



**CENTRO DE CAPACITACIÓN  
Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS**

# **CUADERNOS PARLAMENTARIOS**

# **#19**

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



# **CUADERNOS PARLAMENTARIOS**

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

# CUADERNOS PARLAMENTARIOS

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

Número 19, diciembre, 2017

## COMITÉ REVISOR

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

## COMITÉ DE REDACCIÓN

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

## COLABORADORES

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

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

Mayra Oblitas Cabrera

## EDICIÓN

Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios

## DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN

Silvia Vásquez Trujillo, diseñadora de la Imprenta del Congreso de la República  
Jr. Junín 330 – Lima  
Diciembre, 2017

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

## CENTRO DE CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

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

# CONTENIDO

---

7	<b>PRESENTACIÓN</b> <b>Luis Fernando Galarreta Velarde</b> Presidente del Congreso de la República	103	<b>SECCIÓN II:</b> EL PARLAMENTO POR DENTRO
9	<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	105	LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ <b>Leny Palma Encalada</b> Jefa de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano
13	<b>SECCIÓN I:</b> ARTÍCULOS	133	<b>SECCIÓN III:</b> CAMINO AL BICENTERARIO
15	EL PROCESO DE DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN DEL CONTRALOR <b>Patricia Robinson Urtecho</b> Especialista parlamentaria, jefa de Gabinete de Asesoramiento Técnico de la Mesa Directiva del Congreso de la República	135	FRANCISCO GARCÍA CALDERÓN LANDA <b>Fernando Ayllón Dulanto</b> Historiador y jefe del Museo del Congreso de la República y de la Inquisición
47	EL PARLAMENTARISMO LATINOAMERICANO: EL <i>IMPEACHMENT</i> EN BRASIL <b>César Landa Arroyo</b> Abogado, catedrático universitario y ex presidente del Tribunal Constitucional	157	<b>SECCIÓN IV:</b> NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS  LIBROS PUBLICADOS POR EL FONDO EDITORIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DURANTE EL ÚLTIMO SEMESTRE
65	LOS 10 MANDAMIENTOS DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL <b>Walter Robles Rosales</b> Doctor en derecho, profesor principal de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Federico Villarreal	163	<b>SECCIÓN V:</b> MISCELÁNEAS
85	CONTEXTO CONSTITUCIONAL DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ <b>Ernesto Lechuga Pino</b> Abogado, catedrático de derecho y director general de la Academia de la Magistratura	169	<b>SECCIÓN VI:</b> LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS (Desde el 10 de agosto al 30 de noviembre de 2017)



Luis Fernando Galarreta Velarde  
**Presidente del Congreso de la República**



## PRESENTACIÓN

---

El Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios (CCEP) del Congreso de la República presenta a sus lectores la decimonovena edición de la revista *Cuadernos Parlamentarios*, que se entrega en versión impresa y en formato digital.

Esta edición contiene aportes interesantes de especialistas del Congreso de la República y también de reconocidos constitucionalistas sobre materias trascendentes de la realidad parlamentaria y el derecho constitucional.

Tenemos el artículo «El Proceso de designación y remoción del contralor general de la República del Perú», de Patricia Robinson Urtecho, especialista parlamentaria, actualmente jefa del Gabinete de Asesoramiento Técnico de la Mesa Directiva del Congreso de la República del Perú. El trabajo desarrolla el proceso especial correspondiente a la designación y remoción del contralor general de la República, detalla y amplía la materia, aportando antecedentes de los procesos seguidos para la designación de este importante funcionario del Estado en las últimas décadas.

El doctor César Landa Arroyo, reconocido académico y ex presidente del Tribunal Constitucional del Perú, trata sobre «El parlamentarismo latinoamericano: el *impeachment* en Brasil», un tema de actualidad referido al control parlamentario a través del *impeachment* o juicio político sobre los presidentes de la

República. Se centra en Brasil, por la trascendencia y la connotación de los escándalos de corrupción allí producidos y que afectan a los sistemas políticos latinoamericanos.

Asimismo, Walter Robles Rosales, doctor en derecho y profesor universitario, entrega el artículo «Los 10 mandamientos del principio de la supremacía constitucional», en el que desarrolla en un decálogo los fundamentos del citado principio.

Por su parte, el abogado y catedrático Ernesto Lechuga Pino expone el artículo «Contexto constitucional de la lucha contra la corrupción en el Perú», que trata el complejo tema de la corrupción como un factor que frena el desarrollo económico y contribuye a la inestabilidad gubernamental de los países, con efectos jurídicos que afectan el patrimonio del Estado y los derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales de las poblaciones más vulnerables.

En la sección El Parlamento por dentro, Leny Palma Encalada, jefa de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano, presenta el artículo «La Participación Ciudadana en el Congreso de la República del Perú», mediante el cual se da cuenta de los programas que lleva a cabo dicha oficina, orientados a canalizar y promover la participación de la población en el quehacer parlamentario.

Igualmente, en la sección Parlamento: Camino al Bicentenario, el historiador y jefe del Museo del Congreso y de la Inquisición, Fernando Ayllón Dulanto, nos presenta la biografía don *Francisco García Calderón Landa*, situándolo como uno de los personajes más notables de la historia republicana de nuestro país, héroe civil en la guerra con Chile, presidente del Congreso, presidente de la República, senador, diputado y catedrático universitario.

De otro lado, podrán leer en la sección IV sobre Novedades bibliográficas, como en números anteriores, se presentan reseñas de textos publicados recientemente por el Fondo Editorial del Congreso de la República, y en la sección V denominada Misceláneas se presentan las actividades académicas del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios. Finalmente, se incorporan cuadros de las leyes y resoluciones legislativas publicadas en el diario oficial El Peruano, que fueron aprobadas el segundo semestre de 2018.

Consideramos que, con esta edición de la revista *Cuadernos Parlamentarios*, el Congreso contribuye con poner a disposición de los representantes, los trabajadores parlamentarios y la ciudadanía en general, información especializada y actualizada que contribuirá con sus actividades y con la difusión de contenidos sustantivos que afirman la institucionalidad parlamentaria.



# RESUMEN EJECUTIVO

---

## DE LA SECCIÓN «ARTÍCULOS»:

**Título:** «El Proceso de designación y remoción del contralor general de la República del Perú» (pág. 15)

**Autora:** Patricia Robinson Urtecho, especialista parlamentaria, jefa del Gabinete de Asesoramiento Técnico de la Mesa Directiva del Congreso de la República del Perú.

La autora desarrolla documentadamente una de las funciones especiales del Congreso de la República referidas a la designación de autoridades, específicamente se ocupa de los procesos especiales correspondientes a la designación y remoción del contralor general de la República.

El artículo contribuye con brindar luces, en un procedimiento tratado insuficientemente por la academia, debido a que se detiene a desarrollar y documentar las etapas contempladas para la designación del contralor general de la República del Perú. Asimismo, nos proporciona un recuento de los procesos de la designación del contralor desde el año 2000 a la fecha, así como la reproducción de los principales documentos que formalizan la designación de este importante funcionario del Estado.

**Título:** «El parlamentarismo latinoamericano: el *impeachment* en Brasil» (pág. 47)

**Autor:** César Landa, abogado, catedrático universitario y ex presidente del Tribunal Constitucional del Perú.

El autor en el artículo propone los fundamentos y límites del control parlamentario a través del *impeachment* o juicio político sobre los presidentes de la República mediante el voto popular. Además, propone un actualizado análisis de la legitimidad en el uso de las fuentes, modos y procedimientos de control parlamentario para vacar al jefe de Estado, en una democracia constitucional presidencialista, como es el caso del Brasil, especialmente en el contexto de los escándalos de corrupción que vienen sacudiendo los sistemas políticos latinoamericanos.

Se trata de una reflexión académica de actualidad, realizada por uno de los constitucionalistas y ex magistrados más notables del país, sobre los estándares del *impeachment* en Brasil, la Judicialización de la política, como consecuencia de la intrusión de la corrupción a los más altos niveles e inevitablemente de la politización de la justicia.

**Título: «Los 10 mandamientos del principio de la supremacía constitucional»**  
(pág. 65)

**Autor:** Walter Robles Rosales, doctor en Derecho. Profesor principal de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la UNFV.

El tema de la Supremacía Constitucional es desarrollado como uno de los principios de suma importancia que fundamenta el Estado de derecho que posibilita la gobernabilidad democrática y la paz de los pueblos, además de ser generadora de instituciones y leyes ordinarias que revisten de legalidad las decisiones y los actos de gobernantes y gobernados, los derechos fundamentales, el ordenamiento jurídico-político, la convivencia armónica de los pueblos y el bien común. En tal sentido, desarrolla los principios y procedimientos o fundamentos del principio de la Supremacía Constitucional, que configuran el citado principio, presentado a manera de decálogo.

**Título: «Contexto constitucional de la lucha contra la corrupción en el Perú»**  
(pág. 85)

**Autor:** Ernesto Lechuga Pino, abogado y catedrático de Derecho.

El autor aborda el tema de la corrupción como un complejo fenómeno social, político y económico que afecta a todos los países, que corroe las instituciones democráticas, frena el desarrollo económico y contribuye a la inestabilidad gubernamental de los países y como un fenómeno dañoso para distintos bienes jurídicos que no sólo afectan el patrimonio del Estado, sino también inciden en el ejercicio de los derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales en perjuicio de las poblaciones más vulnerables.

Luego de hacer un recuento actualizado de la normativa que regula la lucha contra la corrupción, propone su comprensión como un fenómeno integrado en el que un conjunto de instituciones deben interactuar para reducir y conseguir erradicarla de la administración pública, a través de la creación del sistema nacional de integridad, como un nuevo órgano constitucionalmente autónomo.

## DE LA SECCIÓN «EL PARLAMENTO POR DENTRO»

**Título: « La Participación Ciudadana en el Congreso de la República del Perú»**  
(pág. 105)

**Autor:** Leny Palma Encalada, jefa de la Oficina de Participación Ciudadana.

En el artículo se presenta una breve reseña histórica de la progresiva incorporación de la participación ciudadana en las actividades del Congreso de la República, así como un recuento de los programas que la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano viene implementando en la actualidad, con la finalidad de canalizar y promover la participación de la población, respaldado con datos estadísticos que evidencian la notable vinculación de los peruanos con su institución parlamentaria. Finalmente, se da cuenta de reconocimientos que dicha oficina ha obtenido por sus avances e innovación en su afán de fortalecer la participación ciudadana en el Parlamento.

## DE LA SECCIÓN «CAMINO AL BICENTENARIO»:

**Título:** «Francisco García Calderón Landa» (pág. 135)

**Autor:** Fernando Ayllón Dulanto, historiador y jefe del Museo y de la Inquisición.

El autor nos alcanza la biografía de uno de los personajes más notables de la historia republicana de nuestro país. Don Francisco García Calderón, el héroe civil de las horas más difíciles para la Patria, presidente del Congreso, presidente de la República, senador, diputado, catedrático universitario, abogado, así como profesor de Filosofía y Matemáticas a sus tempranos 13 años. Él, además, destacó por su papel crucial a la cabeza de la República en la Guerra del Pacífico, con esforzada entrega y compromiso por la unidad territorial del país, incluso en cautiverio y más allá de sus deberes familiares.



## 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.



# Procesos de designación y remoción del contralor general de la República del Perú

**PATRICIA ROBINSON URTECHO<sup>1</sup>**

*Jefa del Gabinete de Asesoramiento Técnico de la Mesa Directiva del Congreso de la República del Perú*



## SUMARIO

**I. Introducción.- II. Antecedentes legales-constitucionales.- III. Proceso de designación.- 3.1. La propuesta.- 3.2. Numeración a la propuesta.- 3.3. Dación de cuenta a la Comisión Permanente.- 3.4 Comisión evaluadora.- 3.5. Pronunciamiento de la Comisión Permanente.- 3.6. Materialización del acuerdo de designación del contralor general.- IV. Juramentación del contralor general de la República.- V. Proceso de remoción y declaración de vacancia del cargo de contralor.- VI. Conclusiones.- Bibliografía.- Anexos.**

---

<sup>1</sup> Especialista parlamentaria, master en Comunicación Política y Marketing Electoral, por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Diplomada del Posgrado en Ciencia Política con mención en Estudios Parlamentarios, por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Licenciada en Traducción e Interpretación por la Universidad Ricardo Palma. Con estudios de Maestría en Ciencia Política y Gobierno, en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha seguido las especializaciones en Organización del Trabajo Parlamentario y en Evaluación de Políticas Públicas, en la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia. Ha participado en seminarios sobre derechos humanos en el Instituto Internacional de Derechos Humanos (IIDH) en Estrasburgo; así como en seminarios sobre prospectiva en el Centro Independiente de Estudio y de Reflexión Prospectiva, Futuribles de Francia; así como planificación, comunicación política, procesos parlamentarios, técnica legislativa, entre otros. Actualmente desempeña el cargo de Jefa del Gabinete de Asesoramiento Técnico de la Mesa Directiva del Congreso de la República del Perú.

## I. INTRODUCCIÓN

El Congreso de la República, además de las funciones de representar, legislar, fiscalizar y controlar la acción del gobierno y de la administración pública, tiene funciones especiales como designar al contralor general de la República, elegir al defensor del pueblo, a los miembros del Tribunal Constitucional, al directorio del Banco Central de Reserva; así como ratificar al presidente del Banco Central de Reserva y al superintendente de Banca y Seguros. La remoción de funcionarios en los casos previstos en la Constitución Política del Perú también forma parte de estas funciones especiales. Los órganos del Congreso encargados de ejecutarlas son la máxima asamblea deliberativa del Congreso, que es el Pleno del Congreso, o la Comisión Permanente, según el caso.

En el presente texto se desarrollan los procesos especiales correspondientes a la designación y remoción del contralor general de la República, donde el órgano ejecutor es la Comisión Permanente del Congreso.

Se precisa que, de la investigación realizada, no se han encontrado otros textos que recojan los antecedentes o práctica parlamentaria ni la cadena de actos parlamentarios ejecutados para la designación y remoción del contralor general de la República, razón por la cual el presente artículo constituye un insumo relevante que contribuye tanto para el trabajo del servicio parlamentario como para el legislador y/o la entidad autónoma interesada en la dación de las normas reguladoras de los procesos que aquí se describen.

## II. ANTECEDENTES LEGALES-CONSTITUCIONALES

El asunto de la supervisión del uso de los bienes y recursos públicos es inherente a la administración del Estado que busca que sus servidores ejecuten sus funciones de manera correcta y eficiente. En este propósito, en el caso peruano, se cuenta con un órgano del Estado denominado Contraloría General de la República cuya regulación, como aquí se esboza, ha sido constantemente modificada.

El presente acápite no tiene la finalidad de detallar la normativa que regula las funciones de la Contraloría General de la República mas sí señalar su evolución en el ordenamiento jurídico peruano. A través de las normas promulgadas, se observa cómo el ente encargado del control y vigilancia de las cuentas del Estado pasó de ser una dependencia ministerial a un organismo constitucionalmente autónomo.

Encontramos que la primera norma que se emitió para dotar al Estado peruano de un organismo con funciones de vigilancia de la ejecución del presupuesto de la República fue un decreto supremo denominado *Decreto Supremo creando la Contraloría General de la República*, dado el 26 de setiembre de 1929 por el presidente A. B. Leguía. Dicho decreto establecía lo siguiente:

«Considerando:

*Que es de interés público dictar disposiciones que aseguren el exacto cumplimiento de la Ley Orgánica del Presupuesto;*



*Que el equilibrio presupuestal, base indispensable para la buena marcha de las finanzas del Estado, no puede alcanzarse sin el control previo de todas las órdenes de gasto que se expidan por los diferentes ramos de la administración pública;*

*Que no existiendo actualmente una oficina que ejerza esta vigilancia, se hace necesaria la creación de una repartición superior que practique un severo control de los gastos públicos antes de efectuarse el pago de los libramientos destinados a cubrirlos, haciendo, además, cumplir fielmente todas las disposiciones vigentes y las que, en adelante, se dieran sobre ejecución del Presupuesto;*

*Con el voto del Consejo de Ministros y con cargo de dar cuenta a la próxima Legislatura Ordinaria:*

*Decreta:*

*1.- Créase en el Ministerio de Hacienda una repartición administrativa que se denominará 'Contraloría General de la República', integrada por las actuales Direcciones del Tesoro, Contabilidad y Crédito Público, con las funciones siguientes:*

*a.- Centralizar y supervigilar las funciones de los organismos citados para contralorear debidamente que los gastos ya sean de Presupuesto, o no, se hagan de acuerdo con la Ley Orgánica los primeros, y de conformidad con las leyes y resoluciones especiales, los segundos.*

*[...]*

*2. Para el fiel cumplimiento del artículo anterior, los presupuestos de cada uno de los Ministerios contendrán, en lo sucesivo, dos secciones: una que comprenda los gastos especificados que pueden hacerse directamente, y otra en la que se agruparán todos los gastos no detallados y que para ser autorizados necesiten la conformidad de la Contraloría General.*

*En consecuencia, no podrán celebrarse contratos de construcción, de compra-venta o de cualquier otra especie, que afecten las partidas no detalladas, sin el informe previo de la Contraloría General.*

*[...]*

*6.- Las Contadurías Ministeriales y todas las Compañías u oficinas que directa o indirectamente recauden o manejen fondos públicos, estarán sujetas a la inmediata vigilancia de la Contraloría General, y ésta deberá examinar las cuentas y organizar la contabilidad en las oficinas, por medio de sus visitadores, cuando y como lo estime conveniente.*

*7.- Los funcionarios que celebren contratos o hagan adquisiciones que afecten las partidas presupuestales sujetas a fiscalización o a los Créditos Especiales, sin la conformidad de la Contraloría General, serán personalmente responsables, por el valor de dichos compromisos.*

*8.- La Contraloría General, podrá solicitar la suspensión y la remoción de los funcionarios o empleados que no cumplan con las disposiciones vigentes de la Ley de Presupuesto o resoluciones sobre ejecución del mismo.*

*9.- La reglamentación interna así como la constitución del personal de esta nueva repartición administrativa, será materia de resoluciones especiales.*

*Artículo transitorio.- La Contraloría General, durante el periodo de su organización, (...) contraloreará los gastos públicos en la forma posible según las circunstancias*

*actuales; pero a partir del 2 de enero próximo, fecha en que deberá estar vigente el nuevo Presupuesto General, entrará de lleno en sus funciones y cumplirá y hará cumplir rígidamente todas las disposiciones de este decreto».*

Luego, encontramos que el órgano controlador de los recursos públicos ya no es solo regulado mediante decretos o leyes<sup>2</sup>, sino que su existencia y objeto pasan al plano constitucional. Su primera mención en una Constitución es en la de 1933, cuyo artículo 10 prescribía lo siguiente:

*«Un Departamento especial, cuyo funcionamiento estará sujeto a la ley, controlará la ejecución del Presupuesto General de la República y la gestión de las entidades que recauden o administren rentas o bienes del Estado. El jefe de este Departamento será nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros. La ley señalará sus atribuciones».*

Así, de 1929 a 1933, el órgano contralor pasa de ser una repartición administrativa dentro del Ministerio de Hacienda, cuyo personal es nombrado por resolución, a ser un departamento especial contemplado en la Constitución, cuyo jefe es nombrado por el presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros.

Para enero de 1971, el contralor general pasó a tener categoría de ministro de Estado (Decreto Ley 18750) y para noviembre del mismo año, la Contraloría tuvo su propia ley orgánica. Así, mediante el Decreto Ley 19039<sup>3</sup>, promulgado el 16 de noviembre de 1971, se aprobó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de la Actividad Pública, que mantuvo la categoría de ministro para el contralor, estableció su autonomía, el modo para su enjuiciamiento, las condiciones para ausentarse del país y, entre otros, el procedimiento para su nombramiento y juramentación:

*«Artículo 11.- La Contraloría General de la República es la entidad superior de control del Sector Público Nacional. Es autónoma en el ejercicio de sus funciones con independencia administrativa y funcional y tiene competencia propia de conformidad con la ley.*

*Artículo 14.- El Contralor General de la República es el funcionario superior de control y no está sujeto a mandato imperativo de ninguna autoridad. Será nombrado por el Legislativo, sobre la base de una terna propuesta por el Ejecutivo, por un periodo de siete años, renovable por una vez y prestará juramento ante la Corte Suprema de la República. Tiene categoría de Ministro y goza de las prerrogativas y preeminencias correspondientes.*

*Artículo 17.- El Contralor General de la República solo puede ser enjuiciado en el modo y la forma preceptuados por la Constitución Política del Estado para los Ministros.*

*Artículo 19.- El Contralor General de la República no podrá ausentarse del país sin conocimiento del Legislativo y durante el receso de éste, del Ejecutivo. El Sub Contralor, previa Resolución del Titular, lo reemplazará en caso de ausencia».*

En la siguiente Constitución peruana promulgada, la de 1979, la Contraloría General de la República pasa a ser reconocida como un organismo autónomo, manteniéndose el procedimiento de designación del titular (designado por el Poder Legislativo a propuesta del presidente de la República) ya establecido por la Ley Orgánica 19039.

<sup>2</sup> El Congreso de la República, el 27 de febrero de 1930, recogió el texto normativo del decreto supremo del 26 de setiembre de 1929 y aprobó la Ley 6784, creando la Contraloría General de la República, que fue promulgada por el presidente al día siguiente.

<sup>3</sup> El Decreto Ley 19039 estuvo vigente hasta la dación del Decreto Ley 26162 en diciembre de 1992.

**Constitución de 1979**

*«Artículo 146.- La Contraloría General, como organismo autónomo y central del Sistema Nacional de Control, supervigila la ejecución de los presupuestos del Sector Público, de las operaciones de la deuda pública y de la gestión y utilización de bienes y recursos públicos. El Contralor General es designado por el Senado, a propuesta del Presidente de la República por el término de siete años. El Senado puede removerlo por falta grave. La ley establece la organización atribuciones y responsabilidades del Sistema Nacional de Control».*

La evolución normativa muestra que, desde 1971, con la dación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de la Actividad Pública, es competencia del Parlamento designar al contralor general de la República a propuesta del presidente de la República y su cargo tiene una duración de siete años; correspondiéndole al Parlamento también su remoción, lo que se mantiene en el artículo 82 de la Constitución vigente (1993).

*«Artículo 82.- La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.*

*El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave».*

Cuando en 1992 es derogada la Ley 19039 de 1971, se pierde también el procedimiento establecido en su artículo 14, concerniente a la propuesta del presidente de la República (con base a terna) y a la juramentación del contralor (ante la Corte Suprema de la República), pues ninguna otra norma posterior reguló dichos procedimientos.

**III. PROCESO DE DESIGNACIÓN**

El proceso que se desarrolla para designar al contralor general de la República no se encuentra expresamente regulado ni en el Reglamento del Congreso ni en otra norma vigente. Las diversas modificaciones legales que han ido variando los procedimientos para su designación han dejado vacíos que son salvados con los antecedentes y la práctica parlamentaria.

**3.1. La propuesta**

De conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política del Perú vigente, el Poder Ejecutivo propone al Congreso de la República al ciudadano para ser designado contralor general de la República. Para tal efecto, el presidente de la República emite una resolución suprema con su propuesta (que es publicada en el diario oficial) y mediante oficio refrendado por el presidente del Consejo de Ministros, se remite una copia al presidente del Congreso, adjuntando el currículo vitae del candidato y solicitando la designación respectiva. Con este acto se procede a iniciar en sede parlamentaria el proceso de designación del contralor general.

Es un precepto constitucional que los actos del presidente de la República son nulos si carecen de refrendación ministerial; en ese sentido, la remisión de la propuesta del presidente sin el respectivo refrendo ministerial carece de validez y es objeto de devolución con la finalidad de que las omisiones sean subsanadas, tal como sucedió en el año 2008 (véanse Anexos 2-A y 2-B).

**a. Requisitos de la resolución suprema.** La resolución suprema por la que el presidente de la República propone al contralor debe estar refrendada por el presidente del Consejo de Ministros y por el ministro de Economía y Finanzas, en cumplimiento del artículo 1 de la Ley 27594, Ley que regula la participación del Poder Ejecutivo en el nombramiento y designación de funcionarios públicos.

**A saber:**

Durante la bicameralidad, el oficio del Poder Ejecutivo por el que se solicitaba el inicio del proceso de designación del contralor era remitido al Senado por el presidente del Consejo de Ministros, y en él adjuntaba la resolución suprema con la propuesta del presidente de la República (véanse Anexos 3-A y 3-B).

**Actos previos a la propuesta.** Como se ha indicado, el acto de proponer al candidato a contralor recae en el Poder Ejecutivo y el acto de designarlo corresponde al Poder Legislativo. No está establecido ningún procedimiento para que el presidente de la República plantee su propuesta. De ahí que, para el año 2008, el Presidente de la República innovó y consideró conveniente conformar, mediante resolución suprema, una comisión de evaluación encargada de proponerle, en el plazo de diez días, los mejores candidatos para ejercer el cargo de contralor (véase Anexo 4). Paradójicamente, en este proceso, el Congreso consideró que los candidatos que iba proponiendo el Poder Ejecutivo no eran idóneos para el cargo y se frustraron dos designaciones en un lapso de tres meses, como se muestra en el Cuadro Resumen, Anexo 1, casos Soraya Suárez y Edmundo Beteta.

### 3.2. Numeración a la propuesta

Recibida la propuesta en el Congreso, se le asigna un número que corresponde a las iniciativas del Poder Ejecutivo y es registrada en el sistema. Al ser una iniciativa del Poder Ejecutivo corresponde asignarle las siglas PE, no obstante encontramos que no se ha procedido con tal criterio en los años 1999 y 2001, casos Higaonna (proyecto de ley 5722/99-CR) y Matute (proyecto de ley 988/2001-CR)<sup>4</sup>.

### 3.3. Dación de cuenta a la Comisión Permanente

La Constitución, en el artículo 101, establece que la Comisión Permanente del Congreso es el órgano competente para designar al contralor general, en tal sentido, el presidente del Congreso da cuenta del oficio remitido con la propuesta en sesión de dicho órgano.

<sup>4</sup> Las siglas CR (Congreso de la República) corresponden a las iniciativas de los congresistas. Se puede acceder a los expedientes concernientes a las propuestas de contralor conociendo el número asignado al oficio remitido por el Poder Ejecutivo. El enlace para acceder, a través del Portal del Congreso <<http://www.congreso.gob.pe/>>, es <Labor Legislativa> y <Proyectos de ley>. Antes de ingresar el número, ubicar primero el Período Parlamentario, enseguida iniciar la <Búsqueda>. Los números asignados a los expedientes se encuentran en el Cuadro Resumen, Anexo 1 del presente.

### 3.4. Comisión Evaluadora

Según la práctica parlamentaria desde el 2001, en la misma sesión en que la Comisión Permanente toma conocimiento de la propuesta del presidente de la República, se plantea la conformación de una comisión que se encargue de evaluar la propuesta. El planteamiento de la conformación de la comisión evaluadora puede o no ser aprobada, información que consta en el Cuadro Resumen, Anexo 1.

#### a. Designación.

Cuando la Comisión Permanente adopta el acuerdo de conformar una comisión evaluadora, los miembros de la comisión son también de la Comisión Permanente.

#### b. Instalación.

De la revisión de la documentación, la comisión evaluadora se instala a fin de dar inicio a sus actividades.

#### c. Evaluación.

Las sesiones que realiza la comisión evaluadora están orientadas a verificar que el ciudadano propuesto por el presidente de la República para asumir el cargo de contralor general cumple con todos los requisitos legales. Para ello examina la veracidad de los documentos sustentatorios del currículum vitae, consultando a las entidades del sector público concernientes y a los centros académicos nacionales o extranjeros que correspondan y, en general, solicita toda la información que considere conveniente para la toma de su decisión. Es costumbre parlamentaria que la comisión invite al candidato propuesto a fin de que, entre otros, explique los lineamientos generales que ejecutaría en su gestión, en caso de ser designado.

En su evaluación, la comisión verifica que el candidato cumpla con los siguientes requisitos establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y que no incurra en alguno de los impedimentos señalados:

#### Requisitos para ser Contralor General

Según el artículo 28 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, para ser Contralor de la República se requiere:

- a) Ser peruano de nacimiento.
- b) Gozar del pleno ejercicio de los derechos civiles.
- c) Tener al tiempo de la designación no menos de 40 años de edad.
- d) Tener título profesional universitario y estar habilitado por el colegio profesional correspondiente.
- e) Tener un ejercicio profesional no menor a 10 años.
- f) Tener conducta intachable y reconocida solvencia e idoneidad moral.

#### Impedimentos para ser Contralor General

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, en su artículo 29, establece los siguientes impedimentos:

- a) Adolecer de incapacidad física o mental, grave y permanente debidamente comprobada.
- b) Haber sufrido condena por la comisión de delito doloso, tener mandato de detención definitiva en instrucción en la que se le impute dicha comisión o haber incurrido en delito flagrante.
- c) Haber sido declarado en quiebra, aunque se hubiese sobreseído el procedimiento respectivo.
- d) Haber sido destituido por sanción disciplinaria de cargo público, cesado en él por falta grave o inhabilitado para el ejercicio de la función pública.
- e) Tener cuentas pendientes de rendición con la Administración Pública o con empresas que integran la Actividad Empresarial del Estado.
- f) Tener juicio pendiente con las entidades sujetas a control, cualquiera sea su naturaleza.
- g) Haber sido durante los últimos cinco años Presidente de la República, Ministro de Estado, Congresista de la República y/o titular de Organismos Autónomos, entidades descentralizadas o de los Gobiernos Regionales y/o Locales.

**d. Informe.**

Finalizadas todas sus actividades programadas, la comisión evaluadora, dentro del plazo otorgado, presenta su informe en el que propone a la Comisión Permanente del Congreso la designación o no del contralor general de la República propuesto por el presidente de la República. La comisión evaluadora puede presentar su informe por unanimidad, por mayoría, o en mayoría y en minoría, tal como puede apreciarse en el Cuadro Resumen, Anexo 1.

**A saber:**

Durante la bicameralidad, el Senado era la Cámara competente para designar al contralor, la comisión encargada de evaluar la propuesta del presidente de la República era una comisión ordinaria, a la cual se derivaba la resolución suprema según indicación del presidente del Congreso, como se muestra en el cuadro siguiente. La materialización del acuerdo del Senado, designando al contralor se realizaba a través de una Resolución Senatorial (véase Anexo 5).

CUADRO 1: Comisiones evaluadoras durante la bicameralidad, de 1980 a 1992

Candidato propuesto	Propuesta remitida al Senado	Comisión evaluadora	Presentación del dictamen
Miguel Cussianovich	14 agosto 1980	Comisión de Economía	21 agosto 1980 En mayoría (Recomienda la designación) -- 21 agosto 1980 En minoría (Recomienda desestimar propuesta)
Luz Aurea Sáenz	27 octubre 1987	Comisión de Constitución	29 octubre 1987 En mayoría (Recomienda la designación)

Nota: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Archivo General del Congreso de la República.

### 3.5. Pronunciamiento de la Comisión Permanente

Luego de la evaluación correspondiente, la Comisión Permanente del Congreso se pronuncia sobre la propuesta remitida por el Poder Ejecutivo.

De haberse conformado la comisión evaluadora, previa sustentación del informe y el debate correspondiente, la Comisión Permanente adopta el acuerdo.

Para la designación del contralor general de la República se requiere una votación a favor de mayoría simple.

El acuerdo de la Comisión Permanente desestima la propuesta del Poder Ejecutivo es comunicado mediante oficio al presidente de la República (véase Anexo 6).

#### **A saber:**

Para el caso de la designación del contralor, en el año 2017, luego de votarse y aprobarse el informe de la comisión evaluadora, se dio lectura al proyecto de resolución legislativa por el que se le designaba y se sometió a votación, lo que consta en el Cuadro Resumen, Anexo 1 del presente.

### 3.6. Materialización del Acuerdo de Designación del Contralor General

Al ser el Congreso de la República el órgano del Estado competente para designar al contralor general de la República, se ha considerado que la materialización de la designación debe realizarse mediante una resolución legislativa del Congreso, que es promulgada por el presidente del Congreso. No obstante, en los años 2000 y 2001<sup>5</sup>, encontramos dos casos en los que la designación se materializó a través de resoluciones legislativas promulgadas por el presidente de la República, tal como se muestra en el Cuadro Resumen, Anexo 1.

Las resoluciones legislativas son publicadas en el diario oficial *El Peruano*.

#### **A saber:**

Durante el quiebre constitucional ocurrido en 1992, el contralor general de la República fue designado por el Poder Ejecutivo mediante decreto ley (véase Anexo 9).

## IV. JURAMENTACIÓN DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

Como se ha indicado anteriormente, con la derogatoria de la Ley 19039 (vigente de 1971 a 1992) quedó un vacío respecto al procedimiento establecido en su artículo 14, en lo que respecta a la juramentación del contralor (ante la Corte Suprema de Justicia de la República), y ninguna otra norma retomó la regulación de tal procedimiento. Como consecuencia de ello, la realidad nos muestra que, para asumir el cargo, el contralor ha prestado juramento ante el presidente del Congreso de la República y ante el presidente de la Corte Suprema de la República.

<sup>5</sup> En el 2009, para el proceso que se inició para designar contralora a la señora Soraya Suárez también se elaboró una autógrafo de resolución legislativa que fue enviada al presidente de la República para su promulgación, la que fue posteriormente retirada, como consta en el Cuadro Resumen, Anexo 1; (véase también Anexos 7-A y 7-B).

- Caso Fuad Khoury, año 2009, juramentó ante el presidente del Congreso<sup>6</sup>.
- Caso Edgar Alarcón, año 2016, juramentó ante el presidente de la Corte Suprema de la República<sup>7</sup>.
- Caso Nelson Shack, año 2017, juramentó en ceremonia presidida por el presidente del Poder Judicial<sup>8</sup>.

## V. PROCESO DE REMOCIÓN Y DECLARACIÓN DE VACANCIA DEL CARGO DE CONTRALOR

La Constitución y el Reglamento del Congreso establecen la competencia y la causal para remover al contralor general de la República, en los artículos 82 y 93, respectivamente.

*Artículo 82 de la Constitución, parte pertinente:*

*El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave. (...)*

*Artículo 93 del Reglamento del Congreso, parte pertinente:*

*El Congreso, a través de la Comisión Permanente, designa y remueve al Contralor General de la República (...)*

Según los antecedentes, el primer proceso de remoción del cargo de contralor, por falta grave, data del 2001 y se efectuó de la siguiente manera: Mediante oficio, un grupo de congresistas solicitó la destitución de la contralora Carmen Higaonna. En sesión de la Comisión Permanente, realizada el día 24 de setiembre de 2001, se dio cuenta de dicho pedido y en la sesión del 28 de setiembre, dos de los firmantes sustentaron la petición. Enseguida, en observancia del principio del debido proceso y del derecho de defensa, la Comisión Permanente dio la palabra a la contralora cuestionada, por treinta minutos; y a su abogado defensor. Finalizadas sus intervenciones, ambos abandonaron la sala de sesiones y se procedió al debate correspondiente. Finalizado el debate, se dio lectura al Proyecto de Resolución Legislativa que Aprueba la remoción y declara la vacancia del cargo de contralor general de la República, siendo aprobada por unanimidad. La votación para remover al contralor y declarar la vacancia del cargo es de mayoría simple.

La materialización del acuerdo es a través de una resolución legislativa del Congreso (que promulga el presidente del Congreso) y es publicada en el diario oficial.

### **A saber:**

La promulgación de la resolución legislativa que aprobó la remoción de Carmen Higaonna y declaró la vacancia del cargo de contralor general de la República fue una resolución legislativa de la Comisión Permanente (véase Anexo 10).

<sup>6</sup> Fuente: El Comercio <<http://rpp.pe/politica/actualidad/fuad-khoury-juramenta-como-nuevo-contralor-general-de-la-republica-noticia-181456>> Fecha de consulta: 17 de julio de 2017.

<sup>7</sup> Fuente: Portal web del Poder Judicial. [https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/corte+superior+lima+norte+pj/s\\_csj\\_lima\\_norte\\_nuevo/as\\_inicio/as\\_imagen\\_prensa/as\\_noticias/csjln\\_n\\_nuevo\\_contralor\\_juramento\\_al\\_cargo\\_para\\_el\\_periodo\\_2016\\_2023\\_09062016](https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/corte+superior+lima+norte+pj/s_csj_lima_norte_nuevo/as_inicio/as_imagen_prensa/as_noticias/csjln_n_nuevo_contralor_juramento_al_cargo_para_el_periodo_2016_2023_09062016) Fecha de consulta 17 de julio de 2017.

<sup>8</sup> Fuente: Canal N <<http://canaln.pe/movil/actualidad/shack-juro-como-contralor-liderare-lucha-contra-corrupcion-n285340>> Fecha de consulta: 24 de julio de 2017.



Para el caso de la remoción del contralor Alarcón, en el año 2017, el procedimiento seguido a Higaonna (2001) fue complementado con la conformación de un grupo de trabajo que previamente evaluó los pedidos de remoción. En esta oportunidad, la Comisión Permanente, luego de la sustentación del informe de la comisión evaluadora de los pedidos de remoción y del debate correspondiente, votó primero el informe y luego el proyecto de resolución legislativa del Congreso. En el Cuadro 2 siguiente se muestra cada uno de los actos parlamentarios ejecutados al respecto.

**A saber:**

Con la finalidad de registrar en el sistema el expediente de remoción del cargo de contralor, se observa que es a la autógrafa de la resolución legislativa del Congreso a la que se le asigna la numeración correspondiente. Para el caso de la remoción del contralor Alarcón, la numeración asignada es 1633/2016-CR (véanse Anexos 8-A y 8-B).

CUADRO 2: Actos parlamentarios en el proceso de remoción del cargo de contralor, caso Edgar Alarcón, año 2017

Solicitud de remoción	Cronología del proceso de remoción
<p>Congresistas de la República (mediante oficios del 30 de mayo, 30 de junio y 1 de julio de 2017) solicitan la remoción del Contralor por falta grave.</p>	<p><b>DACIÓN DE CUENTA DE LOS PEDIDOS DE REMOCIÓN – 7 junio 2017</b> La presidenta del Congreso dio cuenta a la Comisión Permanente de los pedidos de remoción presentados.</p> <p><b>CONFORMACIÓN DE COMISIÓN – 7 junio 2017</b> La Comisión Permanente acordó conformar, por un plazo de 15 días útiles, una comisión encargada de elaborar un informe sobre los pedidos de remoción.</p> <p><b>INFORME DE LA COMISIÓN – 28 junio 2017</b> La comisión presentó su informe concluyendo que el contralor había incurrido en falta grave y recomendó su remoción.</p> <p><b>SUSTENTACIÓN DEL INFORME – 28 junio 2017</b> El presidente de la comisión evaluadora sustentó ante la Comisión Permanente el informe final. Luego del debate correspondiente se acordó citar al contralor para el día 3 de julio, a fin de que ejerza su derecho de defensa.</p> <p><b>DEFENSA DEL CONTRALOR / VOTACIÓN DEL INFORME QUE RECOMENDÓ LA REMOCIÓN – 3 julio 2017</b> En sesión de la Comisión Permanente, el contralor acompañado de su abogado defensor ejerció su derecho de defensa. Luego de un amplio debate se procedió a la votación del informe, obteniéndose los siguientes resultados: A FAVOR = 22; EN CONTRA= 00; ABSTENCIONES = 01.</p> <p><b>VOTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO – 3 julio 2017</b> Luego de la votación del informe, se leyó y sometió a votación el proyecto de Resolución Legislativa del Congreso mediante la cual se remueve al contralor general de la República y se declara la vacancia de dicho cargo, obteniéndose los siguientes resultados: A FAVOR = 22; EN CONTRA= 00; ABSTENCIONES = 01.</p> <p><b>PUBLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO – 4 julio 2017</b> La Resolución Legislativa del Congreso 015-2016-2017-CR fue publicada en el diario oficial El Peruano (Anexo 8-B).</p>

## VI. CONCLUSIONES

- Las normas que regulan el proceso de designación del contralor general de la República han sido objeto de diversas modificaciones que han dejado vacíos legales.
- El proceso de remoción del contralor general de la República y la declaración de vacancia del cargo no cuenta con normas regulatorias.
- Las diversas etapas que carecen de regulación expresa han originado que en el proceso los actos que se ejecutan no sean uniformes. Esta ausencia normativa ha sido enfrentada recurriéndose a los antecedentes parlamentarios y con la práctica parlamentaria se ha intentado estandarizar los procesos de designación y remoción del contralor general.
- Aun cuando los procedimientos están siendo ejecutados sin mayores incidencias, es recomendable contar con disposiciones regulatorias expresas.
- La regulación, que podría realizarse mediante una ley o un reglamento, no solo es competencia del legislador, también de la Contraloría General.
- La norma que reglamente los procesos de designación y remoción del contralor general de la República pasa a formar parte del Reglamento del Congreso, de conformidad con el artículo 93, último párrafo, del Reglamento del Congreso, que establece que los reglamentos especiales para la designación, elección y ratificación de los funcionarios del Estado que señala la Constitución forman parte de él.

## BIBLIOGRAFÍA

### NORMAS

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

1971 Decreto Ley 18750. *Se declara en reorganización la Contraloría General de la República asumiendo el Contralor funciones de Ministro de Estado*, publicado el 29 de enero.

1971 Decreto Ley 19039, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de la Actividad Pública*, publicado el 18 de noviembre.

2001 Ley 27594. *Ley que regula la participación del Poder Ejecutivo en el nombramiento y designación de funcionarios públicos*, publicada el 14 de diciembre.

2002 Ley 27785. *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República*, publicada el 23 de julio.

### PÁGINAS WEB

PORTAL DE *EL COMERCIO*

«Khoury juramenta como nuevo Contralor General de la República». 14 de mayo de 2009. Ubicado en: <<http://rpp.pe/politica/actualidad/fuad-khoury-juramenta-como-nuevo-contralor-general-de-la-republica-noticia-181456>> . Revisado el 17 de julio de 2017.

PORTAL DEL PODER JUDICIAL

«Nuevo Contralor juramentó al cargo para el periodo 2016-2023». 9 de junio de 2016. Ubicado en: <[https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/corte+superior+lima+norte+pj/s\\_csj\\_lima\\_norte\\_nuevo/as\\_inicio/as\\_imagen\\_prensa/as\\_noticias/csijn\\_n\\_nuevo\\_contralor\\_juramento\\_al\\_cargo\\_para\\_el\\_periodo\\_2016\\_2023\\_09062016](https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/corte+superior+lima+norte+pj/s_csj_lima_norte_nuevo/as_inicio/as_imagen_prensa/as_noticias/csijn_n_nuevo_contralor_juramento_al_cargo_para_el_periodo_2016_2023_09062016)> . Revisado el 17 de julio de 2017.

PORTAL DE *CANAL N*

«Shack juró como Contralor: Lideraré lucha contra la corrupción». 24 de julio de 2016. Ubicado en <<http://canaln.pe/movil/actualidad/shack-juro-como-contralor-liderare-lucha-contracorruccion-n285340>> . Revisado el 24 de julio de 2017.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

<[www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)> .

ANEXO 1 - CUADRO RESUMEN

PROCESO DE DESIGNACIÓN DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL 2000 AL 2017

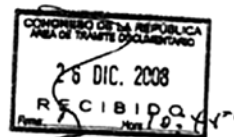
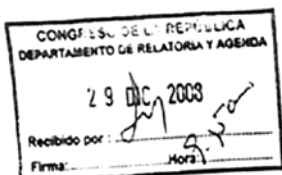
PROPUESTA DEL EJECUTIVO		COMISIÓN EVALUADORA							PRONUNCIAMIENTO DE LA COMISIÓN PERMANENTE			
Candidato / Fecha de presentación	Número asignado	Designación de la comisión	Número de miembros	Plazo otorgado	Fecha de instalación	Invitación al candidato	Presentación del informe	A favor	En contra	Abstención	Fecha de pronunciamiento / Designación / Resolución	
Carmen Higaonna 5 junio 2000	5722/99-CR	13 junio 2000	3	Sin plazo	No hay registro disponible	Sí. (En el informe no consta la fecha de presentación)	26 junio 2000, en mayoría -- 26 junio 2000, en minoría	9	4	0	26 junio 2000 (Se aprobó el informe en mayoría) -- Resolución Legislativa 27294	
Genaro Matute 15 octubre 2001	988/2001-CR	17 octubre 2001	6	7 días	No hay registro disponible	Sí. (En el informe no consta la fecha de presentación)	24 oct. 2001, en mayoría (Recomienda la designación) -- 25 octubre 2000, en minoría (Recomienda desestimar la propuesta)	14	12	0	26 de octubre de 2001 (Se aprobó el informe en mayoría) -- Resolución Legislativa 27542	
Soraya Suárez 30 diciembre 2008	990/2008-PE	30 diciembre 2008	8	Hasta el 30 de marzo 2008.	9 enero 2009	12 enero 2009	20 enero 2009	18	10	0	EL 3 febrero 2009, la Comisión Permanente dejó sin efecto su acuerdo adoptado el 21 enero 2009. (Se retiró la autografía de resolución legislativa).	

PROPUESTA DEL EJECUTIVO		COMISIÓN EVALUADORA							PRONUNCIAMIENTO DE LA COMISIÓN PERMANENTE			
Candidato / Fecha de presentación	Número asignado	Designación de la comisión	Número de miembros	Plazo otorgado	Fecha de instalación	Invitación al candidato	Presentación del informe	A favor	En contra	Abstención	Fecha de pronunciamiento / Designación / Resolución	
Edmundo Beteta 2 marzo 2009	3057/2008-PE	9 marzo 2009	8	No hay registro disponible	11 marzo 2009	19 marzo 2009	26 marzo 2009, en mayoría (Recomienda desestimar). -- 26 marzo 2009, en minoría (Recomienda la designación)	16	8		(Se aprobó el informe en mayoría)  La propuesta del Presidente de la República fue desestimada por la Comisión Permanente.	
Fuad Khoury 5 mayo 2009	3230/2008-PE	No. (La propuesta para conformar la comisión evaluadora fue rechazada por 18 votos en contra y 10 a favor, en sesión del 13 mayo 2009).	--	--	--	--	--	17	2	0	13 mayo 2009 Resolución Legislativa del Congreso 007-2008-CR	
Edgar Alarcón 30 mayo 2016	5342/2015-PE	No. (La propuesta para conformar la Comisión evaluadora fue rechazada por 15 votos en contra y 8 a favor, en sesión del 8 junio 2016).	--	--	--	--	--	15	0	0	8 junio 2016 Resolución Legislativa del Congreso 003-2015-2016-CR	

PROPUESTA DEL EJECUTIVO		COMISIÓN EVALUADORA						PRONUNCIAMIENTO DE LA COMISIÓN PERMANENTE			
Candidato / Fecha de presentación	Número asignado	Designación de la comisión	Número de miembros	Plazo otorgado	Fecha de instalación	Invitación al candidato	Presentación del informe	A favor	En contra	Abstención	Fecha de pronunciamiento / Designación / Resolución
Nelson Shack 7 julio 2017	1642/2016-PE	12 julio 2017	6	Hasta el 18 julio 2017	13 julio 2017	14 julio 2017	18 julio 2017  En mayoría (Recomienda la designación).	18	1	4	19 julio 2017 Resolución Legislativa del Congreso 016-2016-2017-CR  --- El proyecto de Resolución Legislativa del Congreso fue sometido a votación obteniendo el siguiente resultado: 18 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones.

## ANEXO 2-A

Propuesta del Poder Ejecutivo sin refrendo ministerial



Lima, 26 de diciembre de 2008

### OFICIO N° 283-2008-PR

Señor Doctor  
**JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN**  
Presidente del Congreso de la República  
Presente. -

De mi consideración:

Me dirijo a usted de conformidad con lo dispuesto en los artículos 82° y 101° numeral 1 de la Constitución Política del Perú, a efectos de proponer al Congreso de la República, la designación de la Ingeniera Ingrid Soraya Suárez Velarde, como Contralora General de la República.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para renovarle los sentimientos de mi estima y consideración.

