



Centro de  
Capacitación y  
Estudios  
Parlamentarios

# CUADERNOS PARLAMENTARIOS

Revista especializada del Centro de  
Capacitación y Estudios Parlamentarios

Número 10 / Segundo Trimestre 2014

# **CUADERNOS PARLAMENTARIOS**

---

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

# CUADERNOS PARLAMENTARIOS

Revista especializada del Centro de  
Capacitación y Estudios Parlamentarios

---

## COMITÉ REVISOR

Mónica Villavicencio Rivera  
Jefe (e) del CCEP

Yimy Reynaga Alvarado  
Especialista Parlamentario

Adán Efrey Becerra Garay  
Servidor profesional

Emperatriz Leyva Estela  
Servidora profesional

## JEFE

Mónica Villavicencio Rivera

## EDICIÓN

Yimy Reynaga Alvarado

## SUPERVISIÓN DE REDACCIÓN

Groffer Joy Rengifo Arévalo  
Jefe del Área de Redacción de Actas

## REVISIÓN

Adán Efrey Becerra Garay

## DISEÑO Y SOPORTE TÉCNICO

Carlos Castro Paragulla

## TRANSCRIPCIÓN

Santa Juliana Quispe Ramos  
Roxana Fabiola Hoyos Salinas

## FOTO DE CARATULA

César Cox. Sistema de Archivo Fotográfico del Congreso de la República

## CARATULA

Fachada del Palacio Legislativo

## DIAGRAMACIÓN

Luis Enrique Aguilar Janto. Diseñador del Congreso de la República

## IMPRESIÓN

Imprenta del Congreso de la República

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 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/ccep.html>

## PRESENTACIÓN

Como corresponde al culminar el segundo trimestre del año 2014, el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República pone a disposición de ustedes la décima edición de la revista *Cuadernos Parlamentarios*, tanto en formato digital como en versión impresa, con la expectativa de que llegue a ser una fuente importante y permanente de información y opinión sobre el Parlamento y para el Parlamento.

En esta ocasión, el doctor Eduardo Hernando Nieto, responsable académico de la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad San Martín de Porres, nos presenta el artículo titulado *«El constitucionalismo clásico: una lectura desde la filosofía política»*, en el que desarrolla los aspectos centrales de la Constitución, resaltando su naturaleza política, frente a la actual concepción jurídico-moral del derecho constitucional. Contamos también con el destacado aporte del doctor José Francisco Gálvez, abogado y catedrático de la Pontificia Universidad Católica del Perú, cuyo trabajo se titula *«Juicio político y antejuicio en el derecho parlamentario»*, interesante artículo en el que desarrolla los antecedentes históricos de la inmunidad parlamentaria, su tratamiento en la legislación comparada, así como los antecedentes del antejuicio y juicio político y la suspensión e inhabilitación.

De igual forma, la abogada Susana Távora Espinoza, asesora jurisdiccional del Tribunal Constitucional, nos alcanza un interesante artículo titulado *«Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional 03035-2012-PHD/TC. Sobre la exigencia de motivación cualificada para rechazar pedidos de acceso a la información»*. Cerrando la sección, el economista Roberto Rubén Hernández de la Cruz, secretario técnico de comisiones del Congreso de la República, nos ofrece un novedoso trabajo sobre el *«Análisis costo-beneficio en los proyectos de ley: problema estructural»*, que versa sobre uno de los requisitos exigidos de conformidad

con el artículo 75 del Reglamento del Congreso, por el cual se pide que las iniciativas de ley presentadas por los representantes cuenten con un análisis costo-beneficio.

En la sección «Parlamento: Camino al Bicentenario» publicamos el artículo titulado «*Archivos, museos y enseñanza de la historia peruana en el siglo XIX*», trabajo realizado por el doctor Francisco Quiroz Chueca, historiador y docente de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. En «Novedades bibliográficas», como es usual, el Fondo Editorial del Congreso del Perú nos informa de los últimos libros editados por el Congreso de la República.

Publicamos también el cuadro de las leyes y resoluciones legislativas publicadas en el Diario Oficial *El Peruano* en el periodo abril-junio de 2014. Y finalmente incluimos la sección V denominada «Informes Parlamentarios», en el que difundimos el «*Reporte de Antecedentes Parlamentarios N° 053/2013-2014, que contiene el seguimiento a la reglamentación de las leyes del 1 de enero de 2005 al 30 de junio de 2014*», elaborado por el Grupo Funcional de Sistematización de Informes y Opiniones del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.

Lima, julio de 2014.

MÓNICA VILLAVICENCIO RIVERA

Jefe (e) del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios  
Congreso de la República

## CONTENIDO

<b>SECCIÓN I. ARTÍCULOS</b>	7
<b>- EL CONSTITUCIONALISMO CLÁSICO: UNA LECTURA DESDE LA FILOSOFÍA POLÍTICA</b>	9
<b>Eduardo Hernando Nieto</b> Responsable académico de la maestría de Derecho Constitucional de la Universidad de San Martín de Porres	
<b>- JUICIO POLÍTICO Y ANTEJUICIO EN EL DERECHO PARLAMENTARIO</b>	21
<b>José Francisco Gálvez</b> Abogado y catedrático universitario	
<b>- REFLEXIONES SOBRE EL CONTROL DIFUSO ADMINISTRATIVO Y LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO. ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS EXPEDIDAS EN LOS EXPEDIENTES 04293-2012-PA/TC Y 003741-2004-AA/TC</b>	47
<b>Susana Távara Espinoza</b> Asesor Jurisdiccional del Tribunal Constitucional	
<b>- ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO EN LOS PROYECTOS DE LEY: PROBLEMA ESTRUCTURAL</b>	57
<b>Roberto Rubén Hernández de la Cruz</b> Secretario Técnico de Comisiones	

<b>SECCIÓN II. PARLAMENTO: CAMINO AL BICENTENARIO</b>	87
<b>ARCHIVOS, MUSEOS Y ENSEÑANZA DE LA HISTORIA PERUANA EN EL SIGLO XIX</b>	89
Francisco Quiroz Chueca Docente de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos	
<b>SECCIÓN III. NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS</b>	111
<b>LIBROS EDITADOS POR EL FONDO EDITORIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN EL ÚLTIMO TRIMESTRE</b>	113
<b>SECCIÓN IV. LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS</b>	129
<b>LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS</b> Del 1 de abril al 30 de junio de 2014	131
<b>SECCIÓN V. INFORMES PARLAMENTARIOS</b>	133
<b>REPORTE DE ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS N° 053/2013-2014. SEGUIMIENTO A LA REGLAMENTACIÓN DE LAS LEYES</b> Del 1 de enero de 2005 al 30 de junio de 2014	135

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.





# El constitucionalismo clásico: una lectura desde la filosofía política



**EDUARDO HERNANDO NIETO<sup>1</sup>**

Responsable Académico de la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad de San Martín de Porres

## SUMARIO

**I. Introducción.- II. ¿Qué significa *Constitución*?- III. La Constitución como expresión de la unidad política.- IV. La Constitución como politeia.- V. La Constitución moderna como deudora de la Constitución antigua.- VI. De la Constitución filosófica a la Constitución ideológica.- VIII. Elementos antiguos en el constitucionalismo moderno: el autogobierno.- VIII. Conclusiones.- Bibliografía.**

### **I. INTRODUCCIÓN**

La Constitución contemporánea dista mucho del concepto antiguo de Constitución, dado que este último estuvo siempre ligado a la filosofía política, en tanto que el concepto moderno puede ser asociado con una ideología liberal-igualitaria (socialdemócrata), que enfatiza el aspecto de los derechos de minorías y soslaya el carácter verdaderamente político del constitucionalismo original. En este sentido, este texto pretende señalar los aspectos centrales de la Constitución de los orígenes, destacando su carácter «político» frente a la concepción jurídico-moral del actual derecho constitucional.

---

<sup>1</sup> Doctor en Filosofía por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, máster en Teoría Social y Política por la Universidad de East Anglia (Inglaterra). Coordinador académico de la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad de San Martín de Porres (USMP), profesor ordinario del Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), profesor en las Maestrías de Derecho Constitucional y Política Jurisdiccional de la Pontificia Universidad Católica del Perú, profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) y profesor principal en la Academia de la Magistratura.

## II. ¿QUÉ SIGNIFICA *CONSTITUCIÓN*?

Al hablar de Constitución podemos considerar, en realidad, que se trata de un término complejo y de múltiples significados,<sup>2</sup> pero que tiene una historia que corre paralela con la de la filosofía política occidental. En esta, la Constitución es un concepto político que se identifica con el término *politeia*, esto es, con la idea de régimen o de forma que adopta la ciudad.<sup>3</sup>

Más bien en tiempos modernos, inicialmente, el llamado Estado Constitucional o Estado de Derecho —siguiendo aquí al ilustre jurista alemán Carl Schmitt— se caracterizó por la defensa del concepto de libertad burguesa, es decir, que a diferencia del constitucionalismo clásico, por ejemplo, la Constitución no perseguía el bien común o la gloria del Estado (aun en el caso de Montesquieu, por ejemplo), sino la libertad política de los ciudadanos frente al posible abuso del poder público.<sup>4</sup> En este sentido, se considera entonces que no existe Estado Burgués de Derecho si no hay derechos individuales y no se establece la separación o división del poder: «De la idea fundamental de la libertad burguesa se deducen consecuencias, que integran los principios del elemento típico del Estado de Derecho, presente en toda Constitución moderna. Primero, un *principio de distribución*, la esfera de la libertad del individuo se supone como un dato anterior al Estado, quedando la libertad del individuo *ilimitada en principio*, mientras que la facultad del Estado para invadirla es *limitada en principio*. Segundo, un *principio de organización*, que sirve para poner en práctica ese principio de distribución: el poder del Estado (limitado en principio) se divide y se encierra en un sistema de competencias circunscritas».<sup>5</sup>

Esta concepción del constitucionalismo moderno se plasmó por ejemplo en la famosa Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (artículo 16), que afirmaba precisamente que no había Constitución sin derechos fundamentales y sin separación

<sup>2</sup> Por ejemplo, el profesor Guastini distingue algunos significados: «Será suficiente distinguir los cuatro significados principales, que son los siguientes: a) en una primera acepción, “Constitución” denota todo ordenamiento político de tipo “liberal” ; b) en una segunda acepción, “Constitución” denota un cierto conjunto de norma: grosso modo, el conjunto de nomas —en algún sentido fundamentales— que caracterizan e identifican todo ordenamiento ; c) en una tercera acepción, “Constitución” denota —simplemente— un documento normativo que tiene ese nombre (o un nombre equivalente), y d) en una cuarta acepción, en fin, “Constitución” denota un particular texto normativo dotado de ciertas características formales, o sea, de un peculiar régimen jurídico.» Cfr. GUASTINI, Riccardo, «Sobre el concepto de Constitución» en: CARBONELL, Miguel. (Comp.) *Teoría de la Constitución, ensayos escogidos*. México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

<sup>3</sup> Sin duda el concepto aristotélico de Constitución o *politeia*, es el que se puede asociar con la ciudad antigua y su ideal de orden y de unidad política. Dice al respecto el profesor Maurizio Fioravanti: «Nosotros pensamos, en efecto, que las cosas son más simples de lo que cierta farragosa crítica historiográfica entiende. En pocas palabras, *politeia* no es más que el instrumento conceptual del que se sirve el pensamiento político del siglo IV para enunciar su problema fundamental: la búsqueda de una forma de gobierno adecuada al presente, tal que refuerce la unidad de la polis, amenazada y en crisis desde distintos frentes. En el ámbito de ese pensamiento, esta búsqueda tiene una palabra que la anima, que le permite expresarse, que es precisamente *politeia*. Con ella se intenta subrayar la necesidad de penetrar en la forma de la unión política, de manera que tome lo que en el fondo caracteriza la polis, lo que la mantiene unida.» FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución de la Antigüedad a nuestros días*, Madrid: Trotta, 2011, p.19.

<sup>4</sup> SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza, 1992, p.138.

<sup>5</sup> Ibid.

de poderes. (También en las Constituciones americanas como, por ejemplo, en la Declaración de Virginia de 1776 o también en la Constitución Francesa de 1791, entre otras).<sup>6</sup>

### III. LA CONSTITUCIÓN COMO EXPRESIÓN DE LA UNIDAD POLÍTICA

Sin embargo, tampoco hay que perder de vista que en un sentido no liberal —sostendría también Schmitt— la Constitución no tenía por qué estar vinculada necesariamente con la libertad burguesa; al contrario, su centro estaría ubicado en la noción de unidad política y la ordenación social. Así, la Constitución no sería otra cosa que el reflejo de la unidad política del Estado.<sup>7</sup> Tal forma de considerar a la Constitución (en un sentido absoluto en el lenguaje de Schmitt) sería en realidad una forma clásica de concebirla en concordancia con las ideas de los filósofos griegos como Aristóteles, para quien la Constitución, por ejemplo, podía entenderse como la ordenación de la vida en común dada a los hombres de una ciudad.<sup>8</sup> No obstante, como anotaba más arriba, más conocida aún era la identificación del concepto de Constitución antigua con el régimen político (*Politeia*).

### IV. LA CONSTITUCIÓN COMO POLITEIA

Así pues, en su conocida *Política*, Aristóteles sostenía que la comunidad política (*polis*) debía entenderse como una comunidad (*koinonía*) de ciudadanos (*polites*) en una constitución (*politeia*), siendo que la *politeia* era la forma que hacía que la comunidad política fuese lo que era.<sup>9</sup>

Sin embargo, habría que precisar mejor cuál podría ser el significado más exacto del concepto de régimen. Para el conocido filósofo político Leo Strauss (1899-1973), por ejemplo, el régimen es la forma que adopta la ciudad: «el régimen es el orden, la forma que da a una sociedad su carácter. Es, por tanto, un modo específico de vida. El régimen es la forma de vida de convivencia, el modo de vida de la sociedad y en la sociedad».<sup>10</sup> De este modo el régimen le daría el sentido (*telos*) a la comunidad, pudiendo ser el caso de

---

<sup>6</sup> Cfr. CARBONELL, Miguel. *Una historia de los derechos fundamentales*, México: UNAM/Porrúa- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005.

<sup>7</sup> SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución.*, p.30. Como acotaba también la cita de Fioravanti.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> TARCOV, Nathan. «Ideas of Constitutionalism Ancient and Modern» en: *The Supreme Court and the Idea of Constitutionalism*, editado por KAUTZ, Steven; MELZER, Arthur ; WEINBERGER, Jerry y ZINMAN, M. Richard. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2009, p. 16 Cfr. Aristóteles, *Política*, 1276b. Aristóteles, *Política*. Madrid: Gredos, 1999.

<sup>10</sup> STRAUSS, Leo. *¿Qué es Filosofía Política?* Madrid: Guadarrama, 1970, p.44. También STRAUSS, Leo. *La ciudad y el hombre*. Buenos Aires: Katz, 2006, p. 72. Ciertamente, Strauss no solo señala que el régimen es la forma, sino también considera que la materia la constituiría el pueblo o nación; empero, es el régimen el que influye directamente a la materia y le da su carácter.

que existan distintos fines y en concordancia distintos regímenes o constituciones. «La estructura o forma de un régimen nos permite acceder al *telos* del régimen. Diferentes regímenes tendrán entonces distintas formas y a causa de sus diferentes formas, ellos tendrán distintos fines. Tal diferencia de fines los llevará a sostener variadas formas autoritativas de vida que llevarán en su momento a diversas concepciones de justicia».<sup>11</sup>

De esta manera para Aristóteles la Constitución (régimen) era mucho más fundamental que las leyes, no en tanto que fuera la máxima ley, sino en tanto que representaba el fundamento que moldeaba el resto de leyes.<sup>12</sup> En esta línea se podía afirmar que la tarea de la filosofía política no era otra que la búsqueda del mejor régimen político.<sup>13</sup> Ahora bien, en tanto existían distintos modos de ser (constituciones) de diferentes colectividades y estando abierta la posibilidad de que se produzcan conflictos entre ellos, era necesario entonces determinar cuál sería el mejor de todos, de allí la idea de considerar que la labor de los filósofos políticos era determinar cuál sería ese régimen y qué posibilidades reales habría de su concreción.<sup>14</sup>

Dentro de la lectura aristotélica reconocíamos distintos tipos de gobierno, de acuerdo con el número de personas que ejercían el poder, su calidad y sus fines. Así, el gobierno de uno a favor del bien común era la monarquía, mientras que su contraparte (que actuaba a favor del interés personal en este caso) sería la tiranía; si se trataba de una minoría rica que actuaba a favor del bien de todos, la aristocracia, y su contraparte (que actuaba en función a su interés de grupo), la oligarquía; finalmente, el gobierno de las mayorías pobres a favor de sus intereses era la democracia, mientras que la república (*Politeia* o Constitución) sería el gobierno de todos a favor del bien común.<sup>15</sup>

Justamente, esta noción de régimen o Constitución sería determinante a fin de poder conseguir identificar cuál podría ser considerado finalmente el mejor régimen entre todos los indicados y pueda de este modo ser considerado como el régimen constitucional por excelencia.<sup>16</sup> En este sentido, Aristóteles proponía varias posibles alternativas, empezando por aquello que señalaba como una forma de régimen mixto, que se daría a partir de la combinación de dos regímenes considerados independientemente como pervertidos, a saber, la oligarquía y la democracia.<sup>17</sup> Se entendería así que dicho régimen sería el mejor porque no solo tendría el apoyo de las mayorías sino también de todos los sectores de la

<sup>11</sup> BATES Jr, Clifford Angell. *Aristotle's «best regime», Kinship, democracy and the rule of law*. Baton Rouge, Louisiana State University, 2003, p. 62.

<sup>12</sup> TARCOV, Nathan. «*Ideas of Constitutionalism Ancient and Modern*», p.17

<sup>13</sup> STRAUSS, Leo. *¿Qué es Filosofía Política?*...pp. 44-45: STRAUSS, Leo. *La ciudad y el hombre*,... p.33.

<sup>14</sup> STRAUSS, Leo. *¿Qué es Filosofía Política?*...p.45. Por ejemplo, Strauss, siguiendo a los «antiguos», sostiene que la materialización del mejor régimen dependerá de cuestiones que están fuera del control humano, como en el caso del azar.

<sup>15</sup> Aristóteles, *Política*, 1279b 5-8.

<sup>16</sup> Además el mejor régimen tendría que ser aquel que contribuye a que los hombres vivan bien y alcancen el grado de *eudaimonia* (felicidad) a través de la justicia. Cfr. BATES Jr, Clifford Angell. *Aristotle's «best regime», Kinship, democracy and the rule of law*. p.69.

<sup>17</sup> Aristóteles, *Política*, 1290b, también cfr. TARCOV, Nathan. «*Ideas of Constitutionalism Ancient and Modern*», p.17.

población; es más, si se asumía que la oligarquía (minorías ricas) oprimía y excluía a los pobres y que la democracia (los pobres) excluía y oprimía también a los ricos, entonces la constitución mixta lograría que ambas fuerzas se neutralicen y, por lo tanto, la suma de estos dos regímenes desviados produciría un régimen justo e inclusivo; tal régimen inclusive podría dejar abierta la posibilidad de la virtud, que correspondería al régimen de la aristocracia.<sup>18</sup> En este sentido, también era posible encontrar en Aristóteles una tercera forma de definir el concepto de Constitución además de las dos anteriores, es decir, la del régimen identificado con el bien común y también la del régimen mixto; esta sería la que correspondiera al régimen en el que predominaría la clase media, en el que se destacarían por excelencia sus virtudes, que se encontrarían en medio del despotismo que caracteriza a los ricos y la envidia propia de los pobres: de esta forma se podría lograr una mayor integración entre todos ellos, apareciendo entonces como ciudadanos libres e iguales.<sup>19</sup> Finalmente, Aristóteles también aproxima la Constitución al gobierno de la ley, ya que su generalidad y su racionalidad serían mejores que la arbitrariedad y la pasión que podrían acompañar a una decisión particular.

La Constitución, por último, podría ser mejor preservada si cuenta con el respaldo de la educación, es decir, que no se podría conservar el buen régimen político si no se educa a favor de la preservación de la Constitución, permitiendo que los ricos (oligarquía) no sean tan excluyentes con los pobres y que, al mismo tiempo, los pobres no discriminen a los ricos (democracia).<sup>20</sup>

Un aspecto importante en esta lectura —y que vale la pena resaltar también— es que la Constitución antigua y la política no es que estuviese orientada a promover la excelencia humana y el perfeccionamiento de los ciudadanos,<sup>21</sup> propósito que parecería ser más ideal que real. En este sentido, «la tarea primordial de la política en general, según Aristóteles, no es perfeccionar el alma de los hombres sino preservar regímenes reales e imperfectos fortaleciendo a los ciudadanos contra los malos hábitos y las tendencias destructivas alentadas por el modo de vida al que su régimen está consagrado. La ciencia política aristotélica no procura transformar regímenes imperfectos, como las democracias y las oligarquías, en regímenes consagrados a la excelencia humana, sino que procura instituir medidas que permitan que los regímenes imperfectos respeten sus principios y moderen sus tendencias imprudentes».<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> TARCOV, Nathan. *Ideas of Constitutionalism Ancient and Modern*, p.18

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Precisamente esto es lo que podría deducirse del constitucionalismo contemporáneo, que parece estar más bien orientado a producir «buenos» y «tolerantes» ciudadanos liberales e igualitarios, esto en función al talante socialdemócrata que anima dicho constitucionalismo. Cfr. VÁZQUEZ, Rodolfo. *Consenso socialdemócrata y constitucionalismo*. México: Fontamara, 2012.

<sup>22</sup> BERKOWITZ, Peter. *El liberalismo y la virtud*. Santiago de Chile: Andrés Bello, 2001, pp. 31-32.

Interesante posición, puesto que como acabamos de decir, lo que uno puede encontrar en el constitucionalismo contemporáneo resulta siendo todo lo contrario, en tanto que existe una Constitución totalmente moralizada que

## V. LA CONSTITUCIÓN MODERNA COMO DEUDORA DE LA CONSTITUCIÓN ANTIGUA

Ahora bien, los ecos del constitucionalismo clásico igual podrían ser percibidos en los inicios de la modernidad, a pesar de que esta se presentará como una forma de ruptura con el pasado; sin embargo, sabemos que existieron en el pasado reciente algunos intentos por retornar al mundo clásico, aunque eso solo sirvió lamentablemente para radicalizar el proyecto de la modernidad.<sup>23</sup> En este sentido, podemos percatarnos, por ejemplo, en el desarrollo del Republicanismo moderno, de las influencias de la llamada Constitución o Régimen Mixto, especialmente a través de la lectura propuesta por el historiador griego Polibio (205-123 AC), siempre inquieto respecto a la expansión romana y tratando de conocer la causa de esto, o siguiendo esta misma línea, Cicerón (106-43 AC), por ejemplo, que consideraba que en dicho régimen «los magistrados tienen poder suficiente, los consejos de los ciudadanos notables tienen influencia suficiente, y el pueblo tiene libertad suficiente».<sup>24</sup> La propuesta de la Constitución mixta sería tomada también de manera casi literal por Maquiavelo en los «Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio», así como también se podría apreciar en los trabajos de filósofos modernos como Bodin y Hobbes,<sup>25</sup> y por último también en el Republicanismo de Montesquieu o en El Federalista, vía la influencia del republicanismo maquiavélico.<sup>26</sup>

## VI. DE LA CONSTITUCIÓN FILOSÓFICA A LA CONSTITUCIÓN IDEOLÓGICA

Al evaluarse algunas de las características de este constitucionalismo antiguo nos damos cuenta de las grandes distancias que mantiene con el constitucionalismo contemporáneo, ¿cómo explicar esta situación? ¿Qué ha ocurrido para que, al referirnos a la Constitución, nos hayamos olvidado del *hombre* y la *ciudad* (dimensión política por excelencia) y nos hayamos quedado solamente con los derechos de origen liberal, con los «cotos vedados»<sup>27</sup> o «espacios de lo indecible»?<sup>28</sup>

---

busca que todos los hombres se comporten de la misma manera que sean tolerantes, agnósticos, individualistas, etc. Es decir, que todos nos convirtamos a la causa ética del liberalismo igualitario. Cfr. HERNANDO NIETO, Eduardo. «¿Constitucionalizar el derecho o politizar la Constitución?: amenazas, riesgos y peligros en el constitucionalismo contemporáneo» en: *Derecho* PUCP. N° 71, 2013.

<sup>23</sup> TARCOV, Nathan y PANGLE, Thomas L. «Epílogo, Leo Strauss y la Historia de la Filosofía Política», en *Historia de la Filosofía Política*, Leo Strauss y Joseph Cropsey (compiladores). México: FCE, 1993, p.863. Cfr. STRAUSS, Leo. «The three waves of modernity», en *An Introduction to Political Philosophy Ten essays by Leo Strauss*, GILDIN, Hilaial (ed) Detroit, Michigan, Wayne State University Press, 1975.

<sup>24</sup> CICERÓN, *De República*, II 57- 58.

<sup>25</sup> MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza, 1998, p.63.

<sup>26</sup> RAHE, Paul A. *Montesquieu and the Logic of Liberty*, New Haven, Yale University Press, 2009. Respecto a la influencia de Maquiavelo en el constitucionalismo americano se puede ver el clásico texto, POCOCK, John. *El Momento Maquiavélico, el pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*. Madrid: Tecnos, 2002.

<sup>27</sup> Término acuñado por el profesor Ernesto Garzón Valdez.

<sup>28</sup> Concepto expuesto por el profesor Luigi Ferrajoli.

Precisamente, es mi interés en principio poder identificar el aspecto eminentemente ideológico<sup>29</sup> del actual constitucionalismo, lo cual resulta lógico si consideramos que la filosofía política antigua que dio el sustento al constitucionalismo clásico ha sido reemplazada hoy en día por la ideología,<sup>30</sup> es decir, ahora se considera que la tarea de la filosofía política moderna debe ser orientar al hombre a la conquista de la naturaleza y que la ciencia debe ser la que nos guíe hacia un progreso ilimitado y además de proporciones universales. Es decir, se trataría de que todos los seres humanos sean incluidos dentro de una suerte de Estado universal en un único régimen que sería igual para todos, gozándose así de amplias libertades y de igualdad.<sup>31</sup> Es claro que esto calzaría también con la visión utópica del mundo (ideología), que se concretaría «aquí y ahora» y que excluiría ya la idea de la pluralidad de regímenes y de la búsqueda del mejor de ellos, ya que estos últimos serían reemplazados por el único régimen posible y deseable, que toma a su vez diversos nombres en el constitucionalismo de hoy «Democracia Social» en Ferrajoli,<sup>32</sup> «Liberalismo Igualitario» en Dworkin<sup>33</sup> o «Democracia Deliberativa»<sup>34</sup> en Nino, por ejemplo.

## VII. ELEMENTOS ANTIGUOS EN EL CONSTITUCIONALISMO MODERNO: EL AUTOGOBIERNO

No obstante lo dicho, pienso que el desarrollo del constitucionalismo moderno ha sido paulatino (hasta llegar ahora a las formas de neoconstitucionalismo) en la medida de que podía percibirse entre los autores liberales de los siglos XVIII y XIX aun cierta influencia de la filosofía política (orientada como dijimos a la búsqueda del mejor régimen posible y al conocimiento de la naturaleza humana), esto precisamente por la relación aun cercana con el pasado y la filosofía antigua.<sup>35</sup>

En este sentido, cabría retornar ahora a aquello que ya mencioné respecto al constitucionalismo moderno («burgués» en términos schmittianos) y su identificación con los derechos individuales y con la separación de poderes. Precisamente este último punto —la separación de poderes— resulta muy significativo, ya que pienso que nos conduce hacia la aun existente dimensión política del constitucionalismo y que mantiene a su vez ese nexo con el constitucionalismo clásico, a través de su relación con el concepto de régimen político, en este caso concreto, la democracia.

<sup>29</sup> Por *ideológico* entiendo visión del mundo, es decir, que la Constitución ideológica apunta a concretar ahora mismo un modelo de vida superior, representando básicamente un discurso moral.

<sup>30</sup> STRAUSS, Leo. *La ciudad y el hombre*. Buenos Aires: Katz, 2006, introducción, p.10.

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp. 15-16.

<sup>32</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Principia Iuris*, 3 Vols. Madrid: Trotta, 2011.

<sup>33</sup> DWORKIN, Ronald. *Ética privada e igualitarismo político*. Barcelona: Paidós, 1993

<sup>34</sup> NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la Democracia Deliberativa*. Buenos Aires: Gedisa, 1997.

