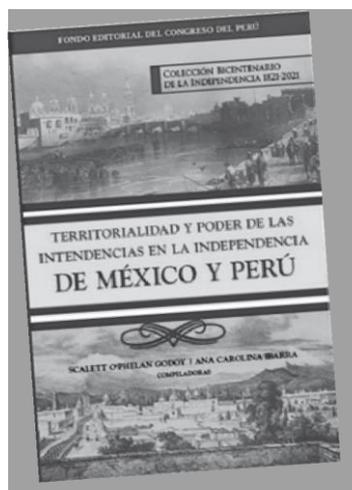
Arturo Sabroso

Con estudio preliminar de Luis Tejada

Abril 2019

Con ocasión de conmemorar los cien años del reconocimiento de la jornada laboral de ocho horas en el país, el Fondo Editorial ha decidido reeditar Primero de Mayo (1886-1967). Versión histórica del martirologio de Chicago de Arturo Sabroso, sobre todo considerando el papel protagónico que le cupo desempeñar en lo que constituye un hito en la historia de la conquista de los derechos sociales en nuestro país.

Han transcurrido 133 años desde aquella memorable fecha en que los obreros de la ciudad de Chicago iniciaron una huelga dirigida a plasmar en los hechos la instauración de la jornada de ocho horas de trabajo. Pero este acontecimiento fue en realidad la culminación de una larga lucha iniciada en los albores de la Revolución Industrial, en la Inglaterra de la segunda parte del siglo ^{xviii}.

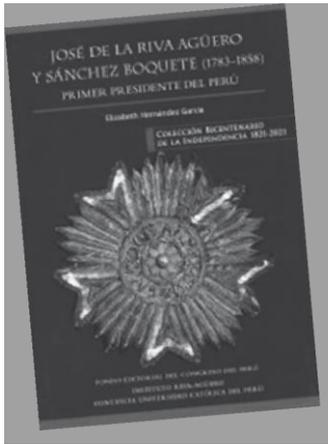


TERRITORIALIDAD Y PODER REGIONAL DE LAS INTENDENCIAS EN LAS INDEPENDENCIAS DE MÉXICO Y PERÚ

Scarlett O'Phelan y Ana Carolina Ibarra, compiladoras

Mayo 2019

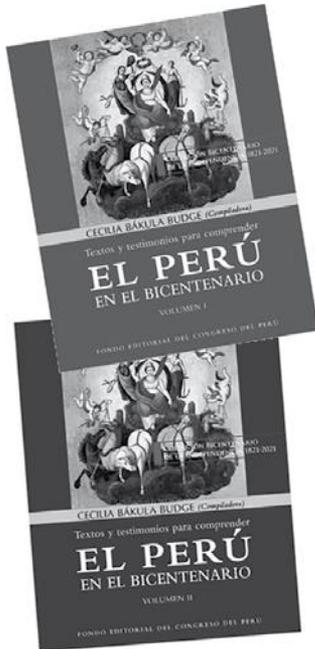
En Territorialidad y poder regional de las Intendencias en las Independencias de México y Perú, Scarlett O'Phelan y Ana Carolina Ibarra coordinan a un grupo de investigadores, quienes ofrecen nuevas perspectivas documentales de la vida tanto mexicana como peruana entre los años 1777 y 1839, de un lado y otro del poder que imperaba en esa época. Este libro se compone de diez ensayos que exploran diversos aspectos de la territorialidad de las intendencias como diseño europeo en América para la administración, o, mejor dicho, el ejercicio del poder, sobre todo del militar, como base del control de los conflictos que surgían por doquier, producto del descontento social. De la misma manera, también se abordan los temas de las prefecturas, provincias y, principalmente, de las jurisdicciones eclesiásticas que eran, en las nacientes demarcaciones territoriales de lo que serían posteriores naciones, las que tenían un conocimiento más profundo de la población, debido al efecto de la catequización.



JOSÉ DE LA RIVA AGÜERO Y SÁNCHEZ BOQUETE. PRIMER PRESIDENTE DEL PERÚ (1783-1858)

Elizabeth Hernández
Agosto 2019

Obra que sitúa la figura de Riva Agüero en los diversos escenarios de lo que fue el tiempo de formación del Estado-Nación en el Perú. Se presenta una biografía política de uno de los primeros criollos notables del Perú con fuerte convicción en la necesidad de alcanzar la independencia política de la Corona española. La autora a lo largo del libro destaca que la independencia fue un proyecto generado en el Perú, para cuya concreción fue crucial el apoyo de San Martín y de Bolívar.