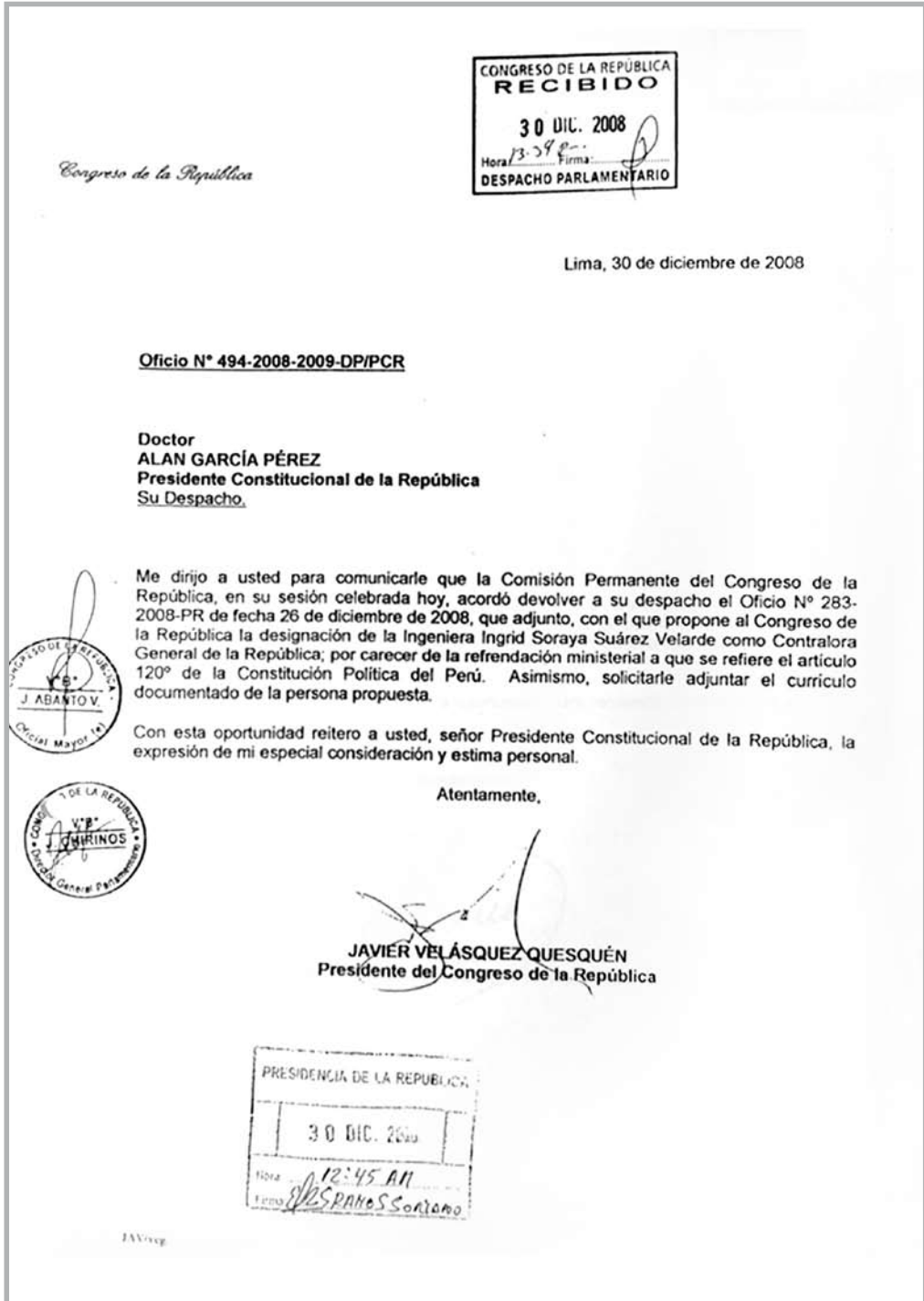
Atentamente,



**ALAN GARCÍA PÉREZ**  
Presidente Constitucional de la República

**ANEXO 2-B**

Devolución de la propuesta del Poder Ejecutivo por carecer de refrendo ministerial

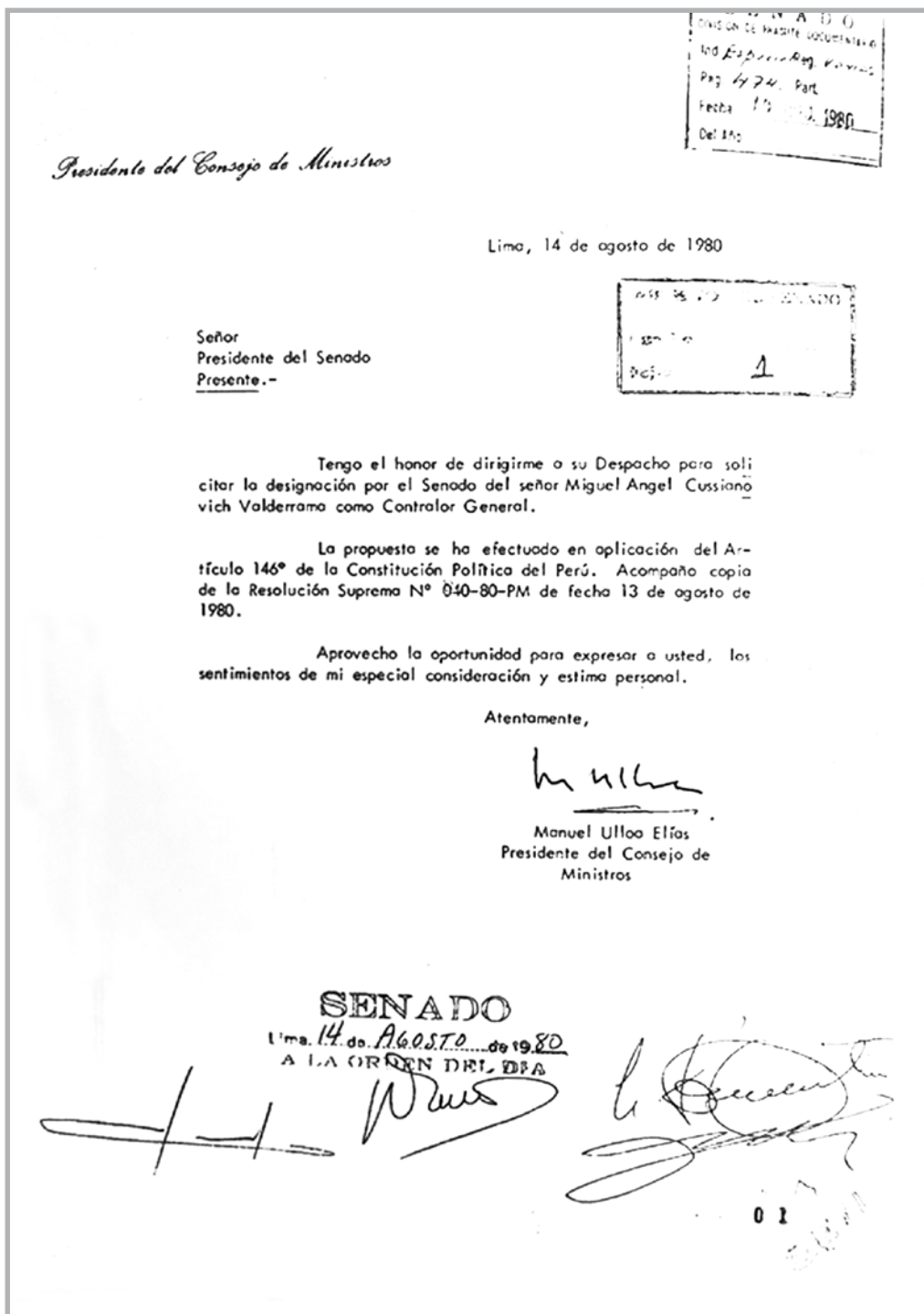


Fuente: Portal del Congreso de la República. Ubicado en: <www.congreso.gob.pe> .



**ANEXO 3-A**

Oficio de propuesta del Poder Ejecutivo, durante la bicameralidad



Fuente: Archivo General del Congreso de la República.

**ANEXO 3-B**

Resolución suprema que propone al contralor, durante la bicameralidad

SENADO



REPUBLICA PERUANA

ARCHIVO DEL SENADO
No. No. _____
Foja 2

*Resolución Suprema* No. 040-PM

Lima, 13 de Agosto de 1980

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 146 de la Constitución Política del Perú;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y,

Estando a lo acordado,

**SE RESUELVE:**

Proponer ante el Senado al señor Ingeniero don Miguel Angel Cussianovich Valderrama como Contralor General.

Regístrese, publíquese y comuníquese.



Fuente: Archivo General del Congreso de la República.

## ANEXO 4

Resolución suprema que conforma una comisión encargada de proponer al presidente de la República candidatos a contralor

**El Peruano**  
Lima, miércoles 5 de noviembre de 2008

**NORMAS**

**PODER EJECUTIVO**

**PRESIDENCIA DEL  
CONSEJO DE MINISTROS**

**Conforman Comisión de Evaluación  
encargada de evaluar y proponer al  
Presidente de la República los mejores  
candidatos para ejercer el cargo de  
Contralor General de la República**

**RESOLUCIÓN SUPREMA  
N° 311-2008-PCM**

Lima, 4 de noviembre de 2008

CONSIDERANDO:

Que, según el artículo 82° de la Constitución Política del Perú, el Contralor General de la República es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años;

Que, el numeral 1 del artículo 101° de la Constitución Política precisa que es atribución de la Comisión Permanente del Congreso de la República, designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República;

Que, por la alta función que corresponde al Contralor General, es necesario que dicho cargo sea ejercido por un ciudadano que cuente con las más altas cualidades éticas y profesionales;

Que, se encuentra pendiente la propuesta de designación del Contralor General por lo que se ha considerado conveniente conformar una Comisión de Evaluación que se encargará de evaluar y presentar la lista final de candidatos al Presidente de la República para que éste, a su vez, cumpla con presentar la propuesta de designación del Contralor General de la República al Poder Legislativo;

De conformidad con los artículos 82° y 101° numeral 1 de la Constitución Política del Perú y la Ley N° 27785, Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República; y,

Estando a lo acordado;

SE RESUELVE:

**Artículo 1°.-** Conformar una Comisión de Evaluación que en el plazo de 10 días, se encargará de evaluar y proponer al Presidente de la República los mejores candidatos para ejercer el cargo de Contralor General de la República.

**Artículo 2°.-** La Comisión de Evaluación estará integrada por los siguientes profesionales:

- Sr. Richard Charles Webb Duarte, quien la presidirá;
- Sra. Cecilia Blondel Montero;
- R.P. Jorge Gastón Garatea Yori; y,
- Dra. Ana Beatriz Boza Dibós

**Artículo 3°.-** La Comisión de Evaluación determinará los procedimientos a seguir para el mejor cumplimiento de su función.

**Artículo 4°.-** Para garantizar el adecuado ejercicio de sus funciones, la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros apoyará administrativamente a la Comisión de Evaluación a fin de asistirle en las tareas propias de la convocatoria.

**Artículo 5°.-** La presente Resolución será refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

ALAN GARCÍA PÉREZ  
Presidente Constitucional de la República

YEHUDE SIMON MUNARO  
Presidente del Consejo de Ministros

Fuente: Diario oficial *El Peruano* del 5 de noviembre de 2008.

**Informe Final de la Comisión de Evaluación  
y Propuesta al Presidente de la República de  
los Mejores Candidatos para ejercer el cargo  
de Contralor General**

Resolución Suprema N° 311-2008-PCM

Dr. Richard Webb Duarte  
Dra. Cecilia Blondet Montero  
Dra. Beatriz Boza Dibos  
R. P. Gastón Garatea Yori

Noviembre 2008

**INDICE**

Resumen Ejecutivo .....	3
Presentación .....	7
I. Marco Legal .....	8
II. Organización Interna de la Comisión .....	9
2.1 Vocero Único .....	10
2.2 Transparencia de Información .....	10
2.3 Aprendizaje .....	10
2.4 Toma de Decisiones .....	11
2.5 Apoyo Administrativo .....	11
III. Elaboración del Perfil de Contralor .....	11
3.1. Visión de la Contraloría.....	12
3.2. Descripción del cargo de Contralor .....	12
IV. Proceso de Selección Aplicado .....	14
4.1. Convocatoria Pública .....	15
4.2. Búsqueda e Invitación .....	17
V. Proceso de Evaluación .....	17
5.1 Análisis de Requisitos Legales.....	18
5.2 Análisis de Trayectoria Profesional .....	20
5.3 Entrevistas en Profundidad.....	20
5.4 Verificación de Referencias .....	21
5.5 Test psicotécnico .....	21
VI Propuesta de Candidatos .....	22
VII Agradecimientos .....	22
Anexos	
A. Fuad Khoury Zarzar	
B. Soraya Suarez Velarde	
C. Mayen Ugarte del Pino	

**ANEXO 5**

Resolución senatorial por la que se designa al contralor general de la República



**RESOLUCION SENATORIAL Nº 812 - 87**

**JORGE LOZADA STANBURY**

**PRIMER VICEPRESIDENTE DEL SENADO**

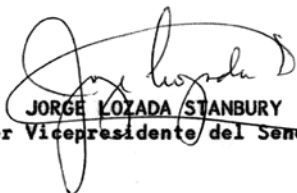
**Por cuanto:**

**El Senado de la República, en uso de la atribución que le confiere el Artículo 146º de la Constitución Política del Perú, ha resuelto:**

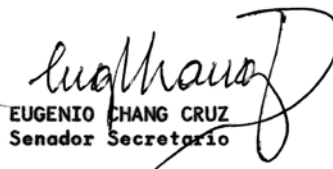
**Designar a la señora doctora doña LUZ AUREA SAENZ ARANA, en el cargo de Contralora General, para el que ha sido propuesta por Resolución Suprema Nº 0231-87-PCM, del 27 de Octubre de 1987.**

**Comuníquese, cúmplase, publíquese y archívese.**

**Dada en el recinto del Senado, del Palacio Legislativo, en Lima, a los veintinueve días del mes de Octubre de mil novecientos ochentisiete.**

  
**JORGE LOZADA STANBURY**  
Primer Vicepresidente del Senado

  
**JUDITH DE LA MATA DE PUENTE**  
Senadora Secretaria

  
**EUGENIO CHANG CRUZ**  
Senador Secretario

## ANEXO 6

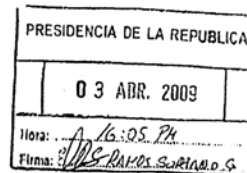
Comunicación al presidente de la Republica del acuerdo de la Comisión Permanente desestimando su propuesta de contralor

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la Unión Nacional Frente a la Crisis Externa"

*Congreso de la República*

Lima, 3 de abril de 2009

OFICIO N° 507-2008-2009-DP/PCR



Doctor  
**ALAN GARCÍA PÉREZ**  
Presidente Constitucional de la República  
Su Despacho.

De mi consideración:

**Referencia: Oficio N° 068-2009-PR**

Me dirijo a usted, señor Presidente, para informarle, con la dispensa del trámite de sanción del acta respectiva, que la Comisión Permanente del Congreso de la República, en su sesión celebrada hoy, de conformidad con lo normado en los artículos 82° y 101° de la Constitución Política del Perú y el artículo 93° de su Reglamento, aprobó por 16 votos a favor y 8 en contra el Informe en Mayoría cuya copia adjunto, presentado por la Comisión encargada de evaluar la propuesta formulada por el señor Presidente de la República para designar a don Edmundo Pablo Beteta Obreros como Contralor General de la República, desestimando la propuesta formulada por usted mediante el oficio de la referencia.



En tal sentido, de conformidad con lo previsto en el artículo 82° de la Constitución Política, corresponde al Poder Ejecutivo realizar una nueva propuesta para el cargo de Contralor General de la República.

Con esta ocasión reitero a usted, señor Presidente, la expresión de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

  
**JAVIER VELÁSQUEZ QUÉSQUÉN**  
Presidente del Congreso de la República

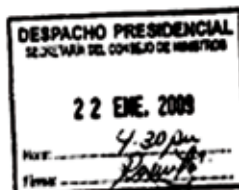


JAV/vcg.

ANEXO 7-A

Autógrafo de resolución legislativa enviada al presidente de la República para su promulgación, caso Soraya Suárez

S082L 064



**LA COMISIÓN PERMANENTE DEL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**

*Ha dado la Resolución Legislativa siguiente:*



**RESOLUCIÓN LEGISLATIVA POR LA QUE SE DESIGNA A LA  
CONTRALORA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**Artículo único.-** Objeto de la resolución legislativa



Designase a la señorita Contadora Pública Colegiada INGRID SORAYA SUÁREZ VELARDE en el cargo de Contralora General de la República, para el que fue propuesta por el señor Presidente Constitucional de la República, de conformidad con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 82° y el numeral 1) del artículo 101° de la Constitución Política del Perú.



Comunicase al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintidós días del mes de enero de dos mil nueve.

  
JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN  
Presidente del Congreso de la República

  
ÁLVARO GUTIÉRREZ CUEVA  
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

**AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**



**ANEXO 7-B**

Oficio del presidente del Congreso por el que retira la autógrafa de resolución legislativa, caso Soraya Suárez

*Congreso de la República*

Lima, 3 de febrero de 2009

**Oficio N° 499-2008-2009-DP/PCR**

Doctor  
ALAN GARCÍA PÉREZ  
Presidente Constitucional de la República

DESPACHO PRESIDENCIAL Jefatura de Trámite Documentario y Archivo
06 FEB. 2009
Registro N°.....
Hora:.....
Recibido por.....



Tengo el honor de dirigirme a usted para comunicarle, con la dispensa del trámite de sanción del acta respectiva, que la Comisión Permanente del Congreso de la República, en su sesión celebrada hoy, acordó por unanimidad dejar sin efecto su acuerdo adoptado el 21 de enero de 2009, mediante el cual designó Contralora General de la República a la señorita Ingrid Soraya Suárez Velarde.



En tal sentido, de conformidad con el artículo 82° de la Constitución Política, corresponde al Poder Ejecutivo realizar la propuesta para el cargo de Contralor General de la República.

Hago propicia la ocasión para reiterar a usted, señor Presidente, las expresiones de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN  
Presidente del Congreso de la República



- 0201

12

**ANEXO 8-A**

La autógrafa por la que se remueve al contralor recibe la numeración

Proyecto de Ley N° 1633/2016-CR

**RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO  
015-2016-2017-CR**

**LA PRESIDENTA DEL CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA**

**POR CUANTO:**

**LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA;**

**Ha dado la Resolución Legislativa  
del Congreso siguiente:**

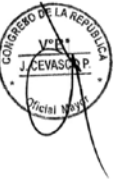
**RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO POR LA QUE SE  
REMUEVE DEL CARGO AL CONTRALOR GENERAL DE LA  
REPÚBLICA Y SE DECLARA LA VACANCIA DEL CARGO DE  
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**Artículo 1. Remoción del cargo de contralor general de la República**

*Apruébase la remoción del señor EDGAR ARNOLD ALARCÓN TEJADA del cargo de contralor general de la República, para el que fue designado por la Resolución Legislativa del Congreso 003-2015-2016-CR, de fecha 9 de junio de 2016, como consecuencia de la comisión de falta grave establecida en el artículo 31 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y en concordancia con lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Política del Perú y el artículo 93 del Reglamento del Congreso de la República.*

**Artículo 2. Declaración de vacancia**

*Declárase la vacancia del cargo de contralor general de la República, de acuerdo con lo establecido en el inciso e) del artículo 30 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.*



## ANEXO 8-B

Resolución legislativa del Congreso que remueve del cargo al contralor y declara la vacancia del cargo, publicada en el diario oficial *El Peruano*

### RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO 015-2016-2017-CR

LA PRESIDENTA DEL CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO  
DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Resolución Legislativa  
del Congreso siguiente:

### RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO POR LA QUE SE REMUEVE DEL CARGO AL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SE DECLARA LA VACANCIA DEL CARGO DE CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

#### **Artículo 1.** Remoción del cargo de contralor general de la República

Apruébase la remoción del señor EDGAR ARNOLD ALARCÓN TEJADA del cargo de contralor general de la República, para el que fue designado por la Resolución Legislativa del Congreso 003-2015-2016-CR, de fecha 9 de junio de 2016, como consecuencia de la comisión de falta grave establecida en el artículo 31 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y en concordancia con lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Política del Perú y el artículo 93 del Reglamento del Congreso de la República.

#### **Artículo 2.** Declaración de vacancia

Declárase la vacancia del cargo de contralor general de la República, de acuerdo con lo establecido en el inciso e) del artículo 30 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dada en el Palacio del Congreso, en Lima, a los tres días del mes de julio de dos mil diecisiete.

LUZ SALGADO RUBIANES  
Presidenta del Congreso de la República

ROSA BARTRA BARRIGA  
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

1539347-1

## ANEXO 9

Decreto Ley que designa a la contralora general de la República, abril de 1992

### **Nombran nueva Contralora General de la República**

#### **DECRETO LEY N° 25448**

**EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**

**POR CUANTO:**

**El Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional**

**Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros**

**Ha dado el Decreto Ley siguiente:**

**Artículo Unico.-** Nombrase a doña MARIA HERMINIA DRAGO CORREA, a partir de la fecha, en el Cargo de Contralora General de la República, de conformidad a lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y por el Decreto Ley N° 25418 - Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional.

**Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veinticinco días del mes de abril de mil novecientos noventidós.**

**ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI**  
Presidente Constitucional de la República  
**OSCAR DE LA PUENTE RAYGADA**  
Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores  
**VICTOR MALCA VILLANUEVA**  
Ministro de Defensa  
**CARLOS BOLONA BEHR**  
Ministro de Economía y Finanzas  
**JUAN BRIONES DAVILA**  
Ministro del Interior  
**FERNANDO VEGA SANTA GADEA**  
Ministro de Justicia  
**VICTOR PAREDES GUERRA**  
Ministro de Salud  
**ABSALON VASQUEZ VILLANUEVA**  
Ministro de Agricultura  
**JORGE CAMET DICKMANN**  
Ministro de Industria, Comercio Interior, Turismo e Integración  
**JAIMÉ YOSHIYAMA TANAKA**  
Ministro de Energía y Minas  
**AUGUSTO ANTONIOLI VASQUEZ**  
Ministro de Trabajo y Promoción Social  
**ALFREDO ROSS ANTEZANA**  
Ministro de Transportes y Comunicaciones  
**JAIMÉ SOBERO TAIRA**  
Ministro de Pesquería

**POR TANTO:**

**Mando se publique y cumpla.**

**Lima, 25 de abril de 1992**

**ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI**  
Presidente Constitucional de la República  
**OSCAR DE LA PUENTE RAYGADA**  
Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores  
**FERNANDO VEGA SANTA GADEA**  
Ministro de Justicia

## ANEXO 10

Resolución legislativa de la Comisión Permanente que aprueba remoción de contralora



# NORMAS LEGALES

Director: Manuel Jesús Orbegozo

<http://www.editoraperu.com.pe>

"AÑO DE LA CONMEMORACIÓN DE LOS 450 AÑOS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS"

Lima, sábado 29 de setiembre de 2001 AÑO XIX - N° 7769

Pág. 210531

## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

### RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA N° 010-2001-CR

CARLOS FERRERO  
PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y DE LA COMISIÓN PERMANENTE

POR CUANTO:

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Resolución siguiente:

### RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE APRUEBA LA REMOCIÓN Y DECLARA LA VACANCIA DEL CARGO DE CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

#### **Artículo 1°.- Aprueba remoción**

Apruébase la remoción de la ingeniera CARMEN HIGAONNA DE GUERRA del cargo de Contralora General de la República, para el que fue designada por Resolución Legislativa N° 27294 de fecha 28 de junio de 2000, como consecuencia de la comisión de falta grave en el ejercicio de deberes funcionales; de acuerdo a lo establecido en el Artículo 82° de la Constitución Política, Artículo 93° del Reglamento del Congreso y los Artículos 25° inciso e) y 26° del Decreto Ley N° 26162, Ley del Sistema Nacional de Control.

#### **Artículo 2°.- Declara vacancia**

Declárase la vacancia del cargo de Contralor General de la República, de acuerdo a lo establecido en el último párrafo del Artículo 25° del Decreto Ley N° 26162, Ley del Sistema Nacional de Control.

#### **Artículo 3°.- De la designación del nuevo Contralor General de la República**

La Contraloría General de la República continuará en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales mientras se produce el nombramiento del nuevo Contralor General de la República, haciéndose cargo del despacho el Subcontralor General de la República, de conformidad con lo que establece el Artículo 30° del Decreto Ley N° 26162.

Publíquese y comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República.

Dada en el Palacio del Congreso, en Lima, a los veintiocho días del mes de setiembre de dos mil uno.

CARLOS FERRERO  
Presidente del Congreso de la República

HENRY PEASE GARCÍA  
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

31843



# El parlamentarismo latinoamericano: el *impeachment* en Brasil<sup>1</sup>

**CÉSAR LANDA ARROYO<sup>2</sup>**

*A la PUCP en su Centenario*



## SUMARIO

**I. Introducción.- II. Estándares del *impeachment* en Brasil.- 2.1. Judicialización de la política.- 2.2. Politización de la justicia.- 2.3. *Impeachment* y activismo judicial.- 2.4. Las cuestiones políticas no justiciables.- III. Conclusión.- Bibliografía.**

---

<sup>1</sup> Versión reducida de la ponencia presentada en el XV Congreso Anual de la Asociación de Constitucionalistas de España (León, 30 - 31 de marzo de 2017). Universidad de León. España

<sup>2</sup> Catedrático de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ex presidente del Tribunal Constitucional del Perú.

## I. INTRODUCCIÓN

En América Latina, desde la aparición de los Estados constitucionales como repúblicas independientes, los regímenes presidenciales han ido incorporando progresivamente una serie de institutos constitucionales propios del parlamentarismo, como una forma de controlar los excesos del caudillismo del siglo XIX. Así, al interior del Poder Ejecutivo de muchos países se crearon la vicepresidencia, los ministerios, el refrendo ministerial, el Consejo de Ministros e incluso la presidencia del Consejo de Ministros. Asimismo, que al Parlamento se le habilitaron competencias para las comparecencias ministeriales, la interpelación y censura ministerial, la formación de comisiones investigadoras, de acusación constitucional y el *impeachment* o juicio político al presidente de la República.

No obstante estas reformas constitucionales, el equilibrio y control entre los poderes no se logró; tampoco la estabilidad gubernamental. Por el contrario, hasta la década de los ochenta del siglo XX la práctica política en la mayoría de países los conflictos entre el gobierno y la oposición no siempre se resolvían mediante elecciones democráticas, sino a través de golpes de Estado militares e incluso civiles contra el presidente de turno. La quiebra del Estado de derecho apelando a la doctrina de la necesidad y urgencia, fue la forma de resolver los conflictos entre el gobierno y la oposición durante los siglos XIX y XX.

Sin embargo, con el fin de los gobiernos militares en América Latina –desde la década de los noventa del siglo pasado– el enjuiciamiento, destitución o renuncia obligada de muchos presidentes ha sido una práctica parlamentaria en un régimen político presidencialista como el latinoamericano. En particular, el *impeachment* o juicio político al presidente se ha convertido, al parecer, en una nueva práctica para resolver los graves conflictos políticos, entre el gobierno y la oposición.

Así, durante la década de los noventa en América Latina las fuerzas progresistas parlamentarias y extra parlamentarias sometieron a juicio político y removieron por corrupción al entonces presidente Collor de Melo del Brasil (1992) y al ex presidente Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1996); asimismo, declararon la vacancia y luego sancionaron con la inhabilitación política al ex presidente Alberto Fujimori, por haber salido al Japón para desde allí renunciar a la presidencia (2000). De modo distinto, en la última década, han sido las fuerzas conservadoras las que han utilizado el juicio político para destituir a presidentes como Manuel Zelaya en Honduras (2009); Fernando Lugo en Paraguay (2012); y Dilma Rouseff en Brasil (2016). Por su lado, las fuerzas democráticas del Congreso en Guatemala realizaron un juicio político al presidente Pérez Molina y lo destituyeron por corrupción (2015); e igualmente las mismas fuerzas, en el Congreso de Venezuela, han iniciado un juicio político al presidente Nicolás Maduro (2016).

En estos procesos políticos se pone en evidencia un fuerte debate sobre los fundamentos y límites del control parlamentario a través del *impeachment* o juicio político sobre los presidentes de la República elegidos directamente por el voto popular. Por ello, nos interesa analizar la legitimidad en el uso de las fuentes, modos y procedimientos de control parlamentario para vacar al jefe de Estado, en una democracia constitucional presidencialista, como las del Brasil; así como, evaluar los estándares del juicio político o *impeachment*, que permitan evitar excesos como el sobre-enjuiciamiento en unos casos y el mal enjuiciamiento en otros.



## II. ESTÁNDARES DEL *IMPEACHMENT* EN BRASIL

El 17 de abril del 2015, la Cámara de Diputados del Brasil aprobó iniciar un proceso de *impeachment* o juicio político a la presidente Dilma Rousseff, del Partido de los Trabajadores (PT) acusada de «*pedaladas fiscales*», que constituiría un delito de responsabilidad del presidente<sup>3</sup>. En el Derecho Presupuestal público brasileiro, el término «*pedaladas*» se define como el *atraso de un pago*, cuando un gasto público con vencimiento en una fecha determinada, de alguna manera se acaba postergando. La obligación del Estado, o del gobierno, en nada se modifica, pero el aplazamiento permite reducir temporalmente un gasto y *fabricar* un breve efecto de superávit primario<sup>4</sup>.

Las «*pedaladas* fiscales» han sido una práctica gubernamental de los presidentes del Brasil desde Fernando Henrique Cardoso y Lula Da Silva, así como de los gobiernos estaduais y municipales, a pesar de los límites establecidos en la Ley de Responsabilidad Fiscal del año 2000. No obstante, el presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Cunha, del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), impulsó el proceso de *impeachment* para impedir la continuidad del mandato de Dilma Rousseff como presidenta del Brasil, justamente cuando el PT había agregado que él fuera investigado por lavado de dinero, evasión de divisas, corrupción pasiva, entre otros delitos, en el caso *Lava Jato*; motivo por el cual, posteriormente fue desaforado, arrestado por la policía y en la actualidad sometido a proceso penal.

Así, por un lado, el *impeachment* se produce en un escenario no solo de crisis económica, sino también de crisis política, que tiene como telón de fondo y detonante el proceso de corrupción política conocido como *Lava Jato*. En virtud de este la empresa de petróleos del Brasil (Petrobras) licitaba sus millonarias obras a grandes empresas de ingeniería y construcción como Odebrecht SA., Camargo Correa SA., Andrade Gutierrez SA., Queiroz Galvao SA., entre otras. Para ello, la petrolera pedía sobornos de alrededor del 3% del presupuesto, los cuales se repartían entre políticos y empresarios, los que reintroducían el dinero al mercado a través de negocios hoteleros, lavanderías y estaciones de gasolina. Se estima que entre 2004 y 2012, cerca de 8,000 millones de dólares fueron lavados por la red criminal que se organizó y que operó en varios países de América Latina<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Constitución del Brasil de 1988. «Art. 85. Constituyen delitos de responsabilidad los actos del presidente de la República que atenten contra la Constitución Federal, y especialmente contra:

1. la existencia de la Unión;
2. el libre ejercicio del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Ministerio Público y de los Poderes Constitucionales de las unidades de la Federación;
3. el ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales;
4. la seguridad interna del País;
5. la probidad en la Administración;
6. la ley presupuestaria;
7. el cumplimiento de las leyes y de las decisiones judiciales.

Párrafo único. Esos delitos serán definidos en ley especial, que establecerá las normas de proceso y enjuiciamiento».

<sup>4</sup> FIGUEREIDO, Marcelo. «Notas sobre las *pedaladas fiscales*, los escándalos de corrupción en Brasil y la judicialización del proceso de *impeachment* de la Presidenta de la República en el Supremo Tribunal Federal». Ponencia en el Seminario Ítalo-Iberoamericano de Derecho Constitucional. Universidades de Boloña, Pescara y Teramo. Pescara, abril de 2016, pp. 34.

<sup>5</sup> MOREIRA LEITE, Paulo. *A outra história da Lava-Jato. Uma investigação necessária que se transformou numa operação contra a democracia*. São Paulo: Geração editorial, p. 441. Otros grandes escándalos de mega corrupción del Brasil son los casos *Mensáloa* (2005) y Castillo de Arena (2008).

Por otro lado, la doctrina discute si la recepción del *impeachment* –en un régimen presidencialista como el brasileiro– asegura un adecuado control y balance de poderes, en la medida en que el juicio político es llevado a cabo por ambas Cámaras del Parlamento. En efecto, el *impeachment* del presidente de la República es una competencia parlamentaria donde la admisibilidad, procesamiento y juzgamiento se encuentra a cargo de la Cámara de Diputados y del Senado Federal, respectivamente.

Sin embargo, debe precisarse que dicho *impeachment* cuenta con la intervención del Supremo Tribunal Federal (STF) dada su posición de contralor de la Constitución; así, por ejemplo, en el caso del *impeachment* a la presidenta Rousseff, el presidente del STF, Ricardo Lewandowski, adelantó que en materia de la acusación sobre si las «pedaladas fiscales» eran un delito de responsabilidad, «el Supremo Tribunal puede o no ingresar en el juicio de naturaleza política... Pero, eso es un tema a ser futuramente examinado por los 11 Ministros de la Suprema Corte»<sup>6</sup>. Asimismo, mediante un «Alegato por Incumplimiento de Precepto Fundamental» (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental o ADPF) N.º 378<sup>7</sup>, el STF había anulado la formación de la comisión especial que propuso la Cámara de Diputados y establecido las reglas básicas del procedimiento parlamentario del *impeachment* de acuerdo con la Ley 1.079/50 que la regula y la Constitución de 1988, sobre la base de un activismo judicial muy criticado, como se analiza más adelante.

## 2.1. Judicialización de la política

Desde que se restaura el régimen democrático en Brasil se constitucionaliza la democracia, en la medida que se otorga especial protección a los derechos fundamentales y demás bienes constitucionales, en la Constitución de 1988. Caracterizada por limitar la soberanía popular por la supremacía constitucional –otorgando al Supremo Tribunal Federal un rol contra mayoritario de garante de los derechos de las personas frente a los excesos de los poderes–. Ello ha requerido de interpretaciones constitucionales que en materia del *impeachment* contra la presidente ha dado lugar a debates sobre la naturaleza del juicio político y los alcances de la actuación jurisdiccional en los asuntos políticos.

Para Brossard, la naturaleza política del *impeachment* tiene como consecuencias que:

[...] los motivos para la instauración del juzgamiento son realizados por medio de un juicio de naturaleza esencialmente político, en donde el Supremo Tribunal Federal deberá abstenerse de realizar cualquier control del referido proceso, e incluso, no habrá garantías jurídicas de naturaleza penal, como la legalidad, el debido proceso legal, la amplia defensa y el contradictorio<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> RAMALHO, Renan. «Lewandowski discute impeachment com OEA e Corte Interamericana. Presidente do STF disse que, se provocada, Corte deve se manifestar. Gilmar Mendes contesta possibilidade de STF julgar mérito das acusações». En *Globo*. <[http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/\\_noticia/2016/05/lewandowski-stf-pode-avaliar-merito-de-acusacoes-do-impeachment.html](http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/_noticia/2016/05/lewandowski-stf-pode-avaliar-merito-de-acusacoes-do-impeachment.html)> (Consultado el 24 de febrero de 2017).

<sup>7</sup> SARMENTO, Leonardo. *STF interpreta a Constituição com contorcionismos*. En: <<http://www.brasil247.com/pt/colunistas/Leonardosarmento/210271/STF-interpreta-a-Constitui%C3%A7%C3%A3o-com-contorcionismos.htm>> (Consultado el 28 de febrero de 2017).

<sup>8</sup> DE OLIVEIRA, Marcelo; BAHIA, Alexandre; Bacha e Silva, Diogo. «Os contornos do *Impeachment* no Estado Democrático de Direito: historicidades e natureza da responsabilização jurídico-política no presidencialismo brasileiro». En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Año XXII. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 2016, p. 28.

A su turno y de modo muy distinto, Miranda sostiene que:

«el *impeachment* es de naturaleza esencialmente penal, configurándose de manera incorrecta los delitos de responsabilidad, dado que son delitos para los cuales la Constitución establece penas»<sup>9</sup>.

Lo cierto es que la Constitución del Brasil<sup>10</sup> distingue dos tipos de procesos para dos supuestos de acusación constitucional contra el presidente de la República: uno, cuando este es acusado de haber cometido delitos de naturaleza común, y; otro, cuando es acusado de haber cometido «delitos de responsabilidad» previstos en el artículo 85 de la Constitución (ver cita 66) y en la Ley del *Impeachment*, Ley 1.079/50. Así, en el caso de los delitos de naturaleza común el Supremo Tribunal Federal es el encargado de procesar y juzgar, con todas las garantías judiciales y el pleno respeto al debido proceso legal; mientras que, en el caso de los «delitos de responsabilidad» le corresponde al Parlamento llevar a cabo el procedimiento de acusación, procesamiento y juzgamiento en un juicio de naturaleza política por excelencia. Ello no es óbice para que el STF participe del mismo revisando judicialmente los actos parlamentarios del proceso del *impeachment* propiamente dicho, como se verá en el siguiente punto.

La doctrina contemporánea también concibe el *impeachment* como un instituto de naturaleza mixta. El profesor Bastos asume que el *impeachment* tiene un ámbito político y un ámbito penal. En particular, el proceso parlamentario comprendido como

«el delito de responsabilidad guarda características propias de uno jurisdiccional, a pesar que apenas quepa dentro de las hipótesis legales; lo cual no es un impedimento, que los hechos delictivos, no estén sujetos a una tipicidad tan rigurosa como aquella existente en el derecho penal»<sup>11</sup>.

Ahora bien, el *impeachment* de acuerdo con la Constitución del Brasil, es concebido como un instituto de ordenamiento y pacificación político cuando se producen atentados contra la Constitución, el ejercicio de las competencias del Poder Legislativo, la probidad en el manejo de la ley de presupuesto y en la administración del mismo, básicamente. Estos supuestos fueron materia de acusación contra la presidenta Rousseff; a partir de que el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) —un órgano de supervisión del Poder Ejecutivo en Brasil— rechazara aprobar las finanzas de su Gobierno del 2014 y 2015, debido según señaló el TCU a maniobras fiscales para maquillar las cuentas públicas. Era la primera vez desde 1936 que dicho órgano rechazaba aprobar las cuentas de un presidente<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Constitución del Brasil (1988) «Art. 86. Admitida la acusación contra el presidente de la República por dos tercios de la Cámara de los Diputados, será sometido a juicio ante el Supremo Tribunal Federal, en las infracciones penales comunes, o ante el Senado Federal en los casos de responsabilidad.

1º. El presidente quedará suspendido en sus funciones:

1. en las infracciones penales comunes, una vez recibida la denuncia o la querrela por el Supremo Tribunal Federal;  
2. en los delitos de responsabilidad después del procesamiento por el Senado Federal (...).

<sup>11</sup> DE OLIVEIRA, Marcelo; BAHIA, Alexandre; BACHA E SILVA, Diogo. «Os contornos do *Impeachment* no Estado Democrático de Direito: historicidades e natureza da responsabilização jurídico-política no presidencialismo brasileiro»..., *op. cit.*, p. 28.

<sup>12</sup> FIGUEREIDO, Marcelo. «Notas sobre las *pedaladas fiscales*, los escándalos de corrupción en Brasil y la judicialización del proceso de *impeachment* de la Presidenta de la República en el Supremo Tribunal Federal»..., *op. cit.* pp. 3-4.

Pero, los hechos objetivos previos y que acompañaron al *impeachment* fueron la caída de la popularidad de la presidenta; debido a la recesión económica originada por la baja de los precios de los *commodities*; la campaña mediática de la gran prensa concentrada que se opuso férreamente a su reelección; las masivas movilizaciones ciudadanas en contra de la corrupción desde los casos *Mensalão*<sup>13</sup> y Castillo de Arena<sup>14</sup> hasta el Caso Odebrecht<sup>15</sup>, que constituyó el clímax de la corrupción política y empresarial; asimismo, las protestas indignadas por lo que la población consideraba un derroche de recursos públicos el invertir 9 600 millones de dólares en organizar el Mundial del Fútbol (2014) y 13 760 millones de dólares en las Olimpiadas (2016), cuando las necesidades básicas de los ciudadanos de las urbes no eran atendidas<sup>16</sup>.

Sin embargo, los promotores y gestores del *impeachment* no gozaban de credenciales de legitimidad ética para denunciar la manipulación de las cuentas presupuestales del Estado. Y ello era así no porque aprobar «pedaladas fiscales» era una práctica gubernamental regular y pública precedente. Y es así, no solo porque el presidente Temer también las haya realizado aunque de forma simulada después de la destitución de la presidenta Rousseff<sup>17</sup>; sino, porque los organizadores y beneficiarios del juicio político se encontraban unos destituidos, procesados, encarcelados –como el ex presidente de la Cámara, Eduardo Cunha– y otros bajo investigación por graves denuncias de corrupción –como es el caso del presidente sustituto Michel Temer–<sup>18</sup>. A diferencia de ellos, la presidenta Rousseff nunca fue acusada de corrupción, incluso en el escándalo de Petrobras.

En ese entendido, el instituto del *impeachment* debería servir para restaurar la constitucionalidad quebrantada, donde el Parlamento como representante de la voluntad popular podría accionar el juicio político para pacificar la crisis de la democracia constitucional; sin embargo, antes que lograr dicho objetivo político, ha sido usado para resolver la crisis y el colapso político de la corrupción que afectaba no solo al gobierno y a la oposición, sino a distintos niveles del régimen político democrático; lo cual es un problema político antes que jurídico. En esa medida, el *impeachment* ha sido desvirtuado para ser utilizado políticamente en contra de la presidenta, y no jurídicamente para encausar el mal manejo de las cuentas presupuestales; más aún si el partido de la presidenta ya no contaba con mayoría parlamentaria, sino que la oposición la había ganado.

<sup>13</sup> El caso *Mensalão*, se refiere a la crisis política sufrida por el gobierno brasileño en 2005; debido a los sobornos pagados a varios diputados para que votaran a favor de los proyectos de interés del Poder Ejecutivo. Ver «*Mensalao*. La justicia confirmó la compra de votos». En <<http://www.infobae.com/2012/10/01/1059025-mensalao-la-justicia-confirio-la-compra-votos/>> (Consultado el 2 de marzo de 2017).

<sup>14</sup> El caso «Castillo de Arena», se refiere a las denuncias del sistema de sobornos de la empresa Camargo Corrêa, para obtener contratos de construcción de infraestructura en Brasil y en otros países, como Perú. Pese a las pruebas obtenidas de las escuchas telefónicas y las delaciones premiadas de sus directivos, un tribunal superior brasileño desestimó la investigación policial por haberse iniciado con un testimonio anónimo. El ministro del Supremo Tribunal Federal, Luis Roberto Barroso, confirmó la decisión. Ver <https://id1-reporteros.pe/castillos-de-arena/> (Consultado el 28 de febrero de 2017).

<sup>15</sup> El caso «Odebrecht» se consolida a raíz de una investigación del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de 2016 sobre la constructora brasileña Odebrecht, en la que se detalla el sistema internacional de sobornos, a funcionarios públicos del gobierno de 12 países: Angola, Argentina, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, México, Mozambique, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela, desde 1980, para obtener beneficios en contrataciones públicas. Ver «Qué es el caso Odebrecht. Como afecta a los países de América Latina?». En <<http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/08/actualidad/1486547703321746.html>> (Consultado el 2 de marzo de 2017).

<sup>16</sup> PEREZ-LIÑAN, Anibal. «Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales». En: *América Latina Hoy*, 48. Universidad de Salamanca, 2008, pp. 105-126; asimismo, sobre los gastos en infraestructura ver la declaración de João Augusto Ribeiro Nardes, Ministro del Tribunal de Cuenta de la Unión de Brasil. En «La idea es inhabilitar a las empresas corruptas en todo el continente». En *La República*, edición del Lunes, 6 de marzo de 2017, p. 3.

<sup>17</sup> SANDES, Giovanni. «Análise: Temer propõe 'pedalada', com antecipação de R\$ 100 bilhões do BNDES». En: *Pinga-Fogo*. Ver <<http://jc.ne10.uol.com.br/blogs/pingafogo/2016/05/25/analise-temer-propoe-pedalada-com-antecipacao-de-100-bilhoes-do-bndes/>> (Consultado el 5 de marzo de 2017).

<sup>18</sup> Cfr. El presidente de Brasil, Michel Temer fue acusado de corrupción por el ex presidente de la constructora Odebrecht, quien se habría beneficiado de los manejos dolosos de la constructora. Telesur <<http://multimedia.telesurtv.net/v/bra>> (Consultado el 1 de marzo de 2017).

Por eso, el Profesor Bonavides ha señalado que:

El *impeachment*, el remedio por excelencia del presidencialismo para remover del poder a los presidentes incurso en delitos de responsabilidad, no tiene en nuestro Derecho Constitucional, ni tampoco en la vida política de otros países que siguen el modelo institucional de Estados Unidos, la aplicación que de él esperaban sus defensores teóricos, siendo primero un activador de crisis y colapsos de legalidad; en vez, en verdad, de ser un instrumento de restauración de la verdad constitucional afectada por los abusos personales del primer magistrado de la Nación<sup>19</sup>.

En consecuencia, el peligro que se cierne sobre el régimen democrático –más allá de la cuestionable destitución de una presidenta electa por el voto popular– es que las decisiones democráticas trascendentales, en un régimen presidencial como la vacancia del presidente, sean tomadas por las cúpulas partidarias de la oposición, antes que ser sometidas al veredicto de las urnas electorales. En este caso, corresponde a la justicia constitucional el rol de defender la Constitución en un sentido no solo formal, sino también material; esto es, corrigiendo y expulsando los actos parlamentarios arbitrarios que sean contrarios al debido proceso legal, sustantivo y adjetivo.

Sin embargo, en sociedades heterogéneas, complejas y desintegradas, como en Brasil, el Tribunal Supremo Federal ha adoptado dos formas distintas de entender el *impeachment*. Por un lado, existe una posición dogmática que incide en el rol que juegan las garantías judiciales y el debido proceso en el sistema político, en función de la mayoría parlamentaria y de la opinión pública; y otra relativista y contra-mayoritaria para la cual la defensa de los valores de la libertad, mediante la justicia constitucional, es consustancial al proceso del *impeachment*, que a continuación se analiza.

## 2.2. Politización de la justicia

La pretensión de la judicialización del *impeachment* en sede parlamentaria –a pesar de la intervención del Supremo Tribunal Federal de acuerdo con la Constitución– no ha sido óbice para que también se haya pronunciado sobre las demandas que cuestionaron los actos parlamentarios, mediante procesos constitucionales. A partir de la cual, se puede analizar el rol que ha cumplido el STF en el *impeachment* contra la presidente Dilma Rousseff:

### 2.2.1. Intervención constitucional

Bajo la presidencia del Supremo Tribunal Federal corresponde al Senado Federal procesar y jugar mediante el *impeachment* al presidente de la República<sup>20</sup>. Así, el Ministro Ricardo Lewandowski, presidente del STF dio inicio a la conducción del juicio político, a partir de lo cual la Cámara de Diputados debía formar una comisión a fin de elaborar la acusación formal contra la presidenta de la República.

<sup>19</sup> DE OLIVEIRA, Marcelo; BAHIA, Alexandre; BACHA E SILVA, Diogo. «Os contornos do *Impeachment* no Estado Democrático de Direito: historicidades e natureza da responsabilização jurídico-política no presidencialismo brasileiro»..., *op. cit.*, p. 29.

<sup>20</sup> Constitución del Brasil (1988) «Art. 52. Compete privativamente al Senado Federal:  
1. procesar y juzgar al Presidente y al vicepresidente de la República en los delitos de responsabilidad (...) Párrafo único: En los casos previstos en los incisos I y II, funcionará como Presidente el del Supremo Tribunal Federal, limitándose la condena, que sólo será acordada por dos tercios de los votos del Senado Federal, a la pérdida del cargo, con inhabilitación durante ocho años para el ejercicio de la función pública, sin perjuicio de las demás sanciones».

En virtud a ello, el presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Cunha, líder parlamentario de la mayoría opositora —liderada por el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) — llevó a cabo *negociaciones* con otros partidos para garantizar la formación e integración de dicha comisión. En ese entendido, acordó que se convocaría a sesión extraordinaria y se elegiría por voto secreto al presidente y al relator del proceso. No obstante, no cumplió con los plazos para la formación de la comisión. Frente a la celeridad y a la manipulación del inicio del *impeachment* se planteó un proceso constitucional ante el Supremo Tribunal Federal.

### 2.2.2. Intervención jurisdiccional

Cuando el presidente de la Cámara de Diputados aprobó la Orden N° 105/2015, esta fue cuestionada por el diputado Filho para suspender la eficacia de dicha Orden, por cuanto,

[...] en proceso de tamaña magnitud institucional, que pone a juicio el cargo más elevado del Estado y del Gobierno de la Nación, es presupuesto elemental de la observancia del debido proceso legal, formado y desarrollado sobre la base de un procedimiento cuya validez esté fuera de cualquier duda de orden jurídico<sup>21</sup>.

De acuerdo con la Ley 1.079/50 y la Constitución, la orden cuestionada violaba el precepto de reserva de ley calificada, dado que facultaba al presidente de la Cámara para establecer, por él mismo, las reglas y prácticas para el juicio político, vaciando de contenido la seguridad jurídica. En este sentido, el STF otorgó la medida cautelar en el Acuerdo Vinculante 46, en el cual se señala que:

La definición de los delitos de responsabilidad y el establecimiento de las respectivas normas de proceso y juicio son de competencia privativa legislativa de la Unión<sup>22</sup>.