<sup>35</sup> Por ejemplo ver el texto de BERKOWITZ, Peter. *El Liberalismo y la virtud*. También STRAUSS, Leo. *El Liberalismo antiguo y moderno*, Buenos Aires, Katz, 2007.



Así, un importante filósofo político francés como Pierre Manent asocia a esta (la democracia) con la tesis de la separación de poderes: «la democracia es una organización de separaciones».<sup>36</sup> En realidad, como anotaba Manent —y aquí, parafraseando a Ferguson,— el siglo XVIII sería considerado como «el siglo de las separaciones» (*age of separations*) encontrándose entre otras la separación Iglesia y Estado, la separación representante y representado, la separación hecho y valor y, por supuesto, la que nos interesa aquí: la separación de poderes.<sup>37</sup>

En principio, se podría señalar que estas separaciones se orientan a generar y a mantener la libertad moderna. Si bien es cierto que en el mundo antiguo existía la distinción o separación que permitía identificar quiénes eran los que mandaban y quiénes obedecían<sup>38</sup> (es decir, para afirmar la jerarquía), esto se hacía más bien para evitar confusiones en los roles y de esta manera mantener la unidad política —que era lo más importante como ya vimos—, en el caso de la modernidad más bien esta separación<sup>39</sup> se orientaría en otro sentido, ya que buscaría en todo caso abolir las jerarquías a través de la figura de la representación,<sup>40</sup> pero asimismo, para evitar que la representación pueda restablecer la distinción entre mando y obediencia, se planteó una segunda distinción, que sería la que defendería el constitucionalismo de la modernidad, a saber, la separación de poderes.

Así pues, el constitucionalismo del Estado Burgués de Derecho se adhirió a la tesis de Montesquieu —tomando como modelo el sistema político inglés— que buscaba evitar la concentración del poder, sea en el ejecutivo o en el legislativo, a partir del balance, la cooperación y la coordinación, considerando finalmente que si se trataba de que un poder quisiera avasallar al otro, el pueblo se volcaría a favor del más débil y así se restablecería el equilibrio, garantizándose las libertades. Pero este sistema fue rápidamente reemplazado en Inglaterra por el gobierno de Gabinete, donde se integraba el ejecutivo y el legislativo,<sup>41</sup> aunque sin abandonar la defensa de la libertad moderna, y en este caso la separación se trasladaba a otro ámbito, que sería ahora el de la distinción mayoría y oposición. Finalmente, con esta distinción se podría afirmar que, respecto al tema de las «separaciones», no solo resultaba relevante el aspecto de la libertad individual entendida por los modernos sino que, en último término, se podía considerar vinculada a la libertad de los antiguos, que estaba más orientada al tema del autogobierno republicano.<sup>42</sup>

Justamente, el republicanismo moderno expresado por ejemplo en *Los Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio* de Maquiavelo, o en el *Espíritu de las Leyes* de Montesquieu, constituyen la mejor expresión de esta libertad como autogobierno. Por

<sup>36</sup> MANENT, Pierre. *Curso de Filosofía Política*, México, FCE, 2003, p. 21.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid., p.23

<sup>39</sup> Propuesta fundamentalmente por Montesquieu, Cfr. *El Espíritu de las Leyes*. Cap. VI del libro XI

<sup>40</sup> MANENT, Pierre. *Curso de Filosofía Política*, p. 24.

<sup>41</sup> BAGEHOT, Walter. *La Constitución Inglesa*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.

<sup>42</sup> Evidentemente la relación entre libertad y autogobierno corresponde al concepto de libertad de los antiguos

ejemplo, Montesquieu consideraba que la virtud no era otra cosa que el amor a las leyes y a la patria, es decir, el gozo de compartir de manera igual el gobierno<sup>43</sup> participando todos como ciudadanos libres e iguales.

De acuerdo con esta concepción, entonces, el constitucionalismo mantendría aun su nexo con el clasicismo, ya que se trataría de plasmar una forma de gobierno a través de la relación mayoría y minoría buscando conformar finalmente —aunque dentro del lenguaje de la modernidad— un sistema político, conformado por un sistema de partidos como reflejo de la unidad política y del compromiso ciudadano con la marcha de la ciudad y la búsqueda de su bienestar, por lo tanto, enfatizando más las obligaciones políticas antes que los derechos individuales.

En este sentido, una muestra de la importancia de la filosofía política en el desarrollo del constitucionalismo moderno lo podemos encontrar en *El Federalista*, que además refleja adecuadamente lo que representa la Constitución estadounidense como producto del saber político (Ciencia Política), el que empieza justamente por el conocimiento de la naturaleza humana, tal y como lo plantearon los clásicos, y para muestra se puede evocar el famoso *Federalista X*, en donde se refiere al principal problema que puede enfrentar una nueva República:

*Entre las numerosas ventajas que ofrece una Unión bien estructurada, ninguna merece ser desarrollada con más precisión que su tendencia a suavizar y dominar la violencia del espíritu de partido (facción). Nada produce al amigo de los gobiernos populares más inquietud acerca de su carácter y su destino que observar su propensión a este peligroso vicio. No dejará, por lo tanto, de prestar el debido valor a cualquier plan que, sin violar los principios que profesa, proporcione un remedio apropiado para ese defecto.*<sup>44</sup>

En pocas palabras, lo que la Constitución pretende no es otra cosa que el control de las facciones (sean mayoritarias o minoritarias) a fin de que se pueda afianzar la República y la democracia, pues precisamente solo tienen sentido las libertades de los individuos si es que existe una República unida que pueda garantizarlos. Así pues, las distintas instituciones que operarán a partir de la Constitución buscarán limitar la participación de los «muchos» (mayorías) y de los «pocos» (minorías), buscando que ambos colectivos se anulen entre sí, perjudicándose todos al final.

---

expresado por Benjamin Constant, y asociada con la deliberación pública, votar las leyes, sentenciar, examinar cuentas, en cambio, la libertad de los modernos se vinculaba con el hecho de no estar sometido sino solo a la ley, en el derecho de no ser detenido, ni maltratado, el derecho de decir su opinión, entre otros. Cfr. CONSTANT, Benjamin. «De la Libertad de los Antiguos» en: *Del Espíritu de Conquista*. Madrid: Tecnos, 1988.

<sup>43</sup> PANGLE, Thomas L. *The Theological Basis of Liberal Modernity in Montesquieu's spirit of the Laws*. Chicago: Chicago University Press, 2010, p. 54.

<sup>44</sup> HAMILTON, A; MADISON, J; JAY, J. *El Federalista*, N° X, México, FCE, 2012, p. 36.

## VIII. CONCLUSIONES

Por todo lo señalado, es evidente que el constitucionalismo ha perdido mucho al dejar de lado la filosofía política e insertar más un discurso de talante ideológico (social demócrata básicamente) concentrado en el tema de los derechos —de minorías—, olvidándose que la Constitución es de todos y para todos los ciudadanos.

No estaría mal entonces refrescar la memoria respecto a los orígenes de la Constitución moderna y su deuda con la Filosofía política, de esta manera tendríamos necesariamente una mejor comprensión respecto al fenómeno del constitucionalismo contemporáneo.

## BIBLIOGRAFÍA

ARISTÓTELES

1999 *Política*. Madrid: Gredos

BAGEHOT, Walter

2010 *La Constitución Inglesa*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

BATES Jr, Clifford Angell

2003 *Aristotle's «best regime», Kingship, democracy and the rule of law. Political Traditions in Foreign Policy Serie (Baton Rouge: Louisiana State University Press)*

BERKOWITZ, Peter

2001 *El liberalismo y la virtud*. Santiago de Chile: Andrés Bello

CARBONELL, Miguel. (comp.)

2008 *Teoría de la Constitución, ensayos escogidos*. México: Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México

CONSTANT, Benjamin

1998 *Del espíritu de conquista*. Madrid: Tecnos

FIORAVANTI, Maurizio

2011 *Constitución de la Antigüedad a nuestros días*. Madrid: Trotta

HAMILTON, A; MADISON, J; JAY, J.

2012 *El federalista*, N° X. México: Fondo de Cultura Económica.

KAUTZ, Steven; MELZER, Arthur; WEINBERGER, Jerry y ZINMAN, M. Richard (compiladores)

2009 *The Supreme Court and the Idea of Constitutionalism*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press

MANENT, Pierre

2003 *Curso de Filosofía Política*. México: Fondo de Cultura Económica

MANIN, Bernard

1998 *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza

PANGLE, Thomas L.

2010 *The Theological Basis of Liberal Modernity in Montesquieu's Spirit of the Laws*.  
Chicago: Chicago University Press

SCHMITT, Carl

1992 *Teoría de la Constitución*. Alianza: Madrid

STRAUSS, Leo

2006 *La ciudad y el hombre*. Buenos Aires: Katz

STRAUSS, Leo y CROPSEY, Joseph

1993 *Historia de la Filosofía Política*. México: Fondo de Cultura Económica

STRAUSS, Leo

1970 *¿Qué es Filosofía Política?* Madrid: Guadarrama

STRAUSS, Leo

2007 *El Liberalismo antiguo y moderno*. Buenos Aires: Katz

VÁZQUEZ, Rodolfo

2012 *Consenso socialdemócrata y constitucionalismo*. México: Fontamara



# Juicio político y antejuicio en el Derecho Parlamentario



JOSÉ FRANCISCO GÁLVEZ<sup>1</sup>  
Abogado y Catedrático Universitario

## SUMARIO

**I. El Derecho Parlamentario.- II. Los procedimientos parlamentarios en el Perú.- III. El estatuto parlamentario.- IV. La inmunidad parlamentaria: antecedentes históricos.- V. La inmunidad parlamentaria en la legislación comparada.- VI. Antejuicio y juicio político: antecedentes.- VII.- El juicio político: suspensión e inhabilitación.- VIII. Conclusión.**

### I. EL DERECHO PARLAMENTARIO

La existencia del Derecho Parlamentario como conjunto de normas y prácticas o cuestiones propias del funcionamiento del Congreso aparece con el liberalismo tanto en la versión inglesa, con la obra *Essay on Political Tactics* (1791), de Jeremy Bentham, como por la francesa, bajo la pluma de Etienne Dumont dentro de su texto *Tactique des Assemblées Législatives*, traducida posteriormente al español como *Táctica de las Asambleas Legislativas*. Sobre la base de la obra del autor inglés, en Estados Unidos, Thomas Jefferson redactó su *Manual Parlamentario*. Años más adelante, el propio Bentham fortaleció el Derecho Parlamentario con sus obras: *Plan of Parliamentary Reform* (1818), *Radical Reform* (1819) y el *Constitutional Code* (1830).

El aporte de Dumont fue relevante para regular la labor parlamentaria con los privilegios de los representantes políticos y el funcionamiento de la asamblea durante la monarquía

<sup>1</sup> Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y doctor en Historia por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de Historia del Derecho y Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad de Lima, Universidad de San Martín de Porres y Universidad de Ciencias Aplicadas. Profesor en la Maestría de Derecho Constitucional y de Política Jurisdiccional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Agradezco al señor doctor Jorge Campana Ríos por la información suministrada para la elaboración de este artículo.

moderada y más adelante constitucional, que sustituyeron a los regímenes absolutistas o déspotas, pues era incompatible el ejercicio parlamentario deliberante y la divulgación de los debates con estos últimos regímenes.

Así se fue gestando el Derecho Parlamentario, rama jurídica originalmente derivada del Derecho Político, y posteriormente Constitucional, orientada a normar las sesiones preparatorias, la incorporación de los representantes, la verificación de las elecciones, el otorgamiento de los títulos o poderes a cada legislador, el juramento, la concesión de las prerrogativas o privilegios parlamentarios, la instalación de las legislaturas y el funcionamiento de las cámaras con la organización de las comisiones.

El Derecho vinculado con el sistema representativo y popular del Estado liberal permitía que el Parlamento, o Congreso, ejerza legítimamente las funciones asignadas, las cuales se encontraban estipuladas en la Constitución y en el reglamento interno de cada cámara. A ello se agregan las prácticas y convenciones formuladas por los sectores parlamentarios, originalmente de la mayoría y más adelante de las minorías.

Etimológicamente el término «Parlamento» (*Parliament*) provino del francés *parlement* (conferenciar o parlamentar con el rey; sin embargo, Pedro Planas sostuvo que no solo hay que referirse a la institución deliberante actual por este término, sino por un hecho suscitado en Inglaterra en el año 1265. Con el objeto de prevenir guerras futuras entre el rey y los nobles, Simón de Monfort, líder de estos, obligó a Enrique III a convocar en asamblea a todos ellos (más adelante Cámara de los Lores), haciéndola extensiva a los representantes de los condados y burgos (antecedente de los Comunes) para establecer relaciones entre el Parlamento y el rey, consiguiendo además que en adelante la aprobación de los tributos fuese por el colegiado.

Recién a partir del año 1341, los Comunes decidieron deliberar por separado, mientras que los obispos se integraban a la Cámara de los Lores. En 1640, la pugna entre el rey Carlos I y el Parlamento, guiado por Oliver Cromwell, dio lugar a una corta etapa de República en Inglaterra, iniciada con la decapitación del monarca. Luego, al retornar el régimen monárquico, se produjo la persecución y detención de los parlamentarios por parte de Jacobo II, hijo del anterior, episodio que culminó con la Revolución Gloriosa (*the Glorious Revolution*) en 1688, estableciendo como punto final el liderazgo político del Parlamento sobre el Monarca a través de la Carta de Derechos (*Bill of Rights*) del 13 de febrero de 1689:<sup>2</sup>

*I. Que el pretendido poder de suspender las leyes y la aplicación de las mismas, en virtud de la autoridad real y sin consentimiento del Parlamento, es ilegal.*

*II. Que el pretendido poder de dispensar de las leyes o de su aplicación en virtud de la autoridad real, en la forma en que ha sido usurpado y ejercido en el pasado, es ilegal.*

---

<sup>2</sup> Universidad de Navarra, España. Facultad de Derecho. Derecho Constitucional. <[www.unav.es/constitucional/.../Bill%20of%20Rights%20\(1689\).pdf](http://www.unav.es/constitucional/.../Bill%20of%20Rights%20(1689).pdf)>

IV. *Que toda cobranza de impuestos en beneficio de la Corona, o para su uso, so pretexto de la prerrogativa real, sin consentimiento del Parlamento, por un periodo de tiempo más largo o en forma distinta de la que ha sido autorizada, es ilegal.*

VI. *Que el reclutamiento o el mantenimiento de un ejército, dentro de las fronteras del Reino en tiempo de paz, sin autorización del Parlamento, son contrarios a la ley.*

VIII. *Que las elecciones de los miembros del Parlamento deben ser libres.*

IX. *Que las libertades de expresión, discusión y actuación en el Parlamento no pueden ser juzgadas ni investigadas por otro Tribunal que el Parlamento.*

XIII. *Y que para remediar todas estas quejas, y para conseguir la modificación, aprobación y mantenimiento de las leyes, el Parlamento debe reunirse con frecuencia.*

Limitaciones que fueron señaladas por John Locke en su obra *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, en la que ratificaba la supremacía del Poder Legislativo. Más adelante, Jeremy Bentham, en su texto *Tácticas Parlamentarias*, propuso mejoras en la actuación del Parlamento inglés conducentes a lograr su eficacia y eficiencia a través de los actos de sus representantes, lo cual se lograría con la transparencia (o publicidad), de la cual se obtendrían cuatro beneficios:

1° *Primer beneficio de la publicidad: contener a los miembros de la asamblea en su organización. Cuanto más expuesto esté el ejercicio del poder a un sinnúmero de tentaciones, tanto más conviene buscar instrumentos para evitarlas o desecharlas. La vigilancia del público es el más constante y universal de esos instrumentos. Teme uno a la censura de sus amigos y a la insensibilidad de sus enemigos. Por ello, la censura interior no bastará, sin el socorro exterior para afianzar la probidad.*

2° *Segundo beneficio de la publicidad: asegurar la confianza del pueblo a los representantes y su consentimiento en las resoluciones legislativas. El misterio crea sospechas. Cuando al público se le abre todos los secretos y se le confía la labor del gobierno, devuelve esa confianza duplicada. Un pueblo que tenga asambleas y debates públicos por mucho tiempo, habrá llevado su espíritu hacia una altura más elevada, haciendo más comunes las preocupaciones sanas, así como la impugnación de las ideas nocivas. Habrá penetrado en todas las clases de la sociedad, un hábito de razón y de moderada discusión, que favorecerá el entendimiento. Y la confianza general de la nación podrá descansar, a la vez, en el gobierno y en la oposición legal.*

3° *Tercer beneficio de la publicidad: proporciona a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa. ¿De qué vale renovar las asambleas, si el pueblo está precisado siempre a escoger entre unos hombres que no ha tenido medios para juzgar? Ocultar la conducta de sus mandatarios es favorecer la inconsecuencia del representante y del elector, en especial de éste, quien elegirá o desechará diputados sin saber porqué. El público habla y juzga de todo, pero para hacerlo es mejor que esté informado y documentado. La publicidad habilita al público a formarse un concepto ilustrado.*



*4° Cuarto beneficio de la publicidad: proporciona a la asamblea la facultad de aprovecharse de las luces del público. No es posible que todos los congresistas sean, en todos los aspectos, los más ilustrados, capaces y sabios de la nación, ni que posean por sí solos todos los conocimientos generales y locales que el ejercicio del mandato legislativo requiere. La publicidad permite atraer esos conocimientos al debate y recoger los que serán muy útiles para las labores del legislador.<sup>3</sup>*

## II. LOS PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS EN EL PERÚ

Los procedimientos parlamentarios reúnen un conjunto de procedimientos propios de la función que desempeña el Congreso y que comprende desde la deliberación de iniciativas y proyectos de ley y de resoluciones, los actos de control parlamentario, las daciones de cuenta así como los nombramientos efectuados.

***Artículo 64°.-** Los procedimientos parlamentarios son el conjunto de actos sucesivos e integrados que se realizan para promover el debate y los acuerdos del Congreso destinados a producir leyes y resoluciones legislativas, actos de control político y designaciones y nombramientos. Pueden ser:*

*a) Procedimiento Legislativo; que comprende el debate y aprobación de leyes ordinarias, leyes orgánicas, leyes autoritativas para ejercer la legislación delegada, leyes presupuestales y financieras, leyes de demarcación territorial, leyes de reforma de la Constitución Política, del Reglamento del Congreso y de resoluciones legislativas.*

*b) Procedimientos del Control Político; que comprende la investidura del Consejo de Ministros, la interpelación a los Ministros, la invitación a los Ministros para que informen, las preguntas a los Ministros, la solicitud de información a los Ministros y a la administración en general, la censura y la extensión de confianza a los Ministros, la investigación sobre cualquier asunto de interés público, la dación de cuenta y el antejuicio político.*

*c) Procedimientos Especiales; que comprende la designación del Contralor, la elección del Defensor del Pueblo, de los miembros del Tribunal Constitucional y de 3 miembros del Directorio del Banco Central de Reserva, así como la ratificación del Presidente de dicho Banco y del Superintendente de Banca y Seguros. **(Artículo modificado aprobado por el Pleno del Congreso de fecha 06 de marzo de 1998)***

César Landa<sup>4</sup> sostiene que el control parlamentario implica la consideración de tres elementos: i) la oposición parlamentaria democrática discrepante, ii) la responsabilidad política difusa del Gobierno y iii) la opinión política.

<sup>3</sup> BENTHAM, Jeremy: *Tácticas Parlamentarias*. Publicación del Congreso de los Diputados. Madrid. 1991; p. 61. En: PLANAS SILVA, Pedro, *Derecho Parlamentario*. Lima: Ediciones Forenses. 1997, p. 29.

<sup>4</sup> LANDAARROYO, César, "El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva"; p. 91-144 En: *Pensamiento constitucional* (Lima), Año 10, N° 10 (2004).

- i) *La oposición parlamentaria democrática discrepante, que en el control parlamentario legitima al poder mismo, lo cual implica que cuanto más viables sean las posibilidades de la oposición parlamentaria, mejor legitimado estará el gobierno.*
- ii) *La responsabilidad política difusa del Gobierno, lo que es consecuencia del debilitamiento en el manejo gubernamental. Frente a ello, el grupo parlamentario que lo apoya y la viabilidad del programa del partido oficial motivarán que su remoción se dará en el proceso electoral cuando la ciudadanía les renueve la confianza en las urnas.*
- iii) *La opinión pública, cuya esfera de influencia se produce en forma mediática, que puede influir en el control parlamentario y que no se limita al Congreso mismo, sino a todo aquello que es de interés público.*

El autor plantea los siguientes tres mecanismos de control, que se distinguen en función de los actos sujetos a fiscalización:

#### **a. Control preventivo**

En este nivel, el control parlamentario preventivo tiene por finalidad establecer los mecanismos de coordinación y control en la formación del Gobierno, cuya manifestación se materializa en la institución denominada investidura parlamentaria.

#### **b. Control funcional**

Incide sobre el desarrollo de las actividades y el correcto funcionamiento de las diversas instituciones del Estado, y se manifiesta por medio de los pedidos de informes, la invitación a ministros para informar, la estación de preguntas y la dación de cuenta.

**Pedidos de informes:** El artículo 96° de la Constitución Política y el artículo 87° del Reglamento del Congreso consagran la facultad de los congresistas para solicitar a las diversas instituciones del Estado los informes con el fin de realizar el seguimiento y control parlamentario de los asuntos públicos.

**Invitación a los ministros a informar:** En el artículo 84° del Reglamento del Congreso, como instrumento de control parlamentario, se establece que la invitación a los ministros a informar es el acto por el cual el Parlamento cursa la invitación respectiva a un ministro en particular o al Gabinete, para que este informe ante los parlamentarios sobre un tema o asunto de interés público. La concurrencia de los ministros o del Gabinete es de carácter obligatorio, por lo que la negativa a concurrir ante el Parlamento puede derivar, eventualmente, en una interpelación o censura al Ministro renuente.

De la invitación a los ministros a informar se debe tener en cuenta tres criterios: a) razonabilidad, b) racionalidad, c) proporcionalidad.

**Estación de Preguntas:** Prevista en el artículo 129° de la Constitución y regulada en el artículo 85° del Reglamento del Congreso. Su efectividad descansa no solo en

la actividad fiscalizadora que a través de ella puede desarrollarse, sino también en la trascendencia que ello puede tener en la opinión pública. Así, la pregunta parlamentaria viene a ser el «acto parlamentario mediante el cual un parlamentario, pide una breve aclaración, una información o explicaciones sobre un punto o asunto concreto a un miembro del gobierno». La doctrina parlamentaria ha establecido que las preguntas parlamentarias deben presentar los siguientes requisitos:

- a) **La individualidad** es una facultad que corresponde a los congresistas de manera individual.
- b) **El interés público**, que significa que las preguntas se deben referir necesariamente a temas de interés público, de modo que no pueden referirse a temas de índole personal.
- c) **La concreción**, lo cual implica que las preguntas por formularse sean puntuales, concretas y susceptibles de ser respondidas en un lapso breve de tiempo.

**La dación de cuenta:** La facultad de legislar se encuentra en el artículo 103 de la Constitución Política, sin embargo, se ha previsto en el artículo 104 la posibilidad de que el Poder Legislativo delegue al Ejecutivo esa potestad, circunstancia que obliga a que el control político se lleve a cabo a través de la dación de cuenta con el objeto de fiscalizar, modificar o derogar las normas dictadas por el Ejecutivo. Con ello se promueve la cooperación informativa y el diálogo constructivo entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo.

La dación de cuenta incluye a los decretos legislativos, sustentada en el artículo 104° de la Constitución y en el artículo 90° del Reglamento del Congreso, así como a los decretos de urgencia, cuya expedición, a diferencia de los primeros, forma parte de las prerrogativas del Presidente de la República en materia económica y financiera, pero su utilización se encuentra controlada por el Congreso para evitar su desnaturalización.

### c. Control represivo

El cual se produce a través de las comisiones investigadoras y los procesos de antejuicio y juicio político.

## III. EL ESTATUTO PARLAMENTARIO

El estatuto parlamentario es el conjunto de privilegios (derechos y deberes) y garantías de carácter individual y colectivo de los miembros del Poder Legislativo. Los colectivos pertenecen al colegiado en su conjunto, mientras que los individuales se dan para que los representantes cumplan su labor.

Entre los privilegios<sup>5</sup> o prerrogativas colectivos podemos mencionar los siguientes: a) El juzgamiento por cada Cámara de la validez de la elección (título); b) La competencia de cada Cámara para redactar y aprobar su reglamento, de acuerdo con al tenor de la Constitución; c) El poder disciplinario de cada Cámara respecto de sus miembros y sobre terceros que son plausibles de una sanción política así como antesala de una sanción de naturaleza penal; d) El derecho de la cada Cámara en hacer comparecer a los ministros de Estado para someterlo a la interpelación y censura.

Son prerrogativas individuales como representantes de la Nación: a) La inmunidad de opinión y expresión así como la inviolabilidad de voto; b) La inmunidad de arresto; c) No están sujetos a mandato imperativo; d) El desafuero; e) La remuneración o dieta; f) Contar con el apoyo de personal y logístico para sus despachos. Estas se caracterizan por ser irrenunciables y por ser otorgadas por el Parlamento y no para el interés del propio legislador, ya que lo que busca es garantizar el funcionamiento y la autonomía de este poder dentro del sistema político imperante.

Por otro lado, los legisladores se hallan obligados a asistir a las sesiones de los órganos a que pertenecen, votar, mantenerse en contacto con los ciudadanos y conducirse según las normas constitucionales, legales, reglamentarias y éticas propias de su investidura.

La libertad física de los parlamentarios no puede afectarse sin permiso de la Cámara, el Congreso o de la Comisión sea durante los períodos de funcionamiento o legislaturas e incluso, con el establecimiento de la Comisión Permanente del Congreso, en el receso parlamentario. Las dos legislaturas en el Congreso se hallan establecidas de la manera siguiente: Primera Legislatura, del 27 de julio al 15 de diciembre y Segunda Legislatura, del 1 de marzo al 15 de junio.

Años atrás, el entonces congresista Javier Valle Riestra Gonzales Olaechea promovió su renuncia al cargo parlamentario por sentirse frustrado al no cumplir con sus electores por el restablecimiento de la Constitución de 1979 y la reincorporación del bicameralismo.<sup>6</sup> El 22 de abril de 2008, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso aprobó el dictamen que permitía que los congresistas puedan renunciar a sus cargos durante el mandato legislativo vigente en forma voluntaria. Esa iniciativa no prosperó y hubiese provocado una reforma constitucional con la consecuente alteración del funcionamiento de este Poder del Estado.

De las prerrogativas individuales resalta la relacionada con la inmunidad parlamentaria, que protege a los parlamentarios no solo por la supuesta comisión de delitos comunes durante el ejercicio del cargo, sino también por delitos de función que pudieran haber cometido antes de ser elegidos como Congresistas cuando desempeñaba un cargo público, elegible o no, en el que no gozaban de la prerrogativa de antejuicio (como

---

<sup>5</sup> REFLEXIÓN DEMOCRÁTICA. <[http://www.reflexiondemocratica.org.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=113&menid=91](http://www.reflexiondemocratica.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=113&menid=91)>

<sup>6</sup> El Comercio (Lima) 25 de marzo 2008. <<http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2008-03-25/valle-riestra-dice-sentirse-frustrado-y-presenta-carta-renuncia-al-congreso.html>>

el de alcalde, presidente regional, juez, fiscal, director municipal o viceministro, entre otros), así como por los delitos comunes que hayan cometido antes de ser elegidos como Congresistas, siempre que tales delitos hayan sido denunciados después de haber sido elegidos como representantes al Congreso.

El Reglamento del Congreso<sup>7</sup> establece lo siguiente:

### ***Inmunitades de arresto y proceso***

**Artículo 16º.-** *Los Congresistas no pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente a más tardar dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento. La inmunidad parlamentaria no protege a los Congresistas contra las acciones de naturaleza diferente a la penal, que se ejerzan en su contra, ni respecto de los procesos penales iniciados ante la autoridad judicial competente, con anterioridad a su elección, los que no se paralizan ni suspenden. (Párrafo modificado. Resolución Legislativa del Congreso 015-2005-CR, publicada el 3 de mayo de 2006).*

De esta manera, los delitos de función en que pudieran incurrir los congresistas durante su periodo parlamentario serán tramitados mediante el procedimiento de acusación constitucional o antejuicio previsto por los artículos 99º y 100º de la Constitución.

Ello nos permite indicar que la inmunidad forma parte del estatuto parlamentario porque pertenece al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, al tener relación directa con el ejercicio libre e independiente de las potestades legislativas y de fiscalización.