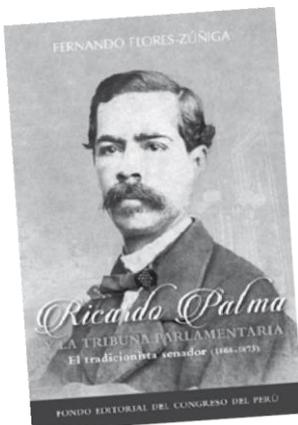


TEXTOS Y TESTIMONIOS PARA COMPRENDER EL PERÚ EN EL BICENTENARIO

Cecilia Bákula, compiladora
Setiembre 2019

Se trata de la reunión de 83 textos —entre ensayos, discursos y obra creativa— de sendos autores que han pensado el país desde que fuera un anhelo, pasando por su forja y vicisitudes, hasta la reflexión derivada de su devenir.

«Los hombres y mujeres del pasado reciente, los que construyeron la República y pensaron en el ideal de la Nación, los que soñaron con una Patria libre, justa, generosa y democrática, se enfrentaban igual que nosotros ahora a sus propias inseguridades, miedos, mezquindades, pugnas, esperanzas y anhelos. Todos desearon, como lo hacemos actualmente, ser parte de la construcción de ese gran proyecto llamado Perú», señala la compiladora. La lista de compendiados es valiosísima. Aquí hallamos reunidos nombres fundamentales como el del Inca Garcilaso de la Vega, Hipólito Unanue, José Faustino Sánchez Carrión, Juan Pablo Vizcardo y Guzmán, Flora Tristán, Mercedes Cabello de Carbonera, Antonio Raimondi, César Vallejo, Jorge Basadre, Magda Portal o Raúl Porras Barrenechea; sumados a una notable selección de más recientes pensadores como María Rostowski, Hugo Neira, Franklin Pease, Max Hernández, José Antonio del Busto, Guillermo Lohmann, José Matos Mar, Heraclio Bonilla, Alberto Flores Galindo, Aníbal Quijano y Scarlett O'Phelan.



RICARDO PALMA Y LA TRIBUNA PARLAMENTARIA: EL TRADICIONISTA SENADOR (1868-1873)

Fernando Flores Zuñiga
Octubre 2019

Ricardo Palma es fruto de la libertad proclamada por San Martín en julio de 1821 y resellada con la sangre de nuestros combatientes sobre las pampas de Quinuayoc en diciembre de 1824. Es el padre de las Tradiciones Peruanas, arquetipo indiscutible de nuestra raza, y el

justificativo de que los peruanos actuemos como agentes importantes de la historia continental, y por cierto global. Mal se habría hecho entonces prescindir de su poderosa presencia en el homenaje que nuestra república merece por el segundo centenario de su existencia histórica.



GUÍA DEL PROCESO EMANCIPADOR

Eric Koechlin

Noviembre 2019

La conmemoración del aniversario de la independencia no debe ser solamente un conjunto de actos oficiales que rememoran ceremonias solemnes de hace 200 años. Debe ser algo más. Debe ser una reflexión sobre el proceso de nuestra constitución como nación independiente. Si lo consideramos así veremos que las dos principales fechas del bicentenario, el 28 de julio 1821 y el 9 de diciembre de 1824, pese a lo que insistimos en repetir, no representan ni el triunfo definitivo sobre el ejército español, ni la independencia definitiva de su dominio ni la capacidad de los peruanos de autogobernarse con instituciones limpias y sólidas.

Hay muchas cosas que recordar y reconocer tanto antes como después de esas dos fechas que tanto veneramos.

Sección IV

MISCELÁNEAS

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

En la presente etapa de interregno, el CCEP ha desarrollado sus programas de enseñanza, a través de todas sus modalidades, en beneficio de los trabajadores del Congreso de la República.

Además, el CCEP coordina con el Departamento de Comisiones el apoyo de las actividades de capacitación que impulsa la jefatura de dicha dependencia. De igual manera, en el marco del convenio suscrito entre el Congreso y la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), se está capacitando al personal en la sede de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP). El programa comprende los cursos Liderazgo ético, Modernización del Estado peruano, Gestión por procesos y Gestión de la motivación, programados para noviembre y diciembre de 2019.

Cabeseñalar que el CCEP, en el mismo periodo, también ha llevado a cabo, entre otras, las siguientes actividades:

Conferencia: «Análisis de políticas públicas»



Participantes junto a la jefa del CCEP, Ana Patiño Urco, y el expositor, Abog. Fernando Núñez Pérez, catedrático de la Universidad de San Martín de Porres.

Curso «Procedimientos parlamentarios»



La disertación estuvo a cargo de la secretaria técnica del Departamento de Comisiones, Abog. Rossana Denegri.