Por su parte, el Partido Comunista del Brasil interpuso un «Alegato por Incumplimiento de Precepto Fundamental»<sup>23</sup> el mismo que, por mayoría, fue declarado fundado en parte por el Supremo Tribunal Federal en la ADPF 378, que suspendió el proceso del *impeachment*, al anular la formación de la comisión especial que propuso la Cámara de Diputados, dejando sentado las siguientes reglas para el *impeachment*: 1.- Dispuso que la formación de la Comisión Especial sería decidida únicamente por voto abierto —no secreto—, garantizando la mayor transparencia y legitimidad al proceso. 2.- Definió el proceso del *impeachment* en la Cámara de Diputados, el papel del Plenario y la amplia defensa de la acusada. 3.- Estableció cómo se instauraría el proceso ante el Senado y el quorum (mayoría simple), prohibiendo presentar listas o candidaturas independientes de los jefes parlamentarios, para la formación de la Comisión Especial<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> PRADO, Geraldo - TAVARES, Juarez. *Juicio Político: El caso Brasileño y otros ensayos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, p. 30.

<sup>22</sup> *Ibidm*.

<sup>23</sup> El «Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental» o ADPF es un proceso constitucional para el control concentrado de la ley. «Su objeto es evitar o reparar lesión a algún precepto constitucional fundamental, resultante de acto de Poder Público (Ley N 9.882, art. 1), pero la misma también puede ser utilizada —y con mucha frecuencia lo es— como forma de centralizar la decisión sobre controversia constitucional sobre ley o acto normativo federal, estadual, municipal, incluidos los anteriores a la constitución (idem, art. 1, párrafo único, 1)». En DA SILVA, Virgilio Afonso. «Supremo Tribunal Federal (Brasil)». En *Crónica de Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*. (E. Ferrer Mac-Gregor, coordinador). Buenos Aires: Marcial Pons, Argentina, 2009, p.92.

<sup>24</sup> Cfr. <www.stf.br> (Consultado el 1 de marzo de 2017).

La judicialización del *impeachment* también se hizo presente mediante la interposición de dos «Mandatos de Seguridad»<sup>25</sup>. El primero —número 33.921— postulado por el diputado Silva demandando asegurar el derecho de defensa y el debido proceso legal, aplicando analógicamente las normas el Código Procesal Penal. Sin embargo, el STF lo desestimó por falta de legitimidad procesal activa. El segundo fue —el número 33.921— postulado por los diputados Filho, Teixeira y Pimenta por desviación de poder, en la medida en que el presidente de la Cámara de Diputados, que estando investigado por el Consejo de Ética del Parlamento, forzaba apoyos parlamentarios y hasta el chantaje político para lograr tramitar una denuncia por delitos de responsabilidad. No obstante, la demanda fue retirada inmediatamente lo que, al parecer del Ministro relator Gilmar Mendes, era *flagrantemente ilegal*. Por este motivo lo sometió al Pleno por considerarlo un abuso del derecho y solicitó se oficie a la Orden de Abogados del Brasil, por si hubiera una eventual responsabilidad disciplinaria por atentar contra la justicia, quedando en minoría<sup>26</sup>.

Luego, la oposición parlamentaria se opuso a que el abogado general de la Unión pudiera hacer la defensa de la presidenta, señalando que solo podía actuar en defensa del interés de la Unión y que el proceso del *impeachment* era un proceso de interés personal de la presidenta. A partir de entonces, se reforzaron las denuncias contra el *impeachment* por desviación de poder y por constituir un «golpe blando»<sup>27</sup>. En esas circunstancias se interpusieron cinco demandas ante el Supremo Tribunal Federal cuestionando el proceso pidiendo la suspensión o anulación de la votación en la comisión especial que recomendó la apertura de proceso contra la presidenta. El Supremo Tribunal Federal rechazó todas estas demandas.

Simultáneamente, se desarrollaba el *impeachment* contra la presidenta, el mega proceso anti corrupción «Lava Jato» involucró cada vez más al ex presidente Lula Da Silva, al punto de ser conducido coercitivamente a declarar en este proceso penal. En esta circunstancia la presidenta Dilma Rousseff le confirió el cargo de ministro de la Casa Civil, para que obtuviera la inmunidad propia del cargo. Sin embargo, el rechazo y la indignación de la opinión pública llevó a que la oposición cuestionara dicha nominación ante la Justicia Federal de Brasilia, la misma que la anuló.

Asimismo, ante un diálogo privado entre Lula y Dilma difundido por la prensa, el primero acusa al Supremo Tribunal Federal de estar «totalmente acobardado». Frente a ello el ministro Mello del STF emitió un pronunciamiento en el cual señaló que dicha expresión es una «reacción típica de mentes autocráticas arrogantes», y, «que conductas criminales perpetradas bajo la sombra del poder jamás serán toleradas»<sup>28</sup>.

Así y dentro del proceso parlamentario del *impeachment* la presidenta Dilma Rousseff primero fue primero suspendida, el 10 de mayo de 2016, y luego vacada del cargo el 31 de agosto de ese mismo año. Lo hizo el Senado Federal, por 61 a favor de su salida y 20 de su permanencia, quedando su vicepresidente Michel Temer como presidente interino hasta el 1 de enero de 2017. Posteriormente, ejerció la presidencia hasta que se cumpliera el período presidencial que vence el año 2018.

<sup>25</sup> El «mandado de segurança tiene por objetivo proteger toda especie de derechos lesionados o potencialmente amenazados por actos u omisiones de autoridades o de sus delegados, en la medida que no sean protegidos por otros writs específicos». En FILHO, Diomar Ackel. *Writs constitucionais (Habeas corpus, mandado de segurança, mandado de injunção, habeas data)*. São Paulo: Saraiva editora, 1988, p. 61.

<sup>26</sup> BAHIA, Alexandre - BACHA E SILVA, Diogo - OLIVEIRA, de Marcelo. «As decisões monocráticas em sede dos Mandados de Segurança n. 33.920, n. 33.921 e da ADPF 378 no controle judicial do processo legislativo de *Impeachment*». En <<http://emporiiodireito.com.br/control-e-judicial-do-processo-legislativo-de-impeachment/>> (Consultado el 1 de marzo de 2017).

<sup>27</sup> DE OLIVEIRA, Renata. «Quando a vontade de poder suplantou a vontade de Constituição: considerações sobre o *impeachment* de Dilma Rousseff». En <<http://emporiiodireito.com.br/quando-a-vontade-de-poder-suplantou-a-vontade-de-constituicao-consideracoes-sobre-o-impeachment-de-dilma-rousseff-por-renata-camilo-de-oliveira/>> (Consultado el 2 de marzo de 2017).

<sup>28</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. «Notas sobre las *pedaladas fiscales*, los escándalos de corrupción en Brasil y la judicialización del proceso de *impeachment* de la Presidenta de la República en el Supremo Tribunal Federal»..., *op. cit.*, pp. 27-28.

No obstante, Rousseff impugnó la decisión del Senado Federal, debido a que sus acusadores realizaron cambios a sus argumentos que violaban el derecho al debido proceso, cuando dijeron que la presidenta debía también ser juzgada por la crisis económica y por el enorme escándalo de corrupción que se vivía en Brasil, pedido que fue rechazado.

Con la votación de destitución antes referida se debía inhabilitar por ocho años a la presidenta, de acuerdo con el artículo 52 de la Constitución. Sin embargo, hubo un pedido del Partido de los Trabajadores, con el fin de que la Presidenta no fuera inhabilitada. Este fue acogido por el Ministro Lewandowski, llevándose a cabo, la votación por separado, sin discusión ni debate previo del Senado. Tal decisión se basó en la resolución emitida por el Supremo Tribunal Federal en 1993 con ocasión del del juzgamiento del ex presidente Collor de Mello, por la cual los ministros de aquel entonces se basaron en el reglamento interno del Senado que permitía las dos votaciones<sup>29</sup>.

Por otro lado, se comprobó que Temer líder del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), conspiraba contra la presidenta Rousseff, una vez roto el pacto de gobernabilidad con el Partido de los Trabajadores a comienzos del año 2015. Sin perjuicio de ello – como vicepresidente encargado de la presidencia, por viajes de la misma – había aprobado cuatro «pedaladas fiscales». No obstante, la mayoría de la Cámara de Diputados lo exoneró de procesarlo<sup>30</sup>.

Como se aprecia la judicialización de la política – mediante el *impeachment*– fue llevando a la politización del Supremo Tribunal Federal. Ello puso en evidencia – como recordaba Carl Schmitt – que:

«[...] lo más cómodo es concebir la resolución judicial de todas las cuestiones políticas como el ideal dentro de un Estado de derecho, olvidando que con la expansión de la Justicia a una materia que acaso no es ya justiciable solo perjuicios pueden derivarse para el poder judicial [...] la consecuencia no sería una judicialización de la política, sino una politización de la justicia»<sup>31</sup>.

### 2.3. *Impeachment* y activismo judicial

La judicialización de la política es un problema real y global. Sin embargo, en algunos casos se hace visible de forma más profunda y sistemática, como en el caso del *impeachment*, porque, el Supremo Tribunal Federal, en tanto jurisdicción constitucional, es por fuerza una jurisdicción política.

Pero, el problema no es tanto ese, sino cómo corregir el abuso y desviación del poder de la oposición mayoritaria del Parlamento brasileño, en la no aplicación de la dogmática de la definición de los «delitos de responsabilidad» y en la desprotección de las garantías del debido proceso parlamentario, que caracterizó el *impeachment* contra la entonces presidenta Dilma Rousseff.

<sup>29</sup> DUEDELA, María Julieta. «Consecuencias e implicancias detrás del *impeachment* en Brasil». En *VIII Congreso de Relaciones Internacionales*. Universidad Nacional de La Plata, 23, 24 y 25, noviembre de 2016, p. 3. Ver <<http://congresos.unlp.edu.ar/index.php/CRRII/CRRII-VIII/paper/viewFile/3468/866>> (Consultado el 1 de marzo de 2017).

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 390-392.

<sup>31</sup> Schmitt, Carl. *La defensa de la constitución*. Madrid: Tecnos, 1983, pp. 57.



Como toda democracia constitucional, Brasil goza de un modelo de control y balance entre el derecho expresado en la protección de los derechos fundamentales y la política manifiesta en la voluntad de los representantes de la soberanía popular. De modo que, al Supremo Tribunal Federal, como guardián de la Constitución, le tocaba jugar ese rol de equilibrio funcional, con una posición preferente del derecho sobre la política. Pero, lo cierto es que, en aras de proteger los principios constitucionales y derechos fundamentales, el STF tuvo que ingresar en la esfera propia de acción política, por mandato constitucional y en ejercicio de sus potestades de control jurisdiccional.

Por eso, se ha señalado que: «hoy tenemos en Brasil y América Latina de un modo general la existencia de un estado de excepción (...) donde el judicial funciona como instrumento de legitimación de los procesos de *impeachment* y de persecución de los adversarios políticos. Esas medidas de excepción interrumpen la democracia en algunos países y, en otros, mantiene un sistema de justicia volcado al combate de un determinado enemigo, que es presentado como un bandido (...)»<sup>32</sup>.

No obstante, cabe señalar que, por un lado, el STF, como colegiado, no ha sido propiamente un poder de oposición política al gobierno del Partido de los Trabajadores ni de sus ex presidentes –Lula Da Silva y Dilma Rousseff– sino que, muchas veces, ha cumplido con su rol de contralor de los excesos o ilicitudes del Poder Ejecutivo, lo cual no puede ser concebido como un ejercicio jurisdiccional de oposición política. Por otro lado, es innegable que muchos de los Ministros del STF han ejercido un rol público individual en el *impeachment* y en otros mega-procesos políticos –Mensãlao, Lava Jato, etc.– poniendo en evidencia un estatus y una interpretación jurídica condicionada por las élites y la clase media alta urbana. Por eso, ha quedado en el sentido común de la opinión pública la impresión de haber sido un órgano judicial de la oposición<sup>33</sup>.

Ahora bien, que el *impeachment* constituya un proceso político por excelencia, en una democracia constitucional, no quiere decir que el debido proceso sustantivo y formal, deba quedar subordinado a los principios de oportunidad y libre configuración del legislador. De lo contrario, sucede lo que pasó: que la sanción aprobada por el Parlamento de Brasil, como producto del juicio político, guiado por el Supremo Tribunal Federal, puso en evidencia dos cosas: primero, que a la ex presidenta Rousseff no se le sancionó por una actuación típica y dolosa y, segundo, que se le separó del cargo de presidencia de la República, en todo caso, por actos de terceros.

Así las cosas, el rol que cumple el Supremo Tribunal Federal, como el máximo órgano de jurisdicción constitucional, en gobiernos con democracias e instituciones débiles, conduce a que:

*[...] las normas constitucionales no pueden ser interpretadas, en muchos casos, sin recurrir a valoraciones políticas; semejantes valoraciones políticas son empero siempre subjetivas hasta cierto grado. Por ello, subsiste siempre e inevitablemente una relación de cierta tensión entre Derecho y política. El juez constitucional aplica ciertamente Derecho. Pero la interpretación de este Derecho implica necesariamente valoraciones políticas a cargo del juez que aplica la ley*<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> SERRANO, Pedro Estevam. «O que parece estar ocorrendo na América Latina é a substituição da farda pela toga». En: *Forum*, 4 de marzo de 2017. Ver <<http://www.revistaforum.com.br/2016/10/23/pedro-serrano-o-que-parece-estar-ocorrendo-na-america-latina-e-a-substituicao-da-farda-pela-toga/>> (Consultado el 4 de marzo de 2017).

<sup>33</sup> FELIPE, Igor. «Pedro Serrano, sobre Lava Jato: Delação premiada é confissão sob tortura psicológica». En: *Forum*, 4 de marzo de 2017. Ver <<http://www.revistaforum.com.br/2016/10/23/pedro-serrano-o-que-parece-estar-ocorrendo-na-america-latina-e-a-substituicao-da-farda-pela-toga/>> (Consultado el 4 de marzo de 2017).

<sup>34</sup> HART, Herbert. «Una mirada inglesa a la teoría del derecho norteamericana: La pesadilla y el noble sueño». En: Pompeu CASANOVAS y José Juan MORESO (editores). *El ámbito de lo jurídico. Lecturas de pensamiento jurídico contemporáneo*. Barcelona: Grijalbo, 1994, pp. 329-336.

## 2.4. Las cuestiones políticas no justiciables

El modelo del *impeachment* en el Brasil presenta un difícil equilibrio en la conflictiva relación entre el derecho y la política, por cuanto, el Supremo Tribunal Federal, por un lado, ejerce sus potestades de control constitucional para delimitar o adaptar las reglas básicas del proceso parlamentario del juicio político contra la presidenta Rousseff; y, por otro lado, se abstiene de entrar en cuestiones de mérito del proceso en sí, rechazando los recursos que impugnan las actuaciones parlamentarias que cuestionaban el debido proceso.

No obstante,

«[...] la judicialización de las llamadas *political questions* es una tarea que le corresponde decidir al Tribunal Constitucional y no al Congreso, en cuanto a su alcance o densidad de control judicial, a través del desarrollo de los clásicos principios y las nuevas técnicas de interpretación constitucional, con lo cual se evita que frente al abuso parlamentario o del gobierno, se instale el abuso judicial»<sup>35</sup>.

En este entendido, el Supremo Tribunal Federal (STF) ha ejercido sus competencias de control constitucional, conforme a un criterio de autoridad al definir unilateralmente su competencia –*Kompetenz-kompetenz*–. Sin embargo, no ha logrado construir y menos consolidar una doctrina jurisprudencial sobre el *impeachment*; habida cuenta de que:

«la Presidenta no habría cometido, en su actual mandato, ninguna conducta típica (encuadrada como delito de responsabilidad), requisito indispensable para la instauración del proceso de impedimento»<sup>36</sup>.

En consecuencia, el STF ha abdicado de controlar jurídicamente si en la acusación por «delitos de responsabilidad», existe la necesidad de acreditar una modalidad culposa de la Presidenta; si era responsable mediatamente por las infracciones de sus subordinados; si el estado de necesidad se aplicaba a los delitos de responsabilidad, cuando media un peligro mayor para la sanidad de las cuentas públicas, sobretodo, si se procuraba atender los programas sociales, derivados de los mandatos expresos de la Constitución, o; si la reprobación de las cuentas por el Tribunal de Cuentas de la Unión era argumento suficiente para configurar el «delito de responsabilidad»<sup>37</sup>.

Es inevitable que, dada la complejidad de la tarea del Supremo Tribunal Federal, no pueda ser entendido a cabalidad, únicamente, a partir de las atribuciones conferidas normativamente por la Constitución y el régimen legal que lo regula; incluso el neopositivismo constitucional, asentado exclusivamente en la jurisprudencia, es insuficiente para comprender su rol en el proceso histórico, social y político del juicio político a la Presidenta de la República. Por ese motivo, el Supremo Tribunal Federal no puede ser entendido sólo como un órgano jurisdiccional, sino también como un órgano constitucional y político<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> LANDA, César. «Justicia Constitucional y *Political Questions*». En: *Pensamiento Constitucional* Año VII, N.º 7. Lima: PUCP, 2000, pp. 138-139.

<sup>36</sup> FIGUEROA, Marcelo. «Notas sobre las *pedaladas fiscales*, los escándalos de corrupción en Brasil y la judicialización del proceso de *impeachment* de la Presidenta de la República en el Supremo Tribunal Federal», *op. cit.*, p. 9.

<sup>37</sup> PRADO, Geraldo - TAVARES, Juares. *Juicio Político: El caso Brasileño y otros ensayos...*, *op. cit.*, pp. 44-75.

<sup>38</sup> HÄBERLE, Peter. «El Tribunal Constitucional como poder político». En HESSE, Konrad y HÄBERLE, Peter. *Estudios sobre la jurisdicción constitucional*. México: editorial Porrúa. 2005, pp. 91-123.

La naturaleza política del Supremo Tribunal Federal a la que se alude, no es en el sentido tradicional del término, como puede ser el de «hacer política»; sino el de «hacer derecho»; más aún, si su legitimidad parte de su reconocimiento —en última instancia— como vocero del poder constituyente, en la medida que es el intérprete supremo de la Constitución. Pero, esta concepción, a su vez, se encuentra determinada tanto por sus decisiones —que pueden tener efectos políticos— como por la posibilidad de someter a control constitucional las denominadas cuestiones políticas (*political questions*)<sup>39</sup>.

Y es aquí donde el STF, por un lado, ejerció un control judicial frente al Parlamento —al conceder una medida cautelar para suspender los efectos de la decisión del presidente de la Cámara de Diputados de regular personalmente algunos aspectos del proceso del *impeachment*, y establecer las reglas básicas del debido proceso legal en el juicio político, complementando los establecidos por la Constitución y la Ley N.º 1.079 del 10 de abril de 1950— y, por otro lado, posteriormente, al ejercer un control judicial débil o deferente a favor del Parlamento, porque renunció a ingresar a examinar, incluso con un escrutinio débil, las denuncias contra los actos parlamentarios del *impeachment* contra la presidenta Rousseff.

En este contexto, siguiendo las tesis del constitucionalismo popular de Tushnet, se podría señalar que en los dos supuestos de control judicial fuerte y débil, el Supremo Tribunal Federal lo realizó sobre la base de un constitucionalismo elitista; esto es que, unilateralmente, delimitó su ámbito de competencia, como supremo y último intérprete de la Constitución, dejando al Parlamento a merced de sus decisiones, antes que promover un diálogo con el Parlamento, sobre el contenido y los alcances del *impeachment*, dada su naturaleza esencialmente política<sup>40</sup>.

Si bien la tensión entre política y Derecho es un conflicto universal y permanente, es posible afirmar que el rol jurídico-político del Supremo Tribunal Federal cobra mayor relevancia cuando acuden a esta instancia causas importantes como el *impeachment*, debido al bajo consenso político entre el gobierno y la oposición para resolverlas en sede política. Así se genera una alta presión en la esfera de decisión judicial por parte de los poderes públicos, pero también de los poderes privados y mediáticos.

En tal sentido, se debe tener en cuenta que en países con una tradición desintegrada como en el Brasil, donde la realidad política entre el gobierno y la oposición es conflictiva, el Supremo Tribunal Federal que debe resolver en forma jurídica conflictos de contenido político, no puede hacerse la ilusión de estar situado, ante la opinión pública, por encima de las contiendas que él mismo ha de juzgar. Por el contrario, al estar inmerso en ellas, en su rol de tribunal imparcial, puede dar lugar a consensos conjugando la *ratio* de la Constitución y la *emotio* de la opinión pública, para resolver el *impeachment*, antes que quedar como un legitimador de un «golpe blando»<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> LANDA, César. «Justicia Constitucional y *Political Questions*»..., *op. cit.*, pp. 111-116; asimismo, SHAPIRO, Martin. *Law and Politics and the Supreme Court*. London: Press of Glencoe – MacMillan, 1964, pp. 50 ss.

<sup>40</sup> TUSHNET, Mark. *Constitutionalismo y Judicial Review*. Estudio Preliminar de C. Landa. Lima: Palestra, 2013, pp. 103-111; asimismo, NIEMBRO, Roberto. «Una mirada al constitucionalismo popular. En *Isonomía*. No. 38, abril 2013, pp. 191-224. Ver: <[http://www.isonomia.itam.mx/Nueva%20carpeta/Isono\\_38\\_7.pdf](http://www.isonomia.itam.mx/Nueva%20carpeta/Isono_38_7.pdf)> (Consultado el 7 de marzo de 2017).

<sup>41</sup> DUEDELA, MARÍA JULIETA. «Consecuencias e implicancias detrás del *impeachment* en Brasil». En: *VIII Congreso de Relaciones Internacionales...*, *op. cit.*, p. 5.

### III. CONCLUSIÓN

En el actual proceso democrático latinoamericano han cesado los antiguos golpes de Estado militares o civiles con el apoyo de las fuerzas armadas, para dar paso a «golpes blandos», donde los Parlamentos mediante juicios políticos o *impeachment* destituyen a presidentes electos por el sufragio popular, como expresión de la lucha contra la corrupción, como ocurrió en los casos de los ex presidentes Collor de Mello del Brasil (1992), Carlos Andrés Pérez de Venezuela (1996) y Alberto Fujimori del Perú (2000).

Sin embargo, en la última década se viene gestando un populismo parlamentario autoritario en la región, sostenido por las élites de los poderes económicos y mediáticos, en algunos casos con la anuencia de un sector de la voluntad popular, como ocurrió con las destituciones de los ex presidentes Zelaya en Honduras (2009), Lugo en Paraguay (2012) y Rousseff en Brasil (2016).

Por eso, es necesario que los Parlamentos construyan, legítimamente, un espacio propio de competencias sancionadoras, como árbitros del conflicto entre el derecho y la política, no dentro del clásico modelo de división de poderes, sino dentro del modelo de control y balance de poderes (*check and balances*). Pero, no exento de una actuación racional-legal para determinar, mediante el juicio político, la responsabilidad del presidente de la República. Es decir se debe demostrar empíricamente los hechos materia infracción a la Constitución que la ley tipifique, y, no solo en valores o juicios de oportunidad de los actos o conductas de las altas autoridades.

Sin embargo, frente a los excesos propios del juicio político o *impeachment* de los Parlamentos, dada su naturaleza política, es la justicia constitucional la competente para controlar que se cumplan las garantías mínimas de todo proceso, en este caso en sede parlamentaria, como así lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>42</sup>; lo cual requiere del reajuste permanente de las relaciones entre los poderes públicos, tarea que no es pacífica, puesto que pone en tensión las relaciones entre el Derecho y la política<sup>43</sup>.

De allí que, en las sociedades latinoamericanas desintegradas y poco institucionalizadas en diferentes grados, la autocracia que se solapa en el Parlamento, muchas veces se convierte en abanderada demagógica de la democracia y la lucha anti corrupción. Sustituyendo los fundamentos de la democracia representativa, por las prácticas transitoriamente eficaces del orden económico y la paz social conquistadas o, incluso, por la democracia plebiscitaria, que se expresan en las medidas de control parlamentarias entendidas en sentido estricto (esto es solo como sanción) y no buscar en última instancia una responsabilidad política difusa basada en la voluntad popular en las urnas.

Por tales razones:

«[...] establecer una marcada línea divisoria entre lo democrático y lo autoritario puede hacer perder de vista que las fronteras de estos regímenes muchas veces se superponen»<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001; *Caso Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador*. Sentencia de 23 de agosto de 2013; *Caso Tribunal Constitucional (Campa Campos y otros), vs. Ecuador*. Sentencia de 28 de agosto de 2013; asimismo, se puede revisar *Caso Barreto Leiva vs. Venezuela*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009.

<sup>43</sup> BACHOF, Otto. *El juez constitucional entre derecho y política*. Madrid: Civitas, 1987, pp. 125 ss.

<sup>44</sup> LANDA, César. *Apuntes para una teoría democrática moderna en América Latina*. Lima: PUCP, 1990, p. 126.

Y ello puede suceder, sobre todo, en una era global de populismo si desde los propios poderes del Estado se levantan voces en contra de las instituciones de la democracia representativa, ya que lo hacen bajo la consigna de la democracia radical utilizando todos los institutos del control parlamentario, entendidos como sanción, en contra del Poder Ejecutivo. Este es el caso del Brasil en el que la oposición parlamentaria la utilizó para derribar al gobierno del Partido de los Trabajadores, contando con la legitimación del Supremo Tribunal Federal.

Pero, también, la democracia radical se ha empoderada en el Poder Ejecutivo actuando en contra de la Asamblea Legislativa fuertemente como en el caso de Venezuela, y, en menor intensidad en Bolivia, Ecuador o Nicaragua, con la finalidad de acallar a la oposición parlamentaria. Por eso, en etapas de crisis sociales y cambios políticos es necesario:

«[...] tomar conciencia de las concepciones falsas de la democracia, en la actualidad, ampliamente utilizadas como pantalla engañosa para enmascarar transformaciones constitucionales, que son democráticas solamente en el sentido de la falsa amistad con la democracia»<sup>45</sup>.

En consecuencia, el legítimo instituto del *impeachment* en América Latina no puede ser analizado desde una perspectiva dogmática o neutral frente a la democracia, sino desde una perspectiva de defensa y desarrollo del control y balance entre el gobierno y la oposición. Para ello, la legitimidad democrática se convierte en el concepto clave, por cuanto permite entender el papel del control parlamentario y del control que sobre este debe ejercer la jurisdicción constitucional, dentro del régimen político del presidencialismo latinoamericano.

---

<sup>45</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. *La crucifixión y la democracia*. Barcelona: Ariel, 1996, p. 114.

**BIBLIOGRAFÍA REFERENCIAL**

- CAIRO ROLDÁN, Omar  
2013 «El juicio político en la Constitución peruana». En: Revista *Pensamiento Constitucional*, N.º 18, 2013, Escuela de Posgrado, Maestría en Derecho Constitucional, Fondo Editorial – Pontificia Universidad Católica del Perú.
- CAMPOS, Milagros  
2014 *Relaciones ejecutivo-parlamento: Grupos Parlamentarios y mecanismos de control en el Poder Ejecutivo*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- DELGADO-GUEMBES, César  
2012 *Manual del Parlamento. Introducción al estudio del Congreso peruano*. Editado por Oficialía Mayor del Congreso de la República y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- DELGADO-GUEMBES, César  
2009 «El derecho parlamentario. Fundamento, concepto, características», en: *Derecho Parlamentario*, Ed. Instituto de Gobierno de la Universidad San Martín de Porres, (pp. 307-349).
- DELGADO-GUEMBES, César  
2007 *Prerrogativas parlamentarias. Aplicación y límites en un caso de antejuicio político*. Ed. Grijley.
- DÍAZ MUÑOZ, Oscar  
1997 *La moción de censura en el Perú*. Lima: Ara Editores.
- LANDA ARROYO, César  
1996 «El control parlamentario en la Constitución de 1993: balance y perspectivas». *Pensamiento Constitucional*, 10 (10), [91]-144.
- PANIAGUA CORAZAO, V.  
1992 «Las relaciones Legislativo-Ejecutivo», *Ius et Praxis*, N.º 19-20, revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima.
- PANIAGUA CORAZAO, V.  
1995 «La Constitución peruana de 1993», en: *Dereito. Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. IV, N.º 2.
- PLANAS, Pedro  
1997 *Derecho parlamentario*. Lima: Ediciones Forenses.
- ROBINSON, Patricia  
2012 *Manual del control parlamentario*. Editado por Oficialía Mayor del Congreso de la República y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

VALEGA GARCÍA, César

1994 «La responsabilidad política del gobierno», en: *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Editorial Comisión Andina de Juristas.





# LOS 10 MANDAMIENTOS DEL PRINCIPIO DE LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

**WALTER ROBLES ROSALES<sup>1</sup>**  
Abogado y catedrático



## SUMARIO

**Introducción.- I. Planteamiento del problema.- II. Objetivos.- III. Marco teórico: El principio de la Supremacía Constitucional (PSP).- El carácter fundamental de la Constitución.- La Supremacía Material y la Supremacía Formal de la Constitución.- Los contenidos jurídicos de la Constitución que la consagran como ley suprema.- El principio de la Supremacía Constitucional y la inviolabilidad de la Constitución.- IV. El decálogo constitucional: Los Diez Mandamientos o fundamentos del principio de la Supremacía Constitucional: Primer Mandamiento: 1. Por su origen: Teoría del Poder Constituyente y Poder Constituido.- Segundo Mandamiento: 2. La Constitución proviene de un órgano especial y exclusiva.- Tercer Mandamiento: 3. La Constitución: fuente de fuentes.- Cuarto Mandamiento: 4. Es fundante, porque crea el orden jurídico y estatal.- Quinto Mandamiento: 5. La «constitucionalización» del ordenamiento jurídico.- Sexto Mandamiento: 6. La Constitución como fuerza vinculante.- Séptimo Mandamiento: 7. Principio de la jerarquía normativa: Limita, encuadra y orienta los actos, la conducta y gestión de los gobernantes y gobernados.- Octavo Mandamiento: 8. Legaliza y legitima el sistema político, y por tanto, garantiza el equilibrio en el ejercicio del poder político.- Noveno Mandamiento: 9. Protege y desarrolla las normas de derechos fundamentales.- Décimo Mandamiento: 10. El control constitucional de la ley.- V. La Supremacía Constitucional en la gobernabilidad democrática.- VI. Conclusiones. - Bibliografía.**

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho. Profesor principal de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Federico Villarreal. Profesor en el módulo de Derecho Constitucional I, II y III en la Escuela de Posgrado de la Universidad Nacional Federico Villarreal y de otras universidades. Especializado en Derecho Constitucional y Gerencia Política. Par Acreditador del Instituto Internacional de Acreditación de Derecho, A.C. (IIDEA). Coordinador general de la Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Derecho de América Latina (AFEIDAL-UDUAL).

## INTRODUCCIÓN

El principio de la Supremacía Constitucional es una de los principios de cardinal importancia porque fundamenta el Estado de derecho y hace posible la gobernabilidad democrática y la paz de los pueblos. Gracias a este principio se puede explicar de manera didáctica su cualidad de *Magna Carta* generadora de instituciones y leyes ordinarias, que legitiman y revisten de legalidad las decisiones y actos de gobernantes y gobernados, los derechos fundamentales y, por tanto, el ordenamiento jurídico-político, la convivencia armónica de los pueblos y el bien común. En este trabajo se trata de puntualizar todos aquellos principios y procedimientos que configuran el principio de la Supremacía Constitucional, presentándolo a manera de decálogo que denomino los Diez Mandamientos.

### I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Una primera pregunta: ¿qué razones motivaron codificar la ley procesal constitucional? Es decir, cuáles fueron los motivos que indujeron a un grupo de importantes estudiosos del derecho a hacer un Código Procesal Constitucional que forme parte del bloque constitucional. Las respuestas son dos: primera, precisar **objetivos** como el de sistematizar una legislación dispersa y el de modernizar la terminología y conceptos teniendo en cuenta la doctrina y la jurisprudencia de estos últimos 30 años; segunda, establecer los **finés** como el de asegurar la tutela de los derechos constitucionales y de la *supremacía jerárquica* de la Constitución utilizando los instrumentos procesales más idóneos para asegurarles viabilidad y eficacia. En otras palabras:

«la posibilidad más cercana que tiene una sociedad de transitar del Estado de Derecho al Estado Constitucional de Derecho. Si un enunciado normativo contenido en este Código, tenga la certeza que el ideal de sus autores ha sido la vigencia de los derechos y valores que sostienen la Constitución, es el método más seguro para transitar a una sociedad justa, igualitaria y solidaria» (García Belaunde y otros. Estudio introductorio, 2004, p. 31).

Los autores del Código, conociendo la problemática judicial peruana con sus anquilosados vicios burocráticos, concentradores y pasos cansinos, decidieron codificar la ley para que las llamadas «acciones de garantías» se conviertan en procesos constitucionales como una verdadera tutela de urgencia, ágiles, inmediatas de los derechos ciudadanos y políticos, es decir, de los derechos fundamentales y salvaguarde el principio de Supremacía Constitucional de la Carta Política.

Entonces, fue necesario elaborar un Código Procesal Constitucional como una herramienta jurídica para y garantizar la fuerza y eficacia de las decisiones de la jurisdicción constitucional, y básicamente de un Tribunal Constitucional en su rol de supremo intérprete de la Constitución y depuradora del ordenamiento jurídico, y en consecuencia, preservar la primacía constitucional.

### II. OBJETIVOS

1. Precisar puntualmente los fundamentos que sustentan el principio de la Supremacía Constitucional.

2. Que los ciudadanos, gobernantes y gobernados, adquieran plena conciencia de la especial importancia del principio de la Supremacía Constitucional a fin de prever situaciones problemáticas que violenten el Estado de derecho.

### III. MARCO TEÓRICO

#### El principio de Supremacía Constitucional (PSC)

Este principio cardinal está recogido en sus dos vertientes: objetiva, conforme a la cual la Constitución preside el ordenamiento jurídico (C., 1993, art. 51°); y subjetiva, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos o de la colectividad en general (C., 1993, art. 45) puede vulnerarla válidamente, sino más bien defenderla (C., 1993, art. 38). Todos esos fundamentos lo postulo en lo que llamo los **Diez Mandamientos** que sustentan este invaluable principio gracias al cual se crea y se fundamenta el Estado de derecho.

El PSC está vinculado al sistema político que el Tribunal Constitucional peruano, en la interpretación del artículo 43°, 3° y Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993, denomina «*Estado Social y Democrático de Derecho*» como un modelo de Estado que, sin negar los valores del Estado liberal, los incorpora y plantea como objetivo de protección y promoción de los derechos sociales, económicos y políticos en una sociedad en vías de desarrollo, donde la cuestión social es un tema de ineludible e impostergable resolución porque compromete los derechos humanos.

Tengo serias observaciones sobre la denominación *Estado Social y Democrático de Derecho* que el TC peruano plantea toda vez que esta nomenclatura obedece a sociedades políticas como las europeas, plenamente desarrolladas como Alemania, Francia, España, entre otras, las cuales han transitado por procesos históricos, económicos y sociales muy diferentes a la de los pueblos en vías de desarrollo como los de América Latina, y particularmente el Perú, y que, por tanto, hacen muy bien en incluir de manera clara y taxativa el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho en sus respectivas constituciones, como un modelo superior a las fases del Estado Liberal de Derecho (siglo XIX), Estado Social de Derecho (mediados del siglo XX) y Estado Constitucional de Derecho (fines del siglo XX). Sin embargo, las enormes diferencias, expresadas en los nuevos derechos y los poderes fácticos que caracterizan a las sociedades latinoamericanas, incluida el Perú, que no lograron construir un inicial Estado Liberal de Derecho, correspondan a otro modelo de Estado, cuyo análisis no es pertinente en este trabajo, pero que desde ya advierto mis observaciones en aras de la coherencia doctrinaria (Robles, 2016, pp. 137-176).

Sin duda, el PSC sólo es válido en un régimen político cuya Constitución consagra los derechos fundamentales de la persona, los instrumentos jurídicos de su protección y defensa, un sistema de control constitucional de las leyes, la separación y autonomía de poderes y los mecanismos de participación ciudadana. (STC. Exp. 2939-2004-AA/TC del 13.01.05; STC. Exp. 5854-2005.PA/TC del 08.11.05; STC. Exp. 00006-2008-AI/TC del 11.06.08).

Sólo en esas condiciones es factible que la Constitución ocupe la cúspide del orden jurídico, revista el carácter de ley suprema, ley de leyes, alrededor del cual graviten como los astros en torno del sol, en una elocuente expresión de Esteban Echevarría. Asimismo, el profesor Segundo Linares Quintana está de acuerdo con Charles Eisenmann cuando éste enfatiza que la Constitución constituye el grado supremo, la fuente, el principio: En la esfera del derecho interno,

no hay nada por encima de los principios y reglas constitucionales, nada que le sea superior, porque las normas constitucionales son soberanas en el orden interno, y no están ni pueden estar limitadas por leyes infraconstitucionales (1981, p. 183).

Por eso, el profesor García Belaunde nos dice que la Supremacía Constitucional

«(...) significa que ella es i) fuente de todo el ordenamiento jurídico, ii) referente obligado para todo tipo de interpretación, iii) la máxima jerarquía, contra la cual no puede atentar el resto del ordenamiento jurídico, siempre subordinado, y en situación descendente, de más a menos, en escalones» (2003, p. 61).

En esta línea de reflexión, el politólogo Maurice Duverger nos afirma que:

«La supremacía de la Constitución escrita es, en el hecho el instrumento jurídico de la limitación de los gobernantes. Ella significa, en efecto, que todos deben obedecer a sus disposiciones sin poderlas modificarlas». (1970, p. 56).

Alexander Hamilton, uno de los principales forjadores del constitucionalismo norteamericano, lo recuerda en el sentido de que:

«(...) ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto equivaldría a afirmar que el mandatario es superior al mandante, que el servidor es más que su amo, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo y que los hombres que obran en virtud de determinados poderes pueden hacer no sólo lo que éstos no permiten, sino incluso lo que prohíben». (2014, p. 332).

Y para que no quepa duda alguna, reitera que la Constitución:

«Deberá ser la piedra de toque para la interpretación de las leyes y que siempre que exista una contradicción evidente, las leyes debe ceder ante ella». (2014, p. 344).

La primacía constitucional es de tal envergadura que el sistema y régimen político está definida y supeditada a la normativa de la Carta Magna, de tal manera que el profesor Peter Häberle nos dice:

«Las teorías del Estado y de la sociedad tienen que comenzar la discusión *junto a* la comprensión de la Constitución, no *más allá* o 'por encima' de ella» (2017, p. 23. Las cursivas son del autor citado).

### **El carácter fundamental de la Constitución**

La doctrina explica el concepto de Constitución como sinónimo de ley fundamental sobre la base de antecedentes como el de la Constitución de Cádiz de 1812, donde las expresiones de «ley fundamental» y «leyes fundamentales» le dan un contenido análogo al de «Constitución»; lo mismo sucede con los primeros tratados de derecho constitucional español. A este respecto el profesor Sánchez Agesta cita a *Salas*, autor de «Lecciones de Derecho Público Constitucional», quien sostiene que:

«Las leyes constitucionales se llaman también fundamentales, porque son el apoyo, el cimiento, el fundamento del edificio social, que sin ellas no puede existir firme por largo tiempo» (1974, pp. 359-360).

Ese es el carácter específico que define la norma constitucional como fundamental. Y es fundamental la Constitución en la medida que no falsea un orden social y político convirtiéndose en una «apariencia constitucional» o «constitución de papel», o «constitución nominal» carente de eficacia real, sin raíz histórica, divorciada de los valores esenciales del orden. Este falseamiento al que se refiere el profesor Sánchez Agesta, se manifiesta en un orden real y fáctico y en un orden formal y aparential.

En este sentido, la Constitución debe cumplir exigencias, como las siguientes:

Primero, desde un ángulo **sociológico**, debe tener una conexión inmediata con los factores reales de poder; debe articular valores, principios y procedimiento, que sostienen a las instituciones políticas de ese contexto histórico social. Porque:

«En la medida en que el orden constitucional entraña verdaderamente la supremacía de unos valores y es capaz de encuadrar y fijar en orden las voluntades y las instituciones menores que los soportan, es verdadero orden fundamental, con eficacia fundamentadora, porque corresponde a fuerza reales y es expresión exacta de las bases en que reposa el orden social. La Constitución se impone de sí misma y amolda a su espíritu o anula aquellos elementos que se opongan a su sentido y finalidad. El carácter fundamental de la Constitución expresa un hecho histórico que de sí mismo se realiza» (Sánchez Agesta, 1974, p.161).

Segundo, desde un **ángulo político**, alude a los elementos en que el orden se articula, es decir, la Constitución debe contener un mínimo de elementos para que el orden pueda existir. Esos elementos constituyen «la estructura esencial del orden» que comprende el poder y el fin. Ahora bien, el fin está más allá del orden como la fuente que deriva y la energía que lo soporta, y que el profesor Sánchez Agesta lo relaciona con el comentario que San Agustín hace de Aristóteles, de acuerdo con la doctrina escolástica de las causas: el poder es la causa eficiente; y el fin, la causa final.

Y tercero, una **significación jurídica**, referido al sentido de cimiento o fundamento. Entonces, la Constitución es la base en que descansa el edificio del ordenamiento jurídico. Ella es la premisa mayor del cual las leyes derivan sus conclusiones. La Constitución es la fuente, y las leyes, el agua que discurre por el cauce; aquella el tronco, y éstas, las ramas y las hojas que viven de su savia, nos afirma el profesor Sánchez Agesta (1974, p. 363).

Esta función de determinar y fundamentar todo el ordenamiento jurídico unificado se realiza a través de una doble vía: primera, instituyendo los órganos de gobierno y sanción del Derecho, dándole unidad de ordenamiento jurídico a través de una **serie jerárquica de competencias**, donde un órgano inferior está sujeto y determinado por un órgano superior que ejerce una competencia de rango superior; y segunda, **determinando su contenido a través de su fin**, expresado en los principios rectores y teleológicos en que descansa el orden constitucional. De esta manera se nutre de contenidos a las instituciones sociales y políticas de un contexto. A la jerarquía formal se integra una jerarquía material de fines y valores que definen un ordenamiento jurídico.

El carácter de fundamentalidad, en un sentido amplio, debe entenderse en la lógica de que la comunidad, para lograr un orden que debe crearse, conservarse e impulsar su desarrollo, requiere de un plan orientador de contenido jurídico y axiológico, sea en atención a su propia naturaleza

como de su propia realidad histórica. Vale decir, ese orden natural requiere un orden jurídico que debe ser formulado y declarado vinculante, como muy bien nos dice Konrad Hesse:

«La Constitución es el orden *jurídico fundamental de la Comunidad*. La Constitución fija los principios rectores con arreglo a los cuales se debe formar la unidad política y se deben asumir las tareas del Estado. Contiene los procedimientos para resolver los conflictos en el interior de la Comunidad. (...). En todo ello es la Constitución el plan estructural básico, orientado a determinados principios de sentido para la conformación jurídica de una Comunidad» (2011, pp. 43-44, las palabras curvas pertenecen al autor citado).

Entonces, la Constitución es ley fundamental no sólo cuando atribuye a los poderes del Estado competencias y funciones, todas ellas relacionadas, sino además cuando contiene derechos fundamentales y las debidas garantías para su efectividad y eficiencia, y como bien dice el profesor de Derecho Público, Rupert Scholz, que es importante observar:

«(...) los aspectos sociopolíticos y democráticos, la prioridad reside ante todo maximizar la integración sociopolítica y democrática, así como en lograr avances en materia identitaria; en particular cuando por razones históricas o étnicas, la nación se encuentra dividida en grupos o colectivos civiles diferentes» (2011, p. 27).

De esta manera el Derecho Constitucional tiene la naturaleza de un Derecho de rango superior, que se expresa en una serie de efectos característicos que lo revisten de legalidad y legitimidad, como el que anota *Sánchez Agesta* (1974, pp. 365-366):

- 1°. Cuando la Constitución es derecho escrito dándole el carácter solemne y protocolar de su promulgación y un estilo de las fórmulas y expresiones gramaticales que acusan el valor básico de los principios proclamados.
- 2°. Expresa los valores vinculantes de una comunidad con los órganos de poder y fuerzas efectivas del orden social integrado.
- 3°. Siendo la Constitución la «estructura esencial del orden» es rígida, salvaguardando los principios y valores supremos del orden social y democrático.
- 4°. A la defensa judicial de la Constitución de aquellos actos y normas que contradicen los fundamentos constitucionales se le denomina «enjuiciamiento de la constitucionalidad del orden jurídico ordinario, que la ley confía a un juez ordinario o a un Tribunal Supremo como en los EE. UU., o como también al juez ordinario o constitucionalidad del orden jurídico ordinario, que la ley confía a un a un juez ordinario o a un Tribunal especial de carácter constitucional, como en Alemania, España, Italia y Perú.

### **La Supremacía Material y la Supremacía Formal de la Constitución**

George Burdeau nos dice que la supremacía de la Constitución puede ser enfocada desde dos ángulos: la Supremacía Material y la Supremacía Formal (1981, pp. 103-106). La primera se relaciona con el contenido de la Constitución; la segunda con la escala de las normas, en la cual la Constitución ocupa la cúspide.

Se denomina **Supremacía Material** cuando la Constitución organiza y establece las competencias de los órganos del poder público, los cuales no pueden delegar su ejercicio a otro y, por lo tanto, asegura para todas las personas un refuerzo de la legalidad, siendo nulos todos los actos

que emanen de los gobernantes así como nulas todas las leyes contrarias a la Constitución, consecuentemente desprovistas de valor jurídico. Linares Quintana nos precisa que:

La **Supremacía Formal** de la Constitución se deriva de su carácter de rigidez, toda vez que es fruto de la voluntad suprema, extraordinaria y directa del poder constituyente, el cual expresa esa voluntad mediante procedimientos especiales que difieren a los de la ley ordinaria, es decir, la modificación de sus normas exigen procedimientos especiales. A este respecto, Linares Quintana coincide con Xifra Heras y ratifica el planteamiento de *Burdeau* con el argumento de que

«La supremacía formal refuerza la supremacía material de la Constitución al dotarla fundamentalmente de garantías procesales. Son consecuencias de la supremacía formal: a) la rigidez constitucional; b) el establecimiento de un proceso legislativo al que deben ajustarse los órganos competentes para dictar las leyes; c) la promulgación solemne de la Constitución y el estilo peculiar de las fórmulas y expresiones gramaticales que acusan el valor básico de los principios proclamados» (1981, p. 489).

### Los contenidos jurídicos de la Constitución que la consagran como ley suprema

Biscaretti di Ruffia (2000, pp. 499-450) precisa tres contenidos claramente diversos que consagran a la Constitución como ley fundamental, estas son:

1. Puede definirse como sustancial, cuando el conjunto de sus normas escritas o no escritas establecen la estructura del Estado.
2. Puede definirse como formal, dándole el carácter de rigidez cuando sus normas escritas son expedidas por órganos especialmente constituidos (asambleas constituyentes), o bien por los órganos legislativos ordinarios que modifican las normas constitucionales mediante procedimientos más elaborados o llamados procedimientos dificultados. Y son flexibles, cuando las normas constitucionales sustanciales, no codificadas, son modificables por el órgano legislativo ordinario.
3. La Constitución, con C mayúscula, en sentido documental, acentuando el hecho de que la expresión Constitución se identifica con el documento específico que contiene las disposiciones sustanciales más esenciales. Estos documentos son las Cartas del siglo pasado, las cuales eran una asamblea, formalizándose como un pacto entre el rey y el pueblo; o en todo caso confirmadas por un referéndum. El ejemplo más evidente es el de la *Carta Magna* (1215), el *Fundamental Orders of Connecticut* (1639), *Agreement of de People* (1647), el *Instrument of Government* (1654); éste último documento considerado por *Loewenstein* como la primera Constitución escrita válida del Estado moderno, salvo que se quiera reconocer la prioridad a la *Regeringsfom* de Suecia (1634), que estableció los principios de gobierno en caso de imposibilidad o ausencia en el extranjero del rey (1982, p.158); el *Bill of Rights* (1688), *Act of Settlement* (1701), la *Constitución de Cádiz* (1812), el *Estatuto italiano* (1848), la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (1789), todos los cuales fueron aprobados en actos solemnes y en sentido documental.

### El principio de la Supremacía Constitucional y la inviolabilidad de la Constitución

El PSC se deriva de la teoría del Poder Constituyente, que por ser un órgano único, exclusivo y especial, eleva a la Constitución a la cúspide de la llamada «pirámide» kelseniana, que la

convierte en inaccesible a las pretensiones de inviolabilidad, y, por tanto, le da el carácter de fundamentalidad y de legitimidad en el ordenamiento jurídico. Sólo el pueblo tiene plena potestad para cambiarla, sustituirla o modificarla.