Es la prerrogativa de la cual gozan los parlamentarios y consiste en no ser detenidos, ni procesados ni inculcados durante su mandato sin la previa autorización de la Cámara a la que pertenecen. La inmunidad solo opera cuando dicho procedimiento se origina en la supuesta comisión de un delito común durante el ejercicio del cargo de congresista.

## **IV. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA: ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

El origen moderno de la inmunidad parlamentaria está vinculado con el Estado liberal y constitucional instaurado después de la Revolución Francesa de 1789, con influencia en toda Europa incluso España, aunque con diferencias entendibles por las necesidades de las monarquías constitucionales del siglo XIX. Según la concepción revolucionaria de

---

<sup>7</sup> ONG Transparencia Legislativa  
<<http://www.transparencialegitativa.org/Archivos/Peru%20%20Reglamento%20del%20Congreso%20de%20la%20Republica.pdf>>

1789, la soberanía se había trasladado del Monarca a la Nación, y esta estaba representada por la Asamblea Nacional o Parlamento, órgano que encarnaba así la soberanía nacional.

El Parlamento debía crear una nueva legalidad, enfrentando a los poderes ejecutivo y judicial, vinculados directamente con el Rey. Para eso debía defender su independencia frente a esos poderes así como su carácter soberano, lo cual constituyó el fundamento esencial de la inviolabilidad y de la inmunidad.

Su existencia se justificó porque constituía una garantía para preservar la independencia del Parlamento y la de sus miembros contra los ataques y persecuciones criminales políticamente motivadas, provenientes del Rey y de su aparato ejecutivo y judicial. En Francia fue implantada por Decreto de 26 de junio de 1790 de la Asamblea Nacional Francesa, que señalaba lo siguiente:

*La Asamblea Nacional, reservándose estatuir detalladamente sobre los medios constitucionales de asegurar la independencia y la libertad de los miembros del Cuerpo Legislativo, afirma que [...] los diputados de la Asamblea Nacional pueden, en caso de flagrante delito, ser detenidos conforme a las ordenanzas [...], pero no pueden ser procesados por ningún juez, antes que el Cuerpo Legislativo [...] haya decidido que hay lugar a la acusación.*

Posteriormente la inmunidad se incluyó en la Constitución Francesa de 1791 donde se establecía lo siguiente:

*Sección V: Reunión de representantes en la Asamblea nacional legislativa*

*Art. 8. (Los diputados) Podrán por hechos criminales, ser detenidos en caso de flagrante delito o en virtud de un auto de detención; pero se dará aviso, sin dilación, al Cuerpo legislativo; y la persecución no podrá continuarse más que después de que el Cuerpo legislativo haya decidido si ha lugar a la acusación.*

En España, en la redacción de la Constitución de Cádiz de 1812, los liberales dotaron a los diputados con prerrogativas del colegiado:

*Artículo 128º.- Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el Tribunal de Cortes en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.*

La prerrogativa de inmunidad parlamentaria proviene desde su incorporación en el ordenamiento legal en el año 1822, siendo previsto en el Reglamento del Congreso Constituyente de ese año y recogido posteriormente en la Constitución de 1823.

Sólo los parlamentarios podían procesar a un integrante del Congreso, lo cual implicaba una inmunidad procesal absoluta, siendo los congresistas juzgados en su propia Cámara

por jueces elegidos entre los mismos miembros del Parlamento. En el siglo XIX, José María Quimper (1887) mencionó brevemente la importancia de la inmunidad:

*Y a fin de que la independencia del representante sea completa, debe ser inviolable en el ejercicio de sus funciones, su persona es sagrada mientras desempeña el cargo: en consecuencia, ningún diputado podrá ser acusado ni preso por persona ni autoridad alguna, mientras se halle desempeñando su importante cometido. Exceptúense los casos de infraganti delito o de un crimen comprobado.*

*En el primer caso, podrá ser arrestado y puesto inmediatamente a la disposición de la Cámara, la cual examinará el hecho y, declarando previamente que ha perdido sus inmunidades, lo pasará al Juez común respectivo. En el segundo, la acusación se hará ante la Cámara y, procediendo ésta como en el caso anterior, lo pasará o no al Juez respectivo, según lo estime ó no justo: no podrá haber arresto previo en tal emergencia. La irresponsabilidad e inmunidades de los Representantes son requisitos indispensables no solo para su independencia sino aun para precaverlos de celadas que pueden tenderse a su personalidad para impedir su acción en casos o épocas dadas. Miradas bajo ese aspecto, esas prerrogativas son más bien nacionales que de los individuos que las gozan.<sup>8</sup>*

Posteriormente, la prerrogativa de inmunidad absoluta de la que gozaban los parlamentarios se convirtió en relativa. Esta es, actualmente, solo un requisito procesal, destinado a evitar que presuntos abusos en la denuncia afecten la función de los congresistas, limitándose a evitar que aquellos sean detenidos o procesados, salvo cuando exista autorización de la propia Cámara, en virtud de un procesamiento especial que la jurisdicción competente debe cumplir ante ella.

## V. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA

Una revisión de los textos constitucionales de diferentes países de Europa y de América nos permitirá apreciar comparativamente el tratamiento de la inmunidad parlamentaria con relación al caso peruano.

En Francia, la inmunidad de proceso que, según la Constitución de 1958, se había limitado sólo a los periodos de sesiones, permitiendo el procesamiento de los parlamentarios durante los recesos, se ha suprimido a partir de la reforma constitucional incorporada en 1995, dejando subsistente tan solo la inmunidad de arresto:

### **Artículo 26.-**

*Ningún miembro del Parlamento podrá ser procesado, perseguido, detenido, preso o juzgado por opiniones o votos que haya emitido en el ejercicio de sus funciones. Ningún*

---

<sup>8</sup> QUIMPER, José María. *Derecho político general*. Tomo II. Lima: Editor Benito Gil, 1887, pág. 432.

*miembro del Parlamento puede ser objeto, en materia criminal o correccional, de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad sin autorización de la Mesa de la asamblea de la cual forma parte. Esta autorización no será necesaria en caso de crimen o de flagrante delito o de condena definitiva. La detención, las medidas privativas o restrictivas de libertad o la persecución de un miembro del Parlamento se suspenderán durante el periodo de sesiones si lo requiere la asamblea de la que forma parte.*

*La asamblea interesada se reunirá de pleno derecho en sesiones suplementarias para permitir, en caso necesario, la aplicación del apartado anterior.*

En Italia ha habido una dramática modificación en el modo de regular la inmunidad parlamentaria. En 1993 se eliminó la inmunidad de proceso y la atribución que tenía el Parlamento de poder exigir que se ponga en libertad a uno de sus miembros aun cuando hubiere sido condenado. En tal sentido, el propio parlamento italiano aprobó una ley constitucional que modificó el artículo 68° de su Constitución, eliminando el párrafo final, que preveía tal facultad. Asimismo, modificó en el mismo artículo el párrafo que prohibía que los parlamentarios fuesen sometidos a procedimiento penal sin la autorización de la Cámara a la que pertenecen, aunque deja subsistente la inmunidad de arresto y otras garantías. Ello se produjo a raíz de la operación *Manos Limpias*.

El Artículo 68° de Constitución Italiana, reformado en 1993, dispone lo siguiente:

*Los miembros del Parlamento no podrán ser perseguidos por las opiniones que expresen ni por los votos que emitan durante el ejercicio de sus funciones.*

*Ningún miembro del Parlamento podrá ser sometido sin autorización de la Cámara a la que pertenezca a registro personal o domiciliario, ni podrá ser arrestado o privado de su libertad personal, ni mantenido detenido, salvo que se ejecute una sentencia firme de condena, o bien que sea cogido en flagrante delito.*

*La misma autorización será necesaria para someter a los miembros del Parlamento a interceptaciones, fuere cual fuere su modalidad, de conversaciones o comunicaciones así como para proceder a la incautación de correspondencia.*

En Colombia se ha dado un cambio drástico frente a esta prerrogativa parlamentaria, la cual ha sido suprimida, a pesar de que estaba contemplada en el artículo 107° de la Constitución hasta 1991. Antes de ello, se preveía tanto la inmunidad de arresto como la inmunidad de proceso:

*Artículo 107°.- Ningún miembro del Congreso podrá ser aprehendido ni llamado a juicio criminal sin permiso de la Cámara a que pertenezca, durante el periodo de las sesiones, cuarenta días antes y veinte después de éstas. En caso de flagrante delito, podrá ser detenido el delincuente y será puesto inmediatamente a disposición de la Cámara respectiva.*



Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia señaló, en la Sentencia SU.047/99,<sup>9</sup> lo siguiente:

*4- La anterior Carta preveía la llamada inmunidad parlamentaria, que es la prerrogativa que tienen los miembros de los cuerpos legislativos de no poder ser investigados ni juzgados, mientras ejercen sus funciones, sin la autorización previa de la cámara respectiva [...] Esta figura fue eliminada por la Constitución de 1991 y sustituida por un fuero para los congresistas, según el cual estos servidores sólo pueden ser investigados y juzgados por la Corte Suprema de Justicia, por los eventuales delitos que hayan cometido, pero esas acciones judiciales no requieren de ninguna autorización previa de parte de las cámaras. En efecto, la Carta señala que los delitos que cometan los congresistas serán conocidos, «en forma privativa», por la Corte Suprema de Justicia (CP art. 186), quien tiene, por ende, como una de sus atribuciones constitucionales propias, «investigar y juzgar a los miembros del Congreso» (CP art. 235 ord. 3°).*

En consecuencia, en Colombia actualmente no existe la inmunidad parlamentaria. El artículo 186° de la Constitución colombiana vigente ha establecido:

*Artículo 186°.- De los delitos que cometan los congresistas conocerán como investigador y acusador la Fiscalía General de la Nación previa petición de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia de conformidad con la ley, a través del señor Fiscal General o su delegado ante la Corte, y como juzgador en primera instancia la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y en segunda instancia la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.*

En Chile, el Tribunal de Alzada de la jurisdicción será el encargado de autorizar la formación de causa por el presunto delito cometido, o sea que en el ordenamiento chileno el levantamiento de la inmunidad de proceso está a cargo de un organismo jurisdiccional y no del Congreso. Una vez que el Tribunal de Alzada determina que hay lugar a formación de causa, el senador o diputado acusado queda suspendido y sujeto al juez competente. Tal disposición se encuentra establecida en el artículo 58° de la Constitución chilena de 1990:

*Artículo 58.- Los diputados y senadores sólo son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o de comisión. Ningún diputado o senador desde el día de su elección o designación, o desde el de su incorporación, según el caso puede ser procesado o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a formación de causa. De esta resolución podrá apelarse para ante la Corte Suprema.*

*En caso de ser arrestado algún diputado o senador por delito flagrante, será puesto inmediatamente a disposición del Tribunal de Alzada respectivo, con la información sumaria correspondiente. El Tribunal procederá, entonces, conforme a lo dispuesto en el inciso anterior.*

<sup>9</sup> Sentencia SU.047/99 (Expediente T-180.650).

*Desde el momento en que se declare, por resolución firme, haber lugar a formación de causa, queda el diputado o senador acusado suspendido de su cargo y sujeto al juez competente.*

En Chile, la existencia del Tribunal de Alzada brinda como órgano jurisdiccional independiente la facultad de evaluar la autorización para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria. Además, el hecho de que exista hasta doble instancia (pues esta resolución es apelable ante la Corte Suprema de dicho país) denota una voluntad del legislador chileno de asegurar la máxima independencia y objetividad en la evaluación de la solicitud de levantamiento de la inmunidad parlamentaria, mecanismos que no se contemplan en el caso peruano, donde es el Parlamento el que evalúa la solicitud de levantamiento de inmunidad.

## **VI. ANTEJUICIO Y JUICIO POLÍTICO: ANTECEDENTES**

Tema importante para el Derecho Constitucional es la determinación de la responsabilidad de los altos funcionarios por parte del Congreso. Ineludiblemente polémica, esta materia siempre se ha encontrado en una tensa relación entre la necesidad de transparencia y control de las más altas tareas estatales y la exigencia del respeto a los derechos fundamentales de quienes, en razón de su labor, se encuentran muchas veces más expuestos. Estas consideraciones no fueron pacíficas desde el punto de vista doctrinario, así como tampoco en la configuración de cada ordenamiento jurídico particular. El Perú no ha escapado de este esquema.

Se ha instalado indistintamente a veces más cerca de un extremo y otras tantas más próximo del otro. Asumiendo la distinción teórica entre juicio político y antejuicio — distinción que no es pacífica en la doctrina nacional—, nuestro país pareció siempre optar por el último. Inclusive con antecedentes en la Constitución de Cádiz y el Estatuto Provisorio de Huaura, la figura del antejuicio (como modelo de determinación de responsabilidad de los altos funcionarios) ha sido prevista desde 1823. La Constitución de 1828 perfiló sus detalles y estos se mantuvieron casi repetidos hasta la vigencia de la Constitución de 1979.

La acusación constitucional, como aporte del liberalismo, representa al mecanismo aplicable a las autoridades del Estado pertenecientes al gobierno central y al poder legislativo, quienes, al poseer capacidad de decisión dentro del Estado, se hallan sometidos a control, destitución y a probable sanción penal. Veamos a continuación como este tema ha sido desarrollado en la tradición constitucional peruana.

El fuero parlamentario o jurisdicción privativa para juzgar a los parlamentarios fue incorporado en el ordenamiento jurídico peruano en 1822 por el Reglamento Interior Provisional del Congreso Constituyente.

Este Reglamento fue aprobado el 14 de octubre de ese año, estableciendo en sus artículos del 8° al 12° el procedimiento mediante el cual se debía juzgar a los diputados. Dicha norma establecía en su artículo 8° lo siguiente:

*Artículo 8°.- En el juzgamiento de las causas civiles o criminales contra los Diputados, que siempre se interpondrán por escrito, entenderá en primera instancia como Juez un Diputado: para la segunda, se formará un Tribunal compuesto de tres: y para la tercera, otro de cinco; quienes procederán con arreglo a las leyes que fijen, habiendo un Fiscal, que prestará su dictamen en los casos necesarios. El nombramiento de estos diez individuos se hará por el congreso a pluralidad absoluta, tomando doble número de los que han de ser elegidos, para sacar la mitad por suerte.*

El Reglamento del Congreso de 1822 incorporó la jurisdicción privativa a las causas criminales pero además para las causas civiles, a diferencia de la Constitución de Cádiz de 1812. En el Perú, la inmunidad en materia civil era de carácter temporal mientras durasen las sesiones y hasta un mes después, no pudiendo los diputados ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas.

En la Constitución de 1823 se mantenía la jurisdicción privativa para los parlamentarios en materia penal. Al respecto, Manuel Fuentes señalaba que:

*El principio de inmunidad en materia criminal subsiste desde la Constitución de 1823 aunque se nota variación en cuanto al modo de proceder y al tribunal competente para juzgar al representante acusado. Así según la Constitución de 1823 (art. 59) no había más juzgado ni tribunal, en las acusaciones criminales contra los diputados, que el del Congreso, conforme a su reglamento Interior.<sup>10</sup>*

No obstante que se reiteraba la norma que establecía el fuero especial para el juzgamiento de los parlamentarios en materia penal, en la Constitución de 1823 se señalaba lo siguiente:

*Artículo 59°.- En las acusaciones criminales contra los diputados no entenderá otro juzgado ni tribunal que el del Congreso, conforme a su reglamento interior; y mientras permanezcan las sesiones del Congreso, no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.*

De aquí podemos observar dos modificaciones sustanciales respecto de lo previsto por el Reglamento Provisional del Congreso Constituyente de 1822.

La primera, que se restringía el alcance de la jurisdicción privativa de la que gozaban los parlamentarios solo a aspectos de tipo penal, excluyendo las demandas civiles, las cuales sí estaban consideradas dentro del fuero parlamentario previsto en el Reglamento Provisional del Congreso Constituyente de 1822.

---

<sup>10</sup> FUENTES, Manuel Atanasio: *Derecho Constitucional Universal e Historia del Derecho Público Peruano*. Tomo I. Lima: Imprenta del Estado, 1874; págs. 236 - 237.

La segunda modificación era que se otorgaba una inmunidad temporal ante las demandas civiles y las ejecuciones por deudas, por lo cual, mientras permanecieran en las sesiones del Congreso, no podrían ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas. Esta inmunidad temporal era similar a la prevista en el Artículo 128° de la Constitución de Cádiz de 1812, con la única diferencia de que la Constitución Española establecía que dicha prerrogativa se extendía hasta un mes después de la finalización de las sesiones.<sup>11</sup>

En cuanto a la Constitución de 1826, esta deja de lado la jurisdicción privativa parlamentaria para el juzgamiento de las acusaciones criminales contra los diputados y adopta una inmunidad parlamentaria parcial, que ni siquiera incluye la inmunidad de proceso, o sea, la prerrogativa que tienen los parlamentarios de que sea la Cámara a la que pertenecen la que autorice su procesamiento penal:

*Art. 32°.- Ningún individuo del Cuerpo Legislativo podrá ser preso durante su diputación, sino por orden de su respectiva Cámara; a menos que sea sorprendido infraganti en delito que merezca pena capital.*

De esta manera solo prevé lo que en doctrina se denomina la inmunidad de arresto, pero incluso esta solo es adoptada en forma parcial, porque dicha inmunidad no sería aplicable cuando el representante fuese supuestamente detenido cometiendo delitos graves de manera flagrante, sancionados con pena capital. En estos casos, las autoridades podían detener a los parlamentarios sin autorización de la Cámara respectiva y no tenían que ponerlo a disposición de ella, sino que podían someterlo directamente a la competencia de las autoridades jurisdiccionales.

De otro lado, la Constitución de 1828 establece un procedimiento de antejuicio para habilitar la jurisdicción ordinaria, pero solo para los delitos de función. La ambigüedad de esta Constitución consiste en que, al no prohibirlo expresamente, permitía que el Reglamento Interior de las Cámaras de Senadores y Diputados mantuviera la jurisdicción privativa o fuero parlamentario en los casos de los delitos que no eran de función o delitos comunes. De este modo se preserva la Constitución no escrita a través de las convenciones institucionales con rango y nivel constitucional.

*Art. 43°.- Mientras duren las sesiones del Congreso, no podrán los Diputados y Senadores ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas. En las acusaciones criminales contra algún miembro de las Cámaras, desde el día de su elección hasta dos meses después haber cesado su cargo, no podrá procederse sino conforme [al] artículo 31.*

*Art. 31°.- Es atribución especial del Senado conocer si ha lugar a formación de causa en las acusaciones que haga la Cámara de Diputados, debiendo concurrir el voto unánime de los dos tercios de los Senadores existentes para formar sentencia.*

En la redacción de las Constituciones de 1834 y 1839 se mantuvo, a través de los Reglamentos Interiores de las Cámaras Legislativas, un esquema similar al de la

---

<sup>11</sup> GARCÍA BELAUNDE, Domingo: *Las Constituciones del Perú*. Tomo I. Lima. Fondo Editorial de la Universidad de San Martín de Porres. 2006; pág. 49.

Constitución de 1828, o sea un procedimiento de antejuicio constitucional que habilitaba la justicia ordinaria para el juzgamiento de los delitos de función; y una jurisdicción privativa o fuero parlamentario en los casos de los delitos que no eran de función o delitos comunes.

*Constitución de 1834*

*Art. 46°.- Los Diputados y Senadores, mientras duren las sesiones, no pueden ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas. En las acusaciones criminales contra algún miembro de las Cámaras, desde el día de su elección hasta el día en que se abra la Legislatura en que es reemplazado, no puede procederse sino conforme a los artículos 23° y 32; y en receso del Congreso, conforme a los artículos 33°, 34°, y 101°, atribución 5°.*

*Constitución de 1839*

*Art. 18°.- Los Diputados y Senadores, no pueden ser acusados o presos desde el día de su elección, hasta tres meses después de concluidas las sesiones, sin previa autorización del Congreso, con conocimiento de causa, y en su receso del Consejo de Estado, a no ser en caso de delito «infraganti», en el que será puesto inmediatamente a disposición de su Cámara respectiva, o del Consejo de Estado.*

*Art. 19°.- Cuando el Congreso, o el Consejo de Estado autorizare la acusación, declarando haber lugar a formación de causa, queda el Diputado o Senador suspenso del ejercicio de sus funciones legislativas, y sujeto al Juez competente.*

La Constitución de 1856, de tendencia liberal, suprimió los fueros personales, el eclesiástico y el castrense; sin embargo, dejó incólume el fuero parlamentario o jurisdicción privativa parlamentaria para el juzgamiento de los delitos comunes. Mantuvo un procedimiento de antejuicio constitucional con el fin de habilitar la justicia ordinaria para el juzgamiento de los delitos de función. Lo que sí constituyó un avance hacia una reducción del desproporcionado ámbito de protección que brindaba tal prerrogativa a los representantes a Congreso, fue la eliminación de la norma que disponía que ningún parlamentario podía ser demandado civilmente, ni ejecutado por deudas, pues ello permitió ir ajustando los alcances de la inmunidad parlamentaria conforme a las finalidades para la que fue creada: mantener la independencia del Parlamento y garantizar el libre ejercicio de funciones de los Congresistas. Las demandas civiles por deudas u obligaciones privadas en nada obstaculizan el cumplimiento de las finalidades de la inmunidad parlamentaria. Por el contrario, de haberse mantenido tal criterio, se habría avalado un privilegio que era totalmente innecesario porque atentaba contra el derecho a la igualdad de las demás personas que no gozaban de tal ventaja.

*Art. 51°.- Los Representantes no pueden ser arrestados ni acusados durante las sesiones sin previa autorización del Congreso. Sólo en el caso de delito «infraganti», podrán ser arrestados y se les pondrá inmediatamente a disposición del Congreso.*

La Constitución de 1860 no difiere sustancialmente de las Constituciones de 1856, 1839, 1834 y 1828 ya comentadas. En consecuencia, la jurisdicción privativa parlamentaria o fuero parlamentario para juzgar los delitos comunes que se atribuían a los senadores y diputados continuaba siendo posible porque no existía una norma constitucional que lo prohibiera o que estableciera que dicho juzgamiento correspondía a un juez ordinario.

#### *Constitución 1860*

*Art. 55°.- Los Senadores y los Diputados no pueden ser acusados ni presos sin previa autorización del Congreso, y en su receso de la Comisión Permanente, desde un mes antes de abrirse las sesiones hasta un mes después de cerradas, excepto «infraganti» delito, en cuyo caso serán puestos inmediatamente a disposición de su respectiva Cámara, o de la Comisión Permanente en receso del Congreso.*

La Constitución de 1867 contenía la primera norma que disponía que un Congresista, durante una breve parte del período en que gozaba de la inmunidad, podía ser juzgado por la Corte Suprema, que era la máxima instancia de la Justicia Ordinaria en el país; pero, al fin y al cabo, parte del fuero común.

*Art. 54°.- Los Representantes no pueden ser acusados, ni detenidos durante las sesiones, sin previa autorización del Congreso, salvo el caso e flagrante delito, en el cual serán puestos inmediatamente a disposición del Cuerpo Legislativo.*

*Art. 55°.- Tampoco pueden ser acusados ni detenidos, un mes antes ni un mes después de las sesiones, sin previo acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia; salvo el caso de flagrante delito, en el cual serán puestos a disposición de la Corte Suprema para su juzgamiento conforme a ley.*

La Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos de 1868 derogó tácitamente los artículos 7° al 12° del Reglamento Interno de las Cámaras Legislativas que estaba vigente, con pequeñas modificaciones, desde 1839. Desde entonces se interpretó que la jurisdicción privativa o fuero parlamentario había quedado sin efecto. Durante algunos de los años siguientes se interpretó que para habilitar la vía ordinaria, tanto en los delitos de función como en los delitos comunes cometidos por parlamentarios, se debía seguir el procedimiento de antejuicio constitucional, previsto en la Constitución de 1860 y desarrollado en la citada Ley de Responsabilidad de Funcionarios Públicos de 1868.

El procedimiento descrito implicaba, como ya se ha dicho, que todos los delitos, comunes o de función, una vez que pasaban por el tamiz del antejuicio eran juzgados por el fuero común. No obstante, el legislador de 1868 decidió establecer una excepción por la cual se mantenía, en un caso concreto, la jurisdicción privativa parlamentaria o fuero parlamentario. Esta excepción era el juzgamiento de los representantes de la Nación responsables por abusos de imprenta.

Las Constituciones de 1920, 1933, 1979 y 1993 mantienen una redacción similar a la de la Constitución de 1860.

*Constitución de 1920*

*Art. 80°.- Los Senadores y Diputados son inviolables en el ejercicio de sus funciones y no pueden ser acusados ni presos sin previa autorización de las Cámaras a que pertenezcan desde un mes antes de abrirse las sesiones hasta un mes después de cerradas; excepto infraganti delito, en cuyo caso serán puestos inmediatamente a disposición de su respectiva Cámara.*

*Constitución de 1933*

*Artículo 105°.- Los senadores y los diputados son inviolables en el ejercicio de sus funciones, y no pueden ser acusados ni presos [s]in previa autorización de la Cámara a que pertenecen, desde un mes antes de abrirse la legislatura hasta un mes después de haber cesado en sus funciones [...]*

*Constitución de 1979*

*Artículo 176°.- Los Senadores y Diputados representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo. No son responsables ante autoridad ni tribunal alguno por los votos u opiniones que emiten en el ejercicio de sus funciones. No pueden ser procesados ni presos, sin previa autorización de la cámara a que pertenecen o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante caso en el cual son puestos a disposición de su respectiva Cámara o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autoricen o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.*

*Constitución de 1993*

*Artículo 93°.- Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación. No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.*

*No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.*

Todo Estado democrático de derecho se rige por el principio de igualdad que rige el ordenamiento jurídico y cuya vigencia debe ser preservada por el propio sistema democrático.

El principio de igualdad se vincula con la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria en tanto que constituye un requisito procedimental para que el congresista pueda ser investigado por el delito del que se le acusa; requisito que no existe cuando el denunciado es cualquier otro ciudadano. En consecuencia, la relación entre el principio de igualdad

y la inmunidad es, en principio, antagónica, ya que «la igualdad en el trato punitivo de los seres humanos se asienta como principio básico de toda comunidad organizada» y la inmunidad supone una «excepción a la estructura material de la ley penal», en cuanto se enfrenta a la generalidad inherente a ella.<sup>12</sup>

Sin embargo, el cumplimiento o incumplimiento del principio de igualdad en la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria depende de la concepción que sobre la inmunidad se tenga. Así, si se estuviera de acuerdo con aquel sector doctrinal según el cual la inmunidad constituye un privilegio, en el sentido de una institución cuya existencia no es compatible con el Estado democrático de derecho, ya que no existirían razones para dar esa protección especial al parlamentario, se tendría que llegar a la conclusión de que tal prerrogativa violaría el principio de igualdad. En esta perspectiva, cabe citar la siguiente opinión sobre la inmunidad:

*No se trata de un derecho. Es un privilegio. Por tanto es de un costo político muy valioso. Los privilegios son propios de sociedades estamentales, no de comunidades con hombres libres e iguales.*

*[...] el destino de la inmunidad de arresto penal debe correr progresiva y gradualmente la misma suerte que desde 1879 corrió la inmunidad en materia civil. Me opongo a su reconocimiento absoluto porque genera y alimenta la constitución de una casta política cuyos derechos no se conciben con el principio democrático de igualdad ante la ley.<sup>13</sup>*

Como señalamos líneas arriba, desde este punto de vista, la existencia de la inmunidad constituiría una evidente vulneración del principio de igualdad ante la ley, dado que no habría razón alguna para otorgar a determinadas personas —los congresistas— procedimientos especiales para que lleguen a ser procesados o arrestados. En este mismo orden de ideas:

*La inmunidad de arresto sólo aliena al parlamentario del régimen democrático. Si debe ser arrestado o procesado por un delito común, y no de función, que decidan los jueces. Los jueces restauran el equilibrio de las cosas de forma que los delitos y faltas comunes de un parlamentario no queden impunes. Esos jueces tienen un rol y responsabilidad políticos, respecto de cuyo ejercicio se los inhibiera, correríamos el riesgo de construir feudos más allá de cuyos diques impediríamos el reino de la democracia y la igualdad entre los peruanos.<sup>14</sup>*

Decíamos que si se partiera de considerar que la inmunidad es un privilegio sustentado solamente en la condición de congresista, evidentemente caería por su propio peso la consecuencia de que ella vulneraría el principio de igualdad.