Curso «Gestión de páginas web en comisiones», a cargo del Ing. Pepe Huamán Coronel



Asistentes durante el dictado del curso, en la sala de cómputo de la OTI.

«Ciclo de conferencias magistrales»



Conferencia inaugural denominada «Proceso de descentralización: Estado de la cuestión».

Curso: «Diseño, Elaboración y Evaluación de Políticas Públicas»



El CCEP organizó esta interesante actividad, que tuvo como expositor al especialista parlamentario, politólogo Yimy Reynaga Alvarado

Sección V

**LEYES Y
RESOLUCIONES
LEGISLATIVAS
PUBLICADAS**

(Desde el 27 de julio al 30 de setiembre de 2019)

PERÍODO PARLAMENTARIO 2016-2021
(Información del 27 de julio al 30 de setiembre de 2019)

Leyes				
Nº	NÚMERO de ley	Título	Proponente	Fecha de Publicación
1	Ley 30991	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción de la represa Sigwas e infraestructura necesaria y la reparación de la existente para favorecer el uso poblacional y agropecuario del Proyecto Majes - Sigwas I y II.	Congreso	10/08/2019
2	Ley 30992	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la obra Construcción de la vía regional Arequipa- La Joya en las progresivas KM0+000 al KM 24+540, distritos de Cerro Colorado y La Joya en la provincia y departamento de Arequipa.	Congreso	10/08/2019
3	Ley 30993	Ley que declara de interés nacional la consolidación y modernización del Oleoducto Norperuano.	Congreso	15/08/2019
4	Ley 30994	Ley del Deportista de Alto Nivel.	Congreso	16/08/2019
5	Ley 30995	Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas.	Congreso	27/08/2019
6	Ley 30996	Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional.	Congreso	27/08/2019
7	Ley 30997	Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas.	Congreso	27/08/2019
8	Ley 30998	Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas.	Congreso	27/08/2019
9	Ley 30999	Ley de Ciberdefensa.	Congreso	27/08/2019
10	Ley 31001	Ley que modifica el artículo 5 de la Ley 29701, Ley que dispone beneficios a favor de los integrantes de las juntas vecinales y establece el Día de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana.	Congreso	12/09/2019
11	Ley 31003	Ley que autoriza al Ministerio de Salud para realizar, en el año 2019, reajustes en la valorización principal que se otorga al personal de la salud, en el marco del Decreto Legislativo 1153.	Poder Ejecutivo	30/09/2019
12	Ley 31004	Ley que exonera al Ministerio de Defensa y al Ministerio del Interior de la prohibición dispuesta en el artículo 6 de la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2019.	Poder Ejecutivo	30/09/2019

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

PERÍODO PARLAMENTARIO 2016-2021
(Información del 27 de julio al 30 de setiembre de 2019)

Resoluciones Legislativas				
Nº	NÚMERO de RL	Título	Proponente	Fecha de Publicación
1	31000	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso al señor Presidente de la República para salir del territorio nacional el 6 de setiembre de 2019	Poder Ejecutivo	5/9/2019
2	31002	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso al señor presidente de la república para salir del territorio nacional del 24 al 26 de setiembre de 2019	Poder Ejecutivo	18/9/2019

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

PERÍODO PARLAMENTARIO 2016-2021
(Información del 27 de julio al 30 de setiembre de 2019)

Resoluciones Legislativas del Congreso de la REPÚBLICA				
Nº	NÚMERO de RL	Título	Proponente	Fecha de Publicación
1	001-2019-2020-CR	Resolución Legislativa del Congreso con la que se impone a la congresista Yesenia Ponce Villarreal de Vargas la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes por sesenta días de legislatura.	Congreso	4/9/2019
2	002-2019-2020-CR	Resolución Legislativa del Congreso con la que se impone al congresista Daniel Enrique Salaverry Villa la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes por ciento veinte días de legislatura.	Congreso	4/9/2019
3	003-2019-2020-CR	Resolución Legislativa del Congreso con la que se impone al congresista Moisés Mamani Colquehuanca la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes por ciento veinte días de legislatura.	Congreso	4/9/2019
4	004-2019-2020-CR	Resolución Legislativa del Congreso con la que se impone al congresista Roberto Gamaniel Vieira Portugal la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes por ciento veinte días de legislatura.	Congreso	4/9/2019

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

Diseño, diagramación e impresión en la
Imprenta del Congreso de la República
Diciembre, 2019

**CENTRO DE CAPACITACIÓN Y
ESTUDIOS PARLAMENTARIOS**

CUADERNOS PARLAMENTARIOS

CARÁTULA

Frontis del Palacio Legislativo del Congreso de la República.