Está en lo cierto cuando el profesor mexicano Ignacio Burgoa relaciona el Poder Constituyente con el PSC, la Jerarquía de las Normas y la Inviolabilidad de la Constitución, llegándonos a expresar:

«La inviolabilidad de la Constitución denota un concepto que se vincula estrechamente a los de poder constituyente, supremacía, fundamentalidad y legitimidad de tal ordenamiento jurídico-positivo. Se afirma que la Constitución es «inviolable» porque sólo puede ser quebrantada, desconocida o reemplazada mediante el ejercicio de dicho poder, cuyo titular es el pueblo, toda vez que no es sino el aspecto teleológico de su soberanía. «Inviolabilidad», por ende significa imposibilidad jurídica de que la Constitución sea desconocida, cambiada o sustituida por fuerzas que no emanen del poder constituyente o por grupos de personas que no expresen la voluntad mayoritaria del pueblo. Esta imposibilidad se basa en la fundamentalidad y la supremacía del ordenamiento constitucional, ya que el supuesto contrario equivaldría a admitir que las decisiones fundamentales que preconiza la Constitución y su hegemonía normativa estuviesen supeditadas a tales grupos o personas, circunstancias que, además de contrariar el principio de soberanía nacional, manifestaría un craso absurdo en el ámbito del derecho» (1973, p. 446).

#### IV. EL DECÁLOGO CONSTITUCIONAL: LOS DIEZ MANDAMIENTOS O FUNDAMENTOS DEL PRINCIPIO DE LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

Los fundamentos de la Supremacía de la Constitución a manera de Decálogo Constitucional, son:

##### PRIMER MANDAMIENTO

###### 1. Por su origen: Teoría del Poder Constituyente y Poder Constituido

Es decir, la Constitución rígida es elaborada, debatida y promulgada por el Poder Constituyente, cuyo titular es el Pueblo o la Nación que tiene la energía y potestad de darse una Constitución gracias a su libre voluntad, que en un *acto constituyente* decide o acuerda darse a sí mismo, y ante sí mismo, un documento que exprese la forma de convivencia política reconociendo valores, tradiciones, costumbres, etc. Sieyes afirmaría: «**La Constitución no es obra del poder constituido, sino del poder constituyente**». (2003, p. 143). Poder Constituyente que no está condicionado a ninguna legislación positiva, es pre-jurídico, supremo, libre, ilimitado, autónomo, extraordinario y temporal. A esta cualidad fundante, que radica en el pueblo como titular del mismo, se le llama Poder Constituyente Originario, y que en sentido negativo, nadie está investido sino sólo él. Pero que, obviamente, tiene que tener en cuenta dos cosas: a) el *valor justicia* o el derecho natural para dar un Derecho Constitucional justo; y b) la *realidad histórico social* (Bidart Campos, G., 2002, p. 443).

Promulgada la Constitución en cuyo contenido se configura el Estado, como Poder Constituido que no debe violentar el Derecho Constitucional positivo. Y si las circunstancias obligan a una reforma, aparece el Poder Constituyente Derivado, que fija límites y procedimientos para llevar a



cabo la enmienda o revisión constitucional. Sus límites están establecidos en lo que se denomina el *núcleo pétreo* o *contenido esencial* que la Constitución señala expresa o tácitamente; y su procedimiento está debidamente establecido, incluso exigiendo una votación calificada, que en el caso peruano regla el artículo 206°.

En efecto, es Sieyes, quien en la línea del pensamiento de *Rousseau*, «estiliza la teoría del contrato» perfeccionándola y elevarla a teoría del Poder Constituyente y Poder Constituido, que el constitucionalismo americano pone en práctica a partir de su Declaración de los Derechos del Hombre, del Estado de Virginia en 1776, que luego, agitaron los actores de la Revolución francesa desde los Estados Generales, inaugurándose el constitucionalismo contemporáneo.

## SEGUNDO MANDAMIENTO

### 2. La Constitución proviene de un órgano especial y exclusivo

La forma histórica organizativa que asume el Poder Constituyente para darse su Constitución se debe a las características que identifican y particularizan a un contexto histórico social, generando un espacio exclusivo para cumplir con el objetivo de discusión y acuerdo que en algunas sociedades políticas fueron la Convención Constitucional o Constituyente (*constitucional convention*), caso de Norteamérica; de Asamblea Nacional Constituyente o Convención Nacional, en Francia; las Cortes que aprobaron la Constitución de Cádiz el 19 de mayo de 1812; Asamblea Constituyente, como siempre fue en el constitucionalismo peruano, pero que Alberto Fujimori desde la presidencia *de facto* convocó a un Congreso Constituyente Democrático para aprobar la Constitución de 1993; Asamblea General Constituyente o Convención Constituyente, en Argentina; Congreso Constituyente en los Estados Unidos Mexicanos; el Congreso General en Colombia que expidió la Constitución de Cúcuta de 1821 reafirmando su independencia y soberanía nacional, o la Asamblea Nacional Constituyente cuyos delegados aprobaron la Constitución de Colombia de 1991 (Younes Moreno, 2016, p. 2).

## TERCER MANDAMIENTO

### 3. La Constitución, fuente de las fuentes

Es la *norma normarum*, norma de producción (García de Enterría, 2001, p. 50), porque de ella se derivan todas las leyes y demás disposiciones que reglan las competencias, funcionamiento, atribuciones de las instituciones y conducta de los ciudadanos que forman parte del Estado. Rubio Llorente, a este respecto, nos dice que «toda Constitución que pueda ser así llamada, es fuente del derecho en el sentido pleno de la expresión, es decir, origen mediato e inmediato de derechos y de obligaciones y no sólo fuente de fuentes» (2012, p. 164).

La Constitución es una fecunda fuente de producción jurídica, es decir, de todo el ordenamiento jurídico de una sociedad política, de ahí que el profesor Biscaretti di Ruffia afirma que la Constitución es «fuente superprimaria» (1987, p.165) porque aquí se prevén los principios y reglas esenciales del Derecho positivo, nacional, así como las normas convencionales internacionales que crean los órganos del Estado y organizaciones supranacionales; además, informa jurisprudencialmente cómo son las resoluciones de los tribunales constitucionales. Por eso se denomina a la Constitución *Magna Carta*, madre de todas las leyes o ley de leyes.

## CUARTO MANDAMIENTO

### 4. Es fundante, porque crea el orden jurídico y estatal

Siendo la Constitución la que engendra todas las leyes que emiten los órganos del Estado, entonces adquiere el carácter de *fundante* de un sistema jurídico-político que habrá de regir imperativamente en el conjunto social y las instituciones que de ahí devienen. Los poderes constituidos como la forma de Estado y de Gobierno, sus rasgos esenciales, sus mecanismos de funcionamiento y las atribuciones de los titulares de los poderes públicos, tendrán que ceñirse a la Constitución que fija los parámetros rectores de su arquitectura.

## QUINTO MANDAMIENTO

### 5. La «constitucionalización» del ordenamiento jurídico

En efecto, el profesor Guastini (2016, p. 277) puntualiza la «constitucionalización» como un fenómeno en el cual el ordenamiento jurídico está «impregnado» por las normas constitucionales; resultado de un largo proceso que viene del siglo XVII, en el cual aparece la Constitución que transforma una relación jurídica entre los detentadores del poder político y el colectivo social, sometido a ese poder, resumido en el artículo 16° de la *Déclaration des droit de l'homme et du citoyen* (1789), que dice: «Una sociedad en la que no se asegure la garantía de los derechos y no se actúe la separación de los poderes, no tiene una constitución».

Con la constitucionalización, todo el funcionamiento del aparato del Estado y la acción de los actores y sus relaciones están condicionados por la Constitución, cuyos principios y valores habrán de mandar y orientar las funciones de las instituciones públicas y privadas. Constitucionalización que exige dos condiciones: a) la existencia de una Constitución rígida o codificada; b) la garantía jurisdiccional de la Constitucional, es decir, que una Constitución esté debidamente garantizada mediante un sistema de control, que puede ser *a posteriori*, por vía de excepción (EE. UU.), control *a priori*, por vía de acción (Francia) o control *a posteriori* por vía de excepción (Alemania, España e Italia).

## SEXTO MANDAMIENTO

### 6. La Constitución como fuerza vinculante

De ser solamente declarativa, retórica, inocua, o como diría Lassalle «un pedazo de papel» (2003, p. 73), ineficaz e improductiva, incapaz de concretar sus principios y valores, es decir, los derechos, libertades y la decisiva participación ciudadana en el quehacer de un Estado de derecho, por carecer de fuerza vinculante que inicialmente el legislador constituyente omitió. Falencia que se corrige de acuerdo con los argumentos precedentes que le reconocen a la Constitución su «superlegalidad formal y material» confiriéndole preeminencia jerárquica sobre todas las demás normas, vale decir, de suficiente fuerza vinculante con los jueces, los ciudadanos, los órganos públicos e instituciones privadas, que el Tribunal Supremo de los EE. UU. (1795) establece expresamente en la Sentencia de 1803 en el asunto *Marbury vs. Madison*, gracias a la decisión del juez *John Marshall* en los términos *the Constitution is superior to any ordinary act of the legislatura* con lo que va a quedar acentuada la vinculación más fuerte del juez a la Constitución (García de Enterría, 2001, pp. 54-55 y 126).

García Pelayo (2000, p. 34-36), al definir la Constitución escrita a fin de hacer visible las leyes fundamentales que diseñan la estructura política de la comunidad, la denomina «Constitución racional normativa», porque «donde existe constitución en sentido normativo cabe hablar de orden y estabilidad política» y que por esa «virtud generadora» puede disolver y reconstruir ese orden, llegando a despersonalizar el Estado y afirmándose la Constitución como soberana en tanto que todos los poderes de mando provienen de ella, o como afirmaría W. Barckhardt es «el punto de Arquímedes de la legalidad estatal». Bien dice Pérez Royo (2014, p. 72) que la finalidad que persigue la Constitución es el de «la construcción jurídica de un orden político». Confirmado estos argumentos, Vladimiro Naranjo nos dice que «la fuerza que se otorga a las disposiciones constitucionales debe ser enfocada desde un doble punto de vista: ella proviene de una parte de su propio contenido, por lo cual se habla de una supremacía material, y en ocasiones del procedimiento a través del cual es elaborada: esto es la supremacía formal» (2000, p. 383).

En este mismo sentido, no debemos soslayar la presencia de la institución anglosajona que nuestro constitucionalismo ha adoptado: el Precedente Vinculante, que deviene de la interpretación de la norma constitucional adquiere la autoridad de cosa juzgada, tal como lo prescribe el art. VII del Código Procesal Constitucional, siempre y cuando formalmente lo exprese, precisando el extremo de su efecto normativo.

He aquí que el Bloque Constitucional, como el Código Procesal Constitucional, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las instrumentos internacionales sobre derechos humanos, las resoluciones de los jueces, etc., juega un rol importante que hace posible la integración coherente y unidad armónica que cimienta y orienta todos los espacios estáticos y dinámicos del sistema jurídico aplicándose a todo lo *largo* de las operaciones básicas del sistema jurídico, y a todo lo *ancho* de tales operaciones que dirigen y limitan la producción, aplicación, interpretación e implementación del Derecho (Londoño Ayala, C.A., 2014, p. 122).

## SÉPTIMO MANDAMIENTO

### 7. Principio de la jerarquía normativa: Limita, encuadra y orienta los actos, la conducta y gestión de los gobernantes y gobernados

De la Supremacía de la Constitución nace el principio de la jerarquía de las normas jurídicas, tal como lo afirma Hans Kelsen, quien basa su planteamiento en dos conceptos de orden jurídico: el de supra-ordenación y el de la subordinación de las normas, cuando afirma que: «La norma que determina la creación de otra, es superior a ésta; la creada de acuerdo con tal regulación, inferior a la primera. El orden jurídico, especialmente aquel cuya personificación constituye el Estado, no es, por tanto, un sistema de normas coordinadas entre sí, que se hallasen, por así decirlo, una al lado de la otra, en un mismo nivel, sino que se trata de una verdadera jerarquía de diferentes niveles. La unidad de esas normas hallase constituida por el hecho de que la creación de la de grado más bajo se encuentra determinada por otra de grado superior, cuya creación es determinada, a su vez, por otra todavía más alta. Lo que constituye la unidad del sistema es precisamente la circunstancia de que tal *regressus* termina en la norma del grado más alto, o básica, que representa la suprema razón de validez de todo el orden jurídico» (1969, p. 146).

Asimismo, el profesor Bidart Campos, en su *Derecho Constitucional Comparado*, nos afirma que «la supremacía constitucional supone gradación jerárquica del orden jerárquico derivado, que se escalona en planos descendentes. Los más altos subordinan a los inferiores, y todo el conjunto se debe subordinar a la Constitución». (1968, p. 77).

Este principio graficado en la jerarquía kelseniana, cuya estructura y orden jurídico se define en función de sus órganos emisores, de su importancia y de su sentido funcional, hace que la Constitución se erige en la norma fundamental, prevalente y suprema, vale decir, principio y fundamento de las normas jurídicas. Porque la norma que crea a otra es superior, cuya unidad está dada por el hecho de que la creación de una norma se encuentra determinada a su vez por otra más alta, y la más alta y suprema es la Constitución. Entonces, se configura la regla de superioridad y, por tanto, el de la subordinación normativa. Surge el respeto a la norma constitucional por parte de las normas inferiores, vale decir, la inviolabilidad de la Constitución y su fuerza vinculante.

Teniendo la Constitución esa fuerza vinculante, tiene la capacidad de plantear límites al poder político, encuadrar las leyes y disposiciones dentro de los parámetros contenidos en ella y orientar todos los actos de las personas naturales y jurídicas, la conducta de gobernante y gobernados, y en donde las políticas de Estado y de gobierno tengan como sustento los principios y valores constitucionales. Y no puede ser de otra manera, porque siendo válida la Constitución puede asignarle validez al ordenamiento jurídico-político.

## OCTAVO MANDAMIENTO

### 8. **Legaliza y legitima el sistema político, y por ende, garantiza el equilibrio en el ejercicio del poder político**

Si una Constitución recoge «los factores reales y efectivos de poder que rigen en el seno una sociedad» como diría Lassalle, entonces no habría una colisión entre norma jurídica y realidad social. La Constitución siendo legítima, tanto por su contenido, por la forma y por su origen, le daría justificación y validez a los actos del gobernante y gobernado, plenamente revestidos de legalidad. No obstante, Kelsen es bastante claro al afirmar que toda norma para que sea válida debe ser no sólo eficaz el total del orden jurídico sino en cuanto estas normas sean creadas constitucionalmente, es decir, las normas son válidas sólo a condición de que el orden jurídico total sea eficaz. Sin embargo, es un error identificar la validez de la norma con su eficacia, porque son dos fenómenos distintos; por ejemplo, una norma derogada por desuso fue válida durante un buen tiempo a pesar de no tener eficacia. Sólo una falta permanente de eficacia puede extinguir su fuerza obligatoria y, por lo tanto, erosionar su legitimidad. De modo que para que la norma sea declarada válida no necesariamente es *conditio sine qua non* que sea eficaz. Así pues, el principio de legitimidad es restringido por el de eficacia, concluye Kelsen (1969, pp. 140-141).

Entonces, la institucionalidad del poder político o el «acto del príncipe», para que no se convierta en arbitrario y abusivo, expresado en autocracias y dictaduras, tiene que ordenar, cimentar, aplicar la normatividad ciñéndose a los principios de legalidad y legitimidad constitucional y legal.

## NOVENO MANDAMIENTO

### 9. **Protege y desarrolla las normas de derechos fundamentales**

Los derechos humanos positivados en la Constitución se denominan derechos fundamentales. O como acertadamente nos dice R.Alexy (2003, p.26): «los derechos fundamentales son en su esencia derechos humanos transformados en derecho constitucional positivo», los cuales se encuentran,

igualmente, expresados en Tratados, Declaraciones, entre otros instrumentos supranacionales que forman parte de nuestro constitucionalismo, e incluso de aplicación inmediata y directa (Robles, 2013, p. 42).

Y los derechos fundamentales son normas, y éstas suelen ser no sólo principios, sino también reglas. Y la diferencia entre ellos es que mientras los principios son *mandatos de optimización* que pueden cumplirse en diferentes grados, las reglas son válidas sólo cuando se hace exactamente lo que ellas exigen y por tarto, contienen *determinaciones* en el ámbito de lo fáctico y jurídicamente posible. Y no obstante que estas pueden colisionar entre sí, la Constitución plantea la posibilidad de ponderar en virtud del principio de proporcionalidad, como un instrumento interpretativo, siempre y cuando se trate de principios, o de la subsunción, cuando se trate de reglas.

En este marco, hacemos nuestro las dos grandes divisiones sobre los derechos fundamentales que Ferrajoli (2009, pp. 22-23) plantea: *Derechos de la personalidad* y *Derechos de ciudadanía*. Cruzando las dos distinciones obtenemos cuatro clases de derechos:

- a. Los **derechos humanos**, son los derechos primarios de las personas y conciernen indistintamente a todos los seres humanos, como el derecho a la vida y la integridad de la persona, a la salud y su protección, la libertad personal, la libertad de conciencia y de manifestación del pensamiento, a la educación, además de las garantías penales y procesales;
- b. Los **derechos públicos**, son derecho primarios reconocidos sólo a los ciudadanos, como el derecho de residencia y circulación en el territorio nacional, los de reunión y asociación, el derecho al trabajo y al bienestar, el derecho a una remuneración equitativa y suficiente, el derecho a la igualdad de oportunidades sin discriminación;
- c. Los **derechos civiles**, son derechos secundarios adscritos a todas las personas humanas capaces de obrar, como la potestad de negociar, la libertad contractual, la libertad de elegir y cambiar de trabajo, la libertad de empresa, el derecho de accionar en juicio y, en general, todos lo referente a la autonomía privada; y
- d. Los **derechos políticos**, son derechos secundarios reservados únicamente a los ciudadanos con capacidad de obrar, como el derecho de elegir y ser elegidos, el derecho de acceder a los cargos públicos y, en general, todos los derechos potestativos en los que se manifiesta la autonomía política y sobre los que se funda la representación.

Todos estos derechos fundamentales que la Constitución incorpora y las desarrolla como políticas de Estado y de Gobierno cuentan con los mecanismos procedimentales de protección y modalidades de control constitucional de la ley. Y la Constitución de 1993 norma los derechos fundamentales básicamente en su parte dogmática, particularmente en los artículos 1° y 2°, sin embargo existen algunos otros que no están literalmente expresados, y son los llamados derechos implícitos que el Tribunal Constitucional peruano los conceptúa de la manera siguiente: «4. De esta manera, la enumeración de los derechos fundamentales previstos en la Constitución, y la cláusula de los derechos implícitos o no enumerados, da lugar a que en nuestro ordenamiento todos los derechos fundamentales sean a su vez derechos constitucionales, en tanto es la propia Constitución la que incorpora en el orden constitucional no sólo a los derechos expresamente contemplados en su texto, sino a todos aquellos que, de manera implícita, se deriven de los mismos principios y valores que sirvieron de base histórica y dogmática para el reconocimiento de los derechos fundamentales» (STC. Exp. 1417-2005-AA/TC).

Se advierte que incluso se configura una equivalencia entre los derechos constitucionales y los derechos fundamentales, donde no hay diferencias porque todos son de la misma jerarquía; y que las colisiones que inevitablemente se presentan entre ellos deben ser resueltas aplicando la técnica de la ponderación y los principios de la interpretación constitucional.

## DÉCIMO MANDAMIENTO

### 10. El control constitucional de la ley

O llamado también control judicial de constitucionalidad, que confirma el PSC, convirtiendo a la Constitución en la norma inviolable, por lo que debe ser protegida a fin de garantizar su cumplimiento ante el riesgo permanente de que una autoridad u órgano de poder la incumpla o violente. Rivera Santibáñez precisará este concepto, definiéndolo como «la acción política o jurisdiccional que tiene la finalidad de garantizar la primacía de la Constitución, la que debe ser acatada y cumplida por todos los órganos de poder público, los gobernantes y gobernados, así como aplicada con preferencia a las leyes, decretos o resoluciones» (2003, p. 23).

Para concretar tal objetivo, la Constitución crea sus propios medios de defensa estableciendo procedimientos e instituciones especializadas, señalando competencias y atribuciones a los poderes constituidos derivados como el Poder Judicial, el Poder Legislativo o el Tribunal Constitucional. «A ese medio de defensa de la Constitución y el principio de la supremacía constitucional se conoce con el nombre de control de constitucionalidad», nos afirma el profesor Rivera Santibáñez (2003, p. 23).

Esta institución fue inicialmente propuesta por el notable profesor de derecho público y filosofía del derecho de la Universidad de Viena, Hans Kelsen, quien sostuvo que para mantener la Supremacía Constitucional era necesario crear un sistema de control no sólo como regla procedimental sino también como norma sustantiva. Esta poderosa arma no podía entregarse a un órgano como el Parlamento encargada de dictar la ley, era necesario que un órgano único, independiente y especializado como un Tribunal Constitucional haga el papel de «legislador negativo» y que mediante un **control concentrado**, independientemente del Poder Judicial y del propio Parlamento, realice un control concreto o abstracto, pudiendo ser preventivo o remedial, abriéndose un formidable debate con Carl Schmitt, que opina lo contrario (La Defensa de la Constitución, 1983).

Al lado de este modelo, el constitucionalismo norteamericano creó el denominado **control difuso** o *judicial review*, consistente en que cualquier juez federal o local, *a posteriori*, en casos concretos, y por tener carácter vinculante a través de la regla del *stare decisis*, expresado elocuentemente en el famoso fallo de la Corte Suprema federal en el caso Marbury v. Madison (1803) a través del voto del juez Marshall. En el análisis, sobre este *leading case*, que realiza el profesor Nino (2000, p. 664) hace referencia al argumento esgrimido por Marshall en el sentido de que hay sólo dos alternativas: o la Constitución controla cualquier ley contraria a ella, o la Legislatura puede alterar la Constitución mediante una ley ordinaria. Entre estas dos alternativas no hay término medio: la Constitución es la ley suprema inalterable por medios ordinarios o se encuentra en el mismo nivel de las leyes, de tal modo que cualquiera de ellas puede reformarla o dejarla sin efecto, sujeta muchas veces a la presión o al capricho político que suele anidarse en el Congreso. Si es cierta la primera alternativa, entonces una ley contraria a la Constitución no es ley; en cambio, si es verdadera la segunda, entonces las constituciones escritas son un absurdo intento del pueblo para limitar el poder político. Y si una ley contraria a la Constitución es nula, ¿obliga a los tribunales a aplicarla no obstante su invalidez? Entonces, en primer lugar, el Poder Judicial

debe decidir que es ley; y si dos leyes entran en conflicto entre sí, el Tribunal Constitucional (TC) debe decidir acerca de la validez y aplicabilidad, del mismo modo cuando una ley entra en conflicto con la Constitución.

En el Perú, el sistema de control sólo era político en las primeras constituciones hasta 1856, el modelo judicial de control se regula en el Código Civil de 1936, alcanzando su plenitud normativa como control difuso en la Constitución de 1979, en su artículo 236°, confirmándose con la Constitución de 1993, en sus artículos 138°, segundo párrafo, 202°, numeral 1, y 51°; y el art. VI del Código Procesal Constitucional. Optándose luego por el modelo «dual» o «paralelo» de jurisdicción constitucional, como bien lo llama el profesor García Belaunde (2003, p. 118), es decir, por el modelo europeo y el modelo norteamericano.

El primero, a cargo del TC, por ser el órgano especializado y uno solo, como control concentrado abstracto, mientras que el segundo, el Poder Judicial, donde los jueces, en diversas instancias, hacen uso del control difuso o disperso. Sistema de control donde el TC, trabajando con ambos modelos, es el supremo intérprete de la Constitución (no necesariamente el mejor). El control concentrado tiene efectos *erga omnes*, es decir, los efectos de la declaración de constitucionalidad o no del órgano especializado que vincula a todos los ciudadanos y poderes públicos, dada las características generales de la ley, por lo que es expulsada del ordenamiento jurídico. Mientras que en el control difuso el proceso judicial se plantea incidentalmente, como vía de excepción o indirecta, al no constituir el objeto central de la controversia, de manera que los efectos sólo vinculan a las partes en conflicto, resolviendo la inaplicabilidad de la ley en el caso concreto, pero esta ley no es expulsada del ordenamiento jurídico.

Según la magistrada Castañeda Otsu, «en la aplicación del control difuso (...) se debe tener muy en cuenta el principio de supremacía de la Constitución, del cual deriva su fuerza normativa; y los principios de interpretación constitucional, que permitan una interpretación de las normas conforme a los postulados de la Constitución. En este control se debe tener muy en cuenta los principios de presunción de constitucionalidad y conservación de las normas, que permiten postular que el control judicial de constitucionalidad debe constituir la última ratio a la que un juez debe apelar» (2005, p. 30).

Asimismo, existe otro tipo de control denominado **control político**, aporte del constitucionalismo francés, que se fundamenta en la *volanté générale* como supremo legislador, sea en forma directa o por la vía de la representación, instituyendo mecanismos, de consulta popular como el referéndum, la revocatoria, el plebiscito, entre otros.

En cuanto al control político en el Perú, este se regula en el art. 102° de la Constitución de 1993, y que enumera las atribuciones que tiene el Congreso de la República, repitiendo el art. 186° de la Constitución de 1979, adicionándose sólo los incs. 8 y 9. Precisamos que es el inc. 2 del art. 102° el que reconoce el control político al establecer: «Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores». Esta atribución se sustenta en el planteamiento de que el Congreso representa al pueblo, de quien emana el poder del Estado, y quienes lo ejercen lo hacen de acuerdo con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen, de conformidad con el art. 45° de la Constitución, adoptándose el Principio de la Soberanía Popular. Y quienes incurren en infracción constitucional podrán ser suspendidos, inhabilitados o destituidos de la función pública, tal como reza el art. 41° de la Carta Magna.

De modo que se infiere que el sistema o procedimiento de control de constitucionalidad y el PSC están estrechamente relacionados con el tipo rígido de Constitución porque su reforma requiere de un procedimiento diferente al de las leyes ordinarias, y porque toda norma o acto

que provengan de los poderes constituidos opuestos a la Constitución significan que están en contra de ella.

Los sistemas políticos democráticos han adoptado modelos de control de conformidad a las características de su propio desarrollo, poniéndole más énfasis a uno respecto de otro, pero todos ellos tienen el denominador común en que estos modelos giran en torno al PSC, manteniendo incólume la fuerza o vigor normativo de la Constitución, los cuales se fortifican cuando la jurisdicción constitucional toma también como parámetro de constitucionalidad los tratados o convenciones en materia de derechos humanos en que el Estado es parte con la añadidura de la fuente internacional (Bidart Campos, 2001, p. 140).

En la actualidad, al decir de Mauro Capelletti, esta bipolaridad clásica entre el modelo americano de control difuso y el modelo europeo de control concentrado está siendo superada porque en la práctica se viene produciendo una convergencia entre ambos, hallándose en proceso de progresiva unificación, como bien dice el profesor Fernández Segado en un análisis pormenorizado de los supuestos rasgos contrapuestos de cada modelo no conduce sino a corroborar su afirmación (2013, p. 945).

## V. LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL EN LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

El control constitucional que significa defender y proteger las normas constitucionales, ante el incumplimiento o violación, implica defender el Estado de derecho, vale decir, la justicia social, los derechos humanos, la paz, la libertad, el progreso, el orden, la seguridad jurídica y ciudadana, todos los cuales constituyen el núcleo duro de la Constitución o la Constitución de la Constitución. Por eso, la defensa de la Constitución es una tarea de todos. Muy bien dice Peter Häberle que:

«En una democracia cívica pluralista, todos los ciudadanos son 'guardianes' de la Constitución. Lo que las antiguas teorías del Estado concedían solamente como privilegio y predicado, a un presidente, o las más recientes, al tribunal constitucional, ya no resulta ser, desde las perspectivas de la teoría constitucional de la actual etapa evolutiva, el monopolio de un solo poder o persona, sino asunto de todos: todos los ciudadanos y grupos, que por ejemplo interponen recursos constitucionales, todos los órganos estatales, que están sujetos a la Constitución, tienen que 'defender' a la Constitución en el marco de sus competencias, y no sólo eso sino también continuar desarrollándola» (2003, p. 286. El subrayado es mío).

Y configurando su pensamiento al referirse a los procesos constitucionales, dice que:

«si bien los instrumentos jurídicos son importantes solamente son eficaces cuando todos poseen una 'voluntad de Constitución'» (2003, p. 287).

En esa misma línea de pensamiento, el profesor Prieto Sanchíz enfatiza:

«Es decir que, en último término, es el comportamiento de las instituciones y de los propios ciudadanos y, por tanto, una práctica consuetudinaria lo que sostiene la entera normatividad del sistema y también a mi juicio la idea de la supremacía constitucional». (2013, p. 158).



Históricamente, a lo largo de la historia republicana, la Constitución ha sido agredida, violentada o incumplida de muchas formas, desde el golpe de Estado, la discriminación social y jurídica, la corrupción que inficiona a un sector de la administración pública, el populismo estadual, hasta contradecirla mediante leyes o simplemente ignorarlas al no cumplir el mandato de la ley.

Una burocracia política dominante utilizó a su favor o hizo escarnio de la Constitución, prevaleciendo intereses particulares, foráneos y antinacionales. Es decir, la Constitución fue simple hoja de papel o una mera declaración lírica, o como el profesor de la Universidad de Munich, Karl Loewenstein (1982, pp. 217-219), la calificó como «Constitución nominal» que carece de realidad existencial, y que metafóricamente lo compara al «traje que cuelga durante cierto tiempo en el armario, y será puesto cuando el cuerpo nacional haya crecido» o «Constitución semántica» que es utilizada como un mecanismo para justificar y eternizar los beneficios de los detentadores de poder, siguiendo con el símil: «el traje no es en absoluto un traje, sino un disfraz». El profesor de la Universidad de Brasilia, Marcelo Neves (2015, pp. 138-139), denomina «Constituciones instrumentalistas» donde el soberano dispone de instrumentos sin ninguna limitación jurídica, incluso para reformarlos o sustituirlos. He aquí que el PSC fue sustituido por el principio perverso de la voluntad arbitraria y cipayá de los grupos políticos y económicos dominantes.

La Constitución como ley suprema y fundamental, cuya finalidad es el de proteger y respetar los derechos de la persona humana y viabilizar las políticas públicas que apunten a concretar el bien común, históricamente en nuestro llamado Estado de derecho, poco o nada significó, cometiéndose los más graves delitos en su nombre.

Por eso es necesario revalorizar este PSC, tomar conciencia y asumir la responsabilidad de respetar y acatar su mandato; es decir, gobernar bajo el imperio de la ley y no bajo el imperio de las pasiones arbitrarias y de los intereses nefastos de la vieja y renovada plutocracia, cuyos ideólogos nos dicen que la historia ya llegó a su fin y que las abismales diferencias de clase son naturales y legítimas.

Rescatar el PSC no es sino contribuir a la gobernabilidad democrática de una sociedad política como la nuestra, porque los sistemas de control de constitucionalidad, el orden jerárquico de la normatividad, la legitimidad del ordenamiento jurídico-político funcionan y son posibles y eficaces.

En una vieja novela italiana que se llama *El Gatopardo*, uno de sus personajes afirmó: «Si queremos que todo siga como está, es preciso que todo cambie». Por eso en América Latina cada dictador o autócrata que da o propicie un golpe de Estado, hizo su propia Constitución para que, en nombre del cambio, nada cambie, de tal manera que no sólo nos dieron una Constitución fraudulenta, sino además, una Constitución GATOPARDA, sólo para simular un cambio social que nunca se produjo.

## VI. CONCLUSIONES

En el presente trabajo llegamos a las conclusiones siguientes:

1. El principio de la Supremacía Constitucional forma parte de la naturaleza misma de la Constitución, donde sólo el pueblo o la nación es su autor protagónico en la forma histórica de una organización como la Asamblea Constituyente, Congreso Constituyentes o Convención Constituyente, entre otras.
2. El criterio de los «Diez mandamientos», cual precepto de un Decálogo Constitucional, que por su carácter de superioridad mandante explican y fundamentan la normatividad jurídico-político del irrecusable principio de la Supremacía Constitucional.
3. El principio de la Supremacía Constitucional es un principio relacionante porque su fuerza, cimiento y energía, hace trenzas con otros importantes principios de la Constitución, adquiriendo la plenitud de su expresión, orden y mandato.
4. El principio de la Supremacía Constitucional sustenta en grado sumo todo el andamiaje del Estado Social y Democrático de Derecho que con más justeza y propiedad denomino Estado Democrático de los Derechos Fundamentales.
6. Los contenidos jurídico-políticos de la Constitución contribuyen la gobernabilidad democrática y, consecuentemente, a un Derecho a la Paz con Desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALEXY, Robert  
2008 *Teoría de los derechos fundamentales*. Segunda edición. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- BURDEAU, Georges  
1981 *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Editora Nacional, Madrid.
- BURGOA, Ignacio  
1973 *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A., México.
- BIDART CAMPOS, Germán. J. y Carnota, Walter F.  
2001 *Derecho Constitucional Comparado*. T.I., Editorial EDIAR, Buenos Aires.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo  
1987 *Derecho Constitucional*. Editorial Tecnos, S.A. Madrid.
- CASTAÑEDA OTSU, Susana Ynes  
2013 «Control judicial de la constitucionalidad de las leyes». En: *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo*. Tomo III, Segunda edición, Lima, Gaceta Jurídica S.A. Lima.

- DUVERGER, Maurice  
1970 *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Editorial Ariel. Barcelona.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco  
2013 *La evolución de la justicia constitucional*. Editorial DYKINSON, S.L., Madrid.
- FERRAJOLI, Luigi  
2009 *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Cuarta edición. Editorial Trotta. Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo  
2001 *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Civitas Ediciones, S.L., Madrid.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo  
2003 *De la jurisdicción constitucional al Derecho Procesal Constitucional*. 4°. Edición revisada, corregida y aumentada. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana). Editora Jurídica Grijley, E.I.R.L., Lima. Constitucional. Palestra Editores, Lima.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel  
2000 *Derecho Constitucional Comparado*. Alianza Editorial, S.A., Madrid.
- GUASTINI, Riccardo  
2016 *Lecciones de Derecho Constitucional*. Editora y Distribuidora Ediciones Legales, E.I.R.L. Lima.
- HÄBERLE, Peter  
2003 *El Estado constitucional*. Fondo Editorial de la PUCP. Lima.
- HÄBERLE, Peter  
2017 *Tiempo y Constitución. Ámbito político y jurisdicción constitucional*. Trad. Jorge Luis León Vásquez. Palestra Editores, S.A.C., Lima.
- HAMILTON, Alexander  
2014 *El Federalista*, LXXXI. En: *El Federalista*. Primera edición, 1780. Segunda edición en español, 2001 y Quinta reimpresión, 2014. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- HESSE, Konrad  
2011 *Escritos de Derecho Constitucional*. Fundación Coloquio Jurídico Europeo-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- KELSEN, Hans  
1969 *Teoría general del derecho y del Estado*. Editorial Textos Universitarios. Madrid.
- LONDOÑO AYALA, César Augusto  
2014 *Bloque de constitucionalidad*. Novena reimpresión. Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá-Colombia.
- LASSALLE, Ferdinand  
2003 *¿Qué es una Constitución?* Editorial Temis S.A. Bogotá-Colombia.
- LINARES QUINTANA, Segundo V.  
1981 *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Editorial Plus Ultra, Buenos Aires.

LOEWENSTEIN, Karl

1982 *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel, Barcelona.

NARANJO MESA, Vladimiro

2000 *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Octava edición, Santa Fe de Bogotá, Colombia.

NEVES, Marcelo

2015 *La constitucionalización simbólica*. Palestra Editores, S.A.C., Lima.

PÉREZ ROYO, Javier

2014 *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons, Madrid.

PRIETO SANCHÍS, Luis

2013 *El constitucionalismo de los derechos. Ensayos de filosofía jurídica*. Editorial Trotta, S.A. Madrid.

RIVERA SANTIBAÑEZ, José A.

2003 «Supremacía Constitucional y sistemas de control de constitucionalidad». En: *Derecho Procesal Constitucional*. (Coord. Susana Castañeda Otsu). Editora Juristas E.I.R.L. Lima.

ROBLES ROSALES, Walter

2013 «El derecho de los pobres a la igualdad en la globalización». En: *Libertades*. Revista indexada de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Facultad de Derecho, Mazatlan. México. Año 2. N° 4.

RUBIO LLORENTE, Francisco

2012 «La Constitución como fuente del derecho». En: *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*. (Compilador Miguel Carbonell). Editorial Porrúa México y la Universidad Nacional Autónoma de México. Quinta edición, México, 2012, p.164.

SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos

1957 *El Poder Constituyente*. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis

1974 *Principios de Teoría Política*. Quinta edición. Editora Nacional. Madrid.

SCHMITT, CARL

1983 *La Defensa de la Constitución*. Editorial Tecnos, S.A. Madrid.

SCHOLZ, Rupert

2011 «La ley Fundamental como fundamento del equilibrio entre los intereses nacionales y regionales». Ponencia. En: *Las Constituciones alemana y española en su aniversario*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

SIEYES, Emmanuel

2003 *¿Qué es el Tercer Estado? Ensayos sobre los privilegios*. Traducción y notas de Marta Lorente Sariñena y Lidia Vásquez Jiménez, Laianza Editorial, Madrid.

YOUNES MORENO, Diego

2016 *Derecho Constitucional Colombiano*. Décimo cuarta edición. Legis Editores, S.A., Colombia.

# CONTEXTO CONSTITUCIONAL DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ

**ERNESTO LECHUGA PINO<sup>1</sup>**  
Abogado y catedrático de Derecho



## Sumario

**I. Introducción.- II. Panorama constitucional de la lucha contra la corrupción.- III. Sistematización de la lucha contra la corrupción.- IV. Constitucionalización del «sistema de integridad».- V. Conclusiones.- Referencias bibliográficas.**

---

<sup>1</sup> Abogado por la Universidad Nacional San Antonio de Abad del Cusco, magíster en Derecho en Ciencias Penales por la Universidad San Martín de Porres. Es Director General de la Academia de la Magistratura, se ha desempeñado además como viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia, también ha sido Director General de la Defensa Pública y Acceso a la Justicia, gerente central de la Escuela del Ministerio Público, entre otros cargos. Asimismo, ejerce docencia en la Escuela de Postgrado de la Universidad de San Martín de Porres.

## Resumen

Este trabajo aborda el tratamiento jurídico constitucional de la lucha contra la corrupción en el Perú, destacando la necesidad de darle un cauce sistémico al más alto nivel normativo.

### I. INTRODUCCIÓN

La corrupción es un complejo fenómeno social, político y económico que afecta a todos los países, socava las instituciones democráticas, frena el desarrollo económico y contribuye a la inestabilidad gubernamental de los países (Naciones Unidas: 2017). Ningún país, rico o pobre, es inmune a este fenómeno. Tanto el sector público como el privado resultan afectados, y es siempre el bien público el que sufre (Naciones Unidas: 2005). Otro aspecto fundamental de la corrupción es que perjudica desproporcionadamente a los pobres al desviar fondos destinados al desarrollo, lo cual debilita la capacidad del gobierno para proporcionar servicios básicos, y desalienta la ayuda exterior y la inversión (Naciones Unidas: 2004)<sup>2</sup>. Todo lo anterior ocurre en desmedro de la gobernabilidad de democracias jóvenes como la nuestra.

Una definición más completa y ajustada a la compleja realidad peruana es la que nos ofrece Alfonso Quiroz (2013), al manifestar que:

*La corrupción constituye, en realidad, un fenómeno amplio y variado, que comprende actividades públicas y privadas. No se trata tan solo del tosco saqueo de los fondos públicos por parte de unos funcionarios corruptos como usualmente se asume. La corruptela comprende el ofrecimiento y la recepción de sobornos, la malversación y la mala asignación de fondos y gastos públicos, la interesada aplicación errada de programas y políticas, los escándalos financieros y políticos, el fraude electoral y otras trasgresiones administrativas (como el financiamiento ilegal de partidos políticos en busca de extraer favores indebidos) que despiertan una percepción reactiva en el público.*

Jurídicamente, la corrupción podría ser considerada como un fenómeno lesivo para distintos bienes jurídicos que trascienden la sola afectación del patrimonio del Estado. La incidencia de la corrupción en el ejercicio de los derechos fundamentales, especialmente aquellos de carácter económico, social y cultural, es particularmente relevante. Al tratarse de delitos generalmente relacionados con la inversión pública, su comisión impide el acceso a servicios públicos en condiciones de universalidad, calidad, continuidad e igualdad, en particular perjuicio de las poblaciones más vulnerables. En tal sentido, hay incluso quienes consideran que los actos de corrupción equivalen a delitos de lesa humanidad, pues constituyen nuevas formas de violaciones masivas de derechos humanos y al igual a que estos producen la muerte de miles de personas<sup>3, 4</sup>.

<sup>2</sup> De acuerdo con la Comisión Presidencial de Integridad (2016), son doce mil seiscientos millones de soles los que le arrebatan al Perú anualmente individuos acostumbrados a corromper o a ser corrompidos; es decir, diez por ciento del presupuesto general de la república es despojado a los demás ciudadanos.

<sup>3</sup> El juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Eugenio Raúl Zaffaroni, y el juez español Baltazar Garzón coinciden en afirmar la necesidad de que los delitos económicos y medioambientales sean considerados de lesa humanidad cuando, por su impacto y gravedad, generen graves vulneraciones de derechos humanos, de tal manera que se les pueda aplicar la jurisdicción universal. (Congreso Internacional de Jurisdicción Universal, Buenos Aires, agosto de 2015).

<sup>4</sup> PARMA, Carlos Alberto (2017). Medidas contra la corrupción: ética y capacitación [material audiovisual]. En *Referente Jurídico*. Lima: Academia de la Magistratura.

En la lucha contra la corrupción, existe amplio consenso para la aplicación de políticas y prácticas relacionadas con la financiación política, la promoción de la ética pública y la gestión de los conflictos de intereses, el *lobby*, la protección a denunciantes, el control interno y la gestión de riesgos, así como el régimen disciplinario y la función del sistema de justicia penal para combatir la corrupción. Sin embargo, se debe considerar que la corrupción es esencialmente la evasión de la legislación por lo tanto, no es la ley lo que más cuenta, sino la eficacia de las estructuras administrativas y judiciales a través de las que opera y la cultura política y económica del país en que se aplica (Naciones Unidas: 2004). De modo que la efectividad del marco normativo y las medidas que se proponen para la lucha contra la corrupción quizá estén más relacionadas con la calidad y al nivel con que los mecanismos y las instituciones interactúan antes que con las medidas en sí mismas.

Y si bien, se podría teorizar mucho más acerca de las posibles medidas que permitan reducir la prevalencia de la corrupción, pocas veces se reflexiona sobre estos posibles remedios desde un enfoque sistémico, es decir como parte de un proceso permanente e integrado de acciones destinadas a contar con un sistema de integridad pública eficaz, integral y coherente. En consecuencia, el autor propone la comprensión de la lucha contra la corrupción como un «fenómeno integrado» en el que un conjunto de instituciones interactúan para reducir y –acaso–, erradicar, esta execrable práctica de la administración pública; y dado que la Constitución Política es la norma jurídica fundamental que contiene los elementos mínimos de organización y convivencia del Estado, convendría adoptar un sistema de lucha contra la corrupción al más alto nivel normativo, es decir, a nivel constitucional.

Antes de desarrollar las características y cualidades de esta propuesta, conviene hacer un repaso de las medidas que directa o indirectamente se ocupan del fenómeno de la corrupción en el texto constitucional de 1993 y de esta manera dibujar el panorama constitucional de lucha contra la corrupción.

## II. PANORAMA CONSTITUCIONAL DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

El fundamento de la lucha contra la corrupción se encuentra específicamente en el artículo 44 de la Constitución Política, que establece el deber estatal de «garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación». Partiendo de la premisa de que «todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación» (artículo 39), puede afirmarse que los actos en los que estos atentan contra el correcto desempeño del Estado atentan contra las bases mismas del Estado (STC 00017-2011-PI/TC).

La Constitución vigente contiene además otras herramientas para la prevención, persecución y sanción de los actos de corrupción, que se desarrollan a continuación:

NORMAS CONSTITUCIONALES PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN		
Artículo	Institución	Contenido
2°	Poder Judicial, Ministerio Público y Poder Legislativo	El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso.
47°	Procuraduría Pública	La defensa judicial de los intereses del Estado está a cargo de los Procuradores Públicos.
82°	Contraloría General de la República	Entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía y es el órgano superior del Sistema Nacional de Control.
96°	Poder Legislativo	Facultad de los representantes de pedir los informes que estimen necesarios a los funcionarios del Estado, de más alta jerarquía y en general los que la ley señala.
97°	Poder Legislativo	Facultad de las comisiones de iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.
99°	Poder Legislativo	Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en estas.
100°	Poder Legislativo	Corresponde al Congreso suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.
131°	Poder Legislativo	Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos. El Congreso señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación.
132°	Poder Legislativo	El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza.
146.3°	Poder Judicial	El Estado garantiza a los magistrados judiciales su permanencia en el servicio, mientras observen conducta e idoneidad propias de su función.
159.4°	Ministerio Público	Conduce la investigación del delito desde su inicio.
162°	Defensoría del Pueblo	Le corresponde supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.
166°	Policía Nacional del Perú	Previene, investiga y combate la delincuencia.

Elaboración propia.



El Sistema Nacional de Control cumple un rol fundamental, puesto que cautela que los recursos y los bienes del Estado se utilicen con transparencia y eficiencia por parte de los servidores del Estado y que estos cumplan cabalmente sus funciones. El desarrollo constitucional de su ente rector, la Contraloría General de la República, se remonta al año 1933, cuando el texto constitucional de la época estableció una oficina de control de la ejecución del presupuesto y de gestión de las entidades que recaudan o administran rentas y bienes del Estado. Desde entonces, las Constituciones de 1979 y de 1993 le han asignado, al más alto nivel normativo, el marco necesario para convertirse en uno de los principales elementos en la lucha contra la corrupción.

RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN EL PERÚ		
Constitución de 1933	Art. 10°	Un departamento especial, cuyo funcionamiento estará sujeto a la ley, controlará la ejecución del Presupuesto General de la República y la gestión de las entidades que recauden o administren rentas o bienes del Estado. El Jefe de este Departamento será nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros. La Ley señalará sus atribuciones.
Constitución de 1979	Art. 146°	La Contraloría General como organismo autónomo y central del Sistema Nacional de Control supervigila la ejecución de los presupuestos del Sector Público, de las operaciones de la deuda pública y de la gestión y utilización de bienes y recursos públicos. El Contralor General es designado por el Senado, a propuesta del Presidente de la República por el término de siete años. El Senado puede removerlo por falta grave. La ley establece la organización, atribuciones y responsabilidades del Sistema Nacional de Control.
Constitución de 1993	Art. 82°	La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control. El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave.

Elaboración propia.

El artículo 82 de la Constitución vigente establece que la Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control, supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control. La Carta Magna enmarca sus funciones en el capítulo IV «Régimen Tributario y Presupuestal», dentro del título dedicado al Régimen Económico, aspecto que pareciera constituir una limitante reduccionista de sus funciones, al limitarla únicamente a la gestión presupuestaria.

Sin embargo, y pese a tratarse del primer instrumento constitucional en la materia, el Sistema Nacional de Control no puede considerarse en sí mismo un sistema de lucha contra la corrupción

en la medida en que ello significaría reducir el análisis del fenómeno de la corrupción al adecuado y eficiente uso de los recursos y los bienes del Estado.

Podemos mencionar además el control político como facultad del Poder Legislativo que está vinculada a la posibilidad de ejercer control sobre los actos del Ejecutivo. En el ordenamiento peruano, el control político del Congreso recae no solo en el Ejecutivo sino también en otros órganos del Estado como el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, la Corte Suprema de Justicia, etc. En ese sentido, el artículo 96 de la Constitución establece que cualquier congresista puede pedir los informes que considere necesarios para el ejercicio de sus funciones y que la falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley. Asimismo, el artículo 97 de la Constitución consigna que el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público:

*El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.*

Estas facultades del Poder Legislativo, que pueden considerarse como medidas de lucha contra la corrupción, incluyen además la interpelación prevista en el artículo 131, la censura ministerial o el rechazo frente a la cuestión de confianza establecido en el artículo 132.

En materia de censura, es decir, en relación a la determinación de la responsabilidad política de los ministros, nos encontramos en un esquema distinto, un supuesto derivado de la tradición constitucional con elementos del régimen parlamentario. Las causas de una interpelación pueden ser amplias, no necesariamente ligadas a la corrupción mas sí a negligencias de carácter político. Es más, la censura puede ser consecuencia de un hecho delictivo que atañe al poder gubernamental o a su entorno. La pérdida de la confianza del Congreso en el gobierno o en uno de sus ministros, pese a que estos son nombrados por el gobierno y no por el parlamento, son parte del juego político peruano institucionalizado que no implica necesariamente una subsecuente responsabilidad penal.