El Tribunal Constitucional español ha establecido que la igualdad de trato, del que somos titulares todos los seres humanos, implica que a supuestos de hecho iguales

---

<sup>12</sup> PORTERO GARCÍA, Luis. *Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias*. Málaga: Universidad de Málaga. 1978, pág. 7.

<sup>13</sup> DELGADO GUEMBES, César. *Qué Parlamento queremos*. Lima: Cultural Cuzco, 1992, págs. 195 y 204.

<sup>14</sup> DELGADO GUEMBES, César. *Op.cit.*, págs. 199-200.



han de serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia que aparezca, al mismo tiempo, como fundada y razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados.<sup>15</sup>

En efecto, el principio de igualdad admite la distinción de trato, que se resume en la idea de «tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales», porque si hay diferencias en los hechos, en lo jurídico también debe haberlas, y estas deberán ser necesariamente razonables. El Tribunal Constitucional peruano se ha pronunciado de modo sustancialmente idéntico acerca del alcance de este principio:

*[...] el principio de igualdad no garantiza que siempre y en todos los casos deba tratarse por igual a todos, sino que las diferenciaciones que el legislador eventualmente pueda introducir, obedezcan a razones objetivas y razonables. Es decir, no está prohibido que el legislador realice tratamientos diferenciados. Lo que sí está prohibido es que dicha diferenciación en el trato sea arbitraria, ya sea por no poseer un elemento objetivo que la justifique o una justificación razonable que la respalde.<sup>16</sup>*

En este caso, la inmunidad no ha sido instituida como un derecho subjetivo o un privilegio personal del parlamentario, sino en razón de las funciones públicas que debe desempeñar como integrante del Poder Legislativo de un Estado y como una garantía para asegurar la independencia y el libre funcionamiento de dicho Poder. El objeto de la inmunidad es prevenir aquellas detenciones o procesos penales que, sobre bases estrictamente políticas, pretendan perturbar el debido funcionamiento del Congreso o alterar su conformación.<sup>17</sup>

La inmunidad como prerrogativa que forma parte del estatuto parlamentario se sustenta en la funcionalidad de la Cámara y no en las condiciones, cualidades o características especiales de la persona del congresista. La finalidad buscada mediante la inmunidad parlamentaria es impedir la alteración de funciones del Parlamento y su composición por la ausencia de sus miembros como resultado de malintencionadas denuncias ante el Poder Judicial. Por ello, es necesario establecer un procedimiento o requisito previo para que los congresistas lleguen a ser sujetos de investigación por el delito del que se les acusa, constituyendo esta una regla distinta de la que correspondería si el denunciado hubiese sido un ciudadano común.

Así, la finalidad de la inmunidad hace compatible su existencia con el principio de igualdad que rige para todos los ciudadanos en el procedimiento para llegar a ser investigado por denuncias de tipo penal. No vulnera el principio de igualdad ante la ley,

<sup>15</sup> Fundamento Jurídico 2 de la sentencia del Tribunal Constitucional español STC 49/1982 emitida el 14 de julio de 1982. Citado en: EGUIGUREN PRAELI, Francisco. *Estudios constitucionales*. Lima: ARA, 2002, pág. 102.

<sup>16</sup> Fundamento jurídico 211 de la sentencia del Tribunal Constitucional peruano recaída en el Expediente N° 0010-2002-AI/TC y publicada el 4 de enero de 2003 en el Diario Oficial *El Peruano*.

<sup>17</sup> Fundamento jurídico 211 de la sentencia del Tribunal Constitucional peruano recaída en el Expediente N° 0010-2002-AI/TC y publicada el 4 de enero de 2003 en el Diario Oficial *El Peruano*.

sino por el contrario, se integra en una relación armónica con este, ya que por medio de esta prerrogativa se protege y viabiliza las funciones parlamentarias, impidiendo que el Congreso se vea alterado.

Francisco Eguiguren destaca igualmente la necesidad de preservar las prerrogativas, pero limitando los alcances no solo de la inmunidad, sino también de la inviolabilidad, en aras de resguardar el derecho de igualdad:

*[...] Estamos convencidos de la importancia de ambas prerrogativas [inviolabilidad e inmunidad parlamentarias] y de la conveniencia de preservarlas, cuando menos en lo que resulta esencial a éstas. Sin embargo, coincidimos con la preocupación de un significativo sector que procura limitar los alcances de las inmunidades parlamentarias, pues su interpretación extensiva o manipulación política a favor de los congresistas, le han generado —a menudo— justificado desprestigio. Es así que, muchas veces, se les tiende a percibir como propiciadoras de impunidad o de excesos, lo que no es fácilmente cuestionable en una sociedad democrática, donde la igualdad en el tratamiento de las personas debe ser la regla [...].<sup>18</sup>*

Al gozar de privilegios (en el lenguaje tradicional) o prerrogativas se les apartaba de la jurisdicción ordinaria por una cuestión funcional, no pudiendo entenderse como impunidad sino como producto de la confrontación propia del ejercicio del poder político. Esta situación ha llevado a que se plantee la diferencia entre los términos *privilegio* y *prerrogativa*:

*El privilegio obedece a la necesidad de reconocer un tratamiento excepcional a quien corresponden ciertas características que lo singularizan respecto a una especie genérica. Privilegio proviene etimológicamente de voces latinas que significan ley privada, exclusiva o ley reservada para cierto grupo de personas, entes u objetos.*

*La prerrogativa, por el contrario, es el tratamiento que se dispensa de modo excepcional, no a personas u objetos, sino a posiciones dentro de una estructura social y política, tratamiento que tiene reconocimiento normativo. En tanto que el privilegio es inherente a una persona u objeto, la prerrogativa se adjudica y corresponde al cargo o a la función ejercitadas por una persona bajo ciertas condiciones de acceso, desempeño y gestión preestablecidas. Es una norma relativa al conjunto de roles imputados o atribuidos a una posición que puede ocupar cualquier persona individual que reúna las características o requisitos necesarios para desempeñar tal posición y que además preste su disposición y voluntad para ocupar o desempeñarla.<sup>19</sup>*

En nuestra opinión, ambos términos siguen siendo sinónimos, ya que el privilegio como derecho dejó de ser personalísimo para convertirse en institucional. De ahí que haya

---

<sup>18</sup> EGUIGUREN PRAELI, Francisco José. «La infracción constitucional como límite a la inviolabilidad por votos u opiniones de los parlamentarios». En: Revista Taller de Derecho. Año 1, N° 1. enero, 2002, pág. 151.

<sup>19</sup> EDELGADO GUEMBES, César: «La naturaleza y los efectos del plazo en la acusación constitucional». Lima. Departamento Académico de Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), serie Cuadernos de Trabajo, N° 14. 2009; pág. 9.

sido asimilado al funcionamiento de determinada entidad y, por ende, transmisible a sus miembros mientras ejerciten el cargo, pues una vez que lo dejan, se pierde.

## VII. EL JUICIO POLÍTICO: SUSPENSIÓN E INHABILITACIÓN

El juicio político implica un proceso exclusivo del Congreso que, aún cuando hace uso de las garantías jurisdiccionales, no significa que sea una facultad delegada del Poder Judicial, ya que el tema en discusión es la presunta infracción constitucional de las autoridades antes indicadas y que, en caso de ser cierta, puede devenir en la suspensión, destitución e inhabilitación.

En este proceso, si bien puede estar normado por la Constitución y el Reglamento del Congreso, también debemos indicar la existencia de una gran discrecionalidad por parte de quienes indagan por la conducta del investigado y con mayor razón al momento de votar a favor de la acusación, producida de manera reservada ante el pleno del Poder Legislativo. El juicio político, aunque no contemple delito alguno, no deja de considerar el cumplimiento las garantías del debido proceso.

Al respecto, el Tribunal Constitucional peruano anota lo siguiente:

*Que relacionado con el fundamento precedente la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso del Tribunal Constitucional peruano, mediante sentencia de fecha 31 de enero de 2001, en el fundamento 77, se prescribe lo siguiente: «En cuanto al ejercicio de las atribuciones del Congreso para llevar a cabo un juicio político, del que derivará la responsabilidad de un funcionario público, la Corte estima necesario recordar que toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete».<sup>20</sup>*

Esta cita proviene de un proceso que conectó la acusación constitucional con el juicio político, de acuerdo con el tenor de la Constitución de 1993, en el que se señala además un plazo de hasta cinco años después de haber cesado en el cargo para poder aplicar una sanción disciplinaria.

En cambio, en el antejuicio se ventilan los actos presuntamente delictivos ocasionados por los altos funcionarios, donde el Congreso tiene la potestad de iniciar la investigación pero carece de la capacidad decisoria final, ya que al tratarse de delitos son materia de sala jurisdiccional. Por tratarse de altos funcionarios del Estado, el proceso es reservado:

*Sobre el particular este Tribunal ha precisado que el antejuicio político constituye una prerrogativa o privilegio de los altos funcionarios citados en el referido artículo 99° de*

<sup>20</sup> <<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/05181-2009-AA.html>> EXP. N.º 05181-2009-PA/TC. LIMA ELSA VICTORIA CANCHAYA SÁNCHEZ, del 18 días de mayo de 2010.

*la Constitución, que consiste en que no pueden ser procesados —válidamente— por la jurisdicción penal ordinaria por la comisión de un delito si antes no han sido sometidos a un procedimiento político jurisdiccional ante el Congreso de la República en el que se haya determinado la verosimilitud de los hechos materia de acusación y que estos se subsuman en uno o más tipos penales de orden funcional (Exp. N.º 0006-2003-AI/TC, fundamento 3).*<sup>21</sup>

Esta cita procede de otro proceso que conectó la acusación constitucional con estos dos mecanismos de control que, de acuerdo con el tenor de la Constitución de 1993, se encuentran vigentes hasta cinco años después de haber cesado en el cargo, sea por infracción de la Constitución (juicio político) y por todo delito (antejuicio) que cometan durante el desempeño de su cargo.

La Constitución de 1993, a diferencia de las anteriores, señaló taxativamente el procedimiento de control político, el cual ya se hallaba estipulado en el artículo 107º del Reglamento Interior de la Cámara de Senadores de 1988. Según esta norma, a petición de la Cámara de Diputados, a la que le correspondía la acusación, se derivaba al Senado, el cual formaba una comisión que, al término de su misión, sometía al pleno de esa Cámara la formación de causa y, de ser así, remitía el expediente al Fiscal de la Nación para que proceda a la denuncia penal respectiva.

En el diseño político actual, al ser el Congreso unicameral, se optó por trasladar el conjunto de sanciones al pleno:

*Artículo 100º. 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.*

*El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso.*

*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.*

*La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.*

*Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso.*<sup>22</sup>

Para explicar el tema de suspensión, inhabilitación y destitución del funcionario acusado, he optado por plantearlo en el siguiente cuadro, cuya autoría pertenece al profesor César Delgado Güembes:

<sup>21</sup> <<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00030-2010-HC.html>> EXP. N.º 00030-2010-PHC/TC. LIMA ELÍAS MOISÉS LARA CHIENDA, del 11 de octubre de 2010.

<sup>22</sup> La Constitución de 1993. Tribunal Constitucional del Perú. <<http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html>>

**Cuadro 1: Diferencias entre suspensión, inhabilitación y destitución**<sup>23</sup>

	<b>Suspensión</b>	<b>Inhabilitación</b>	<b>Destitución</b>
<b>Sujeto pasivo</b>	Congresistas y altos funcionarios indicados en el artículo 99° de la Constitución. Pero únicamente para congresistas en casos disciplinarios, éticos o de levantamiento de la inmunidad de arresto.	Congresistas y altos funcionarios indicados en el artículo 99° de la Constitución.	Congresistas y altos funcionarios indicados en el artículo 99° de la Constitución
<b>Titular de la sanción</b>	Pleno del Congreso, a propuesta de la Comisión Permanente, de la Comisión de Ética Parlamentaria o de la Mesa Directiva.	Únicamente el Pleno del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente.	Únicamente el Pleno del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente
<b>Naturaleza de la medida</b>	Tiene naturaleza habilitadora o instrumental en casos de levantamiento de la inmunidad de arresto y de antejuicio por delito de función. Constituye una garantía para el ejercicio independientemente de la función jurisdiccional.	Sí es una sanción y se aplica en los juicios políticos por infracción de la Constitución. No es sanción en caso de inhabilitación por enfermedad permanente o enfermedad temporal por más de 60 días naturales.	Sí es una sanción y se aplica en los juicios políticos por infracción de la Constitución.
<b>Proceso en que se aplica</b>	Cabe en procesos disciplinarios, éticos, de levantamiento de inmunidad de arresto, antejuicio por delito en el ejercicio de la función y en juicio político por infracción de la Constitución.	Únicamente en juicio político, por infracción de la Constitución.	Únicamente en juicio político, por infracción de la Constitución.
<b>Efecto en la función</b>	Se mantiene el vínculo funcional y se lo sujeta al cumplimiento de una condición (tiempo determinado o determinable). En ningún caso es sine die.	Impiden el ejercicio funcional en el futuro. El plazo máximo de inhabilitación imponible como sanción es de 10 años	Corta y caduca el ejercicio funcional de manera definitiva. Se pierde el mandato de representación o concluye la función pública si esta se desempeña al momento en que concluye el juicio político.

<sup>23</sup> DELGADO GUEMBES, César: *Prerrogativas Parlamentarias: Aplicación y límites en un caso de antejuicio político*. Lima. Grijley. 2007, pág. 55.

	Suspensión	Inhabilitación	Destitución
<b>Efectos ulteriores</b>	En caso de sentencia favorable por antejuicio se recupera el ejercicio de la función y hay derecho al reembolso por los emolumentos y beneficios dejados de percibir.	Los efectos no están sujetos a la resolución ulterior de instancia judicial en un proceso penal	Los efectos no están sujetos a la resolución ulterior de instancia judicial en un proceso penal.
<b>Efecto respecto de terceros</b>	Cabe reemplazo del congresista por el accesitario. No está previsto el reemplazo en caso de levantamiento de la inmunidad de arresto, ni en los procesos disciplinarios o éticos.	Cabe reemplazo del congresista por el accesitario. Si la inhabilitación es por enfermedad el congresista es reemplazado por el accesitario, pero no deja de percibir emolumentos y beneficios.	Cabe reemplazo del congresista por el accesitario.

## VIII. CONCLUSIÓN

La existencia del Congreso como órgano y garante del Estado democrático constitucional no solo se debe a su origen y al carácter representativo, sino también a su actuación, diseñada por la Constitución y su Reglamento y por la tradición constitucional peruana. La actuación de los congresistas y parlamentarios ha estado asistida por los entonces privilegios que en la actualidad se denominan prerrogativas y que sólo pueden ser invocadas por su conducta funcional, es decir, el quehacer parlamentario en el recinto congresal.

En países como Francia y Chile, la normativa sobre las atribuciones fue adecuándose al nuevo diseño estatal; en cambio, en Italia y Colombia, al hacer sus representantes un uso distinto de las funciones, generaron un cambio abrupto con la consecuente modificación de su respectiva Constitución, según el cual se produjo la pérdida de los privilegios y a partir de allí, los casos bajo investigación y sobre todo sanción terminaron siendo materia de la judicatura ordinaria.



# Reflexiones sobre el control difuso administrativo y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano



## Análisis de las Sentencias expedidas en los Expedientes 04293-2012-PA/TC y 003741-2004-AA/TC

**SUSANA TÁVARA ESPINOZA<sup>1</sup>**

Asesora Jurisdiccional del Tribunal Constitucional

### **SUMARIO**

#### **I. El caso del Expediente 04293-2012-PA/TC.- II. El caso del Expediente 03741-2004-AA/TC.**

En marzo del 2014, el Tribunal Constitucional decidió dejar sin efecto el controvertido precedente vinculante contenido en la STC 03741-2004-PA/TC, conforme al cual se autorizaba a todo tribunal u órgano colegiado de la Administración Pública a inaplicar una disposición infraconstitucional cuando considere que ella vulnera manifiestamente la Constitución, sea por la forma o por el fondo.

Empecemos por hacer un breve análisis del caso que deja sin efecto el mentado precedente (Salazar Yarlénque) y las razones por las cuales el Tribunal Constitucional decidió apartarse, luego de más de siete años de vigencia (octubre de 2006).

---

<sup>1</sup> Abogada por la Universidad Privada Antenor Orrego, asesora jurisdiccional del Tribunal Constitucional, egresada de la Maestría en Derecho de la Empresa por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y docente universitaria.



## I. EL CASO DEL EXPEDIENTE 04293-2012-PA/TC

Con fecha 22 de febrero de 2012 el Consorcio Requena interpone demanda de amparo contra la Primera Sala del Tribunal de Contrataciones del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), en la que solicita la nulidad de la Resolución 170-2012-TC-S1, de fecha 15 de febrero de 2012, que declaró infundado el recurso administrativo de apelación que interpuso contra la decisión de descalificación de su propuesta técnica en la Licitación Pública 001-2011-MPR (I Convocatoria sobre la obra de rehabilitación y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de la localidad de Requena, Loreto); asimismo, el consorcio solicita que se ordene un nuevo pronunciamiento y que la apelación sea resuelta por una nueva sala administrativa del OSCE. Alegaba la vulneración de sus derechos constitucionales a la propiedad, a la tutela procesal efectiva, al debido proceso, a la motivación, a la igualdad ante la ley, a contratar con fines lícitos, a la racionalidad y proporcionalidad, así como al principio de congruencia procesal. Aduce también irregularidades en la tramitación y resolución de la apelación.

La demanda había sido declarada fundada en primera instancia, pero luego fue desestimada por improcedente en segunda instancia del Poder Judicial en aplicación del artículo 5, inciso 2) del Código Procesal Constitucional (vía igualmente satisfactoria).

Las consideraciones del Tribunal Constitucional para dejar de lado el control difuso administrativo fueron:

1. Inicialmente, en la Sentencia 04293-2012-PA/TC se hace una serie de reflexiones en torno a la vulneración y contenido de las garantías del debido proceso y del derecho de igualdad.
2. El Tribunal, en su fundamento 27, indica que ha operado la sustracción de la materia ya que, al momento de dictarse sentencia, han transcurrido aproximadamente nueve meses de iniciada la ejecución de la obra administrativa en cuestión, por lo que no resultaba posible que se retrotraigan los hechos al momento anterior a la resolución de la apelación administrativa del demandante (segundo párrafo del artículo 1 del Código Procesal Constitucional). Sin embargo, decide desarrollar una serie de cuestiones relativas al «precedente vinculante», y, en particular, al «control difuso».
3. Establece la sentencia que, pese a haberse fijado las reglas para el establecimiento de un precedente vinculante en el Expediente 0024-2003-AI/TC, ellas no fueron respetadas cuando se fijó el precedente contenido en el Expediente 03741-2004-PA/TC en materia de control difuso administrativo, dado que:
  - 3.1. Ni en la praxis judicial o administrativa existían interpretaciones contradictorias respecto al sentido de los artículos 38, 51 y 138 de la Constitución Política de 1993, pues su contenido es medianamente claro con respecto de a quién le corresponde ejercer la potestad de aplicar el control difuso.

- 3.2. Tampoco sirvió para aclarar alguna interpretación errónea de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad, tanto más cuanto que en la misma sentencia no se hace referencia a la aplicación indebida de una norma perteneciente a dicho bloque.
  - 3.3. No existía un vacío legislativo ni en la Constitución ni en el Código Procesal Constitucional o en el TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que es el ámbito de acción natural para aplicar el control difuso en un proceso jurisdiccional. Por otro lado, con la delimitación hecha en la Constitución de a quién le corresponde el ejercicio de tal potestad, es comprensible que ni la Ley del Procedimiento Administrativo General, ni otras disposiciones administrativas hayan legislado sobre el particular.
  - 3.4. No se advierte en la práctica jurisdiccional o administrativa la existencia de interpretaciones diversas de los artículos constitucionales 38, 51 y 138 que socaven la primacía de la Constitución en nuestro ordenamiento jurídico.
  - 3.5. Otra razón es la relativa a que el precedente sentado en el fundamento 50 del Expediente 03741-2004-PA/TC no se estableció para cambiar algún precedente vinculante preexistente.
4. El Tribunal considera que las razones ya expuestas son de carácter formal pero además da una serie de razones de carácter material, como son:
    - 4.1. Refiere que cuando la Constitución regula esta atribución, no solo establece la residencia en el Poder Judicial —dado que está considerada en el capítulo pertinente a dicho poder del Estado—, sino que en su redacción se expone, luego de afirmar que la potestad de administrar justicia emana del pueblo y la ejerce el Poder Judicial, la forma en que deban proceder los jueces y no cualquier otro funcionario público. De modo que los alcances de esta disposición en el mejor de los casos pueden ser extensivos a todos los que desempeñen una función jurisdiccional, por mandato de la Constitución, pero en modo alguno puede considerarse dentro de tales alcances a los tribunales administrativos.
    - 4.2. De otro lado, desarrollando el contenido de la Constitución, el TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial ha establecido un mecanismo de control de la actividad de los jueces cuando apliquen el control difuso en la resolución de los procesos sometidos a su conocimiento (artículo 14).
    - 4.3. Permitir que los tribunales administrativos u órganos colegiados realicen control difuso de constitucionalidad afecta el sistema de control dual de jurisdicción constitucional establecido en la Constitución, según corresponda, conforme a los artículos 138 y 201 de la Constitución, respectivamente. Refiere la sentencia que ello afecta incluso al principio de división de poderes, dado que se permite que un tribunal administrativo,

que forma parte del Poder Ejecutivo, controle las normas dictadas por el Poder Legislativo, lo que, conforme a la Constitución, solo puede ocurrir en un proceso jurisdiccional y no en uno de naturaleza administrativa. Enfatiza también que el Poder Ejecutivo solamente ejerce una potestad reglamentaria.

5. Así, el Tribunal llega a la conclusión de que tal precedente desnaturalizaba una competencia otorgada por la Constitución a quienes ostentan la función jurisdiccional, al extender su ejercicio a quienes no estaban incursos en ella y que, conforme a la Constitución, carecen de competencia para ejercer el control difuso de constitucionalidad. En consecuencia, en ningún caso los tribunales administrativos tienen competencia, facultad o potestad de ejercer tal atribución, por lo que corresponde dejar sin efecto el precedente Salazar Yarlenque. Indican que conceder tales facultades a los tribunales administrativos lleva a quebrar el equilibrio entre democracia y constitucionalismo, al permitir que quien por imperio de la Constitución no posee legitimidad directa y expresa pueda hacer ineficaces las normas jurídicas vigentes, a lo que se añade que puede ocurrir que muchas de tales actuaciones no sean objeto de revisión por órgano jurisdiccional alguno, en caso de que no se cuestione el resultado de un procedimiento administrativo.

Pues bien, quedando más o menos claro el actual panorama de la figura del control difuso desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, vale la pena recordar algunas notas del entonces precedente «Salazar Yarlenque».

## II. EL CASO DEL EXPEDIENTE 03741-2004-AA/TC

Con fecha 14 de febrero de 2003, el recurrente interpone demanda de amparo contra la Municipalidad de Surquillo, en la que solicita que se ordene a la emplazada admitir a trámite sus medios impugnatorios sin la exigencia previa de pago de la tasa que por tal concepto tiene establecido en su respectivo TUPA. Aducía que, tras habérsele impuesto una multa administrativa, se presentó a efectos de impugnar dicha decisión, pero se le exigió previamente el pago de S/. 15,00 (quince nuevos soles) por concepto de tasa de impugnación. Manifiesta que se han vulnerado sus derechos de petición y de defensa.

La demanda fue declarada infundada por ambas instancias del Poder Judicial al considerar que el monto establecido por concepto de impugnación y el que se establece por recepción de documentos, se encontraban previstos por el TUPA de la entidad emplazada.

Las consideraciones del Tribunal Constitucional para asumir y ordenar el control difuso administrativo son las siguientes:

1. Una precisión inicial del Tribunal es la relativa a recordar que tanto los jueces ordinarios como los jueces constitucionales tienen la obligación de verificar si los actos de la administración pública, que tienen como sustento una ley, son

conformes a los valores superiores, los principios constitucionales y los derechos fundamentales que la Constitución consagra. Este deber, como es evidente, implica una labor que no solo se realiza en el marco del proceso de inconstitucionalidad, sino también en todo proceso ordinario y constitucional a través del control difuso. Señala el Tribunal que este deber también alcanza a la administración pública, ya que la legitimidad de los actos administrativos no viene determinada por el respeto a la ley, sino a la Constitución (artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General).

2. En esta sentencia se estima que la administración pública, a través de sus tribunales administrativos o de sus órganos colegiados, no solo tiene la facultad de hacer cumplir la Constitución (dada su fuerza normativa), sino también el deber constitucional de realizar el control difuso de las normas que sustentan los actos administrativos y que son contrarias a la Constitución o a la interpretación que de ella haya realizado el Tribunal Constitucional (artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional). Ello se sustenta, en primer lugar, en que si bien la Constitución, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 138, reconoce a los jueces la potestad de realizar el control difuso, de ello no se deriva que dicha potestad les corresponda únicamente a los jueces, ni tampoco que el control difuso se realice únicamente dentro del marco de un proceso judicial.
3. Así, se establece que el artículo 138 de la Constitución no puede ser objeto de una interpretación constitucional restrictiva y literal; por el contrario, la susodicha disposición constitucional debe ser interpretada de conformidad con el principio de unidad de la Constitución, considerando al artículo 51, al imponerse (artículo 38) el deber de respetarla, cumplirla y defenderla. Es coherente con ello el artículo 102 del Código Tributario cuando precisa que «al resolver el Tribunal Fiscal deberá aplicar la norma de mayor jerarquía...», es decir, aquellas disposiciones de la Constitución que, en su caso, se manifiestan a través de los principios constitucionales tributarios y de los derechos fundamentales que están relacionados con dichos principios.
4. Luego, está de por medio la eficacia vertical de los derechos fundamentales; es decir, su eficacia particular frente a todos los poderes y órganos del Estado, lo que incluye a la administración pública. Y es que en el marco del Estado constitucional, el respeto de los derechos fundamentales constituye un imperativo que el Estado debe garantizar frente a las eventuales afectaciones que pueden provenir, tanto del propio Estado —eficacia vertical— como de los particulares —eficacia horizontal—; más aun cuando, a partir del doble carácter de los derechos fundamentales, su violación comporta la afectación no solo de un derecho subjetivo individual —dimensión subjetiva—, sino también el orden objetivo de valores que la Constitución incorpora —dimensión objetiva—.

5. Esta incidencia de los derechos fundamentales (Fundamento 11) implica además un redimensionamiento del antiguo principio de legalidad en sede administrativa, forjado en el siglo XIX en una etapa propia del Estado liberal. Si antes la eficacia y el respeto de los derechos fundamentales se realizaba en el ámbito de la ley, en cambio, en el Estado constitucional, la legitimidad de las leyes se evalúa en función de su conformidad con la Constitución y los derechos fundamentales que ella reconoce. Por eso mismo, es pertinente señalar que el derecho y el deber de los tribunales administrativos y órganos colegiados de preferir la Constitución a la ley, es decir, de realizar el control difuso —dimensión objetiva—, forman parte del contenido constitucional protegido del derecho fundamental del administrado al debido proceso y a la tutela procesal ante los tribunales administrativos —dimensión subjetiva—.
6. Ante ello, nada impide —por el contrario, la Constitución obliga— a los tribunales y órganos colegiados de la administración pública, a través del control difuso, anular un acto administrativo implicando una norma legal a un caso concreto, por ser violatoria de los derechos fundamentales del administrado, tal como lo dispone el artículo 10 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, que sanciona con nulidad el acto administrativo que contravenga la Constitución, bien por el fondo, bien por la forma; siempre, claro está, que dicha declaración de nulidad sea conforme a la Constitución o a la interpretación del Tribunal Constitucional, de acuerdo con el artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.
7. En tal sentido, el principio de legalidad en el Estado constitucional no significa simple y llanamente la ejecución y el cumplimiento de lo que establece una ley, sino también, y principalmente, su compatibilidad con el orden objetivo de principios y valores constitucionales; examen que la administración pública debe realizar aplicando criterios de razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad.
8. Los siguientes fundamentos de la sentencia en cuestión se dedican a resolver si el establecimiento del pago de derechos por parte de la municipalidad emplazada como requisito para tramitar la impugnación de una decisión de la propia entidad, pese a estar plenamente reconocida en el TUPA de la entidad edil, resulta, no obstante, violatoria de los derechos constitucionales al debido proceso administrativo, a la defensa a la tutela judicial efectiva, así como al de petición que consagra nuestra Constitución.
9. Así, en las aclaraciones de la sentencia bajo comentario se precisa que los tribunales administrativos u órganos colegiados son aquellos tribunales u órganos colegiados a los que hace referencia son aquellos que impartan justicia «con carácter nacional», que estén adscritos al Poder Ejecutivo y que tengan por finalidad la declaración de derechos fundamentales de los administrados. Así también señalan que el ejercicio del control difuso administrativo se realiza a pedido de parte, procediéndose excepcionalmente de oficio cuando se trata de la aplicación de una disposición

que vaya en contra de la interpretación que de ella haya realizado el Tribunal Constitucional, de conformidad con el último párrafo del artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional; o cuando la aplicación de una disposición contradiga un precedente vinculante del TC establecido de acuerdo con el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

¿Es positivo que exista el control difuso administrativo?