Asimismo, podemos mencionar el procedimiento de acusación constitucional, que consiste en un antejuicio político de los altos funcionarios del Estado comprendidos en el artículo 99 de la Constitución Política, y que podría concluir con una sanción de destitución e inclusive derivar en un proceso penal en sede judicial. A su vez, ese mismo dispositivo concede atribuciones acusatorias a la Comisión Permanente,<sup>5</sup> con relación a los altos funcionarios del Estado por infracción constitucional, tema que merece un desarrollo mayor por la falta de regulación constitucional de la infracción y la inexistencia de supuestos típicos. En todo caso es una materia para la discusión entre los juristas; aunque cabe resaltar del contenido del artículo que la acusación procede también cuando se trate de hechos delictivos.

<sup>5</sup> La Comisión Permanente puede acusar ante el Congreso al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General. Lo puede hacer hasta cinco años después de que hayan cesado en sus funciones.

Finalmente, el artículo 100 completa el cuadro de control político ejercido por el Legislativo y señala que corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad. «En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente». Se observa, entonces, el poder sancionador del Congreso, al margen de las responsabilidades penales que le toque analizar y procesar al sistema judicial.

Otro tema esencial del abordaje constitucional de la lucha anticorrupción es el papel del sistema de administración de justicia: nos referimos concretamente al Ministerio Público, como garante de los intereses de la sociedad, y al Poder Judicial. Ambas instituciones cuentan con una estructura especializada que evoluciona constantemente, al punto de contar hoy en día con juzgados y fiscalías anticorrupción. En materia judicial, los mecanismos de control interno están contenidos en las competencias de la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA), que surge como parte de la autonomía e independencia que la Constitución asigna al Poder Judicial.

La información pública, tal como lo señala el artículo 2º, inciso 5º, en consonancia con el artículo 13º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituye un derecho fundamental. Toda la información que produce el Estado se presume pública, salvo las excepciones establecidas por norma; por tanto, las entidades de la administración pública deben cumplir con atender las solicitudes de acceso a la información conforme los plazos y las condiciones previstas por ley. Sin embargo, y aunque pueda parecer contradictorio, a veces la denominada transparencia es opaca. La finalidad que se le asigna, al contrario del mandato constitucional, no es ayudar al ciudadano a controlar y a conocer, sino dar la imagen de que el gobierno se abre, cuando en realidad trata de evitar el control y la sanción ciudadana; para ello, publica información aislada, incomprendible para la mayoría de los ciudadanos.

Otro punto destacable a nivel constitucional es la reciente reforma del artículo 41, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 20 de agosto de 2017, mediante Ley 30650. En ella señala que: «el plazo de prescripción de la acción penal se duplica en caso de los delitos cometidos contra la Administración Pública o el patrimonio del Estado, tanto para los funcionarios o servidores públicos como para los particulares. La acción penal es imprescriptible en los supuestos más graves, conforme al principio de legalidad». De esta forma, tenemos un endurecimiento del texto constitucional en los mecanismos de persecución de la corrupción; destacándose la ampliación de la imprescriptibilidad de la acción penal en los casos más graves y la mención expresa de los particulares como sujetos comprendidos en este tipo de delitos, pasibles de estas medidas.

Sin embargo, el tema no queda exento de polémica. Ello se evidencia en el dictamen formulado por el Congreso de la República<sup>6</sup>, que contiene a su vez la opinión de instituciones y destacados juristas. Entre los críticos se encuentra el profesor Raúl Pariona Arana, quien señala que establecer la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción supondría equipararlos a los delitos de lesa humanidad, y excluir de dicha regla a otros delitos graves como la violación de la libertad sexual de niños, por ejemplo, podría dejar ver un cuestionable criterio y una selectiva y arbitraria orientación político criminal.

<sup>6</sup> Dictamen elaborado en conjunto por la Comisión de Constitución y Reglamento y la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (Período Anual de Sesiones 2016-2017) que recomienda la aprobación de la mencionada reforma constitucional. Recuperado de: <<http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/>>

Al mismo tiempo, advierte el mencionado jurista que esta medida podría generar efectos contraproducentes como la falta de celeridad en la tramitación de los procesos judiciales o, en el peor de los casos, ser utilizada como una herramienta de persecución política. En este punto, y partiendo de la reflexión del profesor Pariona Arana, cabría preguntarnos si no sería acaso más prudente, más allá del contenido simbólico de las reformas en materia penal, analizar y enfrentar las dificultades que impiden la efectiva persecución y sanción de estos delitos dentro de los plazos de prescripción.

Se observa que la lucha contra la corrupción no es competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales, al contrario, es una lucha que se ejerce desde el Sistema Nacional de Control, el Congreso, las Procuradurías, el Ministerio Público y el Poder Judicial. Pese a ello, la corrupción crece y toca a las máximas autoridades del Estado, incluidos gobiernos regionales y locales, lo que constituye una derrota que afecta la gobernabilidad, panorama en el que la prensa parece desempeñar un mejor papel.

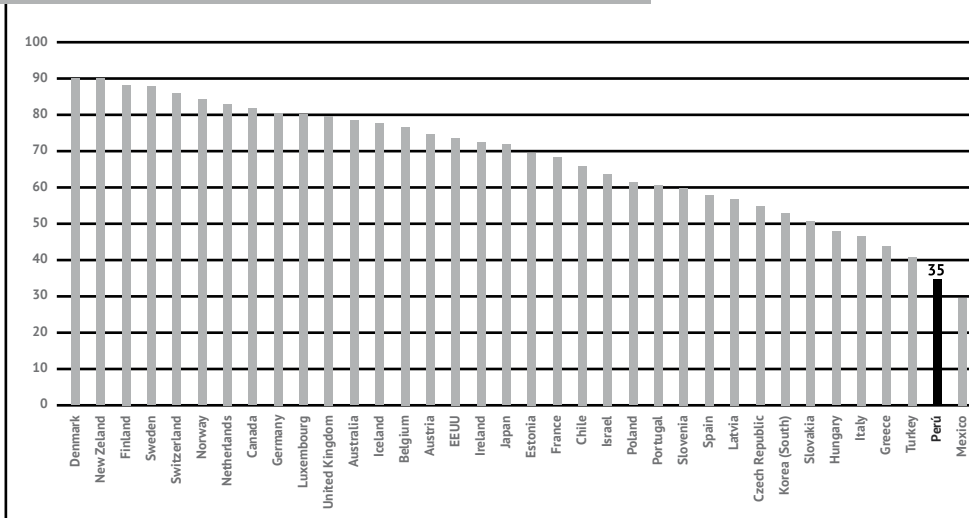
La corrupción es atacada reactivamente y no se previene desde la institucionalidad y la ausencia de un sistema de lucha contra la corrupción limita la capacidad del Estado para hacer frente a un fenómeno que cada día se torna más complejo y generalizado.

### III. SISTEMATIZACIÓN DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Dado el interés del Estado peruano en formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se debe considerar que la lucha contra la corrupción es uno de los grandes temas pendientes para conseguir una exitosa vinculación a esta organización. De acuerdo con Transparencia Internacional y en comparación a los países que integran la OCDE, el Perú posee uno de los índices de percepción de corrupción más bajos, solo por encima de México; lo que refleja un país plagado de instituciones públicas poco fiables y con normas de lucha contra la corrupción que, en la práctica, son ignoradas o evadidas.

**FIGURA 1:**

Índice de percepción de la corrupción 2016: OCDE y Perú 10.11.17



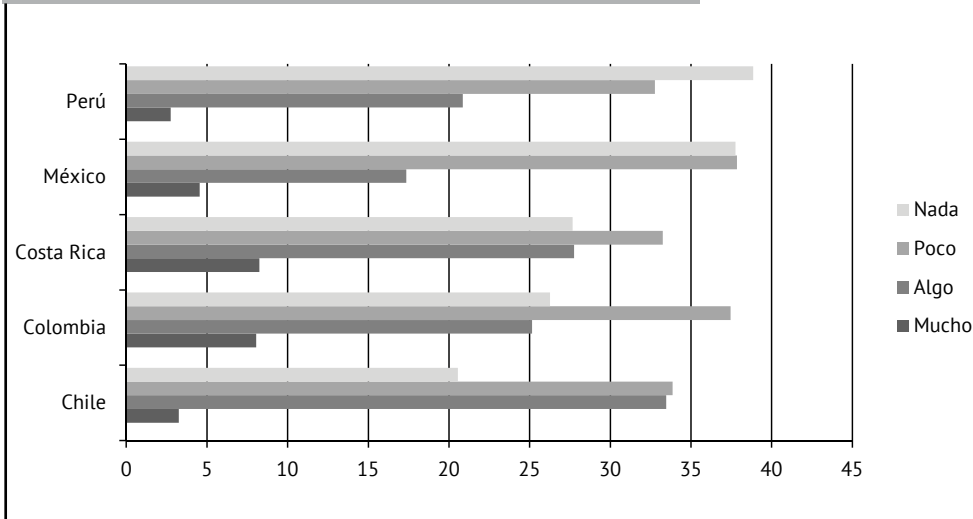
Elaboración propia a partir de los datos de Transparencia Internacional (2016).

En los últimos años, el país ha implementado diversas medidas para combatir las prácticas de corrupción, a través de cambios jurídicos, creación de instituciones y puesta en marcha de espacios de coordinación y cooperación interinstitucional. Asimismo, se ha evidenciado un creciente espíritu de cooperación y comunicación entre los países de la región (Transparencia Internacional: 2016): la respuesta frente a los «Panamá Papers», el «Caso FIFA» o el caso de la empresa brasileña Odebrecht representan, si así se quiere, un avance significativo en la lucha contra la corrupción transnacional.

Sin embargo, a nivel de país, el Perú posee un índice de percepción de corrupción<sup>7</sup> de 35, ubicándose en el puesto 101 de 176 países. Considerando que el promedio en América es 44 y que una puntuación por debajo de 50 indica que los gobiernos están fallando en abordar el problema de la corrupción, podemos afirmar que el país requiere efectivizar el funcionamiento de sus instituciones para asegurar el cumplimiento del marco normativo. Asimismo, la percepción de la población peruana acerca de los avances en la lucha contra la corrupción es negativa y en comparación con los países miembros y candidatos para integrar la OCDE, solo es comparable con México.

**FIGURA 2:**

¿Cuánto se ha avanzado para reducir la corrupción en los dos últimos años?



Fuente: Latinobarómetro.

Tomando en cuenta estos datos y considerando las últimas reformas y todo el marco constitucional contra la corrupción que existe en el Perú, cabría cuestionarnos sobre su efectividad y en especial sobre la necesidad de interconectar las políticas, planes, instituciones y demás medidas en la lucha contra de la corrupción.

<sup>7</sup> El Índice de Percepción de la Corrupción tiene naturaleza compuesta y mide los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a cien (percepción de ausencia de corrupción).

Si bien la corrupción no es un fenómeno exclusivo de nuestros tiempos, es recién desde la llamada «transición a la democracia» que los peruanos descubrimos que la corrupción puede ser sistémica y secuestrar las altas esferas del poder. La política de «borrón y cuenta nueva» que intentaba implementar el gobierno de transición exigía la determinación de responsabilidades efectivas y esto a su vez la implementación y la reactivación, en algunos casos, de órganos que habían sido capturados por la corrupción. Quedó en evidencia que la corrupción ataca los cimientos de las instituciones democráticas, distorsiona los procesos electorales, pervierte el imperio de la ley y creando barreras burocráticas cuya única razón para existir es la solicitud de sobornos (Naciones Unidas: 2017).

Por ello, es fundamental reflexionar sobre la corrupción, ya no como un hecho aislado o individual, sino como un fenómeno sistemático. Si bien todos los actos de corrupción conllevan un perjuicio para el Estado, la corrupción sistemática implica la desmoralización de ciudadanos y empresarios, inestabilidad política, un gobierno que fracasa en la provisión de servicios públicos de calidad así como un sector privado que debe participar en un entorno de corrupción generalizada para poder sobrevivir. Un ejemplo gráfico de corrupción sistemática lo encontramos en el caso de Carlos Moreno, cuyo modus operandi consistía en mantener en situación crítica los hospitales públicos para tercerizar servicios con empresas privadas.

Por otro lado, y no obstante la larga data de funcionamiento de la Contraloría General de la República (CGR), podríamos afirmar que esta institución no ha ejercido un liderazgo institucional anticorrupción en el Perú. De hecho, son muchos los casos en los que la Contraloría se mantuvo al margen sin denunciar graves actos de corrupción o dirigiendo sus funciones como represalia en contra de los opositores políticos. Esta última orientación se advierte, por ejemplo, en la actuación de Víctor Caso Lay<sup>8</sup> al frente de la CGR: de las 1970 acciones de control, el 67% fueron practicadas a gobiernos locales pese a que estas entidades apenas controlaban en ese entonces el 3,5% del total del presupuesto (Congreso de la República: 2002). Junto a ello, debemos mencionar aquellos intentos fallidos de nombramiento de «zares» anticorrupción, lo que sumado a un conjunto de atribuciones débiles y difusas, no siempre han garantizado el cumplimiento cabal de las funciones de la CGR.

Frente a las dimensiones que asume el fenómeno de la corrupción, este no puede ser analizado desde una perspectiva exclusivamente económica o financiera, en el sentido de que esta solo afecta el patrimonio del Estado, toda vez que tanto la corrupción como la impunidad de las personas que cometen delitos de dicha naturaleza afectan directamente el principio de legalidad, merman la legitimidad del sistema democrático y menoscaban la confianza y representatividad de las autoridades y los gobiernos (dictamen de la Ley 30650). Este documento considerando que la corrupción se ha convertido en un fenómeno criminal megadiverso, transnacional, de alto impacto social y que hasta ahora solo ha merecido reacción como un problema penal, sin ningún referente de inteligencia anticorrupción, transparencia plena, rastreo, interacción, sistema de declaración de ingresos y bienes, código de ética unificado y, en general, la noción auténtica de un «sistema».

Un intento por dotar de cierta sistematicidad a la lucha contra la corrupción fue la creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN ANTICORRUPCIÓN) a través de la Ley 29976, a fin de articular esfuerzos, coordinar acciones y proponer políticas de corto, mediano y largo plazo dirigidas a prevenir y combatir la corrupción en el país. Si bien existen avances importantes en la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades del Estado, la interoperabilidad en el sistema de administración de justicia, y otras reformas legislativas que coadyuvarán a la prevención y la persecución eficaz de la corrupción, es importante mencionar que la dependencia orgánica, funcional y operativa de la CAN ANTICORRUPCIÓN en relación con la Presidencia del Consejo de Ministros limita el desarrollo de sus actividades (CAN ANTICORRUPCIÓN: 2016).

<sup>8</sup> Contralor General de la República entre los años 1993 y 2000.

En esa misma línea, un estudio encargado por la OCDE reveló que la CAN ANTICORRUPCIÓN es a menudo percibida en el Perú como una institución sin impacto o con un impacto muy limitado, incapaz de generar resultados inmediatos y palpables que puedan ser presentados a los ciudadanos (OCDE: 2017). En ese sentido, resulta necesario dotarla de una adecuada estructura organizacional, así como fortalecer sus capacidades de la CAN y las de su Coordinación General como organismo articulador y generador de políticas anticorrupción.

Frente a las consideraciones expuestas, urge establecer un liderazgo normativo a nivel constitucional que cree mecanismos transversales de actuación del Estado desde el más alto rango normativo, con el propósito de minimizar los riesgos de la corrupción y evitar las oportunidades para que esta se instale y empiece a operar sistemáticamente desde la función pública o privada. Si bien la mera reforma constitucional no dotará al sistema de lucha contra la corrupción de todas las cualidades y atributos que necesita para hacer frente a la corrupción sistemática y generalizada, constituye un paso crucial para asegurar su autonomía, permanencia y los recursos suficientes para su funcionamiento.

#### IV. CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE INTEGRIDAD

La Constitución Política del Estado es la herramienta fundamental del sistema democrático para diseñar la estructura, modelos de funcionamiento y de organización de la sociedad y del Estado; por tanto, en su contenido encontramos las pautas fundamentales a las exigencias y problemática de la vida en sociedad. En ese mismo sentido, Huerta (2008), citando a Konrad Hesse, señala que la Constitución, como orden jurídico fundamental de la comunidad, contiene los principios rectores conforme a los cuales debe formarse la unidad política. Así, por ejemplo, la profunda crisis económica y las graves consecuencias de la violencia política durante los años 80 y los primeros años de la década de los 90 hicieron que la Constitución Política del año 1993 trajera consigo artículos específicos respecto de estos temas. Observamos así que la Carta Magna de 1993 menciona en cuatro ocasiones al terrorismo, lo que tiene mucha lógica dado el contexto de la época.

MENCIONES CONSTITUCIONALES RELACIONADAS CON LA CORRUPCIÓN Y EL TERRORISMO			
Palabra	Art.	Mención	Contexto
Ética	14°	1	La obligatoriedad de la formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos en todo proceso educativo civil o militar.
Valores	84°	1	Prohibición del Banco Central de Reserva del Perú de conceder financiamiento al erario, salvo compra, en el mercado secundario, de valores emitidos por el Tesoro Público, dentro del límite que señala su Ley Orgánica.
Transparencia	35°	1	(...)La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.

Palabra	Art.	Mención	Contexto
Honestidad		0	
Corrupción		0	
Terrorismo	2.24.f 37° 140° 173°	4	<p>2.24.f. Nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito. La detención no durará más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las investigaciones y, en todo caso, el detenido debe ser puesto a disposición del juzgado correspondiente, dentro del plazo máximo de cuarenta y ocho horas o en el término de la distancia.</p> <p>Estos plazos no se aplican a los casos de terrorismo, espionaje, tráfico ilícito de drogas y a los delitos cometidos por organizaciones criminales.</p> <p>37° (...) Quedan excluidos de la extradición los perseguidos por delitos políticos o por hechos conexos con ellos. No se consideran tales el genocidio ni el magnicidio ni el terrorismo.</p> <p>140° La pena de muerte sólo puede aplicarse por el delito de traición a la patria en caso de guerra, y el de terrorismo, conforme a las leyes y a los tratados de los que el Perú es parte obligada.</p> <p>173° En caso de delito de función, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional están sometidos al fuero respectivo y al Código de Justicia Militar. Las disposiciones de éste no son aplicables a los civiles, salvo en el caso de los delitos de traición a la patria y de terrorismo que la ley determina.</p>

Elaboración propia.

La magnitud de esos fenómenos sociales es comparable con la gran crisis que han producido la corrupción generalizada en todos los niveles de gobierno. Además, la reforma de la Constitución normalmente obedece a ciertas corrientes o tendencias que en un momento histórico determinado pretenden cierta trascendencia (Huerta: 2008). Y es que tal como reconoce el máximo intérprete de la Constitución, en el plano normativo-constitucional, tal como ocurre con el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas, el espionaje, la traición a la patria y el genocidio, el constituyente ha advertido la dimensión particularmente disvaliosa de los actos de corrupción, por la magnitud de daño que provocan al cuadro material de valores reconocido por la Constitución (STC: 2005).

Asimismo, es fundamental considerar que la supremacía constitucional y el mecanismo establecido para su reforma constituyen el control del poder y elemento coordinador de los mecanismos que garantizan los controles institucionalizados (Huerta: 2010). De modo tal que el marco normativo de lucha contra la corrupción tiene mayores probabilidades de éxito si se aplica en el marco de un sistema anticorrupción pleno y efectivo con rango constitucional en el



que se incluya, desde luego, a la Contraloría. La inviolabilidad<sup>9</sup> y la vocación de permanencia de la Constitución permiten asegurar su vigencia a pesar de ciertos cambios políticos que puedan darse en un país (Huerta: 2010) y que podría socavar la continuidad y la coherencia de una política anticorrupción a lo largo del tiempo.

Por ello, proponemos la introducción de un capítulo denominado «Del Sistema Nacional de Integridad» dentro del régimen económico constitucional<sup>10</sup>:

**Título III**  
**Del Régimen Económico**  
(...)

**Capítulo VII**  
**Del Sistema Nacional de Integridad**

**Artículo 89.- A: Del Sistema Nacional de Integridad.**

*El Estado encabeza, planifica y dirige las políticas públicas nacionales anticorrupción con la participación de todos los sectores del Estado, instituciones públicas y privadas, y la sociedad civil; bajo la coordinación del Poder Ejecutivo, a fin de promover acciones y esfuerzos necesarios para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, mediante la intervención de las autoridades competentes.*

**Artículo 89.- B: Política Pública Anticorrupción.**

*Es de observancia obligatoria en todos los niveles de gobierno, administración pública, sectores del Estado y privados del ámbito nacional, la implementación de las políticas públicas que determine el Sistema Nacional de Integridad. Los titulares de los diversos sectores del Estado involucrados en dichas políticas deberán dar cuenta periódica sobre los avances y resultados alcanzados conforme a la ley de la materia.*

Un Sistema Nacional de Integridad (SNI) establecería las nuevas premisas de denuncia, investigación, sanción, corrección y resarcimiento del daño. Este a su vez debe contar con un instrumento operativo, una **ley del sistema nacional de integridad**, que establezca las bases para la organización, operación y coordinación de este sistema. A diferencia de lo que sucede hoy con organismos como la CAN ANTICORRUPCIÓN, el SNI no debe ser visto como un espacio para reuniones periódicas y simbólicas entre instancias aisladas. Se trata más bien de un mecanismo que serviría para potenciar la acción de las entidades dedicadas a combatir la corrupción en colaboración con los ciudadanos.

<sup>9</sup> Conforme señala Carla Huerta (2010), «el principio de inviolabilidad de la Constitución se fundamenta en su propia y especial naturaleza, así como en su vocación de permanencia y fuerza normativa, que le permiten seguir siendo vigente o serlo 'retroactivamente', aun cuando temporalmente se haya interrumpido su aplicación u observancia a causa del establecimiento de un gobierno cuyos principios contravengan a la norma fundamental o de facto la desconozcan».

<sup>10</sup> En esta línea, la Constitución Federal mexicana constituye uno de los ejemplos de vanguardia normativa en esta materia. Su artículo 113 indica lo siguiente: «El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos».

La creación de un **sistema nacional de integridad** representa la oportunidad de plasmar un nuevo diseño institucional orientado a mejorar los procedimientos de prevención, investigación y sanción de la corrupción a través de mecanismos claros de asignación de responsabilidades, con procedimientos de investigación sustentados en el fortalecimiento de las capacidades y la profesionalización de los órganos facultados para llevarlas a cabo, sin reducir estas labores a las funciones propias del control interno.

Asimismo, constituye una oportunidad para implementar las obligaciones internacionales que adquirió el Estado Peruano con la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (1997)<sup>11</sup> así como de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2004). Estos instrumentos recogen medidas preventivas como la definición estricta y clara de funciones, responsabilidades resaltadas, sistemas de declaración de ingresos, sistemas de contratación y de adquisición de bienes, sistemas adecuados de recaudación y control, sistemas de protección a funcionarios y ciudadanos que denuncien actos de corrupción, entre otros.

Considerando que la definición clásica de sistema se reduce a la interacción dinámica entre sus partes, elementos o componentes, resulta fundamental incidir en lo que se ha venido a denominar «interoperabilidad». Hablamos de la habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes, lo que implica que las organizaciones involucradas compartan información y conocimiento a través de sus procesos de negocio, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones (PCM: Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017).

Además el SNI precisa de suficientes recursos técnicos, presupuestarios y de gestión y establecerá los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de información, incluyendo además la participación del sector privado.

En el contexto globalizado en el que nos encontramos, el **sistema nacional de integridad** debe ser interactivo, a través de la cooperación y la asistencia mutua entre las instituciones nacionales e internacionales, así como todas aquellas otras instituciones que recogen información y experiencias que resultan útiles para afinar las intervenciones en la lucha contra este mal.

## V. CONCLUSIONES

Los actos de corrupción afectan gravemente la estabilidad, la seguridad, la justicia y la paz ciudadanas en las que se sustenta todo Estado social y democrático de derecho, más aún si de un tiempo a esta parte ha trascendido el plano individual y se ha convertido en un fenómeno sistemático frente al cual el Estado no tiene un mecanismo para fortalecer y mejorar los procedimientos de prevención, investigación y sanción de la corrupción. Estos delitos trascienden el plano presupuestal, de modo que su erradicación trasciende al Sistema Nacional de Control y requiere del fortalecimiento de las instituciones y de las relaciones entre estas.

<sup>11</sup> Aprobada por Resolución Legislativa 26757, de fecha 5 de marzo de 1997, y ratificada posteriormente por Decreto Supremo 012-97-RE del 21 de marzo del mismo año. La Convención Interamericana busca «promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados firmantes, y de este modo garantizar la eficacia de las medidas y acciones, tendentes a prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas en el ámbito de la función pública».

En vista de que la Constitución Política consagra valores esenciales para la convivencia armónica de la sociedad peruana y que la lucha contra la corrupción se ha constituido en una de las principales preocupaciones del gobierno y la sociedad peruana en su conjunto, corresponde la creación de un sistema de lucha contra la corrupción al más alto nivel normativo, que, conforme los principios de inviolabilidad y vocación de permanencia, asegure las condiciones mínimas para el funcionamiento de un Sistema de Integridad Nacional.

En esta medida, se requiere introducir en el texto constitucional el Capítulo VII, denominado «Del Sistema Nacional Anticorrupción», ubicado en el «Título III: Del Régimen Económico», como mecanismo articulado, interinstitucional, a cargo del Poder Ejecutivo con participación de todos los sectores del Estado y la sociedad civil a fin de generar las políticas públicas, coordinar acciones y esfuerzos necesarios para la lucha contra la corrupción.

Sin duda alguna, la puesta en marcha del SNI supondría un gran desafío de reforma legislativa, que en pocas palabras representaría elevar orgánica, operativa y presupuestalmente, al más alto nivel normativo, las funciones que ha venido desempeñando la CAN ANTICORRUPCIÓN. Se trata, en todo caso, de superar el carácter simbólico de esta última y constituir un sistema que ejecute acciones y que muestre resultados concretos en la lucha contra la corrupción.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### COMISIÓN PRESIDENCIAL DE INTEGRIDAD

2016 *Informe de la Comisión Presidencial de Integridad. Detener la corrupción, la gran batalla de este tiempo.* Lima.

### COMISIÓN DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN

2016 Informe de la Evaluación Final de la Implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012 – 2016. Recuperado de: <<http://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/01/Informe-CAN.pdf>> .

### CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2016 Dictamen elaborado en conjunto por la Comisión de Constitución y Reglamento y la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (Periodo Anual de Sesiones 2016-2017) sobre los Proyectos de Ley 119/2016-CR, 121/2016-CR y 127/2016-CR. Recuperado de: <<http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/>> .

### CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2002 *Informe General. Análisis de la corrupción en la Contraloría General de la República (CGR) durante la década del noventa.* Lima: Comisión Investigadora de los Delitos Económicos y Financieros cometidos entre 1990-2001. Recuperado de: <<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/CIDEF/oscuga/InformeContraloria.pdf>> .

### HUERTA, Carla

2010 *Mecanismos constitucionales para el control del poder político.* 3ra. edición México: Universidad Autónoma de México.

### HUERTA, Carla

2008 *Teoría del Derecho. Cuestiones relevantes.* México: Universidad Autónoma de México.

### OCDE

2017 *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente.* Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. París. Recuperado de: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>> .

### SENADO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

2016 Ley del Sistema Nacional Anticorrupción. Puntos de acuerdo. Borrador. Recuperado de <<http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corruptcion/MMH.pdf>> .

### UNITED NATIONS ORGANIZATION

2017 *UNODC's Action against Corruption and Economic Crime.* United Nations Office on Drugs and Crime. Recovered from: <<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menuaside>> .

### ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

2005 *Acción mundial contra la corrupción. Los documentos de Mérida.* Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Recuperado de: <[https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_merida\\_s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_merida_s.pdf)> .

PARMA, Carlos Alberto

2017 Medidas contra la corrupción: ética y capacitación [material audiovisual]. En: *Referente Jurídico*. Lima: Academia de la Magistratura. Recuperado de: <<https://www.youtube.com/watch?v=RtxKppHLfbl&feature=youtu.be>> .

QUIROZ, Francisco

2013 *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: IEP.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

2016 Corruption Perceptions Index 2016. Recuperado de: <[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)> .

TANZI, Vito

2006 *Corruption and Economic Activity*. Distinguished Lecture Series 26. The Egyptian Center for Economic Studies. Recovered from: <[http://www.eces.org.eg/MediaFiles/Uploaded\\_Files/%7BC8979F32-E2FA-40BC-8D4A-E31C29D61C86%7D\\_DLS-26,%20Vito%20Tanzi.pdf](http://www.eces.org.eg/MediaFiles/Uploaded_Files/%7BC8979F32-E2FA-40BC-8D4A-E31C29D61C86%7D_DLS-26,%20Vito%20Tanzi.pdf)> .

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

2005 Sentencia recaída en el Expediente 0019-2005-PI/TC. Recuperado de: <<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00019-2005-AI.html>> .

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

2005 Sentencia recaída en el Expediente 00017-2011-PI/TC. Recuperado de: <<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00017-2011-AI.html>> .

VILLORRIA, Manuel

2015 «La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones». En: *Economía Revista en Cultura de la Legalidad* N.º 7, pp. 85-103.



**Sección II**

**EL  
PARLAMENTO  
POR DENTRO**

---





# LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**LENY PALMA ENCALADA\***  
Jefa de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano



## Sumario

I. Introducción.- II. Reseña histórica.- III. Programas de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano.- IV. Reconocimientos obtenidos.- V. Conclusiones.- Referencias bibliográficas.

---

\* Abogada, con estudios concluidos de maestría en Derecho Constitucional y maestría en Gestión Pública.

## I. INTRODUCCIÓN

La Oficina de Participación Ciudadana es un órgano de línea de la Oficialía Mayor del Congreso de la República. Tiene como finalidad informar y orientar a la ciudadanía sobre las funciones, procesos parlamentarios y la institucionalidad democrática, así como el desarrollo de mecanismos que promuevan y canalicen la participación ciudadana a través de propuestas legislativas, pedidos, opiniones o sugerencias y actividades de formación cívica.

Su objetivo es contribuir con el proceso de fortalecimiento de la función de representación parlamentaria, a través de la implementación de mecanismos de transparencia, de acceso a la información y de participación, coadyuvando con ello al proceso de legitimación del sistema político en general y del parlamento en particular.

Por ello, promueve el ejercicio de la ciudadanía activa, proveyendo los canales institucionales para que los ciudadanos se informen del quehacer legislativo, opinen sobre los proyectos de ley, se formen a través de espacios de educación cívica y así puedan organizarse e incidir en los asuntos públicos del país.

El Congreso de la República tiene diversos canales para que la participación de los ciudadanos sea realmente efectiva. Por ejemplo, los ciudadanos pueden opinar sobre los proyectos de ley que se presentan y analizan en el Parlamento, a través de los Foros Legislativos Virtuales; informarse del quehacer parlamentario, mediante el boletín «El Parlamento Virtual Peruano»; así como requerir información o conocer la situación de sus pedidos por intermedio de los Pedidos Ciudadanos.

Del mismo modo, pueden visitar y conocer el Palacio Legislativo, el Museo del Congreso y de la Inquisición y el Museo Nacional Afroperuano. Asimismo, pueden recibir formación ciudadana con los Talleres Participativos, los Cursos a Distancia o asistir a las conferencias de los Martes Democrático, donde se analizan los temas del quehacer parlamentario y de interés nacional.

La Oficina ha diseñado canales de interacción con los jóvenes como el Parlamento Joven, el Parlamento Universitario y el Parlamento Escolar con la finalidad de involucrar a la población juvenil con el trabajo y las funciones de los congresistas, dentro de un espacio de participación y fomento de valores democráticos.

Igualmente, con el objetivo de contribuir a la consolidación de una cultura de paz y de rechazo al terrorismo, la Oficina desarrolla el programa Terrorismo Nunca Más, dirigido principalmente a jóvenes escolares de educación secundaria y estudiantes universitarios que no vivieron la violencia terrorista, con la finalidad de evitar que sean sorprendidos y/o engañados por la ideología que grupos de fachada pretenden insertar en nuestro país.

Cabe precisar que todos los programas de la Oficina se desarrollan y/o llegan a todo el país y son completamente gratuitos.

A continuación, se desarrolla un breve repaso de la historia de la Oficina, cuyos orígenes datan de 1994, se da a conocer los resultados de la gestión en números y cobertura en el año legislativo 2016-2017 y, luego, mostraremos los reconocimientos obtenidos en los años recientes.

## II. RESEÑA HISTÓRICA

En mayo de 1994 se dio inicio al proyecto de creación de una oficina que canalizaría las iniciativas de la ciudadanía remitidas al Congreso. Con ese fin se formó la Oficina piloto de Iniciativas Ciudadanas e Institucionales. El siguiente año se incluyó en el Reglamento del Congreso un artículo que contemplaba el funcionamiento de una Oficina de Iniciativas Ciudadanas e Institucionales dependiente de la Oficialía Mayor (Congreso de la República, 1995, pág. 33).

En mayo de 1995 entró oficialmente en funcionamiento, a partir de esa fecha se formularon una serie de proyectos orientados a fomentar y canalizar la participación de la ciudadanía. Por ejemplo, se realizaron estudios estadísticos sobre las demandas y pedidos presentados a través de memoriales dirigidos a la presidencia del Congreso.

En agosto de 1996 empezó a funcionar el programa de visitas denominado «Conociendo el Congreso», dirigido a estudiantes del 4to. y 5to. años de educación secundaria y superior. Estas visitas se realizaban los sábados, ampliándose, posteriormente, a los otros días de la semana.

El 17 de diciembre del mismo año se creó el «Parlamento Virtual Peruano», como un mecanismo interactivo de participación entre la ciudadanía y el parlamento. Fue uno de los mecanismos pioneros del gobierno electrónico en nuestro país.

El año 1999 la Oficina de Iniciativas cambió de denominación por la de «Oficina de Orientación y Participación Ciudadana». A fines de ese año se iniciaron los cursos a distancia «Ciudadanía y Política», con la finalidad de promover y fomentar la cultura cívica y política en los ciudadanos y jóvenes del país. Se inició con el curso «El Congreso: Organización y Funciones».

Entre los años 2001 a 2006 se crearon una serie de programas de participación, atención y formación ciudadana, tales como los Talleres Participativos, que consisten en una serie de actividades teórico presenciales en la que los ciudadanos pueden tomar conocimiento sobre la organización del Congreso, la forma de cómo se elabora un proyecto de ley, entre otros temas.

Asimismo, el 4 de diciembre de 2003 se lanzó los Foros Legislativos Virtuales, espacio virtual de participación orientado a propiciar la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en el análisis y el debate de los proyectos de ley, poniéndolos a su disposición una plataforma virtual para recoger sus opiniones a fin de incorporarlos en el material de trabajo que utilizan las comisiones ordinarias para la elaboración de los dictámenes correspondientes.

En el año 2004 se lanzó el I Concurso de Ensayo «Los jóvenes y el Parlamento - 2004» dirigido a jóvenes escolares y universitarios. El concurso contempló dos categorías (escolar y universitaria) y entregó seis premios, tres por categoría. Los trabajos se centraron en los diferentes conceptos de la vida política y se distinguen, en el caso de los escolares, por su contenido testimonial y por el desenfado; y en el caso de los alumnos universitarios, por el manejo de información y la visión de conjunto. El año 2006 se realizó la segunda edición del concurso.

Del mismo modo, en el año 2005, la Oficina se encargó de implementar los Módulos de Atención al Ciudadano, consistente en un servicio personalizado de orientación e información que se brinda a todos los ciudadanos que visitan las instalaciones del Congreso a través de sus diferentes locales.

Por otro lado, el 1 de marzo de 2011 se inauguró el programa Martes Democrático, con el objetivo de difundir, mediante conferencias presenciales y virtuales, los principales temas referidos al

quehacer parlamentario y de temas de importancia nacional, y de recabar la expresión y las demandas ciudadanas para articularlas en otros servicios institucionales.

A partir del año 2013, hasta la actualidad, la Oficina, en el marco de las orientaciones de las respectivas mesas directivas, orientó sus actividades a la juventud, para ello se crearon los programas Parlamento Joven, Parlamento Escolar y Parlamento Universitario.

De igual forma, nos enfocamos en promover la cultura de paz y recordar a la ciudadanía los efectos nefastos que causó el terrorismo en el Perú, por ello se creó el programa Terrorismo Nunca Más.

En este tiempo la mayoría de los programas se han consolidado, otros han sido reformulados por los cambios tecnológicos y muy pocos han sido fusionados o suprimidos, como es natural en una organización, en mérito a brindar un mejor servicio a la ciudadanía.

### **III. PROGRAMAS DE LA OFICINA DE PARTICIPACIÓN, PROYECCIÓN Y ENLACE CON EL CIUDADANO**

Los programas que gestiona la Oficina, definiendo su accionar y los resultados obtenidos en la legislatura 2016-2017 sobre la base de los tres ejes de actividad: participación ciudadana, formación ciudadana y atención al ciudadano.

El período anual de sesiones 2016-2017 ha sido particularmente fructífero para la Oficina, ya que bajo la dirección de la Mesa Directiva y la supervisión de la Primera Vicepresidencia, se han consolidado servicios que ya se venían prestando a la ciudadanía y se han iniciado otros proyectos que pronto permitirán potenciar más las capacidades de interacción con la ciudadanía.

La Oficina, a la fecha, administra 14 servicios gratuitos dirigidos a los ciudadanos de todo el país.

Durante la legislatura 2016-2017, se ha contabilizado a 1,000,106 ciudadanos que participaron en los diversos programas de participación ciudadana.

A continuación, presentamos un breve resumen de lo realizado por nuestros programas.

#### **3.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Los mecanismos de participación ciudadana del Congreso de la República se orientan a que los ciudadanos se involucren en el proceso legislativo. Para ello, se les ofrece información actualizada, día a día, sobre la producción legislativa, medios virtuales para que puedan opinar sobre los proyectos de ley, así como la atención de los pedidos que formulan a la institución.

##### **a. Foros Legislativos Virtuales**

Es un programa virtual de participación ciudadana a través del cual los ciudadanos e instituciones pueden opinar y argumentar a favor o en contra de los proyectos de ley, o presentar una

propuesta alternativa para que sirvan de insumo en las comisiones ordinarias que dictaminan dichas iniciativas.

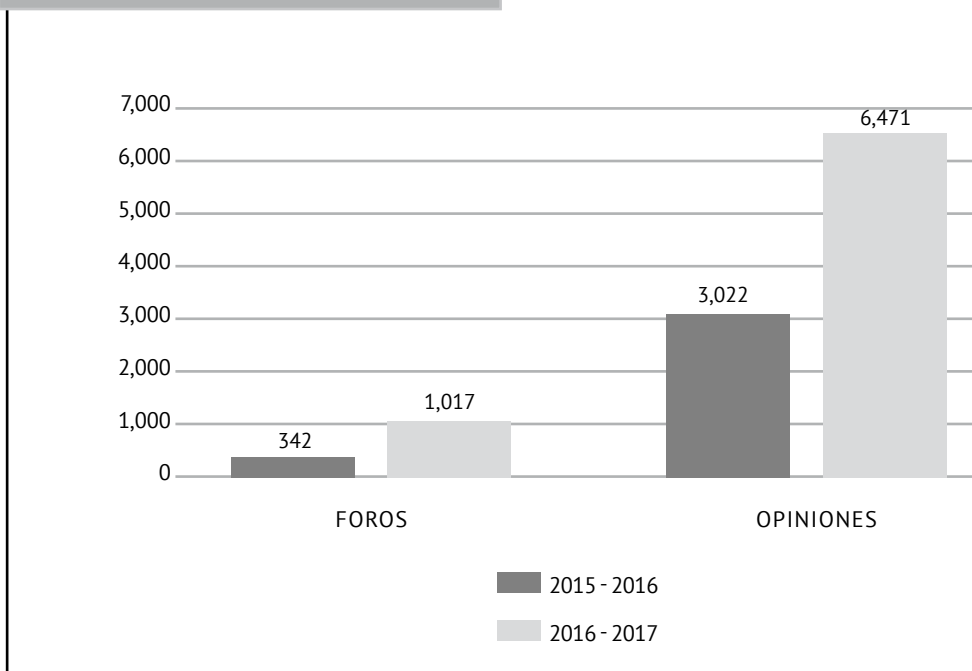
Las opiniones recibidas son remitidas al autor de la iniciativa (congresista), al grupo parlamentario del autor de la iniciativa y a la comisión o comisiones ordinarias para su consideración, de conformidad con el Acuerdo del Consejo Directivo 09-2012-2013/CONSEJO-CR.

A los ciudadanos participantes se les brinda una respuesta a través de un correo electrónico y que es publicada en el Portal Ciudadano, en el Boletín «El Parlamento Virtual Peruano» y en las redes sociales de la Oficina.

Durante el periodo anual de sesiones 2016-2017, los Foros Legislativos recibieron 6,471 opiniones ciudadanas sobre 1,017 iniciativas legislativas que se analizan en el Congreso.

Comparando los resultados actuales con los obtenidos en la legislatura anterior (2015-2016), se refleja un incremento del 114% en el caso de opiniones ciudadanas recibidas, mientras que se incrementó en 197% el número de proyectos de ley opinados por la ciudadanía (Foros Legislativos Virtuales, 2017).

#### VARIACIÓN DE FOROS Y OPINIONES CIUDADANAS POR LEGISLATURA



Fuente: Elaboración propia - Estadísticas del Programa «Foros Legislativos Virtuales»: <<https://goo.gl/rhBRgw>> .

## Proyectos de Ley más opinados

Los **10 proyectos de ley** que más opiniones ciudadanas han recibido durante el periodo anual de sesiones son:

Proyectos de Ley	Opiniones a favor	Opiniones en contra	Propuestas alternativas	Total de opiniones	Grupo Parlamentarios
Proyecto de Ley 00709/2016-CR: Ley que modifica el artículo 36 de la Ley 28044, Ley General de Educación.	576	13	16	<b>605</b>	Fuerza Popular
Proyecto de Ley 00322/2016-CR: Ley que faculta a EsSalud a la incorporación definitiva de sus trabajadores bajo el régimen CAS.	493	4	4	<b>501</b>	Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad
Proyecto de Ley 00147/2016-CR: Ley que autoriza a EsSalud para incorporar al régimen laboral de la actividad privada del Decreto Legislativo 728 a los profesionales y no profesionales de la Salud, contratados por 2 años o más mediante el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios - CAS.	411	3	5	<b>419</b>	Fuerza Popular
Proyecto de Ley 00194/2016-CR: Ley que modifica el primer párrafo del literal c) del numeral 8.2 del artículo 8 del Decreto Legislativo 1153.	278	0	3	<b>281</b>	Fuerza Popular
Proyecto de Ley 00590/2016-CR: Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional, el cambio de línea de carrera y el ascenso del personal del Ministerio de Salud, de sus organismos públicos y de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales.	188	1	4	<b>193</b>	Alianza para el Progreso
Proyecto de Ley 01555/2016-CR: Ley del trabajo del fisioterapeuta y de creación del Colegio de Fisioterapeutas del Perú.	163	0	0	<b>163</b>	Célula Parlamentaria Aprista
Proyecto de Ley 00002/2016-PE: Ley que autoriza la prórroga extraordinaria a los procesos concursales que se encuentren en etapa de disolución y liquidación en marcha.	148	1	1	<b>150</b>	Poder Ejecutivo (con carácter de Urgente)
Proyecto de Ley 00131/2016-CR: Ley que declara de interés nacional el pago por concepto de viáticos y pasajes a los ciudadanos que cumplen la función de miembros de mesa de sufragio en los procesos electorales, consultas y referéndum.	118	13	14	<b>145</b>	Fuerza Popular
Proyecto de Ley 00387/2016-CR: Ley que despenaliza el aborto en los casos de embarazos a consecuencia de una violación sexual, inseminación artificial o transferencia de óvulos no consentidos y malformaciones incompatibles con la vida.	32	52	4	<b>88</b>	Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad
Proyecto de Ley 00165/2016-CR: Ley que permite flexibilidad en el ingreso de los niños y niñas en los grados y aulas de 3, 4, 5 y 6 años de la Educación Básica.	80	2	5	<b>87</b>	Acción Popular

Fuente: Elaboración propia – Estadísticas del Programa 'Foros Legislativos Virtuales': < <https://goo.gl/CDaWvr> > .

#### b. Boletín «El Parlamento Virtual Peruano»

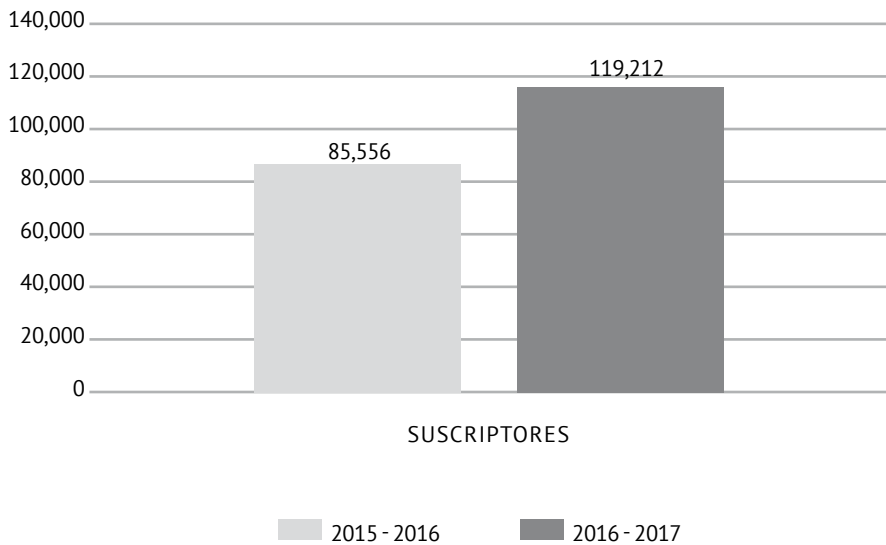
Desde el año 2001, el Parlamento Virtual Peruano (PVP) lo elabora y envía vía correo electrónico, en forma gratuita y de lunes a viernes a todos los ciudadanos inscritos.

En dicho boletín reciben información sobre las actividades y eventos que se realizan en el Congreso de la República (comisiones ordinarias, despachos congresales y otros), tanto en Lima como en los departamentos del país; sobre el trabajo parlamentario (agendas del Pleno del Congreso y de la Comisión Permanente, los temas aprobados en dichas sesiones, entre otros); de los dictámenes y los proyectos de ley presentados en el Congreso de la República.

El Boletín también sirve de canal de información para que los ciudadanos tomen conocimiento sobre los proyectos de ley que la ciudadanía opina, la agenda de las actividades de la Oficina, las normas legales del día, entre otros temas de interés ciudadano.

Al término del periodo anual de sesiones 2016-2017, 119,212 ciudadanos de todo el país reciben de lunes a viernes el Boletín «El Parlamento Virtual Peruano», 28,564 usuarios son nuevos suscriptores respecto de la legislatura 2015-2016, lo que representa un incremento del 39% (Parlamento Virtual Peruano, 2017).

#### SUSCRIPTORES AL BOLETÍN PARLAMENTO VIRTUAL PERUANO



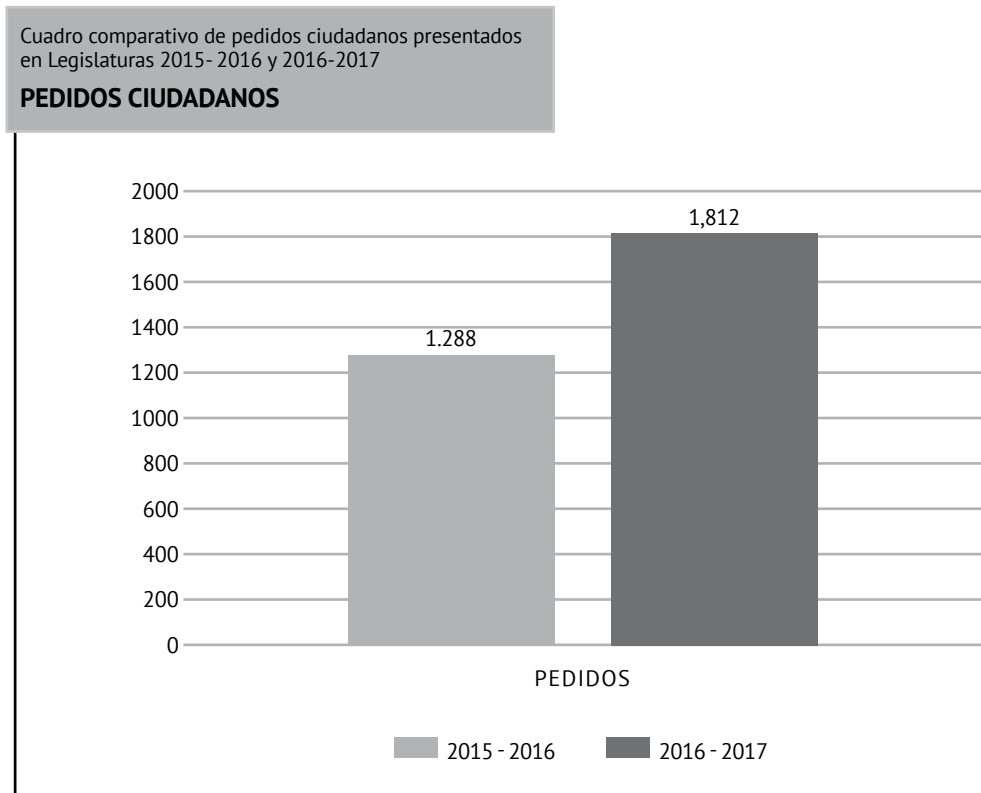
**C. Pedidos Ciudadanos**

Mediante este sistema la ciudadanía en general y las instituciones presentan pedidos al Congreso de la República a través de Internet en forma directa, ya sea a título personal o en representación de una organización. El Parlamento Virtual Peruano (PVP) se encarga de hacer llegar las iniciativas a las dependencias que corresponden y, de ser el caso, darles la atención a mismas, de conformidad a lo establecido por el Acuerdo de Mesa N.º 033-2001-2002/MESA-CR, del 3 de septiembre del 2001.