En este punto, trataré de dar algunas ideas sobre lo que ha sido la vigencia del precedente sobre el control difuso en los últimos años, su aplicación y los casos en los que se ha reclamado su aplicación mediante procesos constitucionales.

1. En buena cuenta el objetivo práctico del precedente Salazar Yarlenque fue bastante positivo, pues se establecía la facultad para que los tribunales administrativos u órganos colegiados que impartían justicia administrativa con carácter nacional tengan que preferir e interpretar la Constitución por encima de cualquier otra norma. Lo cual por cierto, no es ninguna novedad en nuestro sistema de fuentes.
2. Entendiendo que es «formalmente positiva» la inclusión del control difuso administrativo en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, quiero enfatizar en la poca o casi inoperatividad de este precedente vinculante por el lapso de siete años (2006-2013), tanto para el caso de los tribunales administrativos, como para reclamos mediante procesos constitucionales por su incumplimiento o inobservancia.
3. Mi opinión es que la sentencia Salazar Yarlenque era una sentencia adecuadamente motivada, razonada y sustentada por el Tribunal Constitucional y que la actual STC 04293-2012-PA/TC, que precisamente la deja sin efecto, ha dejado serios cuestionamiento no resueltos como son: a) ¿ya no deben los tribunales administrativos aplicar el principio de jerarquía?, b) ¿qué ocurre en el caso de órganos tan particulares como el Jurado Nacional de Elecciones o el Consejo Nacional de la Magistratura?, c) ¿qué pasará cuando un usuario pretenda hacer valer un derecho fundamental en sede administrativa?. Eso, por mencionar algunas de las cuestiones más importantes.
4. En este punto, concuerdo con el voto singular del magistrado Urviola Hani en el sentido de que el Tribunal Constitucional ha sostenido que el artículo 138 de la Constitución no puede ser interpretado en modo literal en el sentido que solo puede ejercerlo el Poder Judicial, entendiéndose que: «la interpretación literal o declarativa, que atribuye a las disposiciones normativas su significado propio, no puede aceptarse, porque se basa en la idea ingenua y falaz de que las palabras están dotadas, precisamente, de un significado propio, intrínseco, independientemente de los usos (Guastini 1999, 25-26). Por ello la interpretación de las disposiciones constitucionales utiliza específicos criterios para identificar el respectivo contenido normativo, tales como los de unidad de la Constitución y de concordancia práctica» (fd. 5).

5. Cabe precisar que me refiero a los efectos prácticos del precedente Salazar Yarlenque y a su aplicación por parte de los tribunales administrativos, pues esta debió ser una de las razones a analizar para dejarlo sin efecto. Creo que el Tribunal Constitucional debió hacer una reflexión en cuanto a cómo había sido aplicada la sentencia o a optimizarla en caso de que hubiera hecho falta para comprenderla y aplicarla.
6. Otro tema bajo análisis es que el Tribunal Constitucional todavía cuenta con el precedente en materia de control difuso arbitral (caso María Julia STC 00142-2011-PA/TC), el que viene contribuyendo a la consolidación del Estado Constitucional y Democrático de Derecho y que precisamente tomó como marco de análisis el caso bajo comentario.
7. Es pertinente indicar que el Tribunal sustenta de manera inexacta la razón para apartarse del precedente del control difuso administrativo; con esto me refiero a que «aluden a la inexistencia de un procedimiento de consulta para cuestionar el ejercicio del control difuso». Sin embargo, no veo razón por la cual no se pueda acudir al Poder Judicial para impugnar dicha decisión administrativa (si fuera el caso) o hubiera sido mejor que, sin dejar de lado el precedente, se optimice creando una regla jurisprudencial de consulta judicial, lo cual era perfectamente posible.
8. En este punto, no puedo dejar de mencionar un comentario del profesor Alfredo Bullard cuando dice lo siguiente: «Como ya debe saber, la Constitución prima sobre toda otra norma legal. Por ello, si hay una contradicción entre la Constitución y una ley, se debe preferir lo que dice la Constitución. Ello tiene lógica: la Constitución reconoce los derechos fundamentales, es decir, aquellos que no pueden ser desconocidos. Si una ley desconoce, aplicarla es vulnerar nuestros derechos más básicos».<sup>2</sup> Esto me hace pensar en que, desde el mero sentido común, la Sentencia 04293-2012-PA/TC nos lleva a desconocer principios básicos reconocidos por nuestra Constitución, entendiéndolo que todos estamos obligados a observarla sobre cualquier otra norma legal o por debajo de las leyes.

El caso particular del Tribunal Fiscal y el control difuso administrativo:

1. Soy de la consideración de que han sido muy pocos los casos en los que se aplicó la facultad del «control difuso» por los tribunales administrativos. Las razones pueden ser muchas pero básicamente están relacionadas con el desconocimiento de la Constitución y el «apego» de los tribunales administrativos a sus normas legales, administrativas, internas e incluso circulares de estos órganos adscritos al Poder Ejecutivo.
2. Existen algunos casos del Tribunal Registral e INDECOPI (entre otros) en los que se hace control difuso, pero soy de la consideración de que el órgano

---

<sup>2</sup> Bullard Alfredo, «Esquizofrenia» en diario El Comercio del 19 de abril de 2014.

que lo ha aplicado con mayor rigurosidad ha sido el Tribunal Fiscal; así, por ejemplo, mediante RTF 000026-1-2007, se declaró inaplicable el artículo 8.2. de la Resolución de Superintendencia 140-2004/SUNAT, por vulnerar el derecho de defensa y el principio de reforma en peor. El caso estaba relacionado con la pérdida de beneficios tributarios.

3. Un tema muy controvertido es cómo hacer control difuso. La administración pública (en su mayor parte) ha entendido que esto se satisface con la aplicación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
4. Es pertinente destacar que el contenido del precedente Salazar Yarlenque estaba relacionado con la inaplicación directa de normas infraconstitucionales vía interpretación de la Constitución y no —como lo han hecho los tribunales administrativos— a la aplicación de jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Con esto me refiero a que la aplicación de la jurisprudencia constitucional es un deber que también comprende a la administración pública pero que tiene un contenido o campo de acción muy distinto a la labor interpretativa del control difuso del precedente en cuestión. Ese es básicamente el problema.





# Análisis Costo-Beneficio en los proyectos de ley: problema estructural



ROBERTO RUBÉN HERNÁNDEZ DE LA CRUZ<sup>1</sup>  
Secretario Técnico de Comisiones

## SUMARIO

**I. Introducción.- II. Antecedentes.- 2.1. ¿Cuáles son los requisitos para presentar una propuesta legislativa y resolución legislativa?- 2.2. ¿Cómo se inserta el análisis costo-beneficio en el Reglamento del Congreso?- 2.3. ¿Qué tiene que ver el análisis costo-beneficio con la futura norma legal?- III. Análisis Costo-Beneficio.- 3.1. ¿Qué es el análisis costo-beneficio?- 3.2. Utilidad del análisis costo-beneficio.- 3.3. Exigencia legal en el Perú de presentar el ACB en los proyectos de ley.- 3.4. Metodologías para realizar ACB.- 3.5. ¿Es exigible legalmente este requisito en otros parlamentos?- IV. Situación actual: evaluación de la calidad del ACB en las propuestas legislativas.- 4.1. Ex congresista Rafael Valencia-Dongo Cárdenas, 2003.- 4.2. Transparencia (2008).- 4.3. Comisión de Presupuesto y Cuenta General (2011).- 4.4. Últimos años.- 4.5. Resultados.- V. ¿Qué puede estar sucediendo en la aplicación del ACB en los proyectos de ley?- VI. Perspectivas.- VII. Conclusiones.- VIII. Recomendaciones.- Bibliografía.**

### I. INTRODUCCIÓN

El análisis costo-beneficio (ACB) es una metodología que se usa para evaluar los costos y beneficios de los proyectos de inversión y también de los proyectos de ley o normas, con la finalidad, en este último caso, de conocer los efectos futuros de la ley. El ACB es utilizado para convertir en números los impactos de las leyes, de tal forma que los legisladores tengan en cuenta tales cantidades a la hora de tomar decisiones.

<sup>1</sup> Economista egresado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional San Luis Gonzaga, de Ica. Con maestría en Economía, mención en Finanzas, por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Es secretario técnico del Congreso de la República desde octubre de 2003 y actualmente está asignado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

El ACB es considerado desde 1993 en el Perú en el Reglamento del Congreso; posteriormente se hace exigible en la Ley 26889, que regula el marco para la producción y sistematización legislativa; y finalmente en las leyes de equilibrio financiero del presupuesto del sector público desde el 2006 hasta el 2014, con excepción del año 2007. Este marco legal ha permitido que la mayor parte de los proyectos de ley presente un ACB, pero la calidad de este dista mucho de la de un análisis riguroso y eficiente, a pesar de que en diferentes momentos se pudo contar con guías metodológicas para elaborar tal análisis de manera más práctica y menos compleja.

El presente trabajo se inicia desarrollando los siguientes antecedentes: ¿Quiénes están facultados para presentar un proyecto de ley? ¿Cuál es la estructura legal para presentar un proyecto de ley? ¿Qué tiene que ver el ACB en la futura norma legal? y ¿Cómo se considera el ACB dentro del análisis económico del derecho (AED)? Es decir, presenta los antecedentes de cómo aparece el ACB en los proyectos de ley y cómo se presenta esta técnica en la nueva corriente del derecho con la finalidad de mejorar la calidad de las leyes.

Luego se define: ¿Qué es un ACB? y qué otras normas en el Perú hacen exigible esta técnica, se menciona las metodologías que se han elaborado para ayudar a hacer el ACB de los proyectos de ley y se evalúan los proyectos de ley con su ACB en los últimos años. Un buen ACB contribuye de manera importante en la consolidación de la democracia, porque al presentar los fundamentos o los impactos de la norma de manera transparente y pública, el debate se hace más técnico y de mejor calidad y evita generar desperdicios en una sociedad donde los recursos son escasos.

Es un reto para el Congreso consolidar un ACB de mejor calidad en los proyectos de ley, para lo cual debe analizar concienzudamente los hechos ocurridos a la fecha y dar una solución al problema, que, según mi criterio, es un problema estructural. Modificar el reglamento para cambiar este criterio por un análisis de costos más sencillo, elaborar una guía metodológica simple y difundirla permanente o crear una institución como en otros países que se encargue de hacer este análisis podrían ser alternativas para evaluar en este escenario.

## II. ANTECEDENTES

Las funciones básicas del Congreso de la República son legislar, fiscalizar y representar. Para cumplir con estas funciones, su Reglamento define su organización y funcionamiento, establece los derechos y deberes de los congresistas y regula los procedimientos parlamentarios para tal fin.

Para ejercer la función legislativa el artículo 107 de la Constitución Política dice: «El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los

Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley».

De conformidad con la norma constitucional, tienen iniciativa legislativa el Presidente de la República, los congresistas, el Poder Judicial, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal Constitucional, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, los Colegios profesionales, y los ciudadanos que tienen este derecho conforme a ley (firmas de por lo menos 0,3% de la población electoral y una resolución expedida por la Oficina Nacional de Procesos Electorales que declare expedito el procedimiento al haberse realizado la comprobación de firmas, de acuerdo con la ley que regula la materia).

## **2.1. ¿CUÁLES SON LOS REQUISITOS PARA PRESENTAR UNA PROPUESTA LEGISLATIVA Y RESOLUCIÓN LEGISLATIVA?**

El artículo 75 del Reglamento del Congreso establece que las proposiciones de ley o proyectos de ley presentados deben contar con los requisitos siguientes: a) Exposición de motivos, donde se expresen sus fundamentos, b) Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, c) Análisis costo-beneficio (ACB) de la futura norma legal, y d) Cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. Se hace referencia también que las proposiciones de resolución legislativa se sujetan a los mismos requisitos del proyecto de ley en lo aplicable.

## **2.2. ¿CÓMO SE INSERTA EL ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO?**

El ACB se incluye en los reglamentos del Congreso a partir de 1993, primero como parte del análisis y estudio de los proyectos de ley por un Comité de Asesoramiento, a pedido del Presidente del Congreso o de cada Comisión; y segundo como requisito para presentar una propuesta legislativa conjuntamente con una exposición de motivos, efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional y un comentario sobre la incidencia ambiental, de ser el caso.

En 1993 se inserta en el Reglamento del Congreso Constituyente Democrático la metodología del ACB cuando se incorpora en su artículo 38 que a la letra dice: «El estudio de los proyectos de ley por el Comité de Asesoramiento, a solicitud del Presidente del Congreso o de cada Comisión, incluye un análisis costo-beneficio de la norma y de su viabilidad técnica y económica, así como un informe jurídico [...]». En este periodo la

metodología no es considerada como requisito para presentar un proyecto de ley, pero sí se señala que a solicitud se incluya en el estudio del proyecto un ACB, así como su viabilidad técnica y económica.

Posteriormente en 1995, con la instalación del Congreso unicameral, el ACB se considera en el artículo 75 del Reglamento del Congreso como requisito para presentar una propuesta legislativa. En dicho dispositivo se señala que «Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis de costo-beneficio de la futura norma legal [...]».

En 1998, el artículo 75 fue modificado agregando un comentario sobre la incidencia ambiental pero manteniendo como requisito para presentar una proposición legislativa el ACB. Al respecto, la norma establece lo siguiente: «Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, y cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso [...]».

Ortiz de Zevallos y Guerra García (1998, 7 y 8) señalan este aporte como un avance importante en los proyectos de ley que se presentaban sin suficiente sustento económico para comprender sus objetivos y propósitos. Presentar un ACB significaría contar con una propuesta legislativa con el costeo de sus impactos económicos y financieros, y también de sus beneficios, permitiendo un debate más técnico, más eficiente y una mejor toma de decisiones para los parlamentarios.

Se debe mencionar que entre 1995 y 1998 se presentaron 39 propuestas legislativas para variar el Reglamento del Congreso, de las cuales tres propusieron modificar el artículo 75 en lo que corresponde al ACB y el aspecto económico. La idea era contar con mayor información del proyecto de ley en estos aspectos, además de contar con más información en aspectos sociales.

En agosto de 1995 se presentó el Proyecto de Ley 161, cuyo autor fue el congresista Oswaldo Sandoval Aguirre. La propuesta de modificación fue complementar el ACB con la viabilidad técnica y económica y un análisis jurídico del proyecto. Al respecto, la propuesta legislativa en su artículo 2 decía lo siguiente: «Artículo 2.- Modifícase el primer párrafo del artículo 75 del Reglamento del Congreso, en los siguientes términos: “Las proposiciones de ley deben contener, además de los considerandos, una exposición de motivos que refleje un análisis del costo-beneficio de las normas propuestas, su viabilidad técnica y económica y un análisis jurídico. Las normas propuestas para su aprobación, de ser el caso, estará dividida en títulos, capítulos, artículos y demás formas de estructuración legal. Estos requisitos solo pueden ser dispensados por motivos excepcionales por el Consejo Directivo”».

En noviembre de 1995 los congresistas Arturo Salazar Larraín, Enrique Chirinos Soto y Rafael Rey Rey suscribieron el Proyecto de Ley 630, en el que planteaban modificar

el artículo 75 del Reglamento para que todos los proyectos presentados incluyan obligatoriamente anexos sobre antecedentes jurídicos, impacto económico-social y consulta a las organizaciones e instituciones públicas o privadas involucradas en el proyecto. Sobre el particular, la propuesta fue la siguiente:

*ARTICULO 1°.- Modifíquese el artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República, agregándose como párrafo final el siguiente texto: «Todos los proyectos presentados a las Comisiones de Trabajo del Congreso de la República deben incluir obligatoriamente los siguientes anexos:*

- a) Antecedentes jurídicos, donde se consignen la reseña de los dispositivos legales y las posibles concordancias de su tipo que pudiera tener el Proyecto de Ley presentado.*
- b) Impacto e implicancia económico-social del Proyecto de Ley, que debe comprender:*
  - Un análisis costo-beneficio de sus probables efectos en la sociedad.*
  - Precisión del ámbito de aplicación y beneficiarios, si los hubiere.*
  - Fuentes de financiamiento, si fuera el caso.*
- c) Consulta a las organizaciones e instituciones públicas y/o privadas involucradas en el proyecto sobre la viabilidad del mismo, las cuales estarán obligadas a dar respuesta en un plazo no superior a los cinco días de recepción de la solicitud. Se efectuarán como mínimo dos consultas.»*

La propuesta también consideraba que una Comisión Especial de congresistas, nombrada por mayoría calificada del Pleno, se encargaría de evaluar el cumplimiento de los requisitos exigidos, sin emitir juicios previos sobre el contenido y alcances de la proposición. Esta consulta se produciría antes de enviar el proyecto de ley a comisiones, es decir que la Comisión Especial iba a constituirse en un filtro para controlar el cumplimiento de los anexos.

El fundamento de la propuesta referida al impacto y las implicancias económicas considera que «La limitación de los recursos del Estado y su racionalización deben orientarnos a incrementar la eficiencia de la tarea legislativa. Pero es, asimismo, importante y necesario analizar el impacto que producen las iniciativas en el marco institucional del país y en los costos/beneficios que producirán necesariamente sobre nuestra sociedad. Un más exigente análisis de la relación entre el proyecto de ley presentado y la sociedad (economía y marco legal), así como la mejora de la calidad de los estudios que atañen al mismo, traerán un menor riesgo de fracaso evitando así innecesarios costos sociales. Si en los Proyectos de Ley no hay un marco explícito de referencia que permita asignar los recursos según los preceptos de la Constitución y una economía de mercado, la eficiente asignación de recursos quedará afectada por el proyecto en cuestión, lo que justifica un estudio mucho más minucioso del proponente.»

Luego, en setiembre de 1996, se presentó el Proyecto de Ley 1718, cuyos autores fueron los congresistas Oswaldo Sandoval Aguirre, Segundo Aliaga Araujo, Luis Ezequiel Campos Baca, Genaro Colchado Arellano, Víctor Coral Pérez, Martha Beatriz Merino

Lucero y Rafael Urrelo Guerra, cuya finalidad principal fue agregar el aspecto ambiental en los requisitos de la norma y precisar que las proposiciones de ley deben contener el ACB. Al respecto, la propuesta fue la siguiente: «Artículo 75.- Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido y, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos solo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.»

Los tres proyectos de ley, según el portal del Congreso de la República, fueron dictaminados en mayoría y minoría por la Comisión de Constitución y Reglamento. Posteriormente fueron puestos en el Orden del Día y aprobados de manera conjunta con otros proyectos el 6 de marzo de 1998, siendo publicado el 30 de mayo de 1998. En 1998, en el texto final del artículo 75 no se aprecia un cambio importante en relación con lo establecido en el artículo 75 aprobado en 1995 y se observa, en cambio, que se recogió la propuesta, tal cual, del Proyecto de Ley 1718, que incorporó principalmente el comentario sobre la incidencia ambiental.

### **2.3. ¿QUÉ TIENE QUE VER EL ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO CON LA FUTURA NORMA LEGAL?**

El ACB tiene que ver mucho con la elaboración de la futura norma legal, es en este punto donde se intersecan la ciencia económica y el derecho en la formación de las leyes. La economía, como ciencia encargada de evaluar la asignación de recursos escasos entre fines alternativos, que además tiene la capacidad de predecir la conducta humana a través de sus métodos económicos, estadísticos y econométricos, se pone al servicio del derecho que tiene como finalidad regular la conducta humana, con el objeto de conocer los impactos económicos de las futuras leyes.

El medio o instrumento que relaciona la ciencia económica y el derecho se conoce como el Análisis Económico del Derecho (AED). Esta metodología se basa en un ACB para convertir en números el derecho y tiene que ver con la justicia, con la conducta humana y con los valores. La combinación entre el derecho y la ciencia económica tiene como fin legislar de manera eficiente y fundamentada buscando el bienestar de la sociedad. Según Bullard G. (2003, 39), «lo que se persigue es evitar que los sistemas jurídicos, a la hora de legislar, generen desperdicios. Y, como dice Calabresi, desperdiciar en una sociedad donde los recursos son escasos es injusto. Lo que busca es, por tanto, un Derecho que, sin olvidar otros aspectos o valores a los cuales se deba, sea un Derecho eficiente, es decir, un Derecho que evite el uso inadecuado de los recursos, creando incentivos de conducta correctos para lograr ese fin».

El análisis económico del derecho (AED) es una metodología, es un tema multidisciplinario y es una corriente dentro de la teoría del derecho que aplica métodos

de la ciencia económica para explicar el efecto de las leyes. Para Bullard G. (2003, 37 y 68), lo «único que persigue es aplicar los métodos de la ciencia económica al derecho» y «se trata de una metodología o la aplicación del método económico para entender las instituciones legales»; para Robert Cooter y Thomas Ulen (2002, 26) el AED es un tema interdisciplinario que reúne dos grandes campos de estudio y facilita un entendimiento mayor de ambos.

El AED apareció aproximadamente en 1960 en los Estados Unidos y se extendió muy rápidamente a diferentes países. Entre sus principales exponentes podemos mencionar los premios Nobel Ronald Coase y Gary Becker, y los jueces Guido Calabresi y Richard Posner, además de Andrés Roemer, Bruce Benson, Robert Cooter, Henry Manne, William Landes, A. Mitchell Polinsky y Ugyen Rangdol.

En el Perú, aparece en 1980 con los trabajos del Instituto Libertad y Democracia sobre la informalidad en el Perú; luego, a inicios de la década de 1990, se publican artículos en revistas jurídicas como *Themis* y *Ius Et Veritas*, seguidas de traducciones al español especialmente de Guido Calabresi, Ronald Coase, Richard Posner, George Priest, Richard Epstein, entre otros. Posteriormente, se ha extendido a diferentes entidades como la Universidad de Lima, la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad de Ciencias Aplicadas (UPC), el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel), el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran), la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinermin) y el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri). En el Poder Ejecutivo se utilizó entre 1991 a 1993 para implementar una serie de reformas. En el Congreso, a través de la metodología del ACB, se incorpora en su Reglamento desde 1993.

### III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Para comprender mejor este punto nos preguntaremos qué es el ACB, cuál es su utilidad y su exigencia legal, cuáles son las metodologías elaboradas para aplicar el ACB y si es exigible legalmente este requisito en otros parlamentos.

#### 3.1. ¿QUÉ ES EL ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO?

Para responder esta interrogante recurriremos a la definición que han efectuado diferentes personalidades e instituciones sobre el particular.

Para Enrique Bernaldes y otros de la Comisión Andina de Juristas (2002, 159), «[e]l análisis de costos y beneficios es un proceso implícito en la toma de decisiones. En el ámbito



parlamentario debe servir para que la norma tenga un impacto favorable y antes que ello mismo, para evaluar la conveniencia de aprobar un proyecto de ley. Se trata de un factor que introduce un criterio de racionalidad en la elaboración de las leyes, reforzando al mismo tiempo la importancia de la moderación legislativa del Parlamento.»

Para Eduardo Contreras (2004,9), «[l]a evaluación de proyectos, o evaluación de inversiones, o análisis costo-beneficio, consiste en comparar los costos (de inversión y operación) del proyecto con los beneficios que este genera, con el objeto de decidir sobre la conveniencia de su realización. Para poder llegar a comparar los costos con los beneficios, previamente es necesario identificarlos, medirlos y valorarlos. La identificación de costos y beneficios consiste en determinar, en forma cualitativa, los impactos positivos y negativos que genera el proyecto. [...]»

La Comunidad Europea,<sup>2</sup> en una guía de análisis costo-beneficio, señala que el ACB es un planteamiento teórico aplicado a toda evaluación sistemática cuantitativa de un proyecto público o privado, para determinar si es oportuno desde una perspectiva pública o social.

Para Ortiz de Zevallos y Guerra García (1998, 15), el ACB «es un marco conceptual que se utiliza extensamente en la evaluación de diversos tipos de proyectos públicos [...]». Al respecto, señalan que proyecto público es una definición de carácter genérico que agrupa un amplio conjunto de proposiciones de normas o medidas de política de diferente clase.

Para García S. Nieves (2007, 51), el ACB «es un método dirigido a identificar y cuantificar los efectos de las medidas regulatorias en comparación con los problemas que se pretenden resolver. Para que la regulación realmente se justifique ante la presencia de fallos de mercado, se debe probar que sus beneficios superan los costes. El ACB tiene como objetivo el cálculo en términos monetarios de los costes de una política y de los beneficios que se esperan conseguir [...]».

Para Diego Azqueta (2007, 162), «[...] el análisis coste-beneficio no es sino la formalización de una práctica cotidiana: sopesar las ventajas e inconvenientes de una determinada ALTERNATIVA, sea en sí misma o en comparación con otras. Esto es algo que las personas realizan todos los días, con mayor o menor rigor, en función de la importancia de la decisión a tomar».

Para Ortiz de Zevallos y Jáuregui Lanbruschini (2008, 9) el ACB «es una metodología muy potente, aplicable a todos los proyectos de inversión privados y públicos, como reforestación de bosques, redes viales, construcción de represas, construcción de canales de irrigación de tierras, construcción de edificios y otros proyectos, incluso aquellos que incorporan aspectos de difícil cuantificación como el impacto ambiental. También permite realizar análisis de políticas públicas como arancelarias, tributaria,

---

<sup>2</sup> *Guía del análisis costes-beneficios de los proyectos de inversión*, elaborado para la Unidad responsable de la evaluación DG Política Regional Comisión Europea, 2003.

crediticia, de subsidio, de inversión social, etc. Asimismo, es útil para el estudio de modificaciones de procedimientos y en proyectos que tengan que ver con los llamados costos de transacción. Pero los proyectos de normas que se presentan en el Congreso de la República no necesariamente requieren la aplicación plena de la metodología convencional, pues no todos tienen efectos cuantificables que cambian de forma sustantiva a través del tiempo».

Para Mejía Trujillo (2008, 14), el ACB es una herramienta para tomar decisiones y que sirve para saber qué acciones son más convenientes para una persona o para la sociedad en su conjunto. Refiere también a Cantó Leandro cuando señala que el ACB «se trata de una manera de saber si un acto cualquiera produce más beneficios para quienes lo realizan que lo que le puede costar». También considera que en la teoría microeconómica el ACB sirve para explicar diversos postulados que se plantean en el estudio del comportamiento de los agentes económicos (individuos, empresas, Estado, etc.) y que estos agentes hacen un ACB antes de realizar cualquier acción en el mercado, con la finalidad de tomar decisiones eficientes aprovechando de la mejor manera y al menor costo los recursos escasos existentes en la economía. Refiere asimismo a Jorge Fernández-Baca cuando señala que «todos, aun si darnos cuenta, estamos aplicando el principio del costo-beneficio para tomar decisiones. Hacemos una cosa solo si el beneficio que obtenemos con ella es por lo menos igual a su costo de oportunidad».

Para León Lecca «el análisis costo-beneficio es un concepto que está presente en toda conducta humana y en consecuencia en toda toma de decisiones. Así lo han demostrado las nuevas fronteras de la economía que extiende el análisis microeconómico a diversas facetas de la acción humana». Asimismo menciona que una característica importante observada en el accionar humano es que siempre prefieren más satisfacción.

En resumen, se señala que el ACB es una técnica, un método, una herramienta, una metodología, un marco conceptual y un concepto que se utiliza para tomar decisiones teniendo en cuenta los costos y los beneficios de las acciones propuestas. Consideran los diversos autores también que se utiliza para evaluar proyectos de inversión, que se no se puede utilizar un ACB pleno para evaluar proyectos de ley considerando que no todos tienen efectos cuantitativos, que evalúa políticas públicas, que es un concepto que está en toda la conducta humana y en toda toma de decisiones, que es realizado por todos los agentes económicos llámense individuos, empresas y Estado y que, a veces, se hace de manera automática, aun sin darse cuenta, antes de tomar una decisión. En fin, existen definiciones desde las más simples hasta las más complejas, pero lo más interesante de esta metodología es que se utiliza para tomar decisiones en acciones públicas o privadas.