En tal sentido, durante la legislatura 2016–2017 se recibieron 1,812 pedidos ciudadanos, el Parlamento Virtual Peruano atendió 886; 889, y fueron derivados a las comisiones ordinarias 889 y 37 no fueron tramitados por no corresponder al Congreso.

Las comisiones de Comercio Exterior y Turismo; Agraria; Constitución y Reglamento; Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos; Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; Energía y Minas; Inclusión Social y Personas con Discapacidad; Relaciones Exteriores; Presupuesto y Cuenta General de la República y Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas atendieron el 100% de los pedidos derivados; mientras que las demás comisiones ordinarias tienen porcentajes de atención que van de 0 al 50%.

De la comparación de los resultados actuales con los obtenidos en periodo anual de sesiones anterior 2015–2016, se refleja un incremento del 41% en el número de pedidos recibidos por el Congreso de la República (Pedidos Ciudadanos, 2017).



Fuente: Elaboración propia – Estadísticas del Programa Pedidos Ciudadanos: <<https://goo.gl/89PEkT>> .



### 3.2. FORMACIÓN CIUDADANA

Los mecanismos de formación ciudadana del Congreso de la República se orientan a que los ciudadanos conozcan su institución parlamentaria, valoren los beneficios de una cultura de paz y tolerancia, ejerzan su ciudadanía activa y reconozcan a la democracia como ideal, forma de vida y sistema de gobierno.

#### a. Cursos a Distancia «Ciudadanía y Política»

Desde 1999, el Congreso de la República del Perú viene promoviendo la formación ciudadana a través de cursos a distancia, lo que permite llegar a los ciudadanos de todo el país gratuitamente y de forma virtual.

Los Cursos a Distancia se desarrollan a través de la metodología de enseñanza *e-learning*, y tiene como objetivo contribuir y fomentar la cultura cívica, la participación ciudadana, la ciudadanía activa y la consolidación de la democracia, así como difundir la organización y funciones del Congreso de la República.

Los cursos promueven un mayor acercamiento de los ciudadanos a la labor que realizan sus representantes en el Parlamento Nacional y a un mejor conocimiento de la institución parlamentaria.

A partir de enero de 2015 la nueva plataforma *e-learning Moodle* permitió no sólo el relanzamiento del servicio sino, principalmente, mejorar la experiencia de los ciudadanos, ahora se cuenta con el acompañamiento de un tutor que guía a los participantes durante todo el proceso de aprendizaje. En la legislatura 2016–2017 se ha actualizado la plataforma educativa al Moodle 3.3, que permitirá brindar un mejor servicio a los participantes, ya que cuenta con una metodología de enseñanza más dinámica e interactiva, como juegos didácticos, mapas mentales, entre otros.

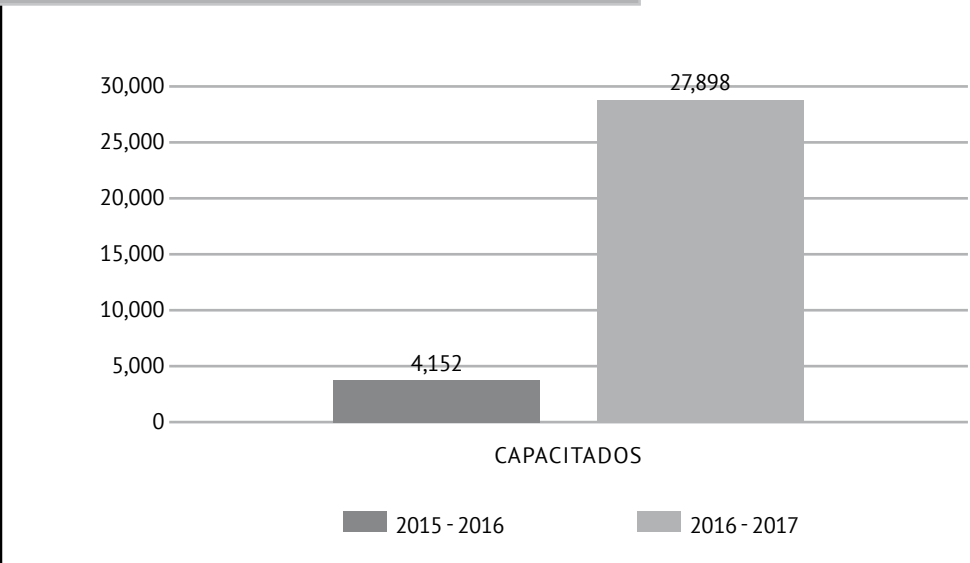
En periodo anual de sesiones 2016-2017, a través de los Cursos a Distancia se ha capacitado a 27,898 ciudadanos de todo el Perú, junto con los más de 10,000 jóvenes que participaron en el Programa Parlamento Joven 2017. En dicho periodo, en total se dictaron 38 cursos que desarrollaron los siguientes temas:

- Congreso. Organización y Funciones.
- Procedimientos Parlamentarios.
- ¿Cómo se elabora un proyecto de ley?
- Democracia y Congreso.
- Conociendo la Constitución Política del Perú.
- Participación Política y Ciudadanía.

Como resultado de la comparación de los resultados actuales, con los obtenidos en la periodo anual de sesiones anterior 2015 - 2016, se refleja un aumento del 572% en el caso de los ciudadanos capacitados, y el incremento en 65% el número de cursos dictados (Cursos a Distancia, 2017).

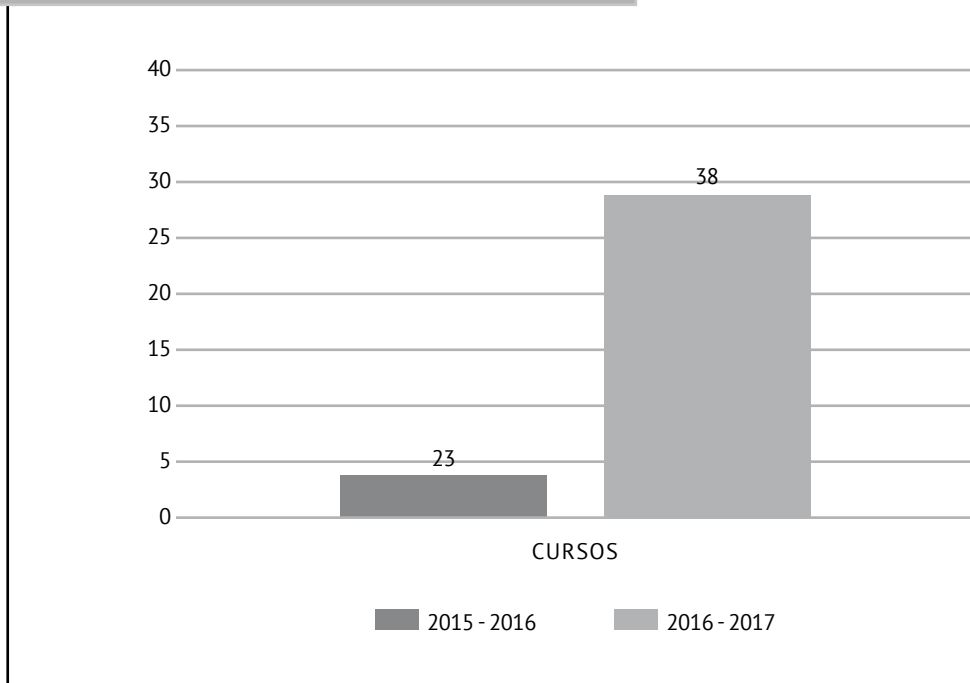
Cuadro comparativo de ciudadanos capacitados en Legislaturas 2015 - 2016 y 2016 - 2017

**CURSOS A DISTANCIA «CIUDADANÍA Y POLÍTICA»**



Fuente: Elaboración propia – Estadísticas del Programa Cursos a Distancia ‘Ciudadanía y Política’: <<https://goo.gl/KQK97q>> .

**CURSOS A DISTANCIA «CIUDADANÍA Y POLÍTICA»**



### b. Talleres Participativos

Consiste en un programa de formación al ciudadano, a través de la modalidad de exposiciones y trabajos prácticos, que contribuyen a la formación cívica y política de la ciudadanía, y al ejercicio de su ciudadanía con pleno conocimiento de sus deberes y derechos, así como a la difusión de la organización y funciones del Congreso de la República.

Asimismo, proporciona las herramientas metodológicas que permiten al ciudadano conocer su institución parlamentaria y el acercamiento de los mecanismos participativos.

Los Talleres Participativos se organizan a solicitud de los congresistas de la República, gobiernos regionales y locales, instituciones educativas y organizaciones sociales del país. Los talleres que se dictan actualmente son:

- Congreso. Organización y Funciones.
- Procedimientos Parlamentarios.
- ¿Cómo se elabora un proyecto de ley?
- Democracia y Congreso.
- Conociendo la Constitución Política del Perú.
- Participación Política y Ciudadanía.

#### Talleres por departamentos



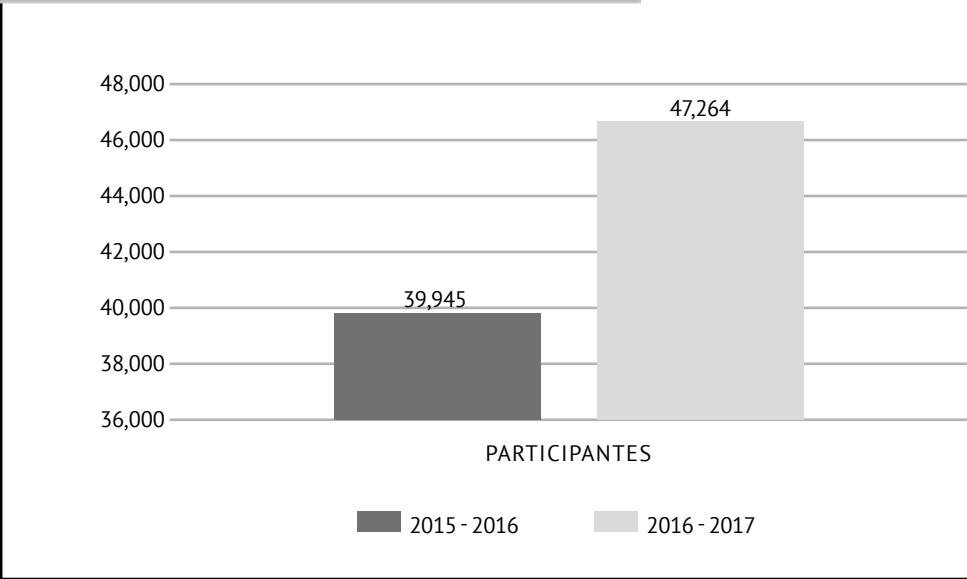
Durante la legislatura 2016-2017 se realizaron en todo el país 356 talleres participativos, en los que participaron 47, 264 ciudadanos.

En la legislatura 2016-2017, se desarrollaron talleres participativos en los siguientes departamentos: Amazonas, Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali.

Producto de la comparación, con los talleres realizados en la legislatura 2015-2016, se refleja un crecimiento en el número de talleres y participantes de 24% y 21%, respectivamente (Talleres Participativos, 2017).

Cuadro comparativo de ciudadanos participantes en talleres participativos en Legislaturas 2015 - 2016 y 2016 - 2017

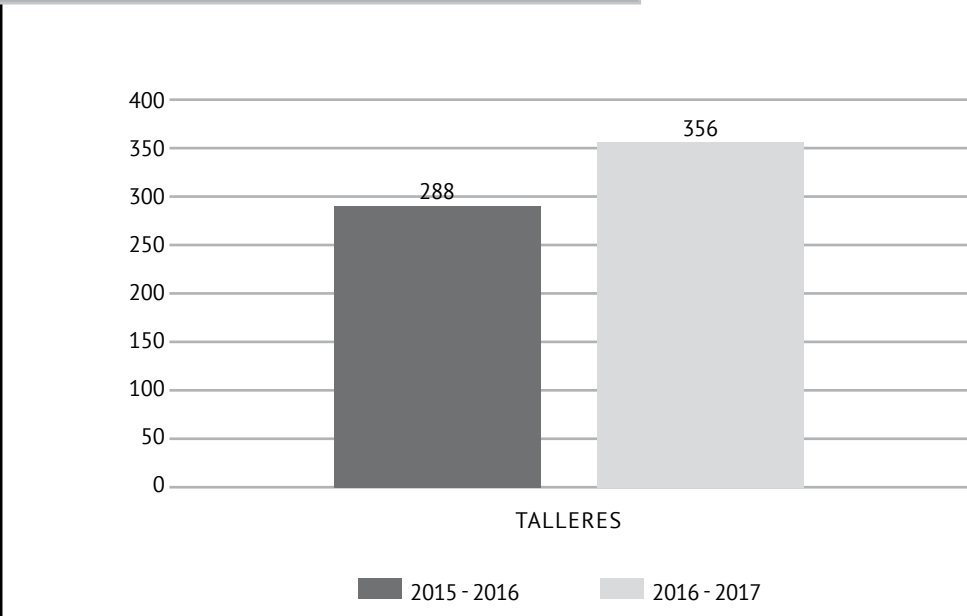
**TALLERES PARTICIPATIVOS**



Fuente: Elaboración propia – Estadísticas del Programa Talleres Participativos: <<https://goo.gl/1cAkcz>> .

Cuadro comparativo de talleres participativos realizados en Legislaturas 2015 - 2016 y 2016 - 2017

**TALLERES PARTICIPATIVOS**



Fuente: Elaboración propia – Estadísticas del Programa Talleres Participativos: <<https://goo.gl/1cAkcz>> .

### c. Martes Democrático

El Programa Martes Democrático es un servicio de conferencias que ofrece el Congreso de la República dirigido a la población en general con la finalidad de informar sobre los principales temas del quehacer parlamentario y de importancia nacional, así como recibir la expresión y las demandas de los ciudadanos que participan de dicho programa.

#### Departamentos del país donde ha tenido presencia el Programa Martes Democrático



Fuente: Elaboración propia – Estadísticas del Programa Martes Democrático: <<https://goo.gl/VNoztR>> .

Las conferencias presenciales se comienzan a dictar desde el año 2012. Sin embargo, desde el año 2015 se da un cambio significativo cuando la Mesa Directiva del periodo legislativo 2015-2016 propuso la ampliación de la cobertura usando la tecnología *Streaming* y el Internet, con el objetivo de que los ciudadanos del interior del país puedan también participar de manera virtual y en tiempo real de dichas conferencias.

A la fecha se han logrado alianzas estratégicas con instituciones de Arequipa, Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Ica, Loreto, Moquegua, Tacna, Piura y Puno, con quienes se han suscrito 28 convenios de colaboración interinstitucional para transmitir las conferencias al público que se convoque el interior del país.

Durante el periodo anual de sesiones 2016-2017, el Programa Martes Democrático realizó 42 conferencias, a las que asistieron 20,373 ciudadanos, en Lima, de manera presencial, y en el resto del país, de forma virtual, gracias a las herramientas tecnológicas usados y a la colaboración de las instituciones mencionadas como:

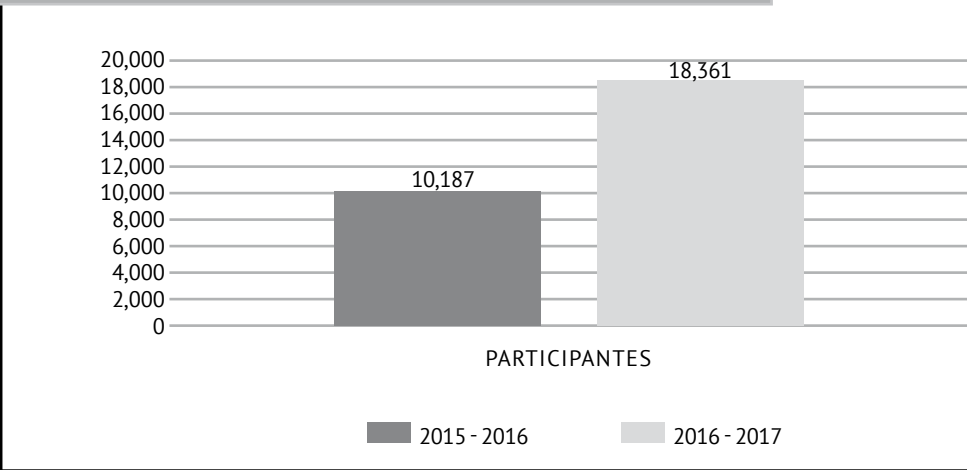
- Universidad Autónoma de Ica.
- Universidad Privada de Ica.
- Universidad Nacional José María Arguedas de Andahuaylas en Apurímac.
- Universidad Nacional del Altiplano, de Puno.
- Universidad Nacional de Juliaca, en Puno.
- Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, en Ayacucho.
- Universidad Nacional de Moquegua.
- Universidad Autónoma de Chota, en Cajamarca.
- Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann, de Tacna.

- Municipalidad Provincial de Sechura, en Piura.
- Gobierno Regional de Arequipa.

De la comparación de las conferencias realizadas en la presente legislatura, con los obtenidos en la legislatura anterior (2015-2016), se refleja un incremento del 100% en el número de participantes y 24% en el número de eventos realizados (Martes Democrático, 2017).

Cuadro comparativo de ciudadanos participantes en conferencias realizadas por el Programa Martes Democrático en Legislaturas 2015 - 2016 y 2016 - 2017

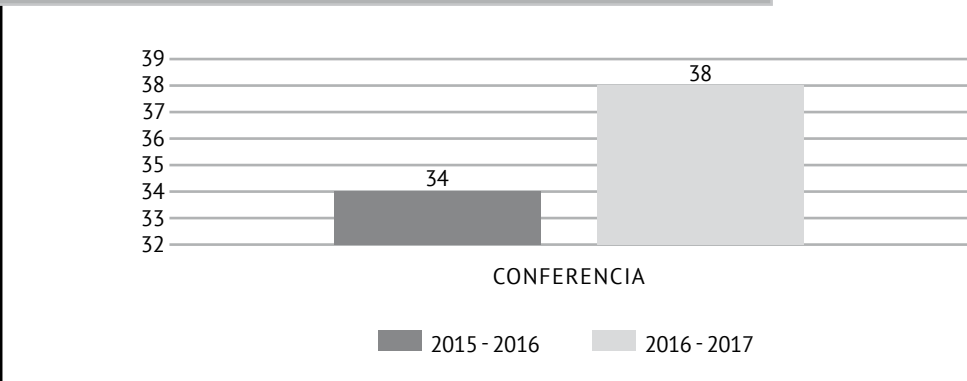
**MARTES DEMOCRÁTICO**



Fuente: Elaboración propia – Estadísticas del Programa Martes Democrático: <<https://goo.gl/VNoztR>> .

Cuadro comparativo de conferencias realizadas por el Programa Martes Democrático en Legislaturas 2015 - 2016 y 2016 - 2017

**MARTES DEMOCRÁTICO**



Fuente: Elaboración propia – Estadísticas del Programa Martes Democrático: <<https://goo.gl/VNoztR>> .

#### d. Parlamento Joven

El «Parlamento Joven 2017» es un programa de formación ciudadana del Congreso de la República que brinda a los jóvenes entre los 18 y los 29 años la oportunidad de conocer, experimentar y valorar el trabajo realizado en el Parlamento Nacional, a través de un espacio de participación y fomento de valores democráticos.

El programa es promovido por la Primera Vicepresidencia del Congreso de la República, ejecutado por la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano y cuenta con el auspicio de la Fundación Hanns Seidel. Tiene como objetivo fortalecer en los jóvenes peruanos capacidades de liderazgo, así como promover una cultura de debate constructivo a través de la recreación de la organización parlamentaria y de las funciones de los congresistas de la República en las comisiones de trabajo y las sesiones plenarias, brindando así la oportunidad de vivir la experiencia de ser congresista.

Durante la presente legislatura 2016-2017, el Parlamento Joven realizó 2 grandes actividades:

##### Departamentos del país donde ha tenido presencia el Programa Parlamento Joven



Fuente: Elaboración propia – Estadísticas del Programa Parlamento Joven: <<https://goo.gl/34t76y>> .

##### • Parlamento Joven 2016

La primera se realizó en noviembre de 2016 en el Palacio Legislativo. Participaron 130 jóvenes representantes de todos los departamentos del país, quienes fueron previamente elegidos y capacitados a través de cursos virtuales y finalmente examinados, quedando seleccionados los primeros puestos de cada departamento, en concordancia con el número de representantes que le corresponde a cada distrito electoral. Cabe precisar que en el periodo anual de sesiones 2015-2016, el Parlamento Joven 2016 se encontraba en la etapa final.

Durante el Encuentro Nacional 2016 los jóvenes participaron en reuniones con los congresistas de la República del periodo parlamentario 2011-2016, conformaron y sesionaron en comisiones ordinarias y en un Pleno, en el hemiciclo Raúl Porras Barrenechea, donde analizaron y debatieron los proyectos de ley dictaminados.

##### • Parlamento Joven 2017

Con la finalidad de difundir y capacitar a más jóvenes a escala nacional sobre las funciones del Congreso de la República y los congresistas, se cambió de metodología del programa y se planteó su desarrollo en tres etapas:

- i. La primera de capacitación virtual y evaluación, que culminó en abril de 2017. Se desarrollaron tres módulos de capacitación, donde se impartieron los siguientes cursos: Liderazgo y Democracia, Conociendo la Constitución, Funciones del Congreso de la República, Procedimientos Parlamentarios, ¿Cómo elaborar un Proyecto de Ley?, Sistema Electoral Peruano y Participación Política.

Luego de un proceso de capacitación y selección a través un examen final de conocimiento se eligieron 2,500 jóvenes como Parlamentarios Departamentales.

- ii. En la segunda etapa se desarrollaron los «Parlamentos Departamentales», que congregaron a los parlamentarios jóvenes de cada departamento seleccionados en orden de mérito. Se conformaron 26 Parlamentos Departamentales, uno en cada distrito electoral del país.

En cada Parlamento Departamental, en sesiones de comisiones, los jóvenes parlamentarios analizaron proyectos de ley vigentes y en esa sesión de pleno debatieron y aprobaron o archivaron, según sea el caso, los proyectos de ley seleccionados. Asimismo, presentaron una iniciativa de ley, en el marco de participación política de la juventud, política educativa y política de salud. Estos resultados fueron enviados a las comisiones ordinarias del Congreso de la República en calidad de opiniones ciudadanas.

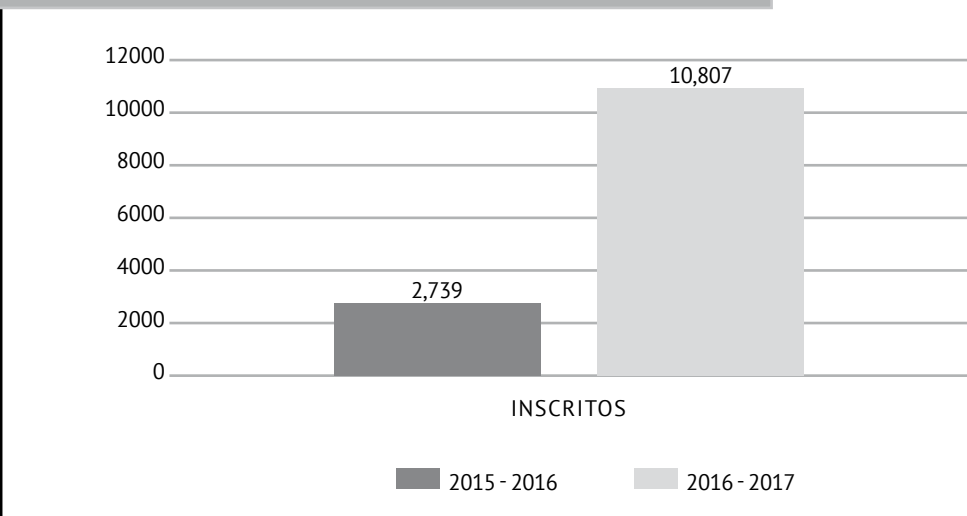
En esta etapa en los plenarios departamentales, los jóvenes eligieron a sus representantes, quienes participaron en el Encuentro Nacional.

- iii. En la tercera etapa del programa Parlamento Joven 2017, concluyó con la realización del Encuentro Nacional, en el que participaron 130 jóvenes representantes de cada distrito electoral, según el número de representantes con que cuenta cada circunscripción electoral, conforme a lo establecido por el Jurado Nacional de Elecciones.

Finalmente, cabe mencionar que el cambio de metodología permitió la conformación de 26 Parlamentos Departamentales, brindó la oportunidad de que el Congreso de la República se acerque a una mayor cantidad de jóvenes de todo el país. En la edición 2017 del Parlamento Joven, realizada en la presente legislatura 2016-2017, se inscribieron 10,800 jóvenes de todos los departamentos del Perú, lo que representó un incremento de 295% respecto del periodo anual de sesiones anterior 2015- 2016. A su vez, fueron seleccionados 2,109 parlamentarios jóvenes, lo que refleja un incremento, en el mismo período de comparación, de 771% (Parlamento Joven, 2017).

Cuadro comparativo de jóvenes inscritos en el Programa Parlamento Joven en Legislaturas 2015 - 2016 y 2016 - 2017

**PARLAMENTO JOVEN**

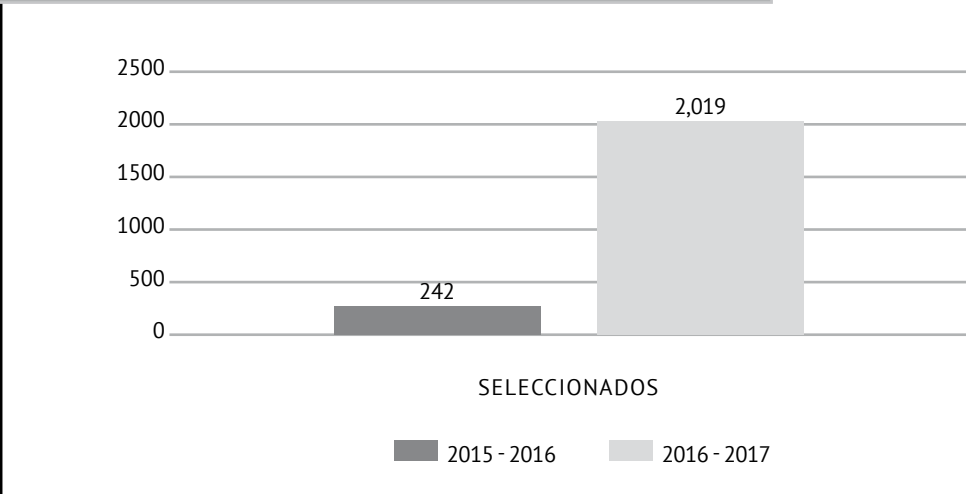


Fuente: Elaboración propia – Estadísticas del Programa Parlamento Joven: <https://goo.gl/34t76y> .



Cuadro comparativo de jóvenes seleccionados en el Programa Parlamento Joven en Legislaturas 2015 - 2016 y 2016 - 2017

### PARLAMENTO JOVEN



Fuente: Elaboración propia – Estadísticas del Programa Parlamento Joven: <<https://goo.gl/34t76y>> .

#### e. Parlamento Escolar

El Parlamento Escolar es un taller en el que los estudiantes del 4to. y 5to. año de educación secundaria viven la experiencia de ser parlamentarios, recreando las funciones de los congresistas.

##### Departamentos del país donde ha tenido presencia el Programa Parlamento Escolar



Fuente: Elaboración propia – Estadísticas del Programa Parlamento Escolar: <<https://goo.gl/71LN6e>> .

Su objetivo es promover una cultura cívica y participativa desde la etapa escolar, mediante la creación de un órgano de participación escolar (alumnos de los últimos años de secundaria) de todas las instituciones educativas públicas y privadas del Perú.

La metodología utilizada se basa en la experiencia directa de 130 estudiantes, quienes conforman un «Congreso», eligen a su Mesa Directiva, conforman las comisiones ordinarias, estudian los proyectos de ley y emiten dictamen; para luego, en la sesión del Pleno del Parlamento Escolar, analicen, debatan y voten los dictámenes. En suma, viven la experiencia de ser parlamentarios.

Con el apoyo de un equipo de profesionales del Servicio Parlamentario en todas las actividades que los alumnos realizan, se fomenta el conocimiento de los procedimientos, las prácticas y normas que rigen el trabajo congresal

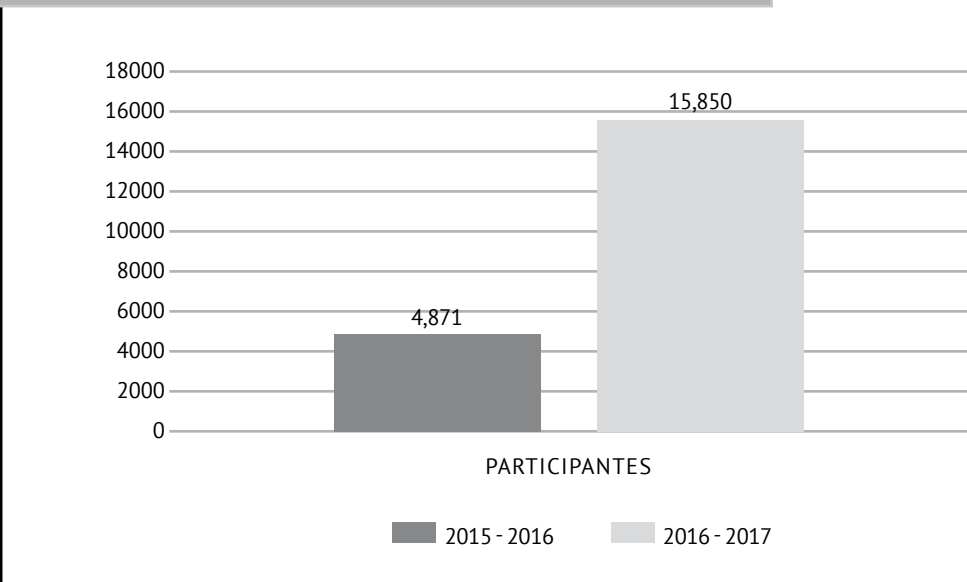
Durante la presente legislatura 2016-2017, el Parlamento Escolar cubrió la mayoría de los departamentos del país, desarrollando sus actividades en: Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Callao, Huancavelica, Huánuco, Junín, Lambayeque, Lima, Lima Provincias, Loreto, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín y Tacna, realizando 120 eventos y capacitando a 15,850 escolares, lo cual significó un incremento del 150% y 225%, respecto de la legislatura 2015-2016, evidenciando el compromiso de la Mesa Directiva por acercar el Congreso a los jóvenes escolares.

Cabe resaltar que se realizaron eventos del Parlamento Escolar en lugares donde nunca antes había llegado el Congreso de la República de manera institucional, como el distrito de Ocobamba, en la provincia de Andahuaylas, en Apurímac; Iñampari, a cuatro horas del departamento de San Martín, frontera con Brasil; Quillabambas, a cinco horas de la ciudad de Cuzco; Olmos, a cuatro horas de la ciudad de Chiclayo, entre otros.

Asimismo, en todos los eventos se han recabado testimonios de los escolares sobre su experiencia del trabajo parlamentario realizado, quienes en su totalidad expresaron su conformidad con el programa Parlamento Escolar, resaltando el servicio que brinda el Congreso de la República y agradeciendo su presencia en los centros educativos.

Cuadro comparativo de escolares participantes en el Programa Parlamento Escolar en Legislaturas 2015 - 2016 y 2016 - 2017

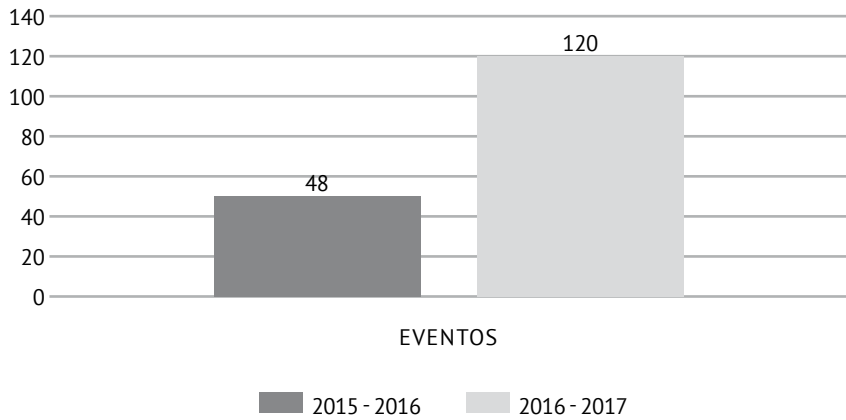
**PARLAMENTO ESCOLAR**



Fuente: Elaboración propia – Estadísticas del Programa Parlamento Escolar: <<https://goo.gl/71LN6e>> .

Cuadro comparativo de eventos realizados por el Programa Parlamento Escolar en Legislaturas 2015 - 2016 y 2016 - 2017

### PARLAMENTO ESCOLAR



Fuente: Elaboración propia – Estadísticas del Programa Parlamento Escolar: <<https://goo.gl/71LN6e>> .

#### f. Parlamento Universitario

El Parlamento Universitario es un programa que promueve un espacio de fortalecimiento de la ciudadanía y liderazgo a través de prácticas democráticas, dirigido a los estudiantes universitarios de todo el país. Los parlamentarios universitarios realizan una dinámica vivencial,

#### Departamentos del país donde ha tenido presencia el Programa Parlamento Universitario



que les permite vivir la experiencia del quehacer parlamentario y comprender su importancia en la consolidación de la democracia en el Perú.

Durante la legislatura 2016-2017, el Parlamento Universitario realizó actividades con estudiantes de las universidades e institutos superiores públicos y privados de los departamentos de: Arequipa, Áncash, Cajamarca, Huánuco, Ica, Lambayeque, Lima, San Martín y Tacna.

Así se puede destacar las realizadas con la Universidad San Martín de Porres en el hemiciclo Raúl Porras Barrenechea, en la que participaron estudiantes de la Facultad de Derecho; y con la Universidad César Vallejo, en el campus de su universidad, ubicado en San Juan de Lurigancho, donde participaron estudiantes de los primeros años de las diferentes carreras profesionales.

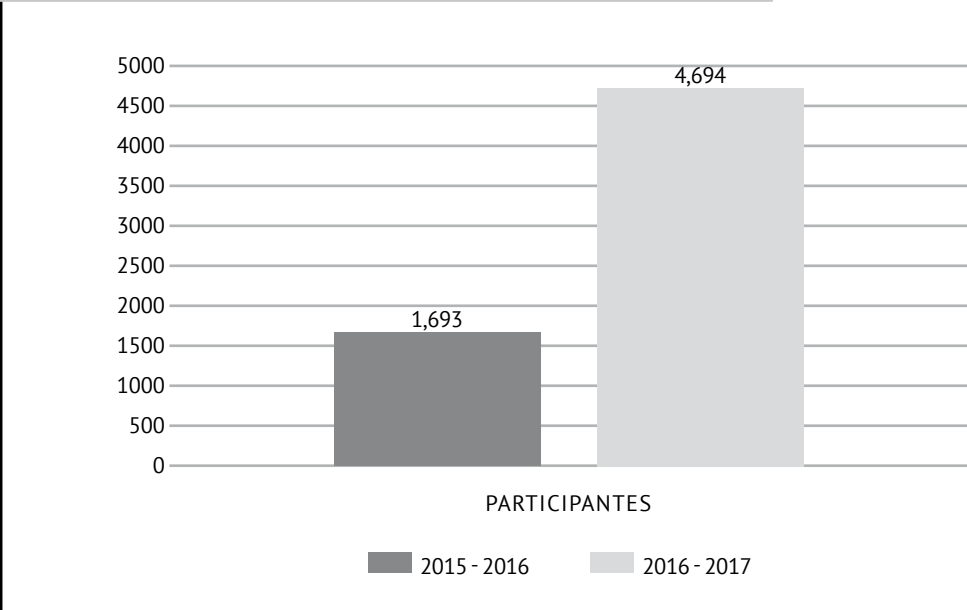
Fuente: Elaboración propia – Estadísticas del Programa Parlamento Universitario: <<https://goo.gl/QxBPH6>> .

En la legislatura 2016-2017 se realizaron 32 eventos del Parlamento Universitario, en los que capacitó a 4,694 estudiantes. Ambos datos

representan, en comparación al periodo anual de sesiones 2015-2016, un incremento de 45% y 177%, respectivamente (Parlamento Universitario, 2017).

Cuadro comparativo de universitarios participantes en el Programa Parlamento Universitario en Legislaturas 2015 - 2016 y 2016 - 2017

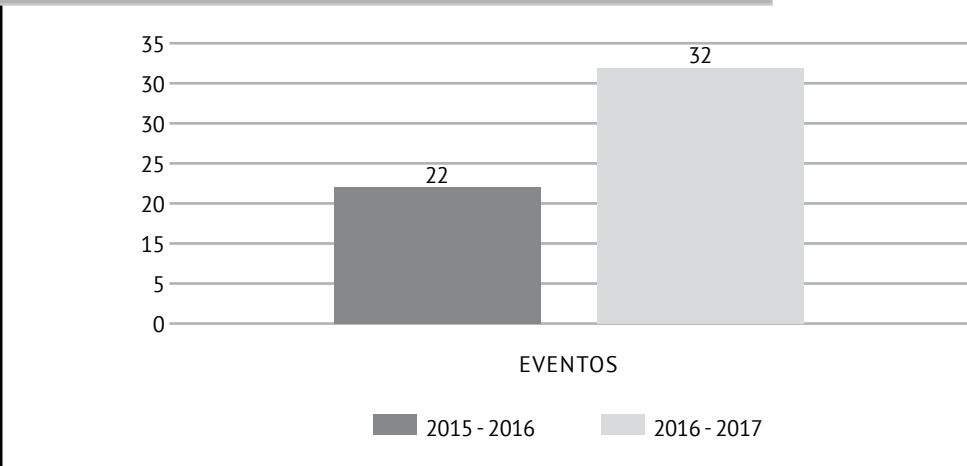
**PARLAMENTO UNIVERSITARIO**



Fuente: Elaboración propia – Estadísticas del Programa Parlamento Universitario: <<https://goo.gl/QxBPH6>> .

Cuadro comparativo de eventos realizados por el Programa Parlamento Escolar en Legislaturas 2015 - 2016 y 2016 - 2017

**PARLAMENTO UNIVERSITARIO**



Fuente: Elaboración propia – Estadísticas del Programa Parlamento Universitario: <<https://goo.gl/QxBPH6>> .

### g. Terrorismo Nunca Más

#### Departamentos del país donde ha tenido presencia el Programa Terrorismo Nunca Más



Fuente: Elaboración propia – Estadísticas del Programa Terrorismo Nunca Más: <<https://goo.gl/U7zu5L>> .

El programa Terrorismo Nunca Más, que fue creado mediante el Acuerdo de Mesa Directiva 197-2012-2013/MESA-CR, promovido por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas y la Segunda Vicepresidencia del Congreso de la República.

Tiene como propósito sensibilizar a la población sobre las consecuencias de la violencia en el Perú y la necesidad de fomentar y lograr una cultura de paz y proponer que los conflictos sociales se resuelvan a través del diálogo y se alcancen acuerdos por mayoría o consenso.

El programa consiste en la realización de exposiciones, de manera didáctica y mediante la presentación de elementos gráficos y audiovisuales, a fin de dar a conocer el daño causado por la subversión en el país y las ventajas de la cultura de paz.

Sus objetivos son:

- Crear conciencia sobre las implicancias de las acciones terroristas en el Perú para que nunca más se repita.
- Sensibilizar sobre la importancia de la convivencia en democracia y los beneficios de una cultura de paz.
- Promover la cultura de los derechos humanos, fomentar la dignidad humana, la tolerancia y el respeto que debe existir entre todos los peruanos.

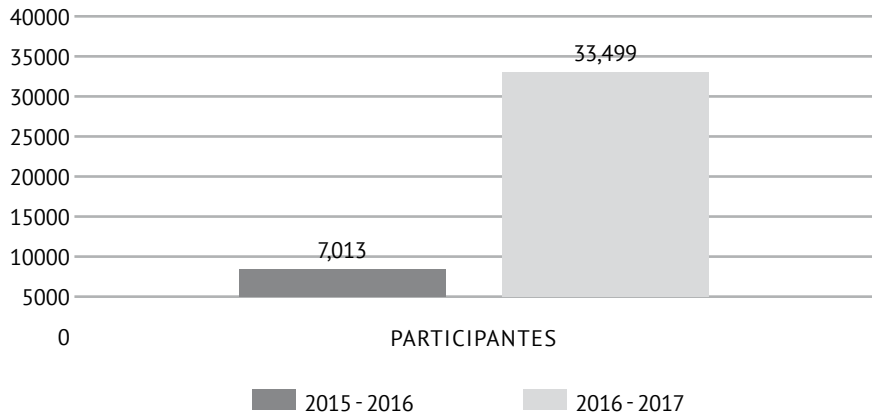
En la legislatura 2016-2017, el programa Terrorismo Nunca Más tomó un nuevo impulso debido a la decisión institucional de reforzar en la ciudadanía una cultura de paz y de rechazo al terrorismo, frente a la aparición de organizaciones de fachada de Sendero Luminoso que pretenden resurgir su ideología y constituirse en partido político.

En tal sentido, se orientó la atención a las organizaciones vecinales, colegios y universidades. Se llegó a realizar eventos en los siguientes departamentos: Loreto, Piura, Lambayeque, La Libertad, Áncash, Huánuco, Pasco, Lima, Callao, Junín, Ica, Huancavelica, Ayacucho, Puno, Arequipa, Moquegua y Tacna.

El alto interés de la ciudadanía sobre la temática propuesta por el programa posibilitó la realización de 192 eventos en los departamentos antes mencionados, logrando la participación de 33,499 ciudadanos, que representa, respecto de los resultados alcanzados en la legislatura 2015-2016, un incremento del 262% en el primer caso y del 378% en el segundo (Terrorismo Nunca Más, 2017).

Cuadro comparativo de ciudadanos participantes en el Programa Terrorismo Nunca Más en Legislaturas 2015 - 2016 y 2016 - 2017

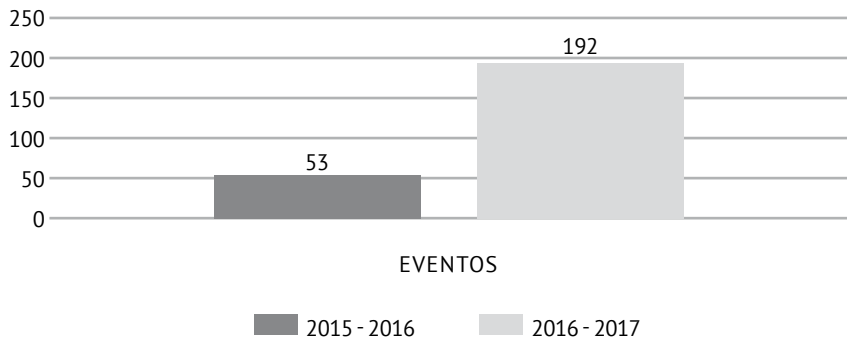
**TERRORISMO NUNCA MÁS**



Fuente: Elaboración propia – Estadísticas del Programa Terrorismo Nunca Más: <<https://goo.gl/U7zu5L>> .

Cuadro comparativo de eventos realizados por el Programa Terrorismo Nunca Más en Legislaturas 2015 - 2016 y 2016 - 2017

**TERRORISMO NUNCA MÁS**



### 3.3. ATENCIÓN AL CIUDADANO

Los mecanismos de atención al ciudadano buscan que los ciudadanos que vienen a realizar un trámite al Congreso de la república o que visiten el Palacio Legislativo, hacen visitas al Palacio Legislativo o sus museos sean atendidos con calidad y cordialidad.

#### a. Visitas Guiadas al Palacio Legislativo

El programa de Visitas Guiadas al Palacio Legislativo brinda atención al público nacional y extranjero (invitados de los congresistas de la República, instituciones nacionales y privadas, visitas libres, entre otros), con el propósito de dar a conocer, en forma gratuita, las principales instalaciones del Palacio Legislativo, así como su historia, arte, arquitectura e informar sobre su organización y funciones.

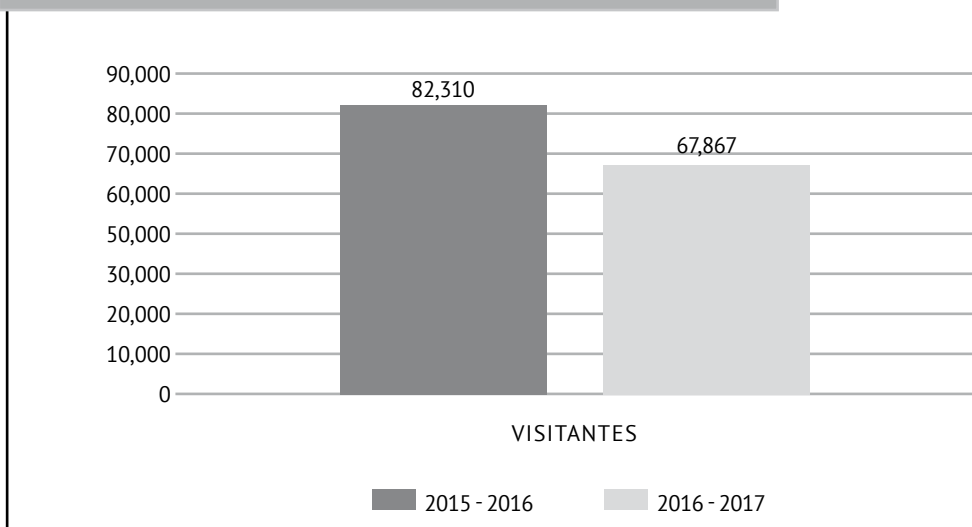
Los visitantes recorren las instalaciones del Palacio Legislativo del Congreso de la República, acompañados de un guía, conocen el Hall de los Pasos Perdidos, el hemiciclo Raúl Porras Barrenechea, el hemiciclo de Sesiones, la sala Francisco Javier de Luna Pizarro, entre otros ambientes. Además, tienen la oportunidad de presenciar las actividades del quehacer legislativo como las sesiones de las comisiones, entre otras.

Asimismo, tienen la ocasión de informarse sobre la organización, funciones e importancia del Congreso en el sistema democrático peruano, además de conocer los aspectos más saltantes de la historia del Perú vinculados al Parlamento y la democracia.

En la legislatura 2016-2017 se recibieron 67,867 visitantes, es decir un 18% menos que la legislatura 2015-2016, debido a las cancelaciones de visitas programadas a principios de año durante la emergencia climatológica de El Niño Costero (Visitas Guiadas al Palacio Legislativo, 2017).

Cuadro comparativo de ciudadanos participantes en el Programa de Visitas Guiadas en Legislaturas 2015 - 2016 y 2016 - 2017

#### VISITAS GUIADAS AL PALACIO LEGISLATIVO



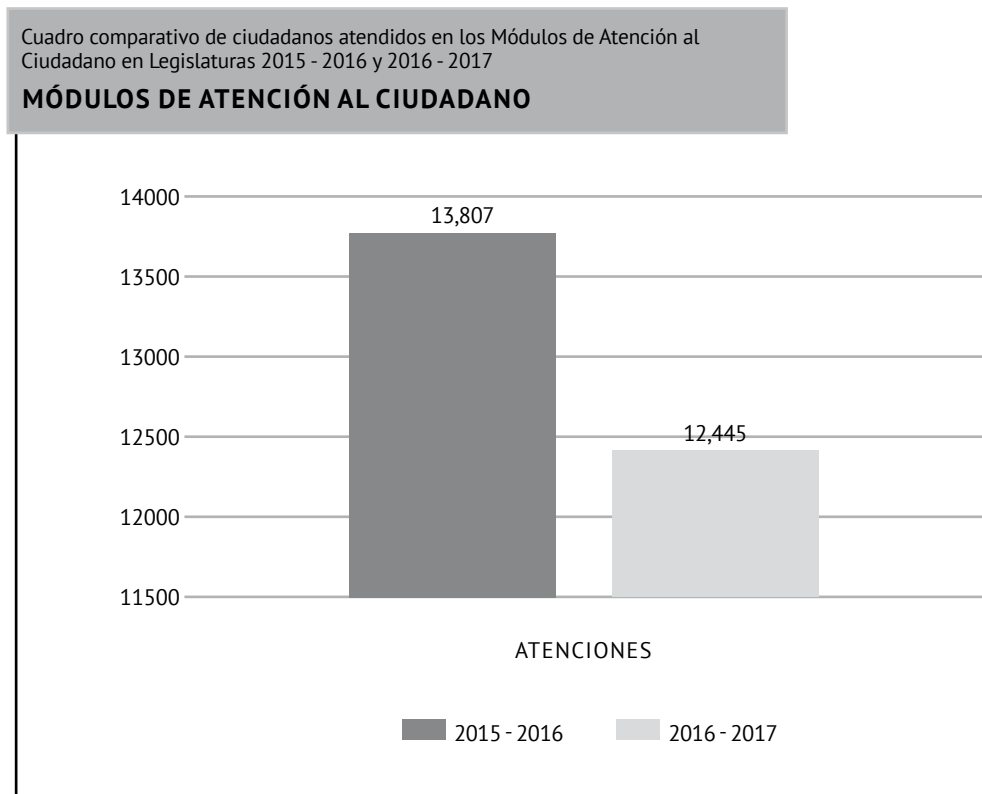
Fuente: Elaboración propia – Estadísticas del Programa de Visitas Guiadas: <<https://goo.gl/mxuHkC>> .

**b. Módulos de Atención al Ciudadano**

El programa de Módulos de Atención al Ciudadano es un servicio personalizado que se brinda a los ciudadanos que se apersonan a las diferentes instalaciones del Congreso de la República través del cual se les orienta, asesora y brinda información específica sobre las actividades que se realizan en el Parlamento Nacional.

El programa tiene por objetivo proporcionar información sobre los proyectos de ley, leyes aprobadas, calendarios de foros, audiencias públicas, reuniones en comisiones ordinarias y especiales, eventos que realizan los congresistas de la República y la atención en la Biblioteca del Parlamento.

Durante el periodo anual de sesiones 2016-2017 se atendieron a 12,445 ciudadanos en los 6 edificios del Congreso de la República, 10% menos que en 2015-2016, debido a que se redujo la visita de los ciudadanos al Congreso de la República (Módulos de Atención al Ciudadano, 2017).



Fuente: Elaboración propia – Sistema Lotus, Oficina de Tecnologías de la Información.



### c. Museo del Congreso y de la Inquisición

El histórico edificio del Museo del Congreso y de la Inquisición se encuentra en reparaciones debido a los daños estructurales sufridos por el paso de los siglos. En tal sentido, se vienen realizando los estudios técnicos y las acciones de restauración para recuperar este invaluable inmueble.

Asimismo, se está procediendo a la renovación de la museografía, y por consiguiente el nuevo guion museográfico a fin de realizar su relanzamiento a pocos años del bicentenario de nuestro país.

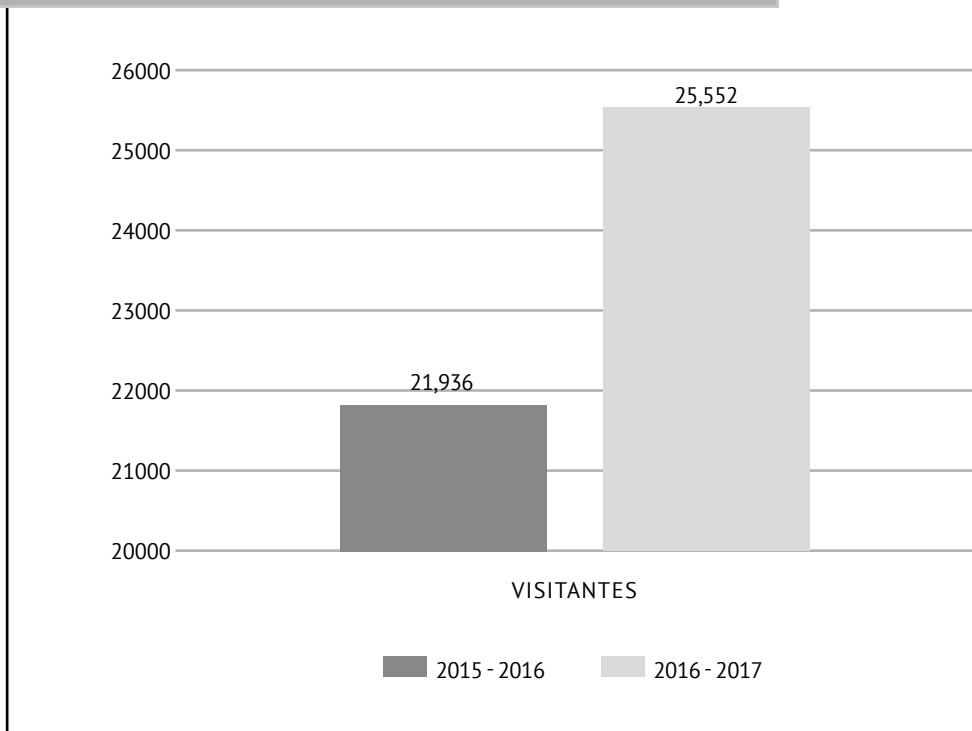
### d. Museo Nacional Afroperuano

El Museo Nacional Afroperuano es otro de los servicios que ha tenido un repunte importante de visitantes en el período anual de sesiones 2016 – 2017.

Durante la legislatura 2016 – 2017 se atendieron a 28,552 ciudadanos, lo que representa un incremento de 30% respecto de las visitas registradas en el periodo 2015-2016, en la que se atendió a 21,936.

Cuadro comparativo de ciudadanos que visitaron el Museo Nacional Afroperuano en Legislaturas 2015 - 2016 y 2016 - 2017

#### MUSEO NACIONAL AFROPERUANO



Fuente: Elaboración propia – Información remitida por el responsable del programa.

## IV. RECONOCIMIENTOS OBTENIDOS

La Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano, en lo que va de su funcionamiento ha recibido una serie de reconocimientos institucionales que representan incentivos para continuar en con la función de vincular al Congreso con la ciudadanía.

En el año 2012, en el concurso nacional Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública 2012 el ***Museo del Congreso y la Inquisición*** recibió la certificación de buena práctica gubernamental en la categoría «Promoción de la Cultura e Identidad», mientras que los programas el ***Parlamento Virtual Peruano*** y los ***Foros Legislativos Virtuales*** recibieron sendas certificaciones de buenas prácticas gubernamentales en las categorías «Servicio de Atención al Ciudadano» y «Consulta y Participación ciudadana» en el certamen que organiza la institución Ciudadanos al Día. (Congreso con buenas prácticas en gestión pública, 2012).

En la edición del año 2016, el programa ***Cursos a Distancia*** también recibió la certificación de buena práctica gubernamental en la categoría «Educación, subcategoría educación ciudadana». Asimismo, el programa ***Foros Legislativos Virtuales***, además de obtener la certificación de buena práctica gubernamental, **quedó finalista en la categoría «Consulta y Participación ciudadana»** (Congreso de la República obtiene reconocimientos de Buenas Prácticas en Gestión Pública 2016, 2016).

Recientemente, en la edición 2017 del mismo concurso, los programas ***«Martes Democrático»*** y ***«Parlamento Escolar»*** de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano del Congreso de la República, obtuvieron la Certificación de Buenas Prácticas en Gestión Pública, en el Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública 2017, en las categorías: 'Consulta y Participación Ciudadana' y 'Educación', respectivamente. (Programas de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano del Congreso de la República son certificados como Buenas Prácticas Gubernamentales, 2017).

Cabe resaltar que el Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública es organizado por Ciudadanos al Día (CAD), con el apoyo de la Defensoría del Pueblo y la Universidad del Pacífico, y tiene el objetivo de generar incentivos en las distintas instituciones de la administración pública para que implementen buenas prácticas en su quehacer diario, que les permitan brindar un servicio de calidad a los ciudadanos, como fin esencial de su existencia como instituciones públicas.

## V. CONCLUSIONES

La Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano realiza un trabajo descentralizado, en la medida que ejecuta los programas a su cargo a nivel nacional, cada vez más cerca de los ciudadanos y, por tanto, hace posible que el Congreso de la República llegué más a la población.

Se recorre el país transmitiendo información, formación cívica y cultura de paz, hecho que se refleja en los más de un millón de ciudadanos que se atiende cada año a través de los servicios

virtuales y presenciales que llegan a las zonas más alejadas, llevando el mensaje del Congreso de la República, de democracia, ciudadanía y libertad.

Se ha focalizado las actividades con los jóvenes desde los 15 a los 29 años, llevando a sus respectivos ámbitos el ejercicio de la ciudadanía y la experiencia de ser congresista a fin de que valoren la democracia como mecanismo de convivencia pacífica y de participación, así como la promoción de la cultura de paz, en contraste a la repudiable ideología del terror de organizaciones y líderes violentistas.

Por ello, se puede afirmar que la Oficina de Participación Proyección y Enlace con el Ciudadano, es un modelo de gestión pública orientado al ciudadano y de sus necesidades de participación, formación y atención, ya que cinco de sus programas han obtenido certificaciones de buenas prácticas en gestión pública, tales como el Museo del Congreso y de la Inquisición (2012), el Parlamento Virtual Peruano (2012), los Foros Legislativos Virtuales (2012 y 2016 y finalista en su categoría 2016), los Cursos a Distancia «Ciudadanía y Política» (2016), el «Parlamento Escolar» (2017) y «Martes Democrático» (2017).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (23 de 06 de 1995). *Reglamento del Congreso de la República*. Lima, Perú. Recuperado el 12 de octubre de 2017, de Reglamento del Congreso de la República: <<https://goo.gl/djMNQQ>> .

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (11 de julio de 2012). Congreso con buenas prácticas en gestión pública. *Congreso con buenas prácticas en gestión pública*. Lima, Lima, Perú. Obtenido de Somos congreso: <<https://goo.gl/bg7K4k>> .

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (13 de julio de 2016). Congreso de la República obtiene reconocimientos de Buenas Prácticas en Gestión Pública 2016. *Somos Congreso*. Lima, Lima, Perú. Recuperado el 10 de octubre de 2017, de <<https://goo.gl/8uSwe2>> .

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (10 de octubre de 2017). *Cursos a Distancia*. Obtenido de Cursos a Distancia: <<https://goo.gl/Kgihfk>> .

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (10 de octubre de 2017). *Foros Legislativos Virtuales*. Obtenido de Foros Legislativos Virtuales: <<https://goo.gl/QiCRk4>> .

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (10 de octubre de 2017). *Martes Democrático*. Obtenido de Martes Democrático: <<https://goo.gl/eZJtL2>> .

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (12 de octubre de 2017). *Módulos de Atención al Ciudadano*. Obtenido de Módulos de Atención al Ciudadano: <<https://goo.gl/95PQHv>> .

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (10 de octubre de 2017). *Parlamento Joven*. Obtenido de Parlamento Joven: <<http://www.congreso.gob.pe/participacion/parlamentoJoven/>> .

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (10 de octubre de 2017). *Parlamento Universitario*. Obtenido de Parlamento Universitario: <<https://goo.gl/WK6pzw>> .

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (10 de octubre de 2017). *Parlamento Virtual Peruano*. Obtenido de Parlamento Virtual Peruano: <<https://goo.gl/JRCB8u>> .

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (10 de octubre de 2017). *Pedidos Ciudadanos*. Obtenido de Pedidos Ciudadanos: <<https://goo.gl/7zpLCC>> .

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (04 de agosto de 2017). Programas de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano del Congreso de la República son certificados como Buenas Prácticas Gubernamentales. Lima, Lima, Perú. Recuperado el 16 de octubre de 2017, de <<https://goo.gl/QXLKks>> .

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (10 de octubre de 2017). *Talleres Participativos*. Obtenido de Talleres Participativos: <<https://goo.gl/imqkF3>> .

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (12 de octubre de 2017). *Terrorismo Nunca Más*. Obtenido de Terrorismo Nunca Más: <<https://goo.gl/dkVEhR>> .

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (10 de octubre de 2017). *Visitas Guiadas al Palacio Legislativo*. Obtenido de Visitas Guiadas al Palacio Legislativo: <<https://goo.gl/hW51La>> .

**Sección III**

**CAMINO AL  
BICENTENARIO**

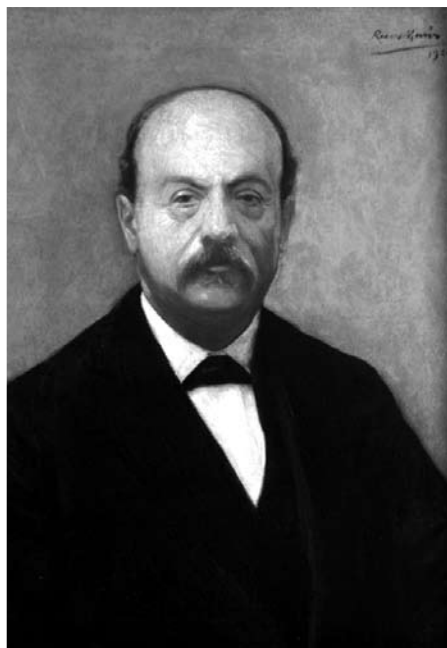
---



**FERNANDO AYLLÓN DULANTO<sup>1</sup>**  
Historiador y jefe del Museo y de la Inquisición



## FRANCISCO GARCÍA CALDERÓN LANDA



Nació en la ciudad de Arequipa, el 2 de abril de 1834. Era hijo de Eduardo García Calderón y Crespo (13/10/1808-24/9/1870) y doña María Ventura Landa y Guerola<sup>2</sup> (8/6/1812 - ¿?), quienes contrajeron matrimonio en la Parroquia del Sagrario de Arequipa el 23 de diciembre de 1832.

El doctor Eduardo García Calderón era hijo de Lorenzo García Calderón y Menéndez (10/8/1783 - 4/10/1826) y Felipa Crespo Morales; nieto del capitán del Ejército Real, regidor perpetuo y alcalde del Cabildo de Arequipa, Mariano García Calderón y González de Rivero (6/9/1754 - 26/5/1788) y Josefa Menéndez; y bisnieto del corregidor y justicia mayor de Arequipa, Domingo García y García Calderón (Quijas, Burgos, España, ¿? - Arequipa, 7/4/1760) y Gertrudis González de Rivero.

<sup>1</sup> Historiador y jefe del Museo del Congreso y de la Inquisición.

<sup>2</sup> En la partida de defunción del doctor Francisco García Calderón el nombre de su madre figura como Buenaventura Landa. En cambio, en la partida de su matrimonio con doña Carmen Rey y Basadre figura como Ventura Landa, al igual que sucede en la partida de defunción de su hermana Teresa García Calderón Landa. Sin embargo, en la partida de matrimonio de sus padres, su madre figura como María Ventura Landa.

Eduardo García Calderón se recibió de abogado en la Universidad de San Agustín (15/3/1843). Hizo carrera en el Poder Judicial de su tierra natal, donde fue nombrado juez de primera instancia (31/3/1855) y, años después, vocal de la Corte Superior de Justicia (6/2/1863). Doña María Ventura Landa era hija de Juan Martínez Landa, natural de la ciudad de Orduña, en el señorío de Vizcaya (España), y María Josefa Nicolasa Guerola Orihuela<sup>3</sup>, natural de Arequipa. Por ello el apellido materno de Francisco García Calderón debió ser Martínez; sin embargo, por usos de la época, optaron por el apellido Landa. En cuanto a María Josefa Guerola era hija de Manuel Guerola Mendoza y Francisca Clara de Orihuela Olazábal; y nieta, por línea materna, de Ramón de Orihuela y Carbonera y Teresa de Olazábal y Santisteban.

El matrimonio García Calderón Landa tuvo varios hijos, entre ellos: Francisco, Baltazar<sup>4</sup>, Manuel Melchor<sup>5</sup>, María Manuela<sup>6</sup>, María Trinidad<sup>7</sup>, María Teresa<sup>8</sup>, María Luisa<sup>9</sup>, María de los Ángeles Buenaventura<sup>10</sup> y Manuel Eduardo<sup>11</sup>.

Francisco García Calderón estudió en el Colegio Nacional de la Independencia Americana de su tierra natal en el que, previos exámenes del caso, fue nombrado como profesor de Filosofía y Matemáticas cuando tan solo contaba con 13 años de edad. Ingresó a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, en la que se graduó de bachiller, licenciado y doctor en la especialidad (25/10/1850), cuando contaba con solo 16 años. En 1852 se recibió de abogado con la condición de no ejercer su carrera hasta que alcanzase la mayoría de edad, condición que se cumplía a los 21 años. Entonces se incorporó a la plana docente de su Universidad, en la que se dedicó al estudio de la legislación nacional y tuvo a su cargo las cátedras de Derecho Civil, Derecho Natural, Derecho Canónico y Derecho Internacional.

En los claustros universitarios arequipeños, a partir de sus notas de clases, comenzó la elaboración de su *Diccionario de la Legislación Peruana*<sup>12</sup>. En 1859 se trasladó a Lima para culminar y publicar la referida obra:

- 
- <sup>3</sup> María Josefa Nicolasa Guerola Orihuela fue bautizada el 9 de julio de 1775 en la Iglesia del Sagrario de Arequipa.
- <sup>4</sup> Baltazar García Calderón Landa nació en Arequipa en 1835. Falleció en su tierra natal a los 67 años de edad, de «insuficiencia mitral», el 24 de abril de 1902.
- <sup>5</sup> Manuel Melchor García Calderón Landa nació en Arequipa el 6 de enero de 1836.
- <sup>6</sup> María Manuela García Calderón Landa nació en Arequipa el 22 de marzo de 1837. Falleció en 1879.
- <sup>7</sup> María Trinidad García Calderón Landa nació en Arequipa el 14 de junio de 1840. Estuvo casada con el comandante Isaac Recavarren Gómez (1839-1909). Falleció en la misma ciudad, el 8 de setiembre de 1879.
- <sup>8</sup> María Teresa García Calderón Landa nació en Arequipa el 16 de octubre de 1842. Falleció de «gripe complicada» en su ciudad natal el 18 de enero de 1912.
- <sup>9</sup> María Luisa García Calderón Landa nació en Arequipa el 19 de agosto de 1845.
- <sup>10</sup> María de los Ángeles Buenaventura García Calderón nació en Arequipa el 2 de agosto de 1848. Contrajo matrimonio con Francisco Ramos Pacheco (1850-20/2/1913), con quien tuvo descendientes, entre ellos: María Teresa Jacoba Carmen (22/7/1885-¿?), Francisco Manuel Mariano Eduardo Antonio Félix (12/1/1886-Jauja, 27/9/1918) y Mariano Eduardo Lorenzo (10/8/1887-¿?) Ramos García Calderón. María de los Ángeles falleció el 27 de agosto de 1914.
- <sup>11</sup> Manuel Eduardo García Calderón Landa nació en Arequipa el 25 de mayo de 1851. Se graduó de bachiller y doctor en Jurisprudencia. El 10 de marzo de 1879 contrajo matrimonio con Victoria López de Romaña, de veinte años de edad. Su consorte era hija de Juan Manuel López de Romaña y Fernández Pascua y María Josefa Alvizuri y Bustamante –miembros de la aristocracia arequipeña de origen colonial y poseedores de inmensas haciendas– y hermana del Presidente José Gabriel Eduardo Octavio López de Romaña (1899-1903). Esta unión tuvo descendientes, entre los cuales podemos mencionar a Eduardo, Juan Manuel Francisco Mercedes Elías Carlos Eduardo (20/7/1881-¿?), Rosa, Manuel, Julia, Luz Mercedes María Angélica y Elvira García Calderón López de Romaña. Manuel García Calderón asistió como Senador por Moquegua al Congreso que sesionó en Arequipa durante la ocupación chilena de la capital (1883).
- <sup>12</sup> GARCÍA CALDERÓN LANDA, FRANCISCO. *Diccionario de legislación peruana*. Lima, Imprenta del Estado, tomo 1 (1860), tomo 2 (1862) y Suplemento (1864).



*En aquella época, a mediados del siglo XIX, existía una gran abundancia y desconocimiento de las leyes en la República. En los años cincuenta del siglo XIX el gobierno empezó a promulgar los Códigos Civil, Penal, los procesales y el de Comercio. La vida republicana fue caracterizada por una serie de disposiciones jurídicas, muchas veces contradictorias entre ellas.*

*Juan Francisco Oviedo, cumpliendo con una comisión oficial, procuró reunir esta legislación desde el punto de vista formal hasta el año de 1860. Lamentablemente, después del esfuerzo titánico y enredado de Oviedo, no existió un intento serio y orgánico por reunir la totalidad de la legislación peruana. El Anuario de la legislación peruana, y las colecciones legales de cada legislatura que editaran los señores Ricardo R. Ríos, Ricardo Aranda y Paulino Fuentes Castro constituyen a este respecto la bibliografía esencial en la que debemos hurgar y bucear en el material legislativo del siglo XIX peruano. Regresando al tema de García Calderón Landa, la enseñanza universitaria no sólo en Arequipa sino en Lima, era muy deficiente en los años vividos por el joven maestro. No era dictada ni la Economía Política, ni el Derecho Constitucional ni otras ramas del Derecho aplicado al Perú. Los profesores universitarios tenían mayores conocimientos de los sistemas jurídicos europeos, como el francés y el español, por la sencilla razón de que éstos podían ser estudiados en bibliografía fácil de conseguir en la capital y en la biblioteca de la Universidad de San Marcos y, en cambio para la enseñanza del derecho nacional había que recuperar las fuentes directas, a veces hasta en los periódicos como lo fue «El Comercio» de Lima sobre los debates parlamentarios. Había que realizar entonces una labor de preparación que resultaba muy difícil y cuidadosa que técnicamente fue denominada la heurística o el estudio de las fuentes.*

*En estas condiciones, García Calderón Landa empezó a enseñar, y como profesor iba tomando fichas y notas escritas, ocultando en un inicio su proyecto al público, comienza a surgir en su mente la necesidad de reunir en un diccionario todo el cuerpo de la desordenada legislación patria siguiendo la huella del Diccionario de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche. Transcurre el tiempo. Sus papeletas con apuntes van en notorio aumento. Sabe que es necesario en el siglo XIX peruano reunir, recopilar o comentar las leyes nacionales. Es entonces cuando empieza su obra. La modestia de García Calderón Landa es de naturaleza tal que varias veces rehace los originales del libro. No contento con su propia crítica solicita la de dos juristas estimados por él: Benito Lazo y José Gregorio Paz Soldán.*

*Esta fue la juventud de García Calderón Landa, de renacimiento y de abstención, de una constante y precoz madurez. Muy temprano empieza a tener el sentido ecuánime de la vida y de las cosas, sin llegar a la indiferencia y a la frialdad. Como escritor revela una cierta tendencia a la definición y un afán de dar a las cosas un concepto preciso con el menor número de palabras y en el espacio más breve posible<sup>13</sup>.*

Francisco García Calderón explica, mejor que nadie, la situación que lo llevó a elaborar su Diccionario:

<sup>13</sup> BASADRE AYULO, Jorge. «Los juristas de la República del Perú en el siglo XIX: Francisco García Calderón Landa». *Revista de estudios histórico- jurídicos*, N° 23, Valparaíso, 2001.

No es preciso que me detenga en manifestar la imperiosa necesidad que tenemos de una obra de derecho, que reuniendo todas las leyes y decretos que nuestros códigos contienen, ofrezca, por decirlo así, un cuadro completo de ellas. Esta necesidad es bastante conocida por los que tienen motivo de consultar diariamente ya los códigos de las leyes, ya la colección oficial, ya los periódicos del Gobierno. Después de emplear mucho tiempo y mucho trabajo, se llega al fin a tener por resultado la convicción de que es imposible encontrar lo que se deseaba<sup>14</sup>.

Estas dificultades para el estudio del Derecho las sentía tanto para su ejercicio profesional como también para su labor docente:

Llamado por mi profesión al estudio del Derecho, y precisado a formar textos para desempeñar una cátedra de esta ciencia, que ha estado algún tiempo a mi cargo en el Colegio de la Independencia de Arequipa, me convencí de que para tener un conocimiento algo extenso del derecho positivo en el Perú, no bastaba el aprendizaje de los códigos nacionales; y que era necesario emprender un estudio serio y detenido de nuestra legislación, desde la época de la independencia hasta nuestros días. Formé, pues, la determinación de hacer este trabajo por una sola vez y tomando los apuntamientos necesarios para no verme precisado a emprenderlo de nuevo en otra época. Nacióme entonces la idea de formar una obra que contuviese toda la legislación vigente en la actualidad, no solo en el ramo judicial, sino también en el canónico, militar, administrativo y político; y que dando cuenta exacta de la situación presente, encerrara al mismo tiempo algunos detalles sobre el pasado anterior a la época de nuestra independencia<sup>15</sup>.

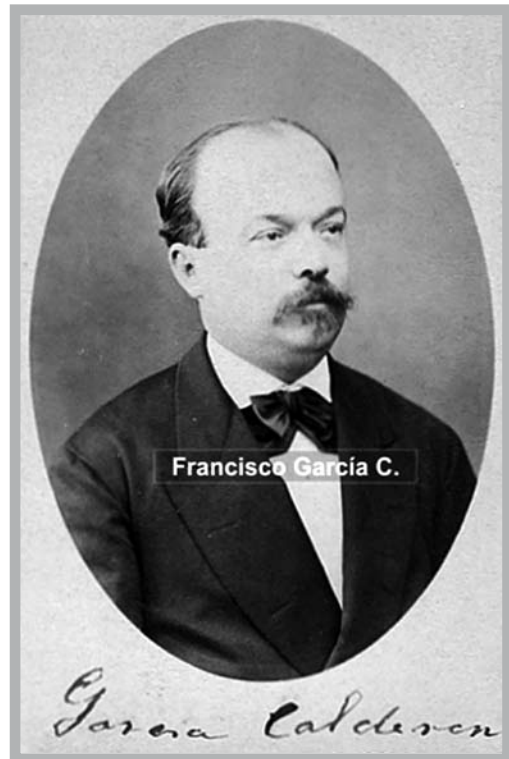


<sup>14</sup> García Calderón Landa, Francisco. *Diccionario de la legislación peruana*, tomo I, p. I. Lima, 1860.

<sup>15</sup> García Calderón Landa, Francisco. *Diccionario de la legislación peruana*, tomo I, p. II. Lima, 1860.

El Presidente Constitucional de la República, mariscal Ramón Castilla, ordenó que la obra se publicase por cuenta del Estado. El mérito y la importancia del *Diccionario de legislación peruana* fue tal que en 1862 el Congreso de la República le otorgó una medalla de oro a su autor. Además, García Calderón publicó un ensayo donde trazó un bosquejo histórico sobre la instrucción pública y la necesidad de fomentar su difusión en los sectores populares:

*Mientras la opinión pública queda estacionaria, los más brillantes sistemas y los más acertados principios serán estériles y no producirán resultado ninguno provechoso. Por el contrario, haced que un pueblo adquiera la conciencia de su poder y de su libertad y nada podrán contra él todos los tiranos del mundo<sup>16</sup>.*



En el campo de la literatura escribió una introducción para las *Poesías de don Mariano Melgar*, compiladas por Manuel Moscoso Melgar. En 1864 publicó el *Suplemento al Diccionario*. Obtuvo el grado de doctor en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos sustentando una tesis sobre *La frenología en sus relaciones con la Medicina, el Derecho y la educación* (25/2/1864). En ella considera que a cada parte del cerebro le corresponderían diversas funciones. El mismo año fue designado oficial primero de la Dirección General de Hacienda, donde poco después fue ascendido a jefe de sección. En 1866 fue nombrado Director de Administración de la Secretaría de Hacienda, entonces a cargo de Manuel Pardo y Lavalle. Pocos meses después renunció para dedicarse al ejercicio de su profesión.

Su carrera parlamentaria se inició en 1867, cuando resultó electo Diputado por la provincia de Arequipa al Congreso Constituyente de aquel año. El 15 de marzo fue elegido Segundo Vicepresidente del Congreso, culminando su gestión el 15 de abril siguiente. El 15 de julio fue electo Primer Vicepresidente del Congreso, cargo que desempeñó hasta el 15 de agosto siguiente. Un mes después sería elegido Presidente del Congreso. En aquella oportunidad, el 14 de setiembre de 1867, la sesión se inició a las dos y cuarto de la tarde, bajo la presidencia de José Jacinto Ibarra Falcón, entonces el Presidente del Congreso [...].

<sup>16</sup> García Calderón Landa, Francisco. «La instrucción pública en el Perú». *Revista de Lima*, Tomo I, números 6-8, 1859-1860.

*Manifestó que se iba a proceder a la renovación mensual de la Mesa y nombró escrutadores a los señores Gonzales [Nicanor] y Cevallos (Francisco).*

*Verificada la votación, S. E. declaró que habiendo votado 80 señores Representantes la mayoría absoluta se componía de 41 votos.*

*Practicado el escrutinio dio el siguiente resultado:*

*Para Presidente:*

*Señores:*

<b>García Calderón [Francisco]</b>	<b>44 votos</b>
<b>Cárdenas [José Martín]</b>	<b>30 votos</b>
<b>Herencia Zevallos [Mariano]</b>	<b>1 voto</b>
<b>Mesones [Luis]</b>	<b>1 voto</b>
<b>Viciados</b>	<b>2 votos</b>
<b>En blanco</b>	<b>votos<sup>17</sup>.</b>

En la tribuna parlamentaria García Calderón destacó sobremanera por sus dotes oratorias y su erudición. Fue partidario del descentralismo y del fortalecimiento del Poder Legislativo a través de la interpelación parlamentaria y la defensa de la inmunidad de los Representantes. La gestión de García Calderón continuó hasta la disolución del Poder Legislativo el 15 de noviembre. Los avances de la revolución que estalló en Arequipa y Chiclayo contra el gobierno del Presidente Mariano Ignacio Prado lo llevaron a solicitar su renuncia. Ese mismo año participó en la organización de la Academia Peruana de Ciencias y Bellas Letras, entidad que tuvo una breve existencia.

El 2 de agosto de 1868 inició su gobierno el Presidente Constitucional de la República, coronel José Balta y Montero. Como Primer Vicepresidente fue elegido el coronel Mariano Herencia Zevallos y como Segundo Vicepresidente el coronel Francisco Díez Canseco. Balta nombró su primer gabinete, del cual formó parte el doctor Francisco García Calderón como Ministro de Hacienda y Comercio.

<sup>17</sup> Fuente: actas del Congreso Constituyente de 1867. Archivo del Congreso de la República.

*En el Ministerio de Hacienda, García Calderón consideró la moralización administrativa como uno de los elementos principales de su programa. Hizo efectiva la responsabilidad de los funcionarios; propuso la preparación de una Ley Orgánica de Presupuesto; desplazó a los supernumerarios de favor; insertó la estadística en su sector; dispuso la publicación oficial de la Cuenta General de la República; introdujo una razonable escala salarial; concibió al Ministro como director de la política fiscal y no como un burócrata; modernizó la contabilidad general; derogó las medidas fiscales de la dictadura; debilitó el centralismo hacendario; reorganizó las aduanas, para lo cual presentó un proyecto de reforma de la Ley de Aduanas en el que proponía la rebaja de la tasa de derechos de importación, a la vez que fustigaba el criterio proteccionista de los productores que nivelaban arbitrariamente los precios con los productos importados. El Ministro García Calderón exhibiría durante su corta gestión un particular interés por la ética administrativa<sup>18</sup>.*



*Francisco García Calderón<sup>19</sup>*

<sup>18</sup> RAMOS NÚÑEZ, Carlos. «Los jurisperitos: El Murciélagu y Francisco García Calderón» pp. 240-241. En: *Historia del Derecho Civil peruano: siglos XIX y XX*, tomo III: Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2005.

<sup>19</sup> Fuente: Biblioteca Nacional del Perú. Reproducido de Wikipedia.

El gobierno tuvo que enfrentar el inicio de una grave crisis económica y financiera, derivada de la mala manera con la que nuestras autoridades negociaban la comercialización del guano<sup>20</sup> —principal ingreso del fisco—, la carencia de otros ingresos y el derroche de los recursos públicos. Las arcas fiscales estaban vacías, no se podía atender puntualmente el pago de sueldos y pensiones, y se estimaba en 19 millones de soles el déficit presupuestal de 1868-1869. La situación empeoró por el terremoto que asoló el sur del Perú el 13 de agosto de 1868 —el cual es considerado uno de los peores de nuestra historia— y que ocasionó más de 40,000 muertos y la destrucción de Arequipa, Moquegua, Tacna e Iquique; asimismo, un maremoto arrasó los puertos de Mollendo, Islay y Arica. Frente a éste último se hundió la corbeta América, pereciendo su capitán —Mariano Jurado de los Reyes— y el resto de la tripulación. La gravedad de la crisis, sus enfrentamientos con el Congreso y la falta de apoyo político —inclusive al interior del propio gobierno— llevarían a García Calderón a renunciar el 22 de diciembre de 1868. El Presidente Balta nombró en su reemplazo a Nicolás de Piérola Villena, quien negociaría el denominado contrato Dreyfus.

Alejado del gabinete ministerial, García Calderón seguiría dedicándose a la actividad parlamentaria y a su ejercicio profesional. Desde 1871 fue vicepresidente de la Compañía de Obras Públicas y Fomento del Perú (del empresario estadounidense Henry Meiggs); a partir de 1873 gerente del Banco de Crédito Hipotecario y, después de un año, gerente del Banco de la Providencia. Igualmente, estuvo entre los fundadores de la Compañía Salitrera del Perú (1878), de la cual fue presidente del directorio<sup>21</sup>. También fue decano del Colegio de Abogados de Lima (1874-1876), miembro de la Comisión Consultiva del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Concejo Provincial de Lima y de la Beneficencia Pública, Presidente del Círculo Literario (1873) y miembro correspondiente de la Real Academia Española.

En 1876 fue elegido senador por el departamento de Arequipa, función que desempeñó hasta 1879. Por entonces, junto con los Senadores Emilio Forero y Rafael Galván, elaboró un informe en defensa de la inmunidad parlamentaria.

El 5 de abril de 1879, Chile le declaró la guerra al Perú. El 28 de noviembre, el Presidente Mariano Ignacio Prado Ochoa regresó a Lima, después del hundimiento de la fragata Independencia (21/5/1879) y la captura del monitor Huáscar (9/10/1879). En tanto, Prado llamó a Nicolás de Piérola, entonces el líder de la oposición con mayor respaldo popular, y le ofreció la presidencia de su gabinete ministerial. Este rechazó tal propuesta. Luego intentó formar un nuevo gabinete sin Piérola, pero también fracasó. El 18 de diciembre, Prado firmó un decreto y una proclama anunciando su viaje al extranjero y el encargo de la Presidencia de la República, durante su ausencia, al Primer Vicepresidente, general Luis La Puerta (25/8/1811 - Lima, 21/10/1896). La decisión de Prado era y sigue siendo injustificable. En vez de haber buscado un necesario equilibrio militar con Chile y la preparación de nuestro Ejército y la Armada antes del estallido del conflicto, en una salida desesperada, cuando ya la derrota era un hecho, pretexta la adquisición de armamento para ausentarse del país. El Presidente de la República dejaba el país derrotado, invadido por las huestes enemigas y en el más absoluto caos. El desconcierto y la indignación de la opinión pública fueron totales. Su viaje tuvo el amargo sabor de la huida. El 21 de diciembre de 1879, Piérola encabezó un golpe de Estado y, al día siguiente, entró triunfante en Lima y se autoproclamó Jefe Supremo de la República. En esos días aciagos para la Patria García Calderón acudió a su defensa, enrolándose como simple soldado en la Reserva, perteneciendo al batallón dirigido por el doctor Francisco Javier Mariátegui.

<sup>20</sup> El Estado contrataba con los consignatarios la exportación del guano al extranjero, a cambio de lo cual éstos cobraban una comisión y luego entregaban al Estado el producto de la venta. Por lo general, los consignatarios especulaban con los cargamentos esperando el mejor momento para su venta, lo que originaba el retraso de los pagos que debían hacer al fisco y problemas para el gobierno que no recibía a tiempo los ingresos correspondientes. Nuestro país se veía obligado a solicitarles préstamos, que nos eran otorgados con altas tasas de interés, que solía variar entre el 2 y 3 por ciento mensuales. Era por demás necesario y urgente un cambio que ofreciera mejores dividendos para el Perú. Así lo entendió García Calderón, quien se mostraba partidario de que el Estado asumiese directamente la comercialización del guano.

<sup>21</sup> Esta empresa tenía la consignación del salitre del Estado.

Piérola gobernó nuestro país hasta que las huestes invasoras chilenas, luego de vencer la resistencia peruana en las batallas de San Juan (13/1/1881) y Miraflores (15/1/1881), ocuparon Lima. Después se trasladó a la sierra, donde convocó una Asamblea Nacional, que sesionó en el templo y convento de San Agustín en Ayacucho. En ella fue proclamado Presidente Provisorio (29/7/1881). La pérdida de apoyo y los pronunciamientos militares lo llevaron a dimitir en Tarma, el 28 de noviembre de 1881, viajando a Europa. Mientras tanto, ocupada la capital de la República por los invasores, el 22 de febrero de 1881 una junta de notables designó al doctor Francisco García Calderón como Presidente Provisorio de la República, con la finalidad de restablecer el régimen constitucional y celebrar un armisticio con Chile. El 12 de marzo se estableció el Gobierno Provisorio en Magdalena (actual distrito de Pueblo Libre). Integraron el Gabinete ministerial el capitán de navío Camilo N. Carrillo Martínez<sup>22</sup>, Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Guerra y Marina; el doctor Manuel María Gálvez Egúsuiza<sup>23</sup>, Ministro de Relaciones Exteriores; Marco Aurelio Denegri Valega<sup>24</sup>, Ministro de Hacienda y Comercio; José Miguel Vélez Cossío<sup>25</sup>, Ministro de Justicia, Culto, Instrucción y Beneficencia; y el coronel Manuel Velarde Seoane<sup>26</sup>, Ministro de Gobierno y Policía. El ministro plenipotenciario de los Estados Unidos, Isaac P. Christiancy, dio a entender un apoyo de su gobierno a un armisticio que respetase la integridad territorial del Perú a cambio de que nuestro país pagase a Chile una indemnización por los gastos de guerra. El plenipotenciario argentino, José E. Uriburu, declaró que su país no intervendría en el conflicto.

Los primeros esfuerzos del mandatario se dirigieron a la obtención de recursos económicos para hacer frente a las urgentes necesidades, agravadas por los cupos exigidos por las autoridades chilenas para no destruir Lima y las demás poblaciones ocupadas. El gobierno emitió billetes y celebró un contrato con el Credit Industriel de París, ratificado por el doctor Francisco Rosas, comisionado extraordinario, el cual había sido acordado durante la administración del general Mariano Ignacio Prado, y que no llegó a cumplirse por el rechazo del dictador Nicolás de Piérola. Este contrato, garantizado por el producto de la venta del guano y del salitre, habría permitido el servicio de la deuda externa y el pago de una indemnización de ochenta millones de pesos en 17 anualidades.

<sup>22</sup> Camilo Nicanor Carrillo Martínez (Paíta, 15/12/1830 - Lima, 7/5/1901). Estudió en el Convictorio de San Carlos. Se incorporó a la Marina de Guerra, donde alcanzó el grado de capitán de navío. Se dedicó a la docencia en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Fue Ministro de Hacienda y Comercio (21/7-21/9/1871 y 8/12/1873-26/5/1874), Diputado por la provincia de Bajo Amazonas (1876-1879); Presidente de la Cámara de Diputados (1878-1879); Presidente del Consejo de Ministros (18/7-6/11/1881 y 4/9/1882-10/1/1883); y Ministro de Guerra y Marina (12/3-18/7/1881 y 8/9-2/12/1899).

<sup>23</sup> Manuel María Gálvez Egúsuiza (Cajamarca, 2/10/1838 - Lima, 28/3/1917). Se graduó de doctor en Jurisprudencia en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (1869), donde se dedicó a la docencia. Fue Diputado por las provincias de Cajabamba (1868-1872) y Celendín (1874-1879), decano de la Facultad de Jurisprudencia de San Marcos (1883-1887), diputado por Quispicanchi (1884-1885); decano del Colegio de Abogados de Lima (1885-1886), senador por el departamento de Cajamarca (1886-1887), fiscal de la Corte Suprema de Justicia (1887-1908 y Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores (8/9-14/12/1899).

<sup>24</sup> Marco Aurelio Denegri Valega (Lima, 3/9/1840 - 19/2/1909). Alcalde de Lima (1874-1875), Ministro de Hacienda y Comercio (29-31/10/1879 y 12/3-20/7/1881); Segundo Vicepresidente de la República (1886-1890); Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Gobierno y Policía (8/11/1887-8/3/1889).

<sup>25</sup> José Miguel Vélez Cossío fue juez de la provincia de Moquegua (1855-1868); Diputado por la referida provincia (1868-1872); juez de primera instancia civil en Lima (1870-1886); Senador por Moquegua (1876-1878); Ministro de Justicia (12/3-6/11/1881 y 13/10/1882 - 25/10/1883); vocal de la Corte Superior de Justicia de Lima (1886); vocal de la Corte Suprema de Justicia (1891-1904) y Presidente de la Corte Suprema (1901-1902).

<sup>26</sup> Manuel Velarde Seoane (Lima, 12/6/1833 - 12/11/1900). Fue Ministro de Gobierno, Policía y Obras Públicas (12/3-6/11/1881, 6/10-20/11/1886, 3/3-11/5/1893); Ministro de Guerra y Marina (2/12/1885-5/6/1886 y 14/12/1899-29/3/1900); Presidente del Consejo de Ministros (3/3-11/5/1893).

A pesar de las enormes dificultades que enfrentaba, García Calderón proclamó la vigencia de la Constitución de 1860 y procuró restablecer el funcionamiento de los Poderes Legislativo y Judicial. Para ello convocó al Congreso, el que, esperando alcanzar el quorum correspondiente, inició sus Juntas Preparatorias el 25 de mayo de 1881 en la Escuela de Clases de Chorrillos. Este era el único edificio que había quedado en buen estado después de los saqueos de la soldadesca chilena porque había sido utilizado como hospital por sus tropas. El gobierno convocó a elecciones en las provincias cuyos representantes no se habían hecho presentes<sup>27</sup>. Finalmente, el Congreso logró instalarse el 10 de julio y sesionó hasta el 23 de agosto del mismo año. Durante la ceremonia de instalación, al dar lectura a su mensaje a la Representación Nacional, García Calderón afirmó:

*Honorables Representantes:*

*En los pueblos sujetos al sistema representativo la reunión de las asambleas deliberantes es siempre un acontecimiento de grandiosa significación. La satisfacción de una necesidad pública, el remedio de un mal, la realización de una mejora, son en todo tiempo los bienes que los pueblos esperan de los que tienen la elevada y augusta misión de dictar leyes, y por tan justo motivo, se regocija cuando quiera que sus Representantes se congregan para deliberar.*

*Pero cuando a las necesidades generales se agrega el imperio de circunstancias extremas, la reunión del Poder Legislativo es como la aparición del astro luminoso del día, que divisa el navegante en medio de la deshecha tempestad; él augura la cesación de la tormenta, y la vuelta del buen tiempo que llevará la combatida nave al puerto de su destino.*

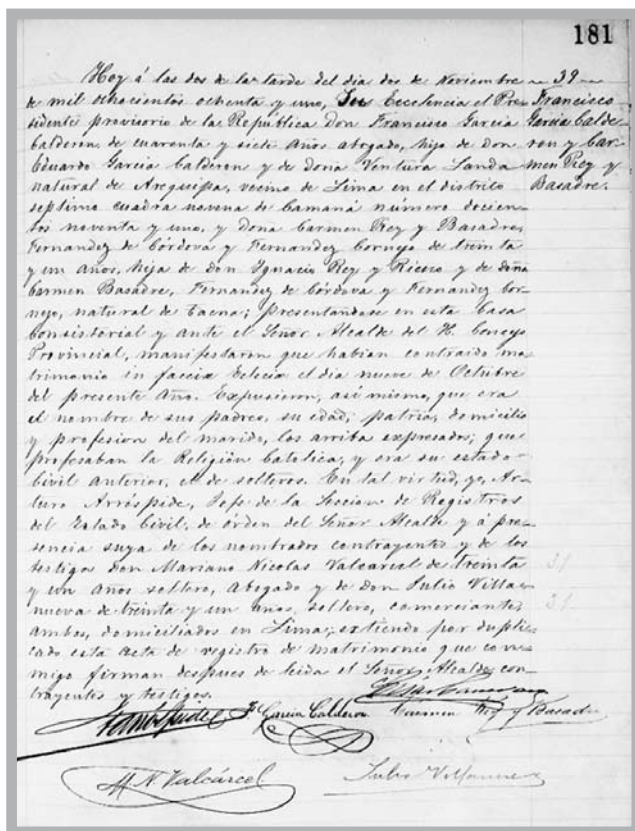
*El Perú, honorables señores, que en tal situación se halla, ha deseado por esto con ardor que fuerais solemnemente convocados, no ya, como en días mejores, para discutir serena y tranquilamente las leyes que exigen los tiempos normales, sino para que viendo a la patria cubierta de negro crespón y anegada en la sangre y las amargas lágrimas de sus hijos, cicatricéis sus heridas, y pongáis término a su desolación.*

*Tan vehemente ha sido, señores, este deseo, que al inaugurarse el Gobierno Provisional, no se me dio propiamente hablando otro mandato, que el de reunir al Congreso; y desde entonces, con incesante afán, cada momento se me ha pedido de todas parte el cumplimiento de mi encargo. Cuatro meses ha que la nación os aguarda con impaciencia; y cada día, que por circunstancias ajenas de vuestra voluntad y de la mía, ha transcurrido sin que pudierais reuniros, ha sido una verdadera contrariedad para la nación,*

*Por eso, al veros hoy congregados en este recinto, como intérprete del deseo de los pueblos, os doy las gracias, en nombre de la patria, porque, venciendo todas las dificultades, habéis acudido a su llamamiento.*

<sup>27</sup> Las elecciones se realizaron entre los ciudadanos oriundos de las circunscripciones respectivas residentes en Lima.





Partida de matrimonio de  
Francisco García Calderón y  
Carmen Rey Basadre



Francisco García Calderón  
acompañado por sus hijos<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Fuente: revista *Prisma*, 1905. Reproducido de Wikipedia.

El Congreso ratificó el nombramiento de García Calderón como Presidente Provisorio y lo autorizó a que llegase a un acuerdo de paz con Chile pero sin cesión territorial. La Corte Suprema no funcionaría hasta la desocupación de la capital. Tribunales militares sancionarían la comisión de faltas y delitos.

El 9 de octubre de 1881, cuando contaba con 47 años de edad, Francisco García Calderón contrajo matrimonio con Carmen Rey y Basadre Fernández de Córdova y Fernández Cornejo, natural de Tacna, de 31 años (1850-1901). La novia era hija de Ignacio Rey y Riesco y doña Carmen Basadre Fernández de Córdova y Fernández Cornejo. Fruto de esta unión nacieron cinco hijos:

- Francisco García-Calderón Rey (Valparaíso, 8/4/1883 - Lima, 1/7/1953): nació durante el cautiverio de su padre en Chile. Estudió en el Colegio de los Sagrados Corazones de la Recoleta y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, donde se graduó de doctor en Letras (1903) y bachiller en Jurisprudencia (1904). Contrajo matrimonio con Rosa Amalia Lores Hurtado. Fue secretario de la legación del Perú en París y ministro plenipotenciario (1919). Fue separado del servicio durante el gobierno del Presidente Augusto B. Leguía (1923-1930), retornando luego al servicio diplomático. Cuando las tropas nazis tomaron París fue recluido en un campo de concentración en Alemania, junto con otros diplomáticos de los países democráticos, donde permaneció hasta la culminación de la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, fue un destacado intelectual, que alcanzó la condición de miembro de número de la Academia Peruana de la Lengua (1917) y del Instituto Histórico del Perú (1949); además, fue miembro de la Sociedad Geográfica de Lima (1908). Entre sus obras cabe mencionar: *De Litteris* (1904); *Menéndez Pidal y la cultura española* (1905); *Hombres e ideas de nuestro tiempo* (1907); *El Perú contemporáneo* (1907); *Profesores de idealismo* (1909); *La creación de un continente* (1912); *Democracias latinoamericanas* (1912); *El Panamericanismo: su pasado y su porvenir* (1916); *Ideologías* (1917); *El dilema de la Gran Guerra* (1919); *El Wilsonismo* (1920); *Europa inquieta* (1926); *El espíritu de la nueva Alemania* (1928); *La herencia de Lenin y otros artículos* (1929); y *Testimonio y comentarios* (1938).
- Ventura García-Calderón Rey (23/2/1886-27/10/1959): Nació en París. Estudió en el Colegio de los Sagrados Corazones de la Recoleta y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, sin llegar a concluir sus estudios. Fue diplomático de carrera. Se desempeñó como canciller del consulado peruano en París (1906-1910) y en Londres (1911). Retornó a Lima y renunció a su cargo tras la prisión de José de la Riva Agüero durante el primer gobierno del Presidente Leguía (1908-1912). Regresó a la carrera diplomática como secretario de la legación del Perú en España (1914-1916), secretario y luego encargado de negocios en Bélgica (1916-1921). Nuevamente fue separado del servicio diplomático y no retornó hasta después de la caída de Leguía, luego de cual fue designado presidente de la delegación peruana en la Liga de Naciones. Sucesivamente sería ministro plenipotenciario de nuestro país en Brasil, Bélgica, Francia y Suiza; y delegado permanente ante la UNESCO (1949). Entre sus obras podemos mencionar: *Frívolamente* (1908); *Del romanticismo al modernismo* (1910), *Parnaso peruano* (1910); *Literatura Peruana 1535-1914* (1914); *Algunas palabras* (1916); *Los mejores cuentos americanos* (1924); *Biblioteca de Cultura Peruana* (1938), *Vale un Perú* (1939); *Instantes del Perú* (1941); *Nosotros* (1946) y *Cuentos peruanos* (1952).