### **3.2. UTILIDAD DEL ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO**

La utilidad de un ACB en las propuestas legislativas consiste en que es importante para tomar decisiones en el debate parlamentario. Por ello nos permite: a) Obtener

información cuantitativa o cualitativa y aplicarla al análisis de la propuesta, b) Identificar a los beneficiarios directos e indirectos de la propuesta y a quiénes perjudica, c) Identificar el costo directo e indirecto de la propuesta y si es posible calcular su proyección para el mediano y largo plazo cuando sea necesario, d) Definir la magnitud de los beneficios o costos no cuantificables y, e) Evaluar ganadores y perdedores con la propuesta y cuál es su impacto en la población.

### **3.3. EXIGENCIA LEGAL EN EL PERÚ DE PRESENTAR EL ACB EN LOS PROYECTOS DE LEY**

La exigencia de presentar el ACB como requisito en las propuestas legislativas está vigente desde 1993 y está normada en el Reglamento del Congreso y en otras normas, que a continuación se describen.

#### **3.3.1. Reglamento del Congreso de la República**

Según su artículo 75, es requisito para la presentación de las proposiciones de ley el ACB de la futura norma legal, que solo puede ser dispensado por motivos excepcionales. El artículo 76 también señala que, en caso de incumplir con el requisito del ACB, la iniciativa no puede ser recibida y será devuelta para que se subsane esta omisión. También señala que la Junta de Portavoces, con el voto de los tres quintos de los miembros del Congreso, puede exonerar de este requisito en forma excepcional, en caso de proposiciones remitidas por el Poder Ejecutivo o las que se consideren urgentes.

A fines del 2010 se aprobó el Manual de Comisiones, que fue modificado por la Mesa Directiva 2012-2013. En lo que corresponde a la necesidad y viabilidad de la ley, el ACB se define de la siguiente manera: «Análisis Costo-Beneficio (costo de oportunidad): cuánto se pierde, cuánto se gana en términos sociales, políticos y económicos», y en lo que corresponde a la presentación del dictamen, el manual señala que el «Análisis costo-beneficio (costo de oportunidad): es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia.»

#### **3.3.2. Leyes de equilibrio financiero del presupuesto del sector público**

Las leyes de equilibrio financiero del presupuesto del sector público del 2005 al 2014 —con excepción del 2007— en el Capítulo II, referido a la estabilidad presupuestaria, establecen que los pliegos del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, las empresas de los gobiernos regionales y las empresas de los gobiernos locales, en los proyectos de dispositivos legales que generen gasto público, deben contar con un ACB para el inicio de su trámite, el mismo que debe ser evaluado y elaborado por el pliego presupuestario respectivo en términos cuantitativos y cualitativos y debe expresar el impacto de su aplicación en la ley de presupuesto.

### **3.3.3. Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (Ley 26889)**

Mediante Ley 26889 se aprueba la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, que es reglamentada por el Decreto Supremo 008-2006-JUS (24 de marzo de 2006), siendo de aplicación a las entidades de la administración pública en la elaboración de anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos, decretos de urgencia y decretos supremos, sin menoscabo de las atribuciones y potestades del Congreso de la República.

El reglamento establece los lineamientos de técnica normativa orientados a la homogenización de los textos de las disposiciones normativas, contribuyendo a la mejora de su calidad y a la seguridad jurídica. En su artículo 3 señala que el ACB sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos y cualitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa y le otorga el carácter obligatorio para su presentación en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

### **3.3.4. Poder Judicial - Guía metodológica para la elaboración de iniciativas legislativas**

El Poder Judicial (setiembre de 2007) publicó una guía metodológica elaborada por el Centro de Investigaciones Judiciales con el objeto de coadyuvar a la reforma y mejora del sistema judicial. Allí señala que el «propósito de la guía metodológica es que sirva de referencia y se constituya en una herramienta de ayuda para los Magistrados en la elaboración de proyectos de ley, no pretendiendo imponer reglas de técnica legislativa de carácter obligatorio, sino por el contrario sirva de instrumento ilustrativo y orientador para jueces de los diferentes niveles existentes en el país.»

La guía en el punto 6, referido a las «partes de la iniciativa legislativa», considera que la iniciativa legislativa debe contener una exposición de motivos, un análisis costo-beneficio y el efecto de la vigencia de la norma en nuestra legislación nacional. En lo que corresponde al ACB, considera que la iniciativa legislativa tendrá un enfoque socio-económico que busque el máximo beneficio a un menor costo, estableciendo la viabilidad y efectividad de los beneficios de la propuesta legislativa en el corto, en el mediano o en el largo plazo y sus efectos multiplicadores.

## **3.4. METODOLOGÍAS PARA REALIZAR ACB**

Hacer un ACB siempre ha sido una preocupación para diversas instituciones, por ello se observa que en diferentes momentos han tratado de elaborar una guía o una metodología que permita ser utilizada por los asesores o funcionarios de las diferentes entidades públicas para desarrollar el ACB más sencillo en los proyectos de ley. Entre ellas tenemos las siguientes:

### **3.4.1. Instituto Apoyo, 1998**

La metodología elaborada por Ortiz de Zevallos y Guerra García del Instituto Apoyo (1998), con la colaboración de USAID, fue una de las primeras que se confeccionó con el fin de facilitar la comprensión en el uso de la aplicación de la metodología de ACB a los proyectos de ley.

El Instituto Apoyo desarrolló cuatro casos prácticos de aplicación de la metodología a proyectos de ley, plasmando una primera adecuación de la técnica pura del ACB al caso de proyectos de inversión y también en lo que corresponde a proyectos de normas. La Guía para proyectos de inversión para hacer un ACB es más rigurosa que la guía de proyectos de normas, porque incluye variables como ajustar precios de mercado, evaluar proyectos en diferentes periodos de tiempo y la tasa de descuento apropiada. En la metodología para hacer un ACB en los proyectos de normas legales sus procedimientos son menos rigurosos y se inicia identificando a los ganadores y perdedores, estimando sus efectos, señalando un orden de magnitud, evaluando las consideraciones redistributivas y culmina con un cuadro que permite ver a los ganadores y perdedores de manera rápida.

### **3.4.2. Comisión Andina de Juristas, 2002**

Esta comisión, a través de su manual parlamentario publicado en el 2002, propone una metodología considerando que el legislador no sigue una pauta homogénea ni una metodología para dilucidar los costos y beneficios de sus proyectos de ley. La metodología que emplea para el análisis considera necesario que esta evaluación atravesase varias instancias como: la evaluación por el autor del proyecto, la que realiza la comisión dictaminadora, con apoyo del sector público y privado, y la que efectúa el pleno en el debate sobre el proyecto dictaminado.

### **3.4.3. Javier Tantaleán Arbulú, 2004**

Javier Tantaleán Arbulú elaboró en el 2004 una propuesta de manual de análisis costo-beneficio de los proyectos de ley, como parte del trabajo de la Universidad del Estado de Nueva York (SUNY) con el financiamiento de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), con la finalidad de brindar asistencia técnica para apoyar al proceso de fortalecimiento del Congreso de la República del Perú.

En su manual consideró conveniente someter al proceso de ACB solo a aquellas propuestas que por su naturaleza o importancia así lo ameriten, tomando como ejemplo las siguientes categorías: a) propuestas de normas de desarrollo constitucional, b) propuestas de leyes orgánicas o de reforma del Estado, c) propuestas de leyes que tengan que ver con aspectos económicos, productivos o tributarios y d) propuestas de leyes relacionadas con aspectos sociales o ambientales. Para desarrollar el ACB en estas propuestas desarrolló cuatro categorías (anexos) en las que incluye sus efectos cuantitativos y cualitativos.

Las propuestas no comprendidas en las categorías mencionadas presentarán un formato más sencillo denominado Perfil Básico ACB, que contiene lo siguiente: a) información básica sobre el proyecto de ley para su discusión y posterior debate; y b) la sustentación de la norma, que deberá explicitar sus alcances, implicancias y consecuencias identificando a los potenciales beneficiarios y perjudicados por la propuesta en forma clara y sencilla. Este perfil sería aplicable para las propuestas provenientes de municipios, colegios profesionales y ciudadanos que ejercen el derecho conforme a ley de presentar iniciativas legislativas. En su esquema se debe considerar los efectos sobre los actores y su impacto económico y social.

#### **3.4.4. Guía de Orientación N° 06-2005- DCD-DGP/CR, Guía de Orientación del Análisis Costo-Beneficio Legislativo – ACBL, 2005**

En el 2005, mediante Acuerdo, se aprueba la Guía de Orientación N° 06-2005- DCD-DGP/CR, Guía de Orientación del Análisis Costo-Beneficio Legislativo (ACBL). Su finalidad es lograr que el análisis de una iniciativa se efectúe con mayor transparencia al facilitar la interpretación de los propósitos del autor; contribuir a una adecuada toma de decisiones al permitir dimensionar los efectos de la iniciativa e incluso su viabilidad de ejecución, y posibilitar la proyección de las disposiciones de las iniciativas cuando las transferencias económicas son cuantificables.

La guía está estructurada en seis pasos secuenciales y fue desarrollada en base a preguntas orientadas para lograr el objetivo deseado. Se inicia identificando el contexto de la iniciativa, pasando luego por definir cuál es el objetivo de la proposición legislativa, el contenido de los cambios en el ordenamiento legal, la identificación de actores y el análisis correspondiente, hasta llegar a la presentación de resultados. Es una guía básica no compleja para presentar ACB.

#### **3.4.5. Poder Judicial - Guía Metodológica para la Elaboración de Iniciativas Legislativas, 2007**

El Poder Judicial elabora esta Guía (2007, 8 y 9) y considera necesario que «un primer aspecto que se debe tener en cuenta es si el impacto de la norma es cuantificable económicamente o no, y en segundo lugar, si este impacto afecta de manera positiva o negativa a entidades, grupos o sujetos.

Se recomienda la elaboración de un balance que deberá contener los resultados positivos o negativos del impacto de la norma en los campos señalados en el párrafo precedente.

Teniendo en consideración que, en términos generales, una ley es de aplicación nacional, consecuentemente debe beneficiar a toda la sociedad; entonces la iniciativa legislativa debe responder a la siguiente pregunta: ¿Mejora la sociedad con esta iniciativa legislativa?

Con el propósito de justificar la necesidad de la norma y determinar si esta es costosa o no para la sociedad y el Estado, se recomienda identificar de manera clara y sencilla lo siguiente:

- a. Los beneficiarios y perjudicados de la norma en corto, mediano y largo plazo.
- b. Los beneficios y los costos, cuantificados.
- c. El costo de la norma para el Estado.
- d. Quiénes ganan y quiénes pierden con la norma y la manera como las pérdidas son trasladadas a la población.
- e. Calcular la contribución de la propuesta a los objetivos generales desde la perspectiva del bien común.»

### **3.4.6. Asociación Civil Transparencia - Guía para la Evaluación Parlamentaria de Proyectos de Ley: Razones, Propuestas y Pautas Técnicas, 2008**

En el año 2008, Guerra García y Jáuregui Lambruschini, de la Asociación Civil Transparencia, elaboran la *Guía para la evaluación parlamentaria de proyectos de ley: razones, propuestas y pautas técnicas*. El objetivo de la guía es servir como herramienta de trabajo para congresistas y asesores parlamentarios que en su trabajo cotidiano requieren contar con pautas operativas que ayuden a incrementar la calidad de la producción legislativa.

Señalan que la realidad muestra que muy pocos proyectos presentan los requisitos básicos de la exposición de motivo, ACB y el impacto legal de la norma y que es necesario presentar una guía apropiada que contribuya a dar viabilidad a normas y propuestas de calidad.

Es una guía básica que propone elaborar un ACB no muy complejo y que se inicia identificando el problema, luego lo contextualiza, se realiza una tormenta de ideas (toma como referencia que deben usar para este propósito las categorías planteadas en el Manual para ACB propuesto por Javier Tantaleán), se clasifica los efectos, se elabora una matriz de involucrados, se identifica ganadores y perdedores, se cuantifica los efectos y se hace un análisis integral.

### **3.5. ¿ES EXIGIBLE LEGALMENTE ESTE REQUISITO EN OTROS PARLAMENTOS?**

Si hacemos una legislación comparada con otros países, en Chile por ejemplo no existe la exigencia legal de presentar una ACB en los proyectos de ley pero hay instituciones que apoyan la labor legislativa emitiendo informes que proporcionan información técnica valiosa. De igual forma, no existe la exigencia legal en los reglamentos de los parlamentos de Argentina, España, México, Colombia, Ecuador, Uruguay, Paraguay, Brasil y Venezuela. En tal virtud, a primera impresión, y según la muestra evaluada, estamos en la vanguardia legislativa de incorporar el ACB como requisito en los proyectos de ley con la finalidad de debatir con mayor información y fundamento las futuras leyes.

En los países tomados como muestra, los requisitos para presentar un proyecto de ley son los siguientes: el encabezado, el autenticado de cada página del proyecto, el fundamento legal, la exposición de motivos, el argumento que lo sustente, los fundamentos que justifiquen legislar sobre la materia, los criterios generales que se siguieron para su formulación, los objetivos que se espera alcanzar, el texto normativo, entre otros.

En algunos parlamentos, como el Senado de España, se señala en el reglamento que las proposiciones de ley son acompañadas de una memoria que se evalué el costo económico de la propuesta; la Cámara de Diputados de Chile, en su reglamento, hace referencia a que, cuando corresponda, los mensajes deberán adjuntar además un informe financiero de la Dirección de Presupuestos con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de la norma. En el caso de la Asamblea Nacional de la República de Venezuela, su reglamento establece que tiene como requisito el impacto e incidencia presupuestaria y económica referidos a la aprobación de la ley o, en todo caso, previo el informe de la Oficina de Asesoría Económica de la Asamblea Nacional. En estos parlamentos la legislación exige el costo, el gasto de la propuesta o su impacto presupuestario más que un ACB propiamente dicho (para mayor información, véase el siguiente cuadro).

### Estructura legal de un proyecto de ley por países

País	Estructura de proyectos de ley
Reglamento del Senado de los Estados Unidos Mexicanos	<p><b>Artículo 169</b></p> <p>1. Toda iniciativa consta por escrito y contiene, al menos, lo siguiente:</p> <p>I. Encabezado o título, con el señalamiento preciso del o de los ordenamientos a que se refiere;</p> <p>II. Fundamento legal;</p> <p>III. Exposición de motivos, con las razones que la sustentan y la descripción del proyecto;</p> <p>IV. Texto normativo que se propone de nuevos ordenamientos o de adiciones o reformas a los ya existentes; Régimen transitorio y, en su caso, el señalamiento de la legislación a derogar o abrogar;</p> <p>VI. Lugar y fecha de formulación; y</p> <p>VII. Nombre y firma del o los autores y, en su caso, el grupo parlamentario del cual forman parte.</p> <p>[...]</p>



País	Estructura de proyectos de ley
<p>Reglamento de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p><b>Artículo 78.</b></p> <p>1. Los elementos indispensables de la iniciativa serán:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. Encabezado o título de la propuesta;</li> <li>II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver;</li> <li>III. Argumentos que la sustenten;</li> <li>IV. Fundamento legal;</li> <li>V. Denominación del proyecto de ley o decreto;</li> <li>VI. Ordenamientos a modificar;</li> <li>VII. Texto normativo propuesto;</li> <li>VIII. Artículos transitorios;</li> <li>IX. Lugar;</li> <li>X. Fecha, y</li> <li>XI. Nombre y rúbrica del iniciador.</li> </ul>
<p>Reglamento del Congreso de los Diputados (España)</p>	<p><b>Artículo 124</b></p> <p>Las proposiciones de ley se presentarán acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas.</p> <p><b>Artículo 109</b></p> <p>Los proyectos de ley remitidos por el Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos. La Mesa del Congreso ordenará su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente.</p>
<p>Reglamento del Senado (España)</p>	<p><b>Artículo 108</b></p> <p>1. Las proposiciones de ley que se deban a la iniciativa de los Senadores deberán ser formuladas en texto articulado, acompañado de una exposición justificativa y, en su caso, de una Memoria en la que se evalúe su coste económico. Deberán ir suscritas por un Grupo Parlamentario o veinticinco Senadores.</p> <p>[...]</p>
<p>Reglamento de la Cámara de Diputados – República de Argentina</p>	<p><b>Artículo 115</b></p> <p>Todo asunto promovido por un Diputado deberá presentarse a la Cámara en forma de proyecto de ley, de resolución o de declaración, con excepción de las mociones a que se refiere el capítulo XII.</p>

País	Estructura de proyectos de ley
<p>Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación – República de Argentina</p>	<p><u>Proyectos que demanden erogaciones</u></p> <p>Art. 126 - Todo proyecto que importe gastos incluirá en sus fundamentos la estimación de tales erogaciones e indicará la fuente de financiamiento, a fin de justificar la viabilidad del mismo. De no ser así, no se discutirá en las sesiones de la Cámara hasta tanto la omisión no sea subsanada por el o los autores del mismo. Ningún proyecto que importe gasto se tratará sin dictamen de comisión.</p> <p><u>Proyectos de declaración</u></p> <p>Art. 131 - Se presentará en forma de proyecto de declaración toda proposición destinada a refirmar las atribuciones constitucionales del Senado o a expresar una opinión del cuerpo.</p> <p>Todo proyecto de declaración que se refiera a logros de técnicos, investigadores o científicos argentinos contendrá una minuta de la investigación, estudio, invención o descubrimiento producido por el evento.</p> <p><u>Redacción</u></p> <p>Art. 132 - Todo proyecto se presentará por escrito y firmado. Asimismo, se debe acompañar copia del mismo en soporte digital a efectos de facilitar su más rápida incorporación a la red informática.</p>
<p>Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile</p>	<p><b>Artículo 13</b></p> <p>En todo proyecto que requiera trámite legislativo deberá adjuntarse un informe técnico, en el que se consignarán:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) los fundamentos que justifiquen legislar sobre la materia.</li> <li>b) las disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto</li> <li>c) la correlación del texto con el régimen normativo nacional.</li> <li>d) los elementos de juicio que resulten indispensables para su mejor comprensión.</li> </ul> <p>Los Mensajes, cuando corresponda, deberán adjuntar, además, un informe financiero de la Dirección de Presupuestos con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande, con la disponibilidad presupuestaria correspondiente, y la estimación de su posible monto.</p>
<p>Ley 5 de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes de Colombia</p>	<p>ARTÍCULO 113. PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES. El Congresista, autor de una proposición de modificación, adición o suspensión, la presentará por escrito y firmada, sin necesidad de incluir razones o argumentos. Puesta en discusión, podrá hacer uso de la palabra para sustentarla.</p>

País	Estructura de proyectos de ley
<p>Asamblea Nacional de la Republica de Ecuador, Ley Orgánica de la Función Legislativa</p>	<p>Artículo 56.- Calificación de los proyectos de Ley.- El Consejo de Administración Legislativa calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional y verificará que cumpla, con los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que se refiera a una sola materia;</li> <li>2. Que contenga exposición de motivos y articulado; y,</li> <li>3. Que cumpla los requisitos que la Constitución de la República y esta Ley establecen sobre la iniciativa legislativa.</li> </ol> <p>Si el proyecto no reúne los requisitos antes detallados no se calificará.</p> <p>[...]</p>
<p>La Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, Reglamento Interior y de debates de la Asamblea Nacional</p>	<p>Artículo 132. Todo proyecto de ley debe ser presentado ante la Secretaría y estará acompañado de una exposición de motivos que contendrá, al menos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La identificación de quienes lo propongan.</li> <li>2. Los criterios generales que se siguieron para su formulación.</li> <li>3. Los objetivos que se espera alcanzar.</li> <li>4. La explicación, alcance y contenido de las normas propuestas.</li> <li>5. El impacto e incidencia presupuestaria y económica referidos a la aprobación de la ley o, en todo caso, previo el informe de la Oficina de Asesoría Económica de la Asamblea Nacional.</li> <li>6. Información sobre los procesos de la consulta realizadas durante la formulación del proyecto, en caso de que las hubiere.</li> </ol> <p>En caso de que, a criterio de la Junta Directiva, un proyecto no cumpla con los requisitos señalados, se devolverá a quien o quienes lo hubieran presentado a los efectos de su revisión, suspendiéndose mientras tanto el procedimiento correspondiente.</p> <p>[...]</p>
<p>Reglamento del Senado de Uruguay</p>	<p><b>Artículo 159</b></p> <p>Los proyectos deberán ser presentados con su correspondiente exposición de motivos, acompañados de copia en base electrónica. Serán rechazados por Secretaría los que no se hallen en esas condiciones.</p>
<p>Reglamento de la Cámara de Representantes de Uruguay</p>	<p><b>Artículo 141</b></p> <p>Los proyectos deberán ser presentados con su correspondiente exposición de motivos, rechazándose por Secretaría los que no se hallen en esas condiciones o contengan glosas en su articulado.</p>
<p>Reglamento de la Cámara de Senadores de Paraguay</p>	<p><b>Artículo 109</b></p> <p>Todo proyecto se presentará por escrito con la firma de su autor o autores. No contendrá los fundamentos en que se basa, y sus expresiones serán estrictamente preceptivas, claras y concisas.</p>

País	Estructura de proyectos de ley
Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de Paraguay	<p>Artículo 100. Todo proyecto será presentado por escrito y firmado por su autor o autores.</p> <p>Artículo 102. Los proyectos de ley de resolución serán de carácter preceptivo y, por tanto, no contendrán los motivos determinantes de sus disposiciones.</p>
Reglamento de la Cámara de Diputados de Brasil	<p>Artículo 111. Los proyectos deberán ser divididos en artículos numerados, escritos en forma concisa y clara, precedida, en su caso, en su menú.</p> <p>1 El proyecto se presenta en tres formas:</p> <p>I - una firmada por el autor y otras partes, en su caso, para el Archivo de la Cámara;</p> <p>II - una autenticada en cada página, el autor o autores, con las firmas, una copia de todos los que han suscrito, se refirió a la Comisión o comisiones que se han distribuido;</p> <p>III - una en las mismas condiciones de la anterior, destinada a la publicación en la Cámara de Representantes federal y diversos.</p> <p>2 Cada proyecto debe contener solo la enunciación de la voluntad legislativa de acuerdo con el 3º del art. 100, la aplicación, de lo contrario, las disposiciones del art. 137, 1, o en el art. 57, III.</p> <p>3 del artículo Ningún proyecto puede contener dos o más sujetos diferentes.</p>

*Elaboración: propia.*

#### IV. SITUACIÓN ACTUAL: EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DEL ACB EN LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

En la última década se han realizado diferentes evaluaciones de los proyectos de ley para conocer la calidad del ACB en las propuestas legislativas. A continuación, se presenta el resultado de ellas.

##### 4.1. EXCONGRESISTA RAFAEL VALENCIA-DONGO CÁRDENAS, 2003

En octubre de 2003, el excongresista Rafael Valencia Dongo Cárdenas, en una exposición para los secretarios técnicos sobre el ACB en los proyectos de ley, señaló que para explicar la calidad de este análisis tomó al azar 65 proyectos de ley elaborados por los congresistas y llegó a los resultados siguientes:

- De los 65 proyectos de ley, el 87% presentaron ACB y el 13% no lo hicieron.

- Del total que presentaron ACB, el 16% presentaron cifras numéricas y el 84% no lo hizo.
- Del total que presentaron ACB, el promedio era de 12 líneas escritas.

Asimismo, para evaluar los proyectos de ley provenientes del Poder Ejecutivo tomó al azar 14 proyectos de ley y llegó a los siguientes resultados:

- De los 14 proyectos de ley, el 92% presentaron ACB y el 8% no lo presentaron.
- Del total que presentaron ACB el 5% consideran cifras numéricas y el 95% no.
- Del total que presentaron ACB, su promedio escrito era de 14 líneas.

En esa misma exposición el excongresista hizo mención también a un estudio efectuado por la ONG Transparencia, la que evaluó 342 proyectos de ley y obtuvo los siguientes resultados:

- De los 342 proyectos de ley, el 99% presentaron ACB y el 1% no.
- De los 342 proyectos de ley, el 80% señala que no genera costo económico, el 9% que sí genera costo económico y el 11% no precisa.
- De los 338 proyectos de ley que presentaron ACB, el 37% reflejaba su análisis entre 3 y 5 líneas y el 87% entre 1 y 15 líneas.

#### **4.2. ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA (2008)**

En el año 2008, la Asociación Civil Transparencia elaboró una guía para evaluar los proyectos de ley y, como sustento para plantear su metodología, evaluó 229 proyectos de ley presentados en los meses de abril y mayo. De su examen, llegó a los siguientes resultados:

- De los 229 proyectos de ley, el 72% en la sección del ACB señalan que no genera gasto al erario nacional y el 28% no especifican o no tienen.
- Solo algunos mencionan que, además de costos, existen beneficios.
- No citan la información presentada en la exposición de motivos, que en muchos casos son los beneficios o costos cuantificados.
- Solo se enumera o explican las bondades de la propuesta legislativa, no los perjuicios que esta generaría.
- Se realiza una descripción de toda la propuesta en vez de centrarse solamente en las ventajas/ganadores y desventajas/perdedores.

- Se cree que por agregar muchos datos cuantitativos se está realizando un mejor análisis, cuando lo importante es ser concisos y centrarse en los pros y los contras.
- Se suman todos los beneficios que se conseguirán con la norma, en vez de centrarse solo en aquellos que se generarían «adicionalmente» a los ya existentes.
- Solo se menciona que el proyecto normativo no irrogará gastos al Estado, por lo que no generará ningún costo, entendiéndose el análisis costo-beneficio como el costo directo en el tesoro público en soles, antes que como una comparación entre ventajas/ganadores y desventajas/perdedores en la sociedad en su conjunto, que es el espíritu de lo que busca esta metodología; es decir, analizar lo que pierde frente a lo que se gana y determinar si el saldo es positivo.

#### 4.3. COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL (2011)<sup>3</sup>

En el 2011, se evaluó 387 proyectos de ley decretados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República desde agosto de 2006 hasta el 27 de enero de 2011. Los resultados fueron los siguientes:

- De los 387 proyectos de ley, el 52% fue presentado por los congresistas, el 40% por el Poder Ejecutivo, el 2% por el Poder Judicial, 2% de los gobiernos locales y el 4% de otros organismos autónomos.
- De los 387 proyectos de ley, el 96% (372) presentaron el ACB y el 4% (15) no.
- De los 372 proyectos de ley que presentaron el ACB, el 61% señala textualmente que no irroga gasto público, el 28% no precisa costo y el 11% restante menciona un costo económico y en algunos casos precisa cifras numéricas.
- De los 372 proyectos de ley que presentaron ACB, el 22% reflejaba su análisis efectuado entre 4 y 5 líneas y el 81% entre 1 y 14 líneas.
- De los 201 proyectos presentados por los congresistas, el 70% señala que no irroga gasto público y el 25% no precisa costo.
- De los 148 proyectos presentados por el Poder Ejecutivo, el 53% señala que no irroga gasto público y el 30% no precisa costo.
- De los 15 proyectos de ley que no presentaron ACB, el 46% pertenece al Poder Ejecutivo, 27% a los gobiernos locales, 13% a los congresistas, 7% al Poder Judicial y 7% a la Contraloría General.

---

<sup>3</sup> HERNÁNDEZ DE LA CRUZ, Roberto, Taller sobre el Manual de Técnica Legislativa, junio de 2011.