*Ventura, Francisco y Juan García Calderón, junto con Pedro Ugarteche (1946)<sup>29</sup>*

- María del Carmen García-Calderón Rey (Lima, 1887 - Breña, 13/11/1968).
- José García-Calderón Rey (Lima, 1888 - Verdún, 5/5/1916). Estudió en la Escuela de Ingenieros (actual Universidad Nacional de Ingeniería). Luego viajó a París, donde continuó sus estudios en la Escuela de Bellas Artes. Al estallar la Primera Guerra Mundial estuvo entre los primeros que se alistó en defensa del país que lo había acogido, incorporándose a la Legión Extranjera francesa. Destacó por su valor y, dos años después, perdió la vida en combate.
- Juan García-Calderón Rey (Lima, 1889 - ¿?), acompañaba a su hermano en París, donde estudiaba medicina. Al estallar el conflicto se enroló en el cuerpo de su ramo. Estuvo casado con Guillermetti Marquis (1890 - ¿?).

<sup>29</sup> Fuente: <<http://www.caretas.com.pe/2001/1679/articulos/calderon.phtml>> , 26/6/2016.

A pesar de las múltiples presiones que sufrió de las huestes invasoras, el doctor Francisco García Calderón, en estricto cumplimiento de la autorización recibida del Congreso de la República, se negó a firmar un acuerdo de paz que implicase una concesión de territorios. Tratando de unificar al país contra el enemigo común, nombró como Primer Vicepresidente de la República al contralmirante Lizardo Montero Flores y como Segundo Vicepresidente al mariscal Andrés Avelino Cáceres Dorregaray. Los chilenos, que no aceptaban a Piérola como autoridad, reconocieron a García Calderón, a fin de poder gestionar un tratado de paz. García Calderón aceptó pagar una indemnización razonable a Chile por los gastos de guerra. Inicialmente los Estados Unidos respaldaron la propuesta peruana, aunque luego cambiaron de actitud favoreciendo las pretensiones chilenas.

*Seguro de que se tomarían medidas contra su persona, García Calderón mandó citar clandestinamente el 29 de setiembre al Congreso en su propia casa, en Lima. «Abierta esa sesión conmovedora, mustios los semblantes, en el silencio precursor de los grandes acontecimientos que solo interrumpía el paso acompasado de las patrullas enemigas, el Dr. García Calderón habló con acento firme y sencillo». Se declaró resignado al sacrificio personal y propuso la elección de un Vicepresidente y recomendó para ese cargo, por su graduación y por dominar un sector del territorio, al contralmirante Montero<sup>30</sup>.*

El 6 de noviembre de 1881 el general Patricio Lynch ordenó la detención y el envío a Chile del Presidente Provisorio, doctor Francisco García Calderón; y del Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Manuel María Gálvez Egúsqiza, quienes fueron embarcados en el blindado Cochrane. El contralmirante Lizardo Montero Flores, en su condición de Primer Vicepresidente de la República, asumió la Jefatura del Estado y designó al militar de mayor jerarquía, general Miguel Iglesias Pino de Arce, como Jefe Superior Político y Militar del Norte. Éste se encargó entonces del mando de las tropas peruanas y enfrentó victoriosamente a los chilenos en la batalla de San Pablo (13/jul/1882). Sin embargo, debido a la escasez de recursos, nuestros enemigos terminarían saqueando Cajamarca.

Montero continuó las negociaciones de paz con el gobierno chileno pero sin acceder a concesiones territoriales. Adquirió armas para la defensa nacional, aunque en cantidades insuficientes por las limitaciones económicas y el bloqueo impuesto contra nuestro país por Inglaterra. El 31 de agosto Iglesias emitió el denominado Manifiesto de Montán, autoproclamándose Jefe Supremo, pronunciándose a favor de un acuerdo de paz —aún con cesiones territoriales— y convocando a una Asamblea en el Norte, la que se instaló el 25 de diciembre. El 1 de enero de 1883 la Asamblea designó a Iglesias Presidente Regenerador de la República y el 5 del mismo mes lo autorizó a negociar un acuerdo de paz. Sin embargo, esta Asamblea no fue reconocida por Montero ni por Cáceres. El Presidente chileno, Domingo Santa María, le ordenó al general Patricio Lynch que apoyase al general Iglesias. Cáceres envió al Batallón Pucará, al mando del coronel Isaac Recavarren, a Huaraz para que, después de incrementar sus tropas, depusiese a Iglesias. Lynch entregó recursos económicos a Iglesias para que este reforzase sus tropas y envió al coronel Alejandro Gorostiaga a Huamachuco para evitar que Recavarren atacase a Iglesias. El 3 de mayo de 1883 Lynch e Iglesias acuerdan las bases de un tratado de paz. El 10 de julio se produjo la batalla de Huamachuco, donde los chilenos obtuvieron una victoria. Iglesias envió una comisión especial para felicitar a Gorostiaga por su victoria. Por su parte, Montero se retiró a Arequipa, ciudad que tiempo después abandonaría para evitar que los chilenos la atacasen, luego de lo cual partiría al exilio. El 20 de octubre de 1883 se firmó el Tratado de Ancón. Tras su firma, Montero dejó el poder al Segundo Vicepresidente, el mariscal Cáceres, quien continuó al frente de la resistencia peruana contra los invasores chilenos. Montero, acompañado por Valcárcel y otros miembros de su comitiva, se trasladó a Puno, de allí a Bolivia y luego a Argentina.

<sup>30</sup> BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú 1822-1933*. Tomo 9, p. 190. Editorial El Comercio, Lima, 2005.

Iglesias convocó a una Asamblea Constituyente, la que se instaló el 29 de febrero de 1884. El 1 de marzo los constituyentes ungieron a Iglesias como Presidente Provisorio de la República y el 8 del mismo mes, sin mayor debate, ratificaron el tratado de Ancón. Revestido con esta autoridad, Iglesias exigió el sometimiento incondicional de Cáceres, quien, a su vez, argumentando la necesidad de restablecer el orden constitucional, se proclamó Presidente (16/julio/1884). Así se inició una guerra civil.

El doctor Francisco García Calderón llegó a Chile el 16 de noviembre. Inicialmente fue retenido en Valparaíso, desde donde se le trasladó a Quillota, Rancagua, Ángel y Santiago. Durante su estancia en el país del sur fue víctima de innumerables vejámenes y humillaciones. Uno de los medios utilizados para presionarlo consistió en la iniciación de un juicio criminal en su contra por el supuesto delito de emisión fraudulenta de billetes fiscales. En realidad, el gobierno levantó un empréstito y emitió billetes fiscales para, entre otras cosas, pagar los cupos exigidos por los invasores. García Calderón se negó a aceptar tal enjuiciamiento fundándose en que dicha emisión no constituía un delito y en que si lo hubiese sido solo podría ser juzgado por la Corte Suprema del Perú, previa acusación del Congreso de la República.

Recién en mayo de 1884, después de la ratificación del Tratado de Ancón, se le permitió salir de Chile con la prohibición expresa de que regresara al Perú. Entonces se trasladó a Buenos Aires, en donde publicó la historia de sus negociaciones con Chile en búsqueda de un acuerdo de paz bajo el título *Mediación de los Estados Unidos de Norte América en la guerra del Pacífico*. Luego siguió viaje a Europa.

El 27 de agosto de 1884, Cáceres atacó infructuosamente la ciudad de Lima, luego de lo cual se replegó al interior del país, donde reorganizó sus huestes. Para combatirlo, Iglesias envió en su seguimiento tropas leales a su gobierno. Cáceres las atrajo a los alrededores de Jauja, dejándolas aisladas, mientras él se dirigió nuevamente a la capital. Iglesias se vio literalmente cercado y debilitado por el descontento popular contra su gobierno, lo que lo llevó a renunciar al poder el 3 de diciembre de 1885 y partir al exilio. En la misma fecha, el doctor Manuel Antonio Arenas asumió la condición de Presidente del Consejo de Ministros, Ministro de Relaciones Exteriores y Encargado del Poder Ejecutivo. El 6 de diciembre, el gobierno convocó a elecciones generales.

A pesar de encontrarse ausente del país, en 1886 García Calderón resultó electo Senador por el departamento de Arequipa (1886-1893), lo que aceleró su regreso al país. En junio de 1886 retornó, siendo recibido en el Callao y en Lima por una multitud de todas las clases sociales:

*Excepcionalmente significativa ha sido la ovación hecha al doctor García Calderón hoy, a su llegada al vecino puerto y a esta capital. Nada más justo, tratándose del hombre de Estado que encarnó la dignidad política de su país, como el general Cáceres encarnó su dignidad militar, en medio de los acontecimientos más dramáticos que ha ofrecido nuestra historia; nada más natural que la exaltación del entusiasmo público al saludar, después de largo destierro, al ciudadano que supo arrostrar con valor las más difíciles y complicadas situaciones por salvar aquí dentro los derechos de la Nación ante los usurpadores del poder, y su honor ante los ultrajes sistemados del vencedor extranjero. El Perú debe, sin duda, un homenaje de respeto al que así levantó su dignidad doblemente humillada y al que en la prisión y en el destierro supo mantener su elevado carácter público tan dignamente como le imponía el papel que representaba, cuando otros se habían apartado del suyo, buscando lejos un refugio a su pavor y a su vergüenza, para dejar un recuerdo de rubor a su país<sup>31</sup>.*

<sup>31</sup> *El Comercio*, miércoles 21 de julio de 1886.



*Francisco García Calderón*

Durante las Juntas Preparatorias del Senado Nacional, García Calderón fue elegido Presidente de su Cámara:

*Enseguida S. E., después de expresar su reconocimiento a los señores Senadores por la distinción con que se le había honrado eligiéndolo Presidente de la Honorable Cámara, la declaró instalada y abiertas sus sesiones públicas en el Congreso Ordinario de 1886<sup>32</sup>.*

En la Cámara Alta, participaría activamente en los debates que darían origen a la Ley de Descentralización Fiscal: la ley que libera del pago de impuestos a las exportaciones, a la Ley sobre la cancelación de la deuda interna; asimismo, a la reforma de la Ley General de Instrucción Pública, a la Ley que ordena que los superávits de los presupuestos se apliquen a la educación primaria; igualmente, a las modificaciones para facilitar la administración de justicia y, en general, a los proyectos de ley referidos a la reconstrucción del país.

El 22 de mayo de 1886, García Calderón también había sido elegido Rector de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (1886-1891). El 21 de agosto asumió la conducción de la Universidad Decana de América. Entre sus primeras medidas dispuso tanto el aumento de las rentas como el incremento de los sueldos de docentes y personal administrativo en un 50%. Tras el rectorado del doctor Francisco Rosas (1891-1895), García Calderón sería reelegido en sucesivos periodos hasta su fallecimiento (1895-1899, 1899-1903 y 1903-1907). Adicionalmente, el 30 de agosto de 1887, en el salón de actos de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, el doctor Francisco García Calderón fue elegido Director de la Academia Peruana de la Lengua, lo que lo convirtió en el primer peruano en tener tal distinción.

En 1899, sería elegido Senador por el departamento de Puno (1899-1904). Entre sus obras podemos mencionar: *Diccionario de la Legislación Peruana (1861-1863)*, *Estudios sobre el Banco de Crédito Hipotecario y las leyes de hipoteca (1868)*; *Plan de hacienda propuesto a la legislatura de 1868 (1868)*; *Mediación de los Estados Unidos de Norte América en la guerra del Pacífico (1884)*; *Réplica al alegato del Ecuador (1896)*; *Proyecto de Ley de instrucción aprobado por la Comisión nombrada al efecto por el Supremo Gobierno (1899)*; y *Memorias del cautiverio (edición póstuma, 1949)*.

El doctor Francisco García Calderón Landa falleció en Lima, el 21 de setiembre de 1905, a los 71 años de edad, como consecuencia de las complicaciones causadas por la diabetes. Al día siguiente el diario *El Comercio* comunicaba el hecho a sus lectores:

*Pocos minutos antes de las doce de la noche de ayer dejó de existir el doctor Francisco García Calderón, de cuya enfermedad hemos dado, diariamente, cuenta a nuestros lectores.*

*El señor García Calderón ha lanzado su último suspiro rodeado de su familia, con excepción de uno de sus hijos, en viaje de regreso de Chile; su entrada a la muerte ha sido dulce y tranquila, sin estertores, sin sufrimientos, como siempre debieran morir los justos y los buenos.*

*Se hallaban en la casa del doctor, a esa hora, y además de los miembros inmediatos de su familia, las siguientes personas:*

*Señores: Manuel García Calderón, Luis Rey, doctor M. B. Pérez, doctor Carlos Zavala y Loayza, doctor Ricardo Aranda, doctor Eduardo Recavarren, doctor M. A. Aranibar, y alguno otro más, cuyo nombre se nos escapa.*

<sup>32</sup> Fuente: actas del Congreso Ordinario de 1886. Archivo del Congreso de la República.

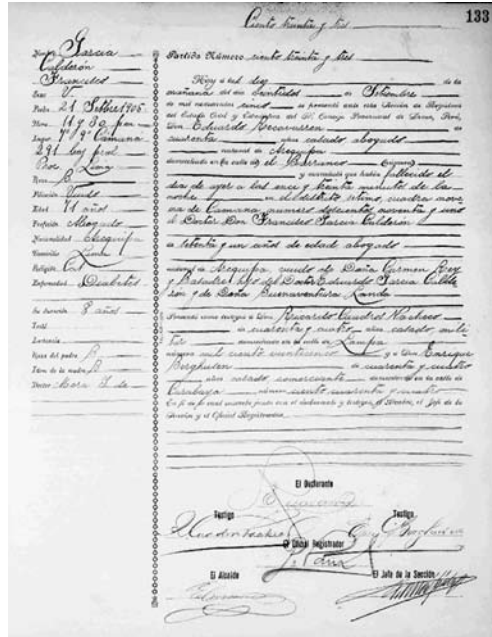
Asistió al ilustre enfermo, en sus últimos instantes, el doctor Mora.

El doctor García Calderón, era, en nuestro presente de pobreza intelectual, un rayo de luz y de ingenio del pasado. El Perú, pierde, pues, a un hombre que supo darle esplendor y renombre, y que luchó, en el campo del derecho y de la ciencia, por la integridad del territorio nacional, tal vez con más provecho que los que lo hicieron en el campo de batalla.

La República le debe un tributo de gratitud.

El doctor Francisco García Calderón Landa, sin duda alguna, fue uno de los más importantes juristas peruanos de todos los tiempos:

Un caso particularmente interesante es el de Francisco García Calderón. En él no hallamos excesos políticos, ideológicos y ni siquiera vitales. Su corazón estaba al servicio de un frío cerebro de estudioso. Equilibrado en política, ponderado en ideología y reposado en su vida privada, García Calderón no conoció de turbulencias amoratorias como Vidaurre, ni parece haber padecido la pasión política que atenazaba a Toribio Pacheco y Silva Santisteban. Tampoco fue conquistado por la curiosidad ni dispersión orgánica como Manuel Atanasio Fuentes. Incluso como Senador y como Presidente de la República en plena ocupación, García Calderón no perdió la calma. Con tranquilidad y convicción se negó a firmar un tratado que mutilaba el territorio nacional y fue luego confinado en Chile. Ni siquiera en esos momentos mudó su serenidad. El mejor testimonio de su concentración intelectual sería, sin embargo, su celeberrimo Diccionario de legislación peruana. La aparición en 1860 de este libro notable, elaborado desde cuando el estudioso abrazaba los catorce años, tendría dos importantes efectos. Por un lado, cancelaba el vigor de otros diccionarios extranjeros, particularmente el Diccionario razonado de legislación de Joaquín Escriche, y consolidaba una tendencia nacionalista que procuraba escribir para el Perú y desde el Perú. En segundo lugar, el Diccionario fue de tal calidad técnica y plenitud de información que no volvería a escribirse en el país a lo largo de la república otro diccionario que lo superase<sup>33</sup>.



Partida de defunción del doctor Francisco García Calderón Landa

Francisco García Calderón es el héroe civil que en las horas más difíciles para la Patria, con los invasores ocupando la capital y devastando el país, se negó a firmar cualquier tratado de paz que implicara una mínima cesión de territorio nacional, oponiéndose, en forma tenaz, a que Chile aplicara el superado derecho de conquista. Con esta valiente y heroica actitud arriesgó su vida y la de sus familiares, fue víctima de la prisión y sufrió destierro. A pesar de ello no accedió a las pretensiones del enemigo ensoberbecido por su victoria militar. Margarita Guerra nos trae el real significado de las acciones de García Calderón:

<sup>33</sup> RAMOS NÚÑEZ, Carlos. *Historia del Derecho Civil peruano: siglos XIX y XX*, tomo III: «Los jurisconsultos: El Murciélagos y Francisco García Calderón», p. 31. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2005.



*La figura de García Calderón posiblemente resulta empalidecida por el sacrificio de Grau y de Bolognesi y por el arrojo de Cáceres. Los primeros muertos en acciones bélicas y el segundo negándose a la rendición final. Es la suya una actuación menos espectacular; si cabe el término, pero no por ello menos ejemplar. Es la vida del hombre que tiene que actuar bajo la ocupación, tratando de mantener una autonomía de gobierno que puede parecer un espejismo e incluso una paradoja, pero hace sentir a los chilenos que él gobierna para el Perú. Consigue que el enemigo lo respete, a su pesar, y que incluso cuando declare terminado su gobierno perciba que García Calderón está fuera de su alcance moral e incluso político. Esto motiva el cautiverio del Presidente en Chile y que la administración de Santiago lo persiga hasta el final para la firma de paz, porque comprende que solo de esa manera el Perú habría reconocido su derrota.*

*Podríamos decir que en la resistencia de García Calderón se fundió la resistencia peruana, él sintetizó la resistencia militar de Cáceres y el sentir del Perú de 1883<sup>34</sup>.*

Por su parte, Jorge Basadre, en su *Historia de la República*, hace la efigie del Presidente cautivo:

*Bellas son las hazañas del guerrero y en ellas la humanidad, desde tiempo inmemorial, ha encontrado leyendas y asombros y hasta mentiras hermosas. Bellas son también, aunque menos celebradas y estentóreas, y a veces más difíciles, las hazañas del héroe civil.*

*Hay quienes tienen alma de mendigo aunque gocen de una gran fortuna y hay quienes no se mueven nunca de su rincón nativo y son, en realidad, vagabundos y gitanos. García Calderón, en cambio, mantiene su dignidad de patricio cuando pide insistentemente una paz justa; y aunque lo arrancan de su gabinete de estudioso, de su hogar recién formado y de la Patria, de la que jamás se alejara antes, y lo llevan y lo traen, en realidad no se mueve. Es muro, rectitud impenetrable y definitiva surgida de una dura geología y con una íntima paz de noche con estrellas a que rodean furiosas tempestades.*

*El que cree cumplir con su deber al hacer o al dejar de hacer ciertas cosas sin importarle las apariencias y ve que lo circundan peligros y calumnias, y sabe que a su carne y a su alma llegan las salpicaduras de la violencia o del apasionamiento humano, ese hallará consuelo y purificación si se acerca a la soledad en que vivió Francisco García Calderón, el Presidente del Perú que gobernó primero en la irrisoria pequeñez de la Magdalena mientras el enemigo había hecho de la capital su campamento, y luego siguió gobernando en su mísera habitación de confinado. Buscará y estrechará la mano del jurista plácido convertido en patriota estoico que prefirió a la fácil pureza de abstenerse por demasiada gente practicada, la riesgosa pureza de un abnegado, servir negándose en él a hacer lo que su conciencia no aceptaba, de pie frente al dolor, a la adversidad y el ridículo, y, a la larga, victorioso porque no llegaron a doblegarlo<sup>35</sup>.*

En reconocimiento a su trayectoria en el ámbito político y jurídico el gobierno peruano instituyó, por Resolución Suprema del 14 de marzo de 1952, la fecha de su natalicio como Día del Abogado.

#### RESOLUCIÓN SUPREMA

Lima, 14 de marzo de 1952.

#### CONSIDERANDO:

<sup>34</sup> GUERRA GARCÍA, Margarita. *La ocupación de Lima*, pp. 318-319. Lima, Instituto Riva Agüero, 1991-1996.

<sup>35</sup> BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú 1822-1933*. Tomo 9, pp. 239-240. Editorial El Comercio, Lima, 2005.

*Que diversos Colegios de Abogados de la República han formulado al Gobierno la petición de que se instituya el Día del Abogado, como estímulo al desarrollo de la cultura jurídica y expresión de solidaridad profesional;*

*Que dicha iniciativa ha sido acogida por la Cámara de Diputados y constituye significativa manifestación de la voluntad vinculadora de los cultores y profesionales del Derecho con los altos fines de la justicia, el perfeccionamiento de las instituciones jurídicas y la responsabilidad para con la sociedad y el Estado.*

*Que el 3 de abril se conmemora el nacimiento de don Francisco García Calderón, eminente personalidad del foro peruano, ejemplo de virtudes cívicas, y defensor de la integridad y soberanía nacionales;*

*Que es procedente designar ese día para enaltecer la noble carrera que ejerció;*

**SE RESUELVE:**

*Señálase el 3 de abril como Día del Abogado en toda la República.*

*Anualmente los Colegios de Abogados realizarán en esa fecha actuaciones académicas destinadas a rememorar la obra profesional de los jurisperitos peruanos que han contribuido al progreso de la cultura jurídica de la Nación.*

*Regístrese y comuníquese.*

*Rúbrica del señor Presidente de la República [general Manuel Arturo Odría Amoretti]*

*Alberto Freundt Rosell, Ministro de Justicia y Culto.*

La Resolución Suprema adolecía de un error formal referido a la fecha de natalicio del doctor Francisco García Calderón Landa, quien nació el 2 de abril y no el 3. Pero también encerraba una contradicción mayor: El *Día del Abogado* no fue establecido por un régimen constitucional sino por una dictadura, durante el Ochenio odriista (1948-1956). Ello llevó al Congreso de la República a realizar las correcciones del caso a través de la Ley N° 23248, aprobada por el Legislativo el 23 de abril de 1981, durante el segundo gobierno del Presidente Constitucional de la República, arquitecto Fernando Belaunde Terry. Así, se dio fuerza de ley a la referida Resolución Suprema con las correcciones correspondientes<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Artículo elaborado por Fernando Ayllón Dulanto. Sitio web del Museo del Congreso y de la Inquisición.

**LEYES**

**SE DA FUERZA DE LEY FECHA  
DEL NATALICIO DE DON FRAN-  
CISCO GARCIA CALDERON,  
COMO DIA DEL ABOGADO**

**LEY N° 23248**

**EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**

**POR CUANTO:**

El Congreso ha dado la ley siguiente:

**EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU**

Ha dado la ley siguiente:

Artículo 1°— Dése fuerza de Ley a la Resolución Suprema de 14 de Marzo de 1952, que señala la fecha del natalicio de don Francisco García Calderón, como Día del Abogado.

Artículo 2°— Precísase que la celebración a que se refiere el artículo anterior tendrá lugar el día 02 de Abril de cada año.

Artículo 3°— La presente ley entrará en vigencia al siguiente día de su publicación.

Comuníquese al Presidente de la República para su promulgación.

Casa del Congreso, en Lima, a los veintitrés días del mes de Abril de mil novecientos ochenta y uno.

**OSCAR TRILLES MONTES,**  
Presidente del Senado

**FRANCISCO BELAUNDE TERRY**  
Presidente de la Cámara de Diputados

**EDUARDO YASHIMURA MONTENEGRO**  
Senador Secretario

**RODOLFO ZAMALLOA LOAIZA**  
Diputado Secretario

Al señor Presidente Constitucional de la República

**POR TANTO:**

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintitrés días del mes de Abril de mil novecientos ochenta y uno

**FERNANDO BELAUNDE TERRY,** Presidente Constitucional de la República.

**FELIPE OSTERLING PARODI,** Ministro de Justicia.

## BIBLIOGRAFÍA

- BASADRE AYULO, Jorge  
2001 «Los juristas de la República del Perú en el siglo XIX: Francisco García Calderón Landa». *Revista de estudios histórico-jurídicos*, N° 23, Valparaíso.
- BASADRE AYULO, Jorge  
2005 *Historia de la República del Perú 1822-1933*. Tomo 9, p. 190. Lima: Editorial El Comercio.
- GARCÍA CALDERÓN LANDA, Francisco  
1859-1860 *La instrucción pública en el Perú*. *Revista de Lima*, Tomo I, números 6-8.
- GARCÍA CALDERÓN LANDA, Francisco  
*Diccionario de legislación peruana*. Tomo 1 (1860), tomo 2 (1862) y Suplemento (1864). Lima: Imprenta del Estado.
- GARCÍA CALDERÓN LANDA, Francisco  
1860 *Diccionario de la legislación peruana*, tomo I, p. I. Lima.
- GUERRA GARCÍA, Margarita  
1991 *La ocupación de Lima*, Lima: Instituto Riva Agüero, pp. 318-319.
- RAMOS NÚÑEZ, Carlos  
2005 «Los jurisconsultos: El Murciélagos y Francisco García Calderón», en: *Historia del Derecho Civil peruano: siglos XIX y XX*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, tomo III, pp. 240-241.
- BASADRE AYULO, Jorge  
2005 *Historia de la República del Perú 1822-1933*. Lima: Editorial El Comercio, Tomo 9, pp. 239-240.

## DOCUMENTOS

- AYLLÓN DULANTO, Fernando. «Biografía Francisco García Calderón». En: *Los presidentes del Congreso de la República*, artículo publicado en el sitio web del Museo del Congreso y de la Inquisición. Recuperado de: <<http://www4.congreso.gob.pe/museo/presidentes/135-Garcia-Calderon-1886.asp>> .
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Archivo General. *Actas del Congreso Ordinario de 1886*.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Archivo General. *Actas del Congreso Constituyente de 1867*.
- DIARIO *EL COMERCIO*, miércoles 21 de julio de 1886.

**Sección IV**

**NOVEDADES  
BIBLIOGRÁFICAS**

---





**ESTANTES OSCUROS: EL MAL COMO ESTÉTICA EN EL MODERNISMO Y LA LITERATURA FANTÁSTICA EN LATINOAMÉRICA (SIGLOS XIX Y XX)**

*Enrique Bruce Marticorena*  
2017

El presente volumen es una reflexión sobre la representación del mal en las letras latinoamericanas que van desde los años de la eclosión modernista, de los años 1880 hasta las dos primeras décadas del siglo XX, y el derrotero de la literatura fantástica que empezaría en el Modernismo tardío hasta la década de 1940 con Jorge Luis Borges. La representación del mal que es motivo de este estudio, no descuida los contextos sociales y políticos de época, pero se inclina más por las influencias y préstamos literarios manifiestos en los poetas y narradores de esos años. Muchas de las representaciones del mal se sitúan en las ciudades, en ese espacio de cosmopolitismo que se alejan de los escenarios rurales tradicionales de la literatura nacionalista e idealista anterior. Las metrópolis latinoamericanas serán el espacio de cambios en el terreno de lo político y económico, y en los mores sociales y sexuales. Todo conforma un caleidoscopio irresistible para el escritor finisecular: las muchedumbres, la expansión de la imprenta, la mayor injerencia del capital, el alumbrado público y su apertura a la vida social nocturna, las sesiones espiritistas, los fumaderos de opio. Los lineamientos del simbolismo y el decadentismo de las letras francesas tendrán una influencia ingente en una literatura que había estado adormecida por el hispanismo consuetudinario en sus temas y estilos.



**LA INDUSTRIA DE LA CONCIENCIA. EL PODER DE LA SOCIEDAD Y LOS MEDIOS**

*María del Pilar Tello*  
2017

En *La Industria de la Conciencia* -cuyo título ha sido tomado de la Escuela de Frankfurt de Teodoro Adorno- ampliamos la visión del poder mediático y su relación con el poder político y con la democracia, que la autora abordara en *Dioses, diablos y fieras*, *Periodistas en el siglo XXI* y en *El Poder y las Sombras. Hacia el equilibrio político mediático*. Y lo hacemos para profundizar en las posibilidades que tiene la sociedad de ejercer una tercería ciudadana que sirva de contrapoder al poder de los medios llamados tradicionales.

Este libro está escrito desde la fascinación ante los avances tecnológicos y dirigido a quienes desean usarlos para afianzar los valores progresistas y contribuir a la libertad, la igualdad, la tolerancia y la solidaridad, contrarrestando el exceso de individualismo y banalización que difunden los medios de comunicación privados y gubernamentales.



**EL CORONEL FRANCISCO  
BOLOGNESI Y EL  
EXPANSIONISMO CHILENO**

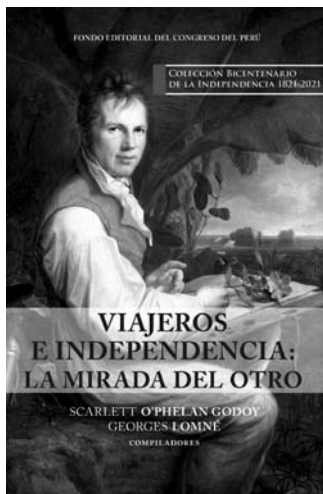
*Gustavo Pons Muzzo*

Octubre, 2017

El libro *Francisco Bolognesi y el expansionismo chileno*, del historiador Gustavo Pons Muzzo, revela detalles inéditos de la vida del héroe nacional, y resalta su lucha por la defensa de la Patria.

En este texto del maestro tacneño predomina el fervor de Bolognesi como coronel del Ejército, a cargo de una tropa de soldados, que pese a ser superados en número, armas y pertrechos como consecuencia de las malas decisiones de los gobernantes peruanos de turno, combatió en la Guerra del Pacífico, y compartió con él, la decisión de oponerse resueltamente al enemigo chileno con el sacrificio de sus propias vidas en la defensa de Arica.

A través de sus páginas, Pons Muzzo cumple una vez más, cómo lo hizo con toda su obra, con la enorme tarea y el propósito de atraer a los lectores a su Historia, toda vez que en este libro logramos conocer a un Bolognesi más humano, y por ende, más cercano.



**VIAJEROS E INDEPENDENCIA.  
LA MIRADA DEL OTRO**

*Compilado por Scarlett O'Phelan  
Godoy y Georges Lomné*

Diciembre, 2017

Este trabajo explora la historia del Clasicismo en América a partir de la figura de Francisco de Miranda y su viaje a Grecia en 1786. En él se argumenta que la influencia clásica en América puede ser interpretada como un discurso revolucionario contra el régimen español y como una posición auténticamente antiimperialista.



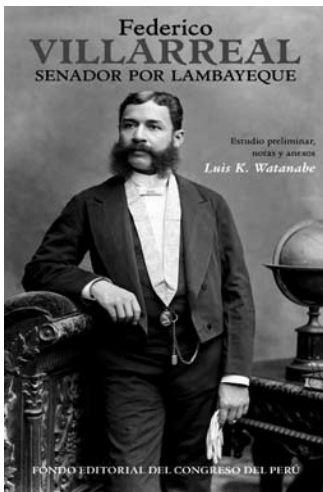


**SOUSÂNDRADE Y EL PERÚ. UN  
POETA BRASILEÑO EN LA LIMA  
DE 1878**

*Carlos Torres Marchal*  
Diciembre, 2017

En las páginas del presente libro se publica un análisis profundo del Canto XI, obra de Sousândrade creada en su paso por Lima, quien inmortalizó esta tierra en la obra poética *El guesa* y, además, estableció lazos de amistad con hombres ilustres de la época, entre ellos Ricardo Palma (1833-1919).

De profundo sentimiento, el canto del poeta revive los pasajes más trascendentales del Perú en general, y del mundo andino en lo particular. En su poema de largo aliento destaca las paradojas que significaron los ocasos: Cajamarca, con la aprehensión de Atahualpa por los españoles al caer la tarde, y la derrota de estos en Junín, siglos después, también al caer el sol.



**FEDERICO VILLARREAL.  
SENADOR POR LAMBAYEQUE**

*Luis K. Watanabe*  
Diciembre, 2017

Federico Villarreal es un hombre con el cual el Perú tiene una deuda por saldar. Pese a que en vida gozó de gran prestigio, y luego de su muerte no han escaseado los esfuerzos por reconocer sus méritos, su genialidad de matemático permanece nublada en la memoria cultural, si no plenamente desconocida para la mayoría de peruanos. Villarreal exhibe notables logros en el campo de las ciencias matemáticas. Como recuerda el compilador de la presente publicación, Luis K. Watanabe, sus investigaciones algebraicas lo condujeron al descubrimiento de un tipo especial de polinomio —objeto matemático con aplicaciones en física, química y economía— que mereció el nombre de «Polinomio de Villarreal». Resaltan asimismo sus aportes al cálculo binomial —empleado en las proyecciones estadísticas— y sus trabajos de matemática aplicada, especialmente en el ramo de la gran ingeniería. Estas contribuciones coexistieron en su vida con una labor pedagógica infatigable desarrollada desde las aulas de la Universidad de San Marcos y la Escuela de Ingenieros. Tal tenacidad en la docencia tomaría en Villarreal el camino de una defensa práctica de la instrucción pública como vía de reivindicación y bienestar social que termina por convertirlo, junto a su dimensión de hombre de ciencia, en una figura importante de la historia de la educación en el Perú.



**Sección V**

# **MISCELÁNEAS**

---



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

El Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios (CCEP), durante el segundo semestre de 2017, continuó con la realización de una serie de talleres y cursos presenciales para reforzar el proceso formativo del personal del Congreso de la República.

De otro lado, el CCEP sigue organizando los cursos *on line* en versiones nacional e internacional, con importante acogida de profesionales locales como de países de la región, interesados por la temática que gira en torno a la representación y control político. Entre los que se han realizado recientemente podemos referir: «La gestión de la función de representación y control político en los parlamentos de América Latina», a cargo de los señores funcionarios del Congreso de la República, Yimy Reynaga Alvarado y Franz Portugal Bernedo, como tutores; «Control político», ediciones IV y V, bajo la tutoría del señor José Carlos Chirinos Martínez, también funcionario del Parlamento Nacional.

Entre los cursos y talleres podemos mencionar los siguientes:

### **Conferencia «Análisis del impacto regulatorio como instrumento»**

En esta oportunidad los asistentes se involucraron en una interesante discusión, luego de la disertación a cargo de las expositoras del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), Tessy Torres Sánchez, y Karina Montes Tapia, presidenta y asesora de la institución, respectivamente, las cuales se refirieron a los procedimientos al diseño de la regulación basada en evidencia, la calidad legislativa y la importancia de la evaluación *ex post* de las regulaciones. La actividad se llevó a cabo el 20 de noviembre de 2017.



*Algunos asistentes de la conferencia y la jefa (e) del CCEP, Mayra Oblitas Cabrera, al lado de representantes de la OEFA*

### **Curso Taller «Redacción parlamentaria II»**

La segunda convocatoria de este curso estuvo a cargo del lingüista José Oviedo Palomino y se realizó durante el segundo semestre del 2017. Con una duración de treinta horas lectivas y diez sesiones, fue el corolario del taller Redacción Parlamentaria I, que también culminó con éxito.



### **Conferencia «Agenda legislativa. Situación de las fronteras en el Perú: retos y perspectivas»**



*Asistentes a la conferencia escuchan con atención al ponente, embajador Juan del Carpio Rodríguez, director de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores.*

### **Presentación del «Manual Análisis Costo Beneficio y Análisis Costo Efectividad»**



*La presentación del «Manual de Aplicación del Análisis Costo Beneficio y Análisis Costo Efectividad en propuestas legislativas», auspiciado por la fundación Konrad Adenauer Stiftung, el Consorcio de Investigación Económica y Social y el Congreso de la República, fue oportunidad para que el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios clausure su año académico 2018, en la sala Miguel Grau del Palacio Legislativo, el 18 de diciembre de 2017.*





## **Sección VI**

# **LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS**

---

**(Desde el 10 de agosto al 30 de noviembre de 2017)**



**PERÍODO PARLAMENTARIO 2016-2021**  
**PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2017-2018**  
 (Del 15 de agosto al 30 de noviembre de 2017)

<b>Leyes</b>				
Nº	Número	Título	Proponente	Fecha de Publicación
1	Ley 30637	Ley que dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del Sector Público No Financiero.	Poder Ejecutivo	15/08/2017
2	Ley 30648	Ley que precisa el procedimiento de las modificaciones presupuestarias dispuestas en la disposición complementaria final décima tercera de la Ley 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.	Poder Ejecutivo	19/08/2017
3	Ley 30649	Ley que dispone dar de alta a los estudiantes de las Escuelas Técnico Superiores de la Escuela Nacional de Formación Profesional Policial en el mes de agosto de 2017.	Poder Ejecutivo	19/08/2017
4	Ley 30650	Ley de reforma del artículo 41° de la Constitución Política del Perú.	Congreso	20/08/2017
5	Ley 30651	Ley de reforma del artículo 203° de la Constitución Política del Perú, para otorgar legitimación activa al Presidente del Poder Judicial en los procesos de inconstitucionalidad.	Congreso	20/08/2017
6	Ley 30655	Ley que declara Héroes de la Democracia a los miembros del Grupo Especial de Inteligencia GEIN-DIRCOTE-PNP.	Congreso	06/09/2017
7	Ley 30657	Ley que autoriza el cambio de grupo ocupacional y cambio de línea de carrera del personal de la salud del Ministerio de Salud, de sus organismos públicos y de las unidades ejecutoras de salud de los gobiernos regionales.	Congreso	13/09/2017
8	Ley 30658	Ley que declara de interés nacional la Feria Internacional de Cafés Especiales del Perú (FICAFÉ).	Congreso	14/09/2017
9	Ley 30659	Ley que modifica los montos distribuidos para las subvenciones contenidas en el pliego presupuestario 342, Instituto Peruano del Deporte, del Anexo A: Subvenciones para Personas Jurídicas Año Fiscal 2017, de la Ley 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.	Poder Ejecutivo	15/09/2017
10	Ley 30660	Ley que incorpora un último párrafo a la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1311, Decreto Legislativo que modifica el Código Tributario.	Congreso	29/09/2017
11	Ley 30661	Ley que deroga parcialmente el Artículo 4 del Decreto Legislativo 1337, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29806, Ley que regula la contratación de personal altamente calificado en el sector público y dicta otras disposiciones; y restituye la vigencia del artículo 2 de la Ley 29806.	Congreso	29/09/2017
12	Ley 30662	Ley que deroga parcialmente el artículo 1 del Decreto Legislativo 1250, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, y la Ley 30264, Ley que establece medidas para promover el crecimiento económico, y restituye la vigencia de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 29230.	Congreso	29/09/2017

13	Ley 30663	Ley que modifica los artículos 3 y 7 y la Única Disposición Complementaria Transitoria, y deroga parcialmente el artículo 2 del Decreto Legislativo 1334, Decreto Legislativo que crea el Fondo de Adelanto Social.	Congreso	29/09/2017
14	Ley 30664	Ley que deroga el Decreto Legislativo 1344, Decreto Legislativo que optimiza servicios brindados en el Marco de la Ley 29459, Ley de los Productos Farmacéuticos, Dispositivos Médicos y Productos Sanitarios; y el Decreto Legislativo 1345, Decreto Legislativo que complementa y optimiza el marco normativo para los productos cosméticos, productos de higiene doméstica y productos químicos especializados; y restituye la vigencia de las normas derogadas y modificadas por dichos decretos.	Congreso	29/09/2017
15	Ley 30665	Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional la continuación y el financiamiento del Bono Familiar Habitacional para la adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio y mejoramiento de la vivienda de interés social del Programa Techo Propio.	Congreso	30/09/2017
16	Ley 30668	Ley que declara de interés nacional la investigación, restauración, conservación, protección y puesta en valor de los bienes arqueológicos prehispánicos e históricos del distrito de Zaña, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.	Congreso	01/10/2017
17	Ley 30669	Ley que promueve el acceso y cobertura de las personas con discapacidad a las tecnologías de apoyo, dispositivos y ayudas compensatorias.	Congreso	04/10/2017
18	Ley 30670	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción de la carretera Iquitos-Saramirza para su interconexión con la Costa Norte.	Congreso	04/10/2017
19	Ley 30671	Ley que declara de interés nacional la investigación, conservación y puesta en valor del arte en roca ubicado en el Parque Nacional de Cutervo, del Santuario Nacional Tabaconas Namballe, del Santuario Nacional Cordillera de Colán, del Refugio de Vida Silvestre Bosques Nublados de Udima, de la Reserva Comunal Chayu Nain, de los Bosques de Protección de Pagaibamba y de los Bosques de Protección de Alto Mayo, ubicados en los departamentos de Cajamarca, Amazonas y San Martín.	Congreso	10/10/2017
20	Ley 30672	Ley que modifica los artículos 6, 46, 55 y 79; deroga la segunda disposición complementaria final, y la octava y la novena disposiciones complementarias transitorias del Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.	Congreso	14/10/2017
21	Ley 30673	Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas; la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones; la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales; y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales; con la finalidad de Uniformizar el Cronograma Electoral.	Congreso	20/10/2017
22	Ley 30674	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación e implementación del Instituto Nacional de los Camélidos Sudamericanos.	Congreso	21/10/2017
23	Ley 30677	Ley que declara Día del Expendedor de Diarios, Revistas y Loterías, Canillita el 5 de octubre de cada año.	Congreso	25/10/2017
24	Ley 30678	Ley que declara el 31 de octubre de cada año como el Día Nacional de las Iglesias Cristianas Evangélicas en el Perú.	Congreso	31/10/2017

25	Ley 30679	Ley que declara de necesidad Pública y de Preferente Interés Nacional la Creación de un Puerto Seco en el distrito de Desaguadero, provincia de Chucuito, departamento de Puno.	Congreso	01/11/2017
26	Ley 30680	Ley que aprueba medidas para dinamizar la ejecución del gasto público y establece otras disposiciones.	Poder Ejecutivo	14/11/2017
27	Ley 30681	Ley que regula el uso medicinal y terapéutico del cannabis y sus derivados.	Poder Ejecutivo	17/11/2017
28	Ley 30682	Ley que modifica los Artículos 4 y 79 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para optimizar el principio de seguridad jurídica en los procesos electorales.	Jurado Nacional de Elecciones	18/11/2017
29	Ley 30683	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1133, Decreto Legislativo para el Ordenamiento Definitivo del Régimen de Pensiones del Personal Militar y Policial, a fin de regular las pensiones de los pensionistas del Decreto Ley N.º 19846.	Congreso	21/11/2017
30	Ley 30684	Ley que otorga por única vez beneficios póstumos a los bomberos declarados héroes del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.	Poder Ejecutivo	22/11/2017
31	Ley 30685	Ley que exonera al Ministerio de Defensa y al Ministerio del Interior de la prohibición dispuesta en el artículo 6 de la Ley 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, con la finalidad de incorporar en la compensación extraordinaria por servicios en el extranjero, a la región Antártida, las condiciones de pago para la estadia en puerto de las unidades navales de superficie o submarinas, no contempladas en la normatividad vigente, así como variar los factores de cálculo para determinar las condiciones de pago correspondiente la República Federativa de Brasil.	Congreso	22/11/2017
32	Ley 30686	Ley que deroga parcialmente el artículo 1 del Decreto Legislativo 1242, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1149, Ley de la carrera y situación del personal de la Policía Nacional del Perú, y restituye la vigencia del artículo 87 del Decreto Legislativo 1149.	Congreso	28/11/2017
33	Ley 30687	Ley de promoción de los derechos de las personas de talla baja.	Congreso	29/11/2017
34	Ley 30688	Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, para promover organizaciones políticas de carácter permanente.	Congreso	29/11/2017
35	Ley 30689	Ley que modifica el Título VI de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, con el fin de prevenir actos de corrupción y el clientelismo en la política.	Jurado Nacional de Elecciones	30/11/2017

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

**PERÍODO PARLAMENTARIO 2016-2021**  
**PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2017-2018**  
 (Del 10 de agosto al 22 de octubre de 2017)

**Resoluciones Legislativas**

N°	Número	Título	Proponente	Fecha de Publicación
1	Res. Leg. 30633	Resolución Legislativa que modifica el Anexo de la Resolución Legislativa 30531, Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de personal militar al territorio de la República, de acuerdo con el Programa de Actividades Operacionales de las Fuerzas Armadas del Perú con Fuerzas Armadas Extranjeras correspondiente al año 2017, en el extremo correspondiente al mes de agosto de 2017.	Poder Ejecutivo	10/08/2017
2	Res. Leg. 30654	Resolución Legislativa que modifica el Anexo de la Resolución Legislativa 30531, que autoriza el ingreso de personal militar al territorio de la República, de acuerdo con el Programa de Actividades Operacionales de las Fuerzas Armadas del Perú con Fuerzas Armadas Extranjeras correspondiente al año 2017, en el extremo referido al mes de setiembre de 2017.	Poder Ejecutivo	29/08/2017
3	Res. Leg. 30656	Resolución Legislativa que autoriza al Señor Presidente de la República para salir del territorio nacional del 15 al 23 de setiembre de 2017.	Poder Ejecutivo	09/09/2017
4	Res. Leg. 30666	Resolución Legislativa que aprueba el Convenio entre Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Belarús sobre Cooperación Técnico-Militar.	Poder Ejecutivo	30/09/2017
5	Res. Leg. 30667	Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo Relativo al Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales.	Poder Ejecutivo	30/09/2017
6	Res. Leg. 30675	Resolución Legislativa que autoriza al señor Presidente de la República para salir del territorio nacional del 2 al 4 de noviembre de 2017.	Poder Ejecutivo	22/10/2017
7	Res. Leg. 30676	Resolución Legislativa que autoriza al señor Presidente de la República para salir del territorio nacional del 6 al 13 de noviembre de 2017.	Poder Ejecutivo	22/10/2017

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

**PERÍODO PARLAMENTARIO 2016-2021**  
**PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2017-2018**  
 (Del 26 de agosto al 5 de octubre de 2017)

**Resoluciones Legislativas del Congreso de la República**

Nº	Número	Título	Proponente	Fecha de Publicación
1	Res. Leg. del Congreso 001-2017-2018-CR	Resolución Legislativa del Congreso que autoriza a la congresista y segunda vicepresidenta de la República, señora Mercedes Rosalba Aróz Fernández, para que se desempeñe como comisionada extraordinaria para el proceso de vinculación del Perú con la OCDE.	Poder Ejecutivo	Publicada en el Diario Oficial El Peruano 26/8/2017
2	Res. Leg. del Congreso 002-2017-2018-CR	Resolución Legislativa del Congreso que designa al doctor Augusto Ferrero Costa como miembro del Tribunal Constitucional.	Congreso (Multipartidario)	Publicada en el Diario Oficial El Peruano 26/8/2017
3	Res. Leg. del Congreso 003-2017-2018-CR	Resolución Legislativa del Congreso que modifica el Artículo 37 del Reglamento del Congreso de la República para el fortalecimiento de los Grupos Parlamentarios.	Congreso	Publicada en el Diario Oficial El Peruano 15/9/2017
4	Res. Leg. del Congreso 004-2017-2018-CR	Resolución Legislativa del Congreso que aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2017-2018.	Congreso	Publicada en el Diario Oficial El Peruano 5/10/2017

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





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

Marzo 2018

CENTRO DE CAPACITACIÓN Y  
ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

# CUADERNOS PARLAMENTARIOS

**CARÁTULA:**

Columnas, capiteles y techo abovedado decoran el Hall de los Pasos Perdidos del Congreso de la República.