#### 4.4. ÚLTIMOS AÑOS

En el presente quinquenio (2011-2016), al 10 de enero de 2014 se habían presentado 3142 proyectos de ley, de los cuales el 86% fue presentado por los grupos parlamentarios, el 10% por el Poder Ejecutivo y el 1% tanto por el Poder Judicial, como por los gobiernos regionales, gobiernos locales y colegios profesionales. De este total, analizando una muestra de 100 proyectos de ley y manteniendo la misma proporción del total, tenemos los siguientes resultados:

- Los 100 proyectos de ley presentaron ACB. Del total, 86 proyectos fueron de los grupos parlamentarios, 10 proyectos eran provenientes del Poder Ejecutivo y los 4 proyectos restantes del Poder Judicial, colegios profesionales, gobiernos regionales y gobiernos locales.
- De los 100 proyectos de ley, el 81% decía que no irrogaba gastos o que no demandaba recursos adicionales. Su análisis es descriptivo y muy poco dice de los impactos de la propuesta.
- De los 100 proyectos de ley presentados con ACB, el 37% tiene un desarrollo o presentación de hasta 5 líneas, el 67% hasta 10 líneas, el 83% hasta 15 líneas y el 90% hasta 20 líneas.
- Los grupos parlamentarios presentaron 86 proyectos de ley y en su ACB, el 85% del total dice que no irroga gastos al Estado o que no necesita recursos adicionales, el 37% tiene hasta 5 líneas, el 69% tiene hasta 10 líneas, el 83% hasta 15 líneas y el 90% hasta 20 líneas.
- De los 10 proyectos de ley evaluados que envió el Poder Ejecutivo, el 50% en el desarrollo o presentación del ACB dice que no irroga gastos al Estado o que no necesita recursos adicionales, el 30% tiene hasta 5 líneas y el 60% tiene hasta 10 líneas. el 80% hasta 15 líneas y el 90% hasta 20 líneas.
- Un proyecto de ley del Poder Judicial tomado al azar dice en su ACB que no irroga gasto al Estado y tiene 4 líneas. Su fundamento es solo para cumplir con este requisito de manera formal.
- Un proyecto de ley del gobierno regional tomado al azar dice en su ACB que no irroga gastos al Estado y tiene 3 líneas. Su análisis es solo por cumplir con este requisito y no señala fundamentos importantes para tener en cuenta.
- Un proyecto de ley del gobierno local tomado al azar dice en su ACB que no irroga gasto al Estado y lo describe en 14 líneas. Es un análisis descriptivo.
- Un proyecto de ley de un colegio de profesional tomado al azar describe su ACB en 11 líneas y señala que la norma tiene efecto presupuestario sin señalar el monto.

#### 4.5. RESULTADO

De lo anterior, se puede deducir que la mayor parte de los proyectos de ley o propuestas legislativas no presentan un ACB riguroso, bien estructurado o de calidad que permita conocer la cuantificación de los beneficios y los costos que generan las propuestas y que pueden tener impacto en el presupuesto del Estado o en los ingresos o gastos de los ciudadanos. A continuación se presenta un resumen de los resultados:

- El ACB en las propuestas legislativas presentadas en el último quinquenio, según la muestra, están cumpliendo al 100%. Esto no ocurría en las evaluaciones anteriores.
- El desarrollo, presentación o análisis del ACB en los proyectos de ley se efectúa hasta en 15 líneas en un rango del 81% al 87% del total de las muestras y existe un rango del 22% hasta el 37% del total de las muestras cuyo análisis tiene solo hasta 5 líneas.
- El fundamento del ACB dice mayormente que no irroga gastos al Estado o no genera costo económico y este porcentaje oscila entre el 61% y el 81% de las muestras evaluadas.
- En este resultado tienen fuerte impacto las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios y, en menor medida, las provenientes del Poder Ejecutivo. En las muestras evaluadas en el 2011 y en los últimos años para las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios, entre el 70% y 85% indica que no irroga gasto al Estado. En las propuestas presentadas por el Poder Ejecutivo, el fundamento del ACB dice que no irroga gasto al Estado y se repite entre el 50% y 53% de las muestras evaluadas.
- Respecto de la muestra evaluada en los últimos años para los proyectos de ley tomados al azar del Poder Judicial, gobiernos regionales y locales y colegios profesionales, no hay buenas expectativas y su análisis es descriptivo, poco fundamento y redactado en pocas líneas.

#### V. ¿QUÉ PUEDE ESTAR SUCEDIENDO EN LA APLICACIÓN DEL ACB EN LOS PROYECTOS DE LEY?

Las falencias de los años iniciales persisten y los trabajos desarrollados sobre el ACB son formales, contienen poco análisis y son de baja calidad, a pesar de contar con diversas guías metodológicas elaboradas para presentar un ACB más sencillo. La pregunta que surge es: ¿Qué puede estar sucediendo para no tener un ACB de mejor calidad en los proyectos de ley? Para responder esta interrogante, se puede recurrir a los comentarios de diversos especialistas que han escrito sobre el tema.



Ortiz de Zevallos y Guerra García (1998, 8) señalan que «la aplicación de las técnicas del ACB a los proyectos de normas requiere, pues, de criterios adicionales a los que se plantean tradicionalmente para la evaluación de proyectos de inversión y que lamentablemente no existen muchos textos que ayuden en este proceso de adecuar una metodología tan potente a la evaluación de proyectos de ley o de normas de inferior jerarquía». De igual forma señalan que «la adopción de la técnica del ACB en el debate legislativo requiere hacerse con criterio, pues existen aspectos en la metodología que han sido diseñados con otro objetivo. Adicionalmente, el debate legislativo en el Congreso se da hoy con una disposición limitada de asesores técnicos para congresistas y comisiones del Congreso, a pesar de avances importantes registrados en este campo desde 1990. No es realista, por lo tanto, pretender un uso detallado de las técnicas del ACB para cada proyecto de ley que se aprueba, menos aún para cada iniciativa que se presenta. Lo conveniente es tener, como mínimo, una relación precisa de sectores que ganan y pierden con una determinada iniciativa legal, y en cada caso un estimado de la magnitud de cada impacto. En casos de mayor envergadura, podrá entrarse a mayor detalle.»

De otro lado, Harvey S. (2001, 242) expresa que «tanto las administraciones demócratas como las republicanas con frecuencia ignoran o dulcifican las órdenes de realizar análisis costo-beneficio, y el Congreso tampoco muestra mucho entusiasmo en hacer que se cumplan. ¿Por qué el análisis costo-beneficio no ha influido más en la forma de adoptar las decisiones públicas? En parte, esto se debe a las numerosas dificultades prácticas que su aplicación plantea, particularmente cuando no existe consenso acerca de cuáles son los objetivos públicos. Además, muchos funcionarios públicos carecen de la cualificación o de la disposición necesarias para realizar este tipo de análisis (sobre todo, cuando se trata de analizar sus propios programas). Y tampoco los políticos están particularmente interesados en que sus proyectos favoritos se sometan a examen. El asunto se pone aun más complicado si consideramos el hecho de que se haya prohibido expresamente el análisis costo-beneficio en algunas áreas de vital importancia».

Enrique Bernal y otros de la Comisión Andina de Juristas (2002; 160 y 174) indican que «el análisis de costo-beneficio es parte del sistema de gestión de la calidad normativa y solo será viable cuando siga una metodología [...]. Es de notar que, por lo general, en el Parlamento peruano no se sigue esos criterios y la fórmula se restringe a opinar, sin mayores fundamentos, que el proyecto no tiene un costo y sí un beneficio determinado». Afirman que «esa omisión o falta de estudio previo arriesga la racionalidad del proyecto y puede ocultar su inviabilidad» y considera que el ACB «debe ser riguroso y debe justificar la eficacia de la norma propuesta. En ese sentido, se debe evitar la duplicidad, reiteración o contradicción de las normas, debiendo previamente contrastarse las iniciativas con la legislación vigente.»

Bullard G. (2003, 82) señala textualmente lo siguiente: «Lamentablemente, la falta de precisión de la norma condujo a que dicho análisis se efectúe sin parámetros definidos, cumpliéndose con el requisito legal adjuntando simplemente un breve texto que, con variantes, dice básicamente: “El presente proyecto no irrogará gastos al Estado y generará evidentes beneficios a la población”».

Cass R. Sunstein con Richard Thales en *El paternalismo libertario* (2006, 239) manifiestan que «para hacer un análisis costo-beneficio, las autoridades reguladoras deben saber mucho. Con frecuencia, no saben lo suficiente para diseñar un análisis en el que puedan confiar [...]» La afirmación es expresiva en sí misma.

García S. Nieves (2007, 51) señala que el ACB «[...] es un método sencillo en concepto pero con múltiples dificultades en su aplicación práctica, dado que no es sencillo medir los beneficios esperados en un horizonte de tiempo, ni tampoco es fácil realizar el descuento de la serie de beneficios futuros a la situación presente para llegar a producir una cifra de beneficios netos. También es difícil realizar el análisis teniendo en cuenta la dinámica de los mercados y de la economía ya que hay que hacer diversos supuestos sobre cual habría sido la evolución de los agentes, mercados, etcétera, en ausencia de la regulación propuesta. Todas estas dificultades introducen inseguridad sobre las medidas obtenidas, que pueden variar enormemente, en función de los supuestos y parámetros elegidos. Por estos motivos, el ACB más que una medida absoluta, puede utilizarse como una medida comparativa entre diversas opciones de regulación.» Indica también que ni siquiera en Estados Unidos, país con mayor tradición, se han elaborado ACB completos «Por ejemplo en el caso de la Agencia de Protección de Medio Ambiente, sólo el 26 por 100 de las propuestas examinadas durante la administración Reagan tuvieron un cálculo de los beneficios netos, ratio que descendió al 13 por 100 en la administración de Bush y se elevó al 39 por 100 durante la de Clinton».

Mejía Trujillo (2008), en sus tesis sobre análisis costo-beneficio de las normas, señala que «la falta de rigurosidad en la elaboración de los ACB en los proyectos normativos se debe a que su planteamiento en nuestro país se llevó a cabo sin tomar en cuenta a los principales usuarios de dicha herramienta: los abogados. Considerando que el ACB es una herramienta técnica, su aplicación de manera estricta por parte de los abogados genera una serie de problemas en la medida de que su formación jurídica no los prepara para aplicar el ACB.»

Guerra García y Jáuregui Lambruschini, de *Transparencia* (2008, 10), consideran que en la «aplicación convencional del ACB a las normas, se está tratando de aplicar a todos los proyectos de ley a una metodología que se utiliza para evaluar proyectos de inversión donde existe la posibilidad de proyectar la rentabilidad de los mismos en términos económicos. Sin embargo hay que tener en cuenta que hay proyectos que pueden cuantificarse, otros medirse cuantitativamente donde las transferencias equivalentes son importantes porque afectan a personas y grupos de interés diferentes. En el aspecto normativo, considerando que lo que se regula son conductas de las personas en la sociedad, no se puede convertir todos los efectos importantes en costo y beneficios y en muchos casos no se justifica invertir muchos recursos en análisis que no agregan argumentos a los tomadores de decisiones en el Congreso.» Además señalan (2008, 7) que exigir un ACB convencional a todas las normas es un requerimiento excesivo que termina en un tratamiento formal de este análisis o un incumplimiento generalizado del requisito de ACB.

De estas lecturas se puede definir que aparentemente hacer el ACB es sencillo pero tiene sus complicaciones que se presentan cuando se trata de adecuar una técnica utilizada para proyectos de inversión en proyectos de ley. El hecho de medir variables como el valor del tiempo, el valor de la vida y los precios de mercado, así como estimar la valorización de bienes intangibles, son tareas complicadas y, por mucho ingenio del investigador, a veces son imposible de valorar. Además, la falta de un ACB convencional se podría justificar porque no es realista hacer un ACB detallado, no existe información especializada que ayude en el proceso de adecuar una metodología, muchos funcionarios públicos carecen de la calificación o de la disposición necesaria para realizar este tipo de análisis, es difícil realizar el análisis teniendo en cuenta la dinámica de los mercados y de la economía, y falta formación jurídica en los abogados para el análisis económico del derecho.

En el caso de las propuestas de los congresistas, se podría agregar que debe ser por falta de conocimiento del ACB, falta de capacitación o porque es un trabajo muy especializado, como lo señalan Ortiz de Zevallos y Guerra García (1998, 8) de Apoyo, al manifestar que solo fue posible preparar un informe de ACB cada mes o mes y medio contando con un equipo básico de dos profesionales a tiempo completo y con rápido acceso a información especializada. También podría ser porque sus asesores —que no necesariamente son economistas, abogados o expertos en estadísticas, análisis económico del derecho o técnicas para elaborar ACB— y los que contrata están dedicados a temas de su despacho, en trabajos de las comisiones a las que pertenecen (que pueden ser hasta cinco), y además porque tienen que preparar reportes e informes de los temas priorizados en la agenda del Pleno del Congreso cuando el congresista es convocado.

En lo que corresponde a las propuestas que vienen del Poder Ejecutivo, muchas de las cuales señalan que los proyectos de ley «no irrogan gasto público», es probablemente porque consiste en una técnica muy laboriosa y complicada, porque son propuestas de coyuntura y remitidas con carácter de urgentes, porque no habría cultura para hacer ACB a pesar de que existe el marco legal que lo obliga a hacerlo, sustituyendo esta sección con una mínima información sobre el proyecto, o por falta de especialistas en esta metodología. Creo que este poder del Estado, que debería tener profesionales especializados en diferentes materias o, en todo caso, contar con la facilidad de convocar a consultorías para desarrollar determinados temas que ameriten finalizar con una propuesta legislativa, debería presentar un ACB más riguroso, considerando además, que muchas entidades de este sector reciben apoyo de organismos internacionales con la finalidad de mejorar el desempeño y la eficacia del Poder Ejecutivo.

Algo parecido debe estar ocurriendo con las propuestas del Poder Judicial, que presentó un guía para establecer lineamientos de cómo presentar un ACB y cuyas propuestas también adolecen de la carencia de este importante instrumento para tomar decisiones eficientes.

## VI. PERSPECTIVAS

Los resultados están dados y hay una problemática estructural que viene de muchos años para elaborar un ACB de calidad. En el 2004, Javier Tantaleán Arbulú en su propuesta de *Manual de análisis costo-beneficio de los proyectos de ley*, propuso sustituir el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, limitando el ACB para las iniciativas de desarrollo constitucional, propuestas de leyes orgánicas o de reforma del Estado, propuestas de leyes que tengan que ver con aspectos económicos, productivos, tributarios, y propuestas de leyes relacionadas con aspectos sociales o ambientales, pero desarrollado en formatos y orientaciones aprobados posteriormente. Luego, en el 2006, el ex oficial mayor José Elice Navarro, en el anteproyecto publicado en la página web del Congreso, propuso flexibilizar el ABC estableciendo que «el análisis de costo-beneficio puede limitarse al de costo de oportunidad, no necesariamente al estudio del impacto económico-financiero de la futura ley»; en el 2007, en el *Manual de Técnica Legislativa* la palabra «costo de oportunidad» está en la definición de ACB, y hay diferentes guías elaboradas para hacer más sencilla esta metodología sin tener resultado positivo. En ese sentido, existe la tendencia a un cambio normativo y a una flexibilización de la metodología del ACB convencional para establecer los costos y beneficios de las propuestas.

Pero dejando de lado el cambio normativo, que se puede dar si existe la decisión técnica y política para hacerlo, es posible elaborar una metodología básica para analizar los impactos de los proyectos de ley que no necesitan contar con un ACB muy especializado, como señala Guerra García y Jáuregui Lambruschini, de Transparencia (2008,14). Para los proyectos de ley de mayor impacto económico y más complejos que pongan en riesgo el equilibrio fiscal o los derechos fundamentales de la persona, entre otros, sería pertinente elaborar un ACB más exhaustivo y de mayor investigación.

En cuanto a esta metodología básica como un ABC para hacer un ACB de manera didáctica, práctica y comprensible para todo los funcionarios y asesores del Congreso de la República, se podría elaborar en el corto plazo, pero no quedarse solo en ese primer paso (porque no hay que olvidar que se han elaborado diversas metodologías y no se ven resultados positivos de su aplicación). Es necesario difundir esta metodología a través de un programa de capacitación permanente dirigido al personal de los despachos congresales y demás funcionarios del Congreso, extendiéndose a las instituciones del Poder Ejecutivo y demás autores que tienen que ver con la presentación de proyectos de ley.

Si en algo han fallado los intentos anteriores de hacer conocer las bondades del ACB a través de una metodología no convencional es que no se difundieron de manera permanente, salvo en escasas ocasiones. Hoy, el Parlamento cuenta con un Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios (CCEP) que puede incluir en su programación la difusión de este tema para todas las entidades públicas que guardan relación con la presentación de propuestas legislativas. Obviamente, el tema no es fácil, pero puede ser el inicio de un largo camino de hacer cultura en la elaboración de un ACB legislativo. La

idea es realizar un esfuerzo para que todos los profesionales del sector público realicen un ACB no convencional pero que refleje los impactos más relevantes del proyecto de ley.

Otra vía podría ser que una oficina o área del Congreso se dedique a elaborar el ACB de las propuestas legislativas como lo hacen en otros países, como por ejemplo en Chile, que cuenta con instituciones que apoyan la labor legislativa considerando al Instituto Libertad y Desarrollo. En Brasil ello ocurre a través de una oficina dedicada a hacer ACB de diversas propuestas. En el Parlamento americano se elaboran los ACB a través de la *Congressional Budget Office* (CBO) o la Oficina de Presupuesto del Congreso, que analiza los efectos de los gastos e ingresos de las propuestas legislativas y hace las estimaciones correspondientes. La existencia de esta institución en el Congreso de la República sería muy importante y permitiría obtener información e insumos muy valiosos para las iniciativas legislativas.

Afirmar que en el corto plazo, mediano y largo plazo se va a realizar un ACB convencional es muy prematuro y demasiado ambicioso por el tiempo, los costos, la especialidad de las propuestas, las complicaciones y las dificultades que presenta esta metodología. El diagnóstico está elaborado y existe una problemática estructural. Revertir esta situación significaría tomar acciones concretas: se cambia el criterio por un indicador más sencillo que refleje el costo de propuesta, se revisan las metodologías elaboradas y se elabora una nueva por consenso, o se encarga a una oficina especializada elaborar el ACB de las propuestas legislativas. Llevar adelante estas tareas es un reto para el Congreso, que le significaría elaborar un plan estratégico con objetivos, estrategias, actividades y metas, cuyo fin es hacer un ACB de calidad.

## VII. CONCLUSIONES

- Incorporar en 1993 la metodología del ACB en el Reglamento del Congreso fue un avance importante de la legislación nacional, considerando que se presentaban propuestas legislativas sin suficiente sustento. Sin embargo, su presentación es mayormente formal y no se desarrolla con calidad, eficiencia y rigurosidad, y se fundamenta generalmente en pocas líneas señalando que «no irroga gasto público», a pesar de que en diversos momentos se han elaborado diversas metodologías básicas para su elaboración. A raíz de los resultados, hacer el ACB es un problema estructural y debería tratarse como tal. Existe también la tendencia de flexibilizar este criterio en las propuestas legislativas.
- Según los especialistas, hacer un ACB es aparentemente sencillo pero tiene sus complicaciones, que se acentúan más cuando se trata aplicar técnicas de proyectos de inversión a proyectos de ley y se tiene que cuantificar variables que incidan en la conducta de las personas, el tiempo, entre otras. En ese sentido, los proyectos de ley deben contener un análisis no muy riguroso, considerando las complicaciones, los costos, la falta de especialización y la carencia de estadísticas para hacer un ACB.

## VIII. RECOMENDACIONES

Es necesario elaborar una metodología básica de ACB y difundirla a través de un programa de capacitación permanente a los asesores de los despachos congresales y demás funcionarios del Congreso de la República que estén involucrados en el procedimiento parlamentario, extendiéndose también a los asesores o funcionarios de las instituciones del Poder Ejecutivo y demás entidades que presentan proyectos de ley; o —en su defecto— crear una oficina o área en el Congreso de la República que se dedique a elaborar, entre otros temas, el ACB de las propuestas legislativas.

## BIBLIOGRAFÍA

AZQUETA O., Diego

2007 *Introducción a la economía ambiental*, McGraw-Hill, Interamericana de España, S.A.

BERNALES B., Enrique, HUÁROC P., Jean, MENDOZA C., Raúl, OTÁROLA P., Alberto y PRADO R., Alfredo

2002 *Manual Parlamentario*, Lima: Comisión Andina de Juristas (CAJ).

BULLARD G., Alfredo

2003 *Derecho y economía. El análisis económico de las instituciones legales*, Primera edición, Lima.

## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2005 *Guía de Orientación N° 06-2005-DCD-DGP/CR, Guía de Orientación del Análisis Costo-Beneficio Legislativo – ACBL*, Lima.

2007 *Resolución 145-2006-2007-OM/CR*, Reglamento Interno de Trabajo, Lima, junio 6.

CONTRERAS, Eduardo

2004 *Evaluación social de inversiones públicas: enfoques alternativos y su aplicabilidad para Latinoamérica*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

COOTER, Robert y ULEN, Thomas

2008 *Derecho y economía*, 2da edición en español, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

GARCIA S., Nieves

2007 *Evaluación de políticas públicas* N° 836, mayo-junio.

GUERRA GARCÍA, Gustavo y JÁUREGUI L., Greta

2008 *Guía para la evaluación parlamentaria de proyectos de ley: razones, propuestas y pautas técnicas*, Lima: Transparencia.

HARVEY S., Rosen

2001 *Hacienda Pública*, España. McGraw-Hill / Interamericana de España.

LEÓN L. Favio

2004 *El análisis costo-beneficio de las leyes*. En revista de *Economía y Derecho* de la Universidad de Ciencias Aplicadas.

MEJIA T., Elliot

2008 *«Análisis costo-beneficio de las normas»*, Lima: Tesis para optar el título profesional de abogado. Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM).

ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y GUERRA GARCÍA, Gustavo

1998 *Análisis costo-beneficio de las normas*, Primera Edición, Lima: Instituto Apoyo.

PODER JUDICIAL

2007 *Guía metodológica para la elaboración de iniciativas legislativas*, Lima: Centro de Investigaciones Judiciales.

SUNSTEIN CASS

2006 *Leyes de miedo - más allá del principio de precaución*, Barcelona: Katz Barpal Editores.

TANTALEÁN A., Javier

2004 *Propuesta de manual análisis costo-beneficio de los proyectos de ley*, Lima: Universidad del Estado de Nueva York USAID – PERU.

TRANSPARENCIA, Asociación Civil

2008 *Guía para la evaluación parlamentaria de proyectos de ley*, Lima.

VALENCIA-DONGO CÁRDENAS, Rafael

2003 *Exposición sobre análisis costo-beneficio de los proyectos de ley*.

SECCIÓN II

---

PARLAMENTO:  
Camino al Bicentenario





# Archivos, museos y enseñanza de la Historia peruana en el siglo XIX



## Biografía

FRANCISCO QUIROZ CHUECA<sup>1</sup>

Docente de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

## SUMARIO

---

**I. Biblioteca, archivos y museos.- II. El estudio y la enseñanza de la historia.- III. Memoria e historia.- IV. Estado republicano e historiografía.- Bibliografía.**

El archivo histórico y el museo son dos instituciones ligadas al desenvolvimiento de la historiografía de un país. En especial, si se trata de una historiografía nacionalista, la que busca establecer las bases de una historia común que los sectores sociales dominantes o dirigentes pretenden imponer a una nación en formación. El caso peruano es de especial interés por estar relacionado con la formación de una nación compleja en su constitución étnica y cultural y, además, por tener una historiografía caracterizada desde un principio por la confrontación de versiones. El ideal ilustrado, que es recogido por la historiografía romántica y positivista del siglo XIX, consiste en re-educar a la población heterogénea como condición indispensable para asimilarla a la cultura dominante. En vez de una incorporación respetando sus condiciones e intereses culturales, la idea es incluirla a efectos de que acepte los parámetros culturales del sector hegemónico de la sociedad.

---

<sup>1</sup> Historiador, doctor por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y la City University of New York (CUNY) y magister por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Profesor principal del Departamento de Historia y coordinador de Postgrado en Historia de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y director de la revista electrónica *Nueva Crónica*. Past director de la Escuela de Historia.

La experiencia peruana no llega a extremos de eliminar físicamente a quienes profesaban principios culturales distintos, tal como se dio en otros países donde, las poblaciones nativas fueron desplazadas y hasta exterminadas. Más bien, en el Perú se opta por ignorar al otro cultural (andinos y amazónicos), en tanto que no se asimilaban a la cultura occidental y cristiana, costeña y en mucho *limeño*centrista.

La Historia es uno de los elementos principales en este proceso de asimilación cultural con fines de creación de una nación en condiciones de un país multiétnico, en el que los grupos asimilados se reconozcan como parte de una nación que tiene raíces comunes y, por tanto, proyectos o misiones históricas a futuro. El discurso histórico oficial u oficialista, entonces, debe servir para la elaboración de un relato genealógico que pueda ser impuesto a toda la nación, pero en el siglo XIX hay dificultades muy serias para su elaboración debido a que el Perú independiente hereda una diversidad de discursos históricos que contradicen una versión nacionalista que cante las glorias de una cultura occidental y cristiana con sede en la costa.

La República se instala con profundas limitaciones pues los cambios que se producen en los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales son mediocres y hasta inexistentes. La igualdad y la equidad no son precisamente dos principios que señalan la dirección de los cambios luego de un largo período colonial que no todos los sectores dominantes están seguros de haber hecho bien en derribar. En particular, interesa subrayar que el nuevo régimen obligaba a una apertura en materia de derechos de las poblaciones marginadas y esta actitud inclusiva distaba de ser asumida por quienes veían afectados sus privilegios en condiciones de inestabilidad política, económica y social de las primeras décadas republicanas.

Los sectores dominantes, entonces, actúan con mucho temor en cuanto a la creación de las bases de una historiografía nacionalista que justifique históricamente su triunfo y que legitime el régimen por ellos creado hacia mediados del siglo XIX. Este artículo<sup>2</sup> incide en las condiciones en que se desenvuelve la historiografía peruana en tiempos del predominio político, económico, social y cultural de una oligarquía que, basada en las exportaciones de guano y salitre, ve la modernidad en su inclusión en el mundo occidental y la historia del Perú como un devenir que apunta hacia ese tiempo como el resultado lógico de su historia milenaria.

El artículo busca mostrar cómo la oligarquía necesitaba contar con una historia propia, que se sobrepusiese a las versiones anteriores, que remarcaban la procedencia incaica o colonial del país en las versiones sustentadas en el siglo XVII por el Inca Garcilaso de la Vega y en el XVIII por Pedro Peralta Barnuevo, respectivamente, pero que en este proceso el archivo histórico y el museo no ostentaban el carácter prioritario que en países europeos tuvieron desde el siglo XVIII y a los que países vecinos prestaban atención especial.

---

<sup>2</sup> Una primera versión de este artículo apareció en la revista estudiantil *Praxis en la Historia* (Mayo 2012, n° 7 pp. 61-86), del Centro de Estudios Históricos-Filosóficos (UNMSM).

El retraso que en nuestro medio se aprecia en la formación de una historiografía nacionalista y el contenido controversial de esta historiografía se muestran a través de una visión de la situación de la práctica historiográfica en el Perú entre la Colonia y la República. Para esto, se verán las condiciones de los «historiadores», la enseñanza de la historia, la situación de los archivos, bibliotecas y museos públicos y privados. En tiempos proto-nacionales como el período colonial no es dable esperar que la Historia se estableciese como disciplina independiente, pero ya en la República, se aprecia un retraso en el establecimiento de estudios, y la fundación de bibliotecas, archivos y museos públicos, así como la indiferencia con que autoridades y particulares miran estas instituciones y el fomento de la historia patria en general. En tiempos coloniales, la Historia era ejercida de manera eventual y en función de necesidades específicas, mientras que en la República esto no cambia mucho, aunque sí se note un incremento y una mayor sistematización en los estudios.

La historiografía colonial está ligada a reivindicaciones precisas y no a un proyecto nacional: unas historias responden a otras (Garcilaso a los «cronistas de Indias», Peralta a Garcilaso), la historia es empleada para apoyar proyectos de evangelización por parte de las órdenes religiosas («crónicas conventuales»), la historia sirve para sustentar reivindicaciones étnicas y políticas (el llamado «nacionalismo criollo» desde el siglo XVII hasta Viscardo Guzmán), en fin, la historia sirve para sustentar regionalismos (Cusco, Arequipa y Lima). Es recién en la segunda mitad del siglo XVIII, con la Ilustración, que la Historia es tenida como un conocimiento útil y que señala los niveles de progreso que el país alcanzara a través del tiempo (*Diario de Lima y Mercurio Peruano*). En este sentido, la historiografía se acerca a una función que ha de cumplir luego, cuando las tareas de construcción de una nación en un Estado nacional hagan del conocimiento histórico un instrumento central cohesionador de lo multicultural.

La historiografía colonial adopta los postulados de los estudios renacentistas. Si bien ya en el siglo XVI los historiadores usan correctamente para el tiempo las fuentes históricas, la investigación tarda mucho en abandonar el apego a autoridades en la sustentación del conocimiento.

La historia enseñada en los colegios y la universidad era una historia religiosa, acorde con el carácter evangelizador de esas instituciones educativas coloniales. La *historia civil* se va forjando solo de manera paulatina desde la primera mitad del siglo XVIII (Peralta), pero nunca llega a los claustros universitarios. En general, la historiografía peruana de antes de la Guerra con Chile se desenvuelve fuera de la universidad. Si en tiempos coloniales los «historiadores» eran personas que combinaban esta actividad con sus ocupaciones principales (historiador-funcionario activo),<sup>3</sup> en la República son funcionarios estatales jubilados los que ahora fungen de historiadores.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> En la introducción al tomo VII del *Mercurio Peruano*, se explican algunas condiciones en las que trabajaban los mercuristas. Todavía no revelan sus verdaderos nombres pero adelantan que son jóvenes, algunos empleados al servicio estatal, otros sacerdotes, abogados y médicos. Lamentan la inexistencia de una biblioteca pública (tal como lo había exigido Llano Zapata un tiempo atrás), pues «muchos manuscritos existen en los archivos privados

Con el advenimiento de la República, la deficiente creación de un Estado moderno postergó la formación de profesionales en Historia hasta avanzado el siglo XX. Los programas educativos en Historia patria para los planteles públicos y privados del país sufrieron la misma suerte que los museos, bibliotecas y archivos que tuvieron una aparición tardía y un funcionamiento muy inadecuado a lo largo del siglo XIX. Todo esto habla del lugar secundario que la Historia como disciplina tenía en la mente de los sectores dominantes y de quienes regían las instituciones estatales.

A diferencia de otros países, el Perú se sentía seguro de su historia, no necesitaba «inventarse» una trayectoria de glorias con base en medias verdades, como ocurría con otros países, que buscaban legitimar su situación a través de la creación de genealogías que diesen fundamento a sus nuevas naciones. No obstante, el Perú carecía de una sola historia, una historia que diese cuenta de una trayectoria progresiva de la nación guiada por sus sectores dominantes, que justificase la hegemonía de Lima con respecto al resto del país y que diese legitimidad a un orden interno de exclusión social y étnico-cultural en un régimen formalmente republicano e igualitario. En todo esto, la Historia ha de cumplir un papel central, pero habrá que esperar a la consolidación de esos sectores sociales dominantes para dar los pasos firmes en este sentido. El archivo, la biblioteca, el museo y la instrucción en Historia, sin embargo, nunca serán tenidos como importantes.

En tiempos coloniales los linderos del país no estaban en cuestionamiento, ya que era potestad del monarca modificarlos a su albedrío puesto que, gracias al hecho de la conquista, el Perú formaba parte de un conglomerado político más amplio encabezado por la Corona española. La Historia, en consecuencia, no es usada para justificar los límites internos de los dominios españoles en América, como sí será necesaria cuando esas fronteras devengan en perímetros de países independientes con pretensiones de convertirse en naciones autónomas. Hubo en cambio necesidad de legitimar el régimen político de dominación colonial español hacia fuera (ante las potencias extranjeras), y la Historia se usó para conseguir argumentos. En esta línea se encuentra la historiografía oficial de Indias que se inicia en el siglo XVI. Más bien, en el ámbito local, el sistema social y étnico-cultural de la Colonia se entendía legítimo por el ordenamiento «naturalizado» aristotélico-tomista del cuerpo de nación.

Sin embargo, la situación de los criollos, mestizos e indios sí fue objeto de cuestionamiento en diversas coyunturas y, por lo tanto, su estatuto entra en la discusión histórica que

---

de algunos particulares; pero éstos, sea por codicia, por envidia, o por pereza, nos han comunicado poco, o nada» (*Mercurio Peruano* t. VII pp. 10-11). En la introducción al tomo VIII, se añade: «Obligados los literatos en estos países a trabajar el triple que el simple jornalero para poder alimentarse, no les queda el suficiente reposo para las profundas contemplaciones que pide la sabiduría» (t. VIII p. 1).

<sup>4</sup> Jorge Basadre (1961-1963) notó esto para tiempos republicanos para América Latina, donde hubo en el siglo XIX una historiografía de profesores, literatos y, en especial en el Perú, de funcionarios retirados, en alusión sobre todo a Manuel de Odrizola, Manuel de Mendiburu y a Mariano Felipe Paz Soldán (t. V p. 2138). En los textos del período estudiado, el término «historiador» se aplica a autores de crónicas o estudios especiales de Historia (entre ellos, a Cieza, Zárate, Calancha, Garcilaso, Mendiburu, Paz Soldán, Lorente). Sin embargo, los mercuristas lo aplican también a Antonio de Ulloa por la relación de su viaje (1748), lo que podría interpretarse como sinónimo de «sabio» y, al contrario, Hipólito Unanue niega el título de historiador a Peralta, al llamarlo «poeta» luego de enumerar a quienes él sí consideraba historiadores. Ver *Mercurio Peruano* (n. 43 t. II p. 72 nota).

permite justificar su inclusión o, en su defecto, su exclusión del discurso hegemónico de la «nación» peruana colonial.

Con la Independencia, en cambio, surgió la necesidad de legitimar el nuevo régimen republicano, el nuevo sistema social y la inclusión o la exclusión de sectores sociales y étnico-culturales. También hubo necesidad de justificar a través del discurso histórico los linderos estatales del nuevo país que las armas y la diplomacia establecían.

Sin embargo, la política oficial y particular en torno a la Historia patria se caracterizó más bien por la lenidad y la desidia. Esta actitud puede explicarse por la seguridad que se tenía en el pasado peruano y, por ende, no se entendía la necesidad y la urgencia de seguir conociéndolo y difundiéndolo. Sin embargo, una vez consolidado el régimen republicano y social, el Perú requiere afirmar su nacionalidad y sustentar su régimen político y social, así como su orientación cultural en el mundo occidental moderno. Esto hace que hacia mediados del siglo XIX diversas personas se interesen por la recolección de información histórica, la escritura de la historia, la enseñanza de la historia, y la formación y el fomento de instituciones públicas dedicadas a la conservación y puesta en valor del legado material y documental del pasado. Con todo, las acciones aisladas del Estado para fomentar la elaboración de una historia nacional y preservar los materiales históricos no corresponden a una política oficial. Puede entenderse esta negligencia por el carácter conflictivo de la historiografía y por la ausencia de conciencia histórica entre los grupos política y socialmente dominantes.

El tema de los textos escolares es de especial importancia para la argumentación de este ensayo. En el Perú ocurre un hecho que no debió ser tan singular: la historia para colegios y escuelas se hace *antes* que la historia académica. No es que no haya habido realmente textos de historia, pero no eran textos orgánicos que pudiesen servir de base para versiones más sencillas y menos densas como los que se requieren en la enseñanza. En los hechos, la imagen histórica saldrá de los textos escolares y no de los textos académicos, tal como ocurre en el caso de los libros de Sebastián Lorente.

## I. BIBLIOTECA, ARCHIVOS Y MUSEOS

La Ilustración entiende la necesidad de contar con bibliotecas públicas para la difusión del saber pero en tiempos coloniales no existieron bibliotecas de acceso abierto al público. Con esto se entiende mejor que el ofrecimiento de Joseph Eusebio de Llano Zapata de donar unos 500 volúmenes para iniciar una biblioteca pública en Lima no tuviera eco.<sup>5</sup> Las numerosas bibliotecas y repositorios de documentos existentes

---

<sup>5</sup> En una carta al arzobispo de Charcas, Llano Zapata (2005) ofrece en 1758 ceder su biblioteca particular para fundar una biblioteca pública en la universidad de Lima, que «yo aunque no tengo el honor de haber saludado sus aulas ni oído a los maestros de ella, sino conocídale por sus muros y por su fama, contribuiré con 500 cuerpos de libros muy escogidos y curiosos que son los mismos que hoy tengo a mi uso y manejo y cito muchas veces en todo el tejido de mis Memorias» (pp. 594-598).

pertenecían a personas privadas y a conventos de las órdenes religiosas.<sup>6</sup> Lo más cercano a bibliotecas públicas eran las de las universidades y los colegios pero, en realidad, estaban destinadas a los miembros de los respectivos claustros. Pedro Peralta usó la biblioteca de la Universidad de San Marcos para sus estudios de historia española y eso prueba la riqueza de sus colecciones, que se incrementarían posteriormente con la incorporación a la Universidad de las bibliotecas de los colegios.

La riqueza historiográfica del Perú colonial se puede ver en el análisis que de ella hace el oidor Ambrosio Cerdán de Landa y Simón Pontero, presidente de la Sociedad de Amantes del País en 1794, en las páginas del *Mercurio Peruano*. Cerdán demuestra su notable erudición al mencionar y comentar la literatura histórica que sobre el Perú se tenía entonces y las colecciones de documentos oficiales y las condiciones de los archivos limeños, pero también se encarga de reunir en originales o copias certificadas una abundante documentación oficial que, a su entender, debía servir para elaborar una historia alternativa, imperial pero positiva del Perú. Entre la documentación oficial, Cerdán (1794) prioriza las relaciones de gobierno que dejaron los virreyes a sus sucesores, los cedularios y la legislación aún inédita (p. 242) y, entre esta última, remarca la conservación de los libros de actas y de provisiones del ayuntamiento capitalino y del gobierno virreinal a pesar de la pérdida de documentos por incendios y sismos (pp. 221-232, 233-237). Al igual que Cerdán, su colega y amigo Benito de la Mata Linares reúne una apreciable colección de documentos en Buenos Aires y el Perú que lleva a su regreso a España y que conforma el fondo que hoy lleva su nombre en la biblioteca de la Real Academia Española de la Historia en Madrid.

Una de las primeras medidas del gobierno independiente dirigido por San Martín fue la creación de la Biblioteca Pública (agosto de 1821 y febrero de 1822) sobre la base de los libros de la Universidad de San Marcos, conventos y donaciones particulares.<sup>7</sup> Sin embargo, la biblioteca distó mucho de cumplir sus funciones por la escasez de colecciones y lo inadecuado de su local (el antiguo edificio de los jesuitas).<sup>8</sup> Desde la década de 1840 la dirige el liberal Francisco de Paula González Vigil hasta que, a su muerte, el coronel Manuel de Odrizola es nombrado en 1875 en el puesto. Gran conocedor de la bibliografía y la documentación, la labor de Odrizola al frente de la primera biblioteca del país es muy fecunda a pesar de la postración financiera en que la tenían todos los gobiernos. Odrizola se preocupó por organizar los materiales y brindar facilidades a los usuarios

<sup>6</sup> En el Cusco del XVIII, Diego de Esquivel y Navia (1980) menciona entre las bibliotecas importantes (aparte de la suya, que contaba con más de 4 500 volúmenes), la del sabio tacneño Ignacio de Castro, rector del Colegio de San Bernardo, con libros prohibidos de la Ilustración francesa, la del doctor Diego Barrio de Mendoza y la de su cuñado José Agustín Pardo de Figueroa.

<sup>7</sup> El decreto de creación de la biblioteca decía que «la ilustración era más poderosa que los ejércitos para sostener la independencia» (Paz Soldán 1868-1874 t. I pp. 238-239 y 334). Véase también Basadre (1961-1963 t. I p. 195; t. II pp. 669-670).

<sup>8</sup> En 1843, el ministro de instrucción Benito Laso reclamaba del gobierno mayor atención para las instituciones culturales y educativas, resaltando a la Universidad de San Marcos, «honor de nuestro continente y gloria del Perú», y también a la Biblioteca, al Museo y a las Aulas de Dibujo y de Pintura, que conformaban entonces el llamado Instituto Nacional. El discurso de Benito Laso en Bartolomé Herrera (1929-1930 [1934] t. I pp. 35-41).

para su consulta. En esta tarea, Odriozola cuenta con el apoyo de dos jóvenes futuros historiadores, José Toribio Polo y Manuel Gonzales de la Rosa.<sup>9</sup>

Proyectado desde 1822, en 1826 se crea el Museo de Historia Natural, Antigüedades, Historia y Curiosidades Artísticas para fomentar las ciencias exactas y el conocimiento del pasado del país. El reconocido científico Mariano Rivero y Ustáriz es designado director de esta institución pionera en el país, la que debía tener colecciones de minerales, plantas, animales y monumentos antiguos. El museo debía nivelar al Perú con las «naciones civilizadas» en materia de ilustración; sin embargo, no tuvo el desarrollo que se esperaba. Ya en 1829 el gobierno se vio obligado a ordenar a los prefectos de toda la República a «excitar» a los ciudadanos a donar especies naturales y «tejidos y preciosidades, extraídas de las huacas».<sup>10</sup>

El hecho de no contar con un local propio y apropiado, dice mucho de la importancia que autoridades y particulares concedían al único museo público de la República. Desde 1840 el museo se traslada a uno de los ambientes de la Biblioteca Nacional, que desde ya no era muy amplia. Manuel Atanasio Fuentes señala que «en un país tan rico como el Perú en preciosos productos naturales de toda especie, no puede menos que extrañarse la pobreza de ese establecimiento que no puede dar sino muy mezquina idea de la protección que el gobierno le dispensa». Especifica Fuentes (1985) que el museo tenía entonces «5,330 objetos de mineralogía, zoología, antigüedades peruanas y extranjeras, curiosidades y objetos de arte, pero son muy pocas las que tengan un verdadero mérito. Los objetos científicos están en completa confusión y desorden y colocados sin las clasificaciones necesarias» (pp. 15 y 54).<sup>11</sup>

De otro lado, sabido es que el Perú ha tenido *mala suerte* con su documentación histórica y sus archivos. Como sede de uno de los virreinos más importantes y antiguos, el Perú debería contar con una amplísima documentación para su historia y la de todos los territorios que en algún momento estuvieron bajo su jurisdicción política, administrativa, judicial, militar y eclesiástica, aparte de la documentación generada por los numerosos corregimientos y cabildos, prefecturas y municipios, obispados y parroquias, y otras instituciones tanto públicas como privadas.

<sup>9</sup> El presbítero Manuel Toribio Gonzales de la Rosa era considerado un anticuario y un erudito. Él mismo cuenta que estuvo ocho años en Europa visitando bibliotecas y archivos, descubriendo documentos y textos inéditos que dio a conocer en ediciones especiales y revistas. Sus tres últimos años, antes de regresar al país, los pasó en la Biblioteca de Londres, y por eso consideraba tener pericia en el ordenamiento y manejo de bibliotecas. Alguna desavenencia debió surgir entre Gonzales de la Rosa y Polo acerca del volumen de trabajo que correspondía a cada uno de ellos y, tal vez, también por el sistema a emplearse en la catalogación de los materiales bibliográficos de la Biblioteca Nacional. Véase un informe de Gonzales de la Rosa en la *Revista Peruana* (1879-1880, t. IV pp. 128-134) y, para mayores detalles de su vida y obra, Pascal Riviale (1997).

<sup>10</sup> En los considerandos del decreto respectivo, se dice que «la política estafalaria, que regía la conducta de nuestros estúpidos opresores, privándonos de establecimientos científicos, contribuyó sobre manera a que desconociésemos el mérito de las preciosidades que se han extraído para enriquecer los museos extranjeros» (Odriozola 1863-1877b t. IX pp. 240-241).

<sup>11</sup> En 1862 la *Revista de Lima* da cuenta de la inauguración del museo particular del doctor José Dávila Condemarin, «preciosa colección de antigüedades y otros objetos de arte», que incluye objetos de ciencias naturales, pintura y numismática (t. VI p. 159). La historia de los archivos del virreinato está por escribirse, pero mientras tanto se puede revisar los aportes de Aída Mendoza (1995) y César Gutiérrez Muñoz (1996-1998).



Ya desde tiempos coloniales los archivos fueron organizados, como era de esperarse, en función de las necesidades administrativas y políticas e, inclusive, los archivos municipales y eclesiásticos fueron utilizados por investigadores para sus estudios de historia (por ejemplo, Bernabé Cobo para su historia limeña y Diego de Esquivel y Navia para su historia cusqueña).<sup>12</sup>

Aparte de la pérdida «natural» de documentación por no llegar a los archivos para su conservación, muchas causas explican la relativa pobreza documental y bibliográfica de archivos y bibliotecas peruanas. Además de terremotos y maremotos, varios incendios desde el siglo XVII han destruido nuestra valiosa documentación histórica. Un siniestro ocurrió en ese siglo en el cabildo de Lima; otro se registró en 1822 en el enorme archivo de la secretaría del virreinato y la audiencia de Lima y, según la tradición, luego del siniestro se produjo el saqueo de lo salvado. Pero, lo más importante es que ha faltado una política de conservación y puesta en valor del acervo documental del país. En definitiva, el régimen colonial tuvo mucha más claridad que el republicano en torno a la importancia de contar con archivos históricos.

La República se inicia creando los archivos del Congreso y del Ministerio de Hacienda (1825). Se trata, sin embargo, de archivos de gestión y no históricos. Los documentos históricos virreinales fueron enviados al convento de la orden agustina.

El Archivo Nacional es creado recién en 1859 a iniciativa de Manuel de Mendiburu, quien, junto a José Dávila Condemarin y José Antonio de Lavalle, elaboró un informe sobre la situación de la documentación histórica del país. Pese a la urgencia del caso, la ley de creación del archivo se da casi dos años luego, el 10 de mayo de 1861. Debía conservar los «documentos históricos y oficiales de la nación y copiar los datos estadísticos de más importancia», y estaba compuesto por los archivos virreinales de Lima y de las antiguas intendencias. En cuanto a los documentos republicanos, estos debían ser remitidos a Lima por los prefectos de los departamentos. El personal del archivo se reducía a un director, un archivero y cuatro amanuenses.

Su primer director fue Santiago Távara y su primer archivero Natalio Sánchez, pero no tenía un local propio y, en realidad, en 1864 los documentos se encontraban todavía almacenados en el convento de San Agustín y el Ministerio de Hacienda. En junio de 1870 se ordena nuevamente su apertura, pero es solo en 1872 que se nombra a Manuel María Bravo como su director y se dispone que funcione en los altos de la Biblioteca. En 1875 el archivo tenía 1336 legajos.<sup>13</sup> El conflicto con España de 1864-1866 había llamado

---

<sup>12</sup> La historia de los archivos del virreinato está por escribirse, pero mientras tanto se puede revisar los aportes de Aída Mendoza (1995) y César Gutiérrez Muñoz (1996-1998).

<sup>13</sup> Sobre las condiciones del Archivo Nacional en el siglo XIX, véanse Rubén Vargas Ugarte (1951 pp. 63-64), Gutiérrez Arbulú (1996 pp. 60-65), Benavente Zavala (2003 pp. 44-45) y Lohmann Villena (2003 pp. 97-99). En cartas de Manuel de Mendiburu se encuentran noticias de la situación del archivo hacia la década de 1870. Mariano Felipe Paz Soldán ofrece a Mendiburu interponer sus oficios para lograr del gobierno el apoyo para refaccionar el local del archivo y alaba al jefe Manuel María Bravo y al empleado Torres por su abnegación en el trabajo (Instituto Riva Agüero. Archivo Histórico (en adelante AHIRA). Colección Mendiburu. Epistolario. MEN 693. Paz Soldán, Mariano Felipe).

la atención acerca de la necesidad de contar con un archivo histórico pero, tal como se ve, ni en esas condiciones se actuó con celeridad. Nuevos «golpes» diplomáticos serán necesarios para que a fines del siglo XIX y principios del XX el Estado se preocupe por el archivo principal del país, pero eso ya escapa al marco cronológico de este ensayo.

El historiador chileno Vicuña Mackenna da cuenta de las bibliotecas y colecciones documentales en manos privadas en Lima hacia 1860. Él pudo acceder al material bibliográfico y documental de la Municipalidad de Lima (a cargo entonces de Manuel Atanasio Fuentes), al archivo del Congreso Nacional (a cargo de José Domingo Acevedo) y a la Biblioteca Nacional. Agradece las facilidades que le brindaron numerosos personajes residentes en Lima para usar sus colecciones privadas y, entre otros, menciona las colecciones del general Manuel de Mendiburu, del contralmirante Carrasco, «cuyos estantes encierran preciosidades de tipografía peruana de un mérito sobresaliente», la biblioteca de José María Suárez de Valdés, la de Manuel Ferreyros, la de Francisco Javier Mariátegui, «dedicado desde muy joven a la empresa de reunir trabajos nacionales», la del general Miller, «cuya colección de manuscritos es un archivo militar de primer orden para estudiar las campañas en que él ha servido», la del «modesto, laborioso e inteligente señor Calderón, primer oficial de la biblioteca y autor de un interesantísimo trabajo inédito que comprende cerca de trescientos escritores peruanos», y la del coronel Manuel de Odriozola, «cuya espléndida colección existente en Jauja debe ser transportada a Lima en breve». No pudo, en cambio, consultar los fondos de dos bibliotecas privadas: la del doctor Eugenio Eyzaguirre y la de Mariano Felipe Paz Soldán, la mayor biblioteca y archivo histórico de ese tiempo. También menciona que tuvo acceso a la colección de manuscritos reunida por un filósofo irlandés llamado Juan Thomas y apodado el *Obispo Inglés*, residente en Lima desde 1824 hasta su muerte en 1843, quien trabajó en el estudio de la historia peruana pero «sin propósito y con humor caprichoso y extravagante».<sup>14</sup>

## II. EL ESTUDIO Y LA ENSEÑANZA DE LA HISTORIA

Ya se ha señalado que los historiadores de este tiempo son todos «aficionados», autodidactas. Recién al siglo XX le tocará iniciar la formación profesional de historiadores pero la enseñanza de la historia en el XIX es un paso muy importante en esta dirección. Si bien en el Perú del XIX no puede hablarse todavía de historiadores en el sentido moderno, hacia mediados de esa centuria entre los hombres de letras destacan personas interesadas de manera especial en temas históricos. En otra parte de este estudio se ha citado a Basadre para señalar que los historiadores del siglo XIX eran funcionarios

<sup>14</sup> Benjamín Vicuña Mackenna (1860 pp. 31-38 y 45). Al comentar el rescate de un documento en 1840 por un coleccionista peruano, Vicuña Mackenna (1860) señala que «decididamente el Perú, el país más rico en plata, guano y archivos, no ha sido feliz en la conservación de estos últimos. La Biblioteca posee sólo unos pocos manuscritos de escaso mérito, allegados por el señor Pacheco; en los conventos nada hemos encontrado; el de la Inquisición fue saqueado; el del Gobierno pereció en las llamas de 1822, y de lo poco que se salvara, dícese que en los trastornos de 1842 [...] un archivero se hacía pago, estando los sueldos suspendidos, enviando a su mujer y a un negro que sacasen a las oraciones en unas canastas todo lo que vendido al peso debía rendir para llenar ésta de recaudo a la mañana siguiente, para el sustento de la casa» (pp. 199-240 nota).

jubilados. Se debe, sin embargo, hacer algunas atinencias. No todos eran jubilados, como lo confirman los casos de Córdova Urrutia y Polo, pero más importante es el hecho de haber varios militares entre quienes pueden ser llamados historiadores en ese siglo.

En efecto, numerosos excombatientes de las guerras por la Independencia tratan de plasmar por escrito su propia versión de la historia peruana de la que ellos se sienten protagonistas. El caso de Basilio Cortegana muestra que militares peruanos quedan insatisfechos con los resultados de los esfuerzos patrióticos suyos y de sus compañeros. Como testigos y protagonistas de hechos que saben que son gloriosos y parte central de la historia contemporánea, diversos hombres de uniforme reúnen información, escriben y publican estando todavía en actividad. Es muy probable que haya habido más textos que los conocidos hasta ahora, pues todo hace pensar en la existencia de una tendencia a recurrir a la historia para vindicar la participación peruana en la gesta. Uno de los autores que debe ser mencionado también es el capitán de caballería José Hipólito Herrera, quien da a conocer una colección de documentos y cantos sobre la guerra (1862).

Tal como había pasado en tiempos coloniales, en la República también se crean tertulias y círculos literarios que a veces llevan el pomposo nombre de *academias*, tales como la Academia Peruana de Ciencias y Bellas Artes, la Sociedad Amigos de las Letras, la fugaz Academia Nacional de la República del Perú y el Club Literario de Lima de las décadas de 1860 y 1870 en Lima. Además del interés por las artes y la literatura, sus miembros desarrollan discusiones en torno a la Historia (Pacheco Vélez 1963 t. II pp. 525-580; Holguín 2005 pp. 46-47).

Como director de la Biblioteca Nacional, desde 1875, el coronel Manuel de Odriozola es animador de una de las tertulias históricas más importantes de su tiempo. En la biblioteca se reunía a diario por las tardes un selecto grupo de hombres de letras identificados con la historia, entre quienes destacaban Sebastián Lorente, Ricardo Palma, Manuel Gonzales de la Rosa, Enrique Torres Saldamando, Pablo Patrón, José Toribio Polo, José A. de la Puente y —aunque solo en ocasiones— también Manuel de Mendiburu, Mariano Felipe Paz Soldán, José Antonio de Lavalle, José Sebastián Barranca y Eugenio Larraburre y Unanue. Odriozola sugiere en la tertulia fundar una Sociedad de Historia del Perú, pero —informa después José Toribio Polo— la iniciativa se frustra por «pequeñas miserias de algunos de los invitados».<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Siguiendo la información de Polo, Tauro (1960 p. 33) y Dager (2000 p. 34) señalan que la Sociedad se intenta crear en 1878. Sin embargo, el periódico *El Siglo de la Sociedad Amantes del Saber*, informaba en enero de 1877 que, en realidad, la iniciativa sí había dado como resultado la fundación el año anterior de la Sociedad de Amantes de la Historia del Perú, además de la Sociedad Geográfica del Perú, añadiendo que la sociedad histórica, fundada por Odriozola, está «llamada a colocar a la nación en el puesto que le pertenece como país ilustrado» y le exigía estudiar la historia no en «las relaciones apasionadas de envejecidos archivos», sino en «los restos de una civilización que ni ha muerto y que sólo ha pasado de una generación a otra con las modificaciones consecuentes a una invasión nada ilustrada». Se oponen así a la herencia española y reclaman una historia «filosófica», razonada y que abarque el «estudio de las fuentes que se ofrecen en los pueblos apartados de Lima» (*El Siglo*, del 27 de enero de 1877 pp. 41-42). Varios historiadores del momento colaboraron en *El Siglo* (José

Un punto especialmente importante en la transformación de la Historia en disciplina académica y en la formación de una conciencia histórica de la nacionalidad peruana es la inclusión de cursos de historia en los planes de estudio de colegios y universidades. No obstante, como lo señalara Porras (1954), poca importancia se dio a la historia nacional en las primeras décadas republicanas (p. 473). Es más, la incorporación de contenidos históricos en los planes de estudio estuvo ligada a las circunstancias de lucha ideológica entre liberales y conservadores; así, Bartolomé Herrera<sup>16</sup> y Sebastián Lorente se «disputan» el honor de haber implantado los cursos en el convictorio de San Carlos y el colegio de Guadalupe, respectivamente. Jorge Basadre (1961-1963) hace notar que es recién con Sebastián Lorente que se inicia en el Perú la historiografía universitaria y Franklin Pease (1993) refiere que Lorente es el único «historiador» ligado a la cátedra universitaria (t. III p. 103). Hay que agregar a Carlos Lissón en esta cortísima lista.

De esta manera, pese a intentos anteriores,<sup>17</sup> lo cierto es que el establecimiento de cursos y cátedras de historia corresponde a la década de 1840 en colegios y a la de 1860 en la universidad. En el nivel escolar, el curso «Historia de América y especialmente del Perú» dictado en el colegio Guadalupe en 1853 por Carlos Lissón marca el inicio de la enseñanza de la historia patria en el Perú. Sin embargo, tuvo que mediar el conflicto con España (1864-1866) para que las autoridades y los particulares tomaran conciencia de la importancia de la enseñanza y el estudio de la historia nacional en todos los niveles educativos.<sup>18</sup>

---

Toribio Polo, Odriozola, Mendiburu), que da a conocer documentos y textos históricos y, al parecer, está detrás de las sociedades científicas creadas en esos años, cuya lista incluía también la Escuela de Ciencias e Ingenieros; y en 1878, al comentar el libro acerca de los incas de Charles Wiener, uno de sus miembros —David Pretzner— proponía crear una sociedad arqueológica con filiales «en el Cuzco, Arequipa, Trujillo, Cajamarca y Piura y otras ciudades notables de la costa y del interior». El Saber (Nº 42 del 1 de abril de 1878 pp. 62-63).

<sup>16</sup> Herrera establece en 1843 los cursos de filosofía, literatura (española y latina) e historia, pero durante su rectorado no llega a dictarse este último curso y, en la práctica, no hubo una cátedra especial de historia en el convictorio de Herrera. Jorge Guillermo Leguía atribuye esto a la intención de Herrera de eliminar el estudio de la historia para cegar toda fuente posible de liberalismo, pero Cubas Ramaciotti (1998) da como posible causa la ausencia de una persona idónea para asumir su dictado (pp. 120, 136).

<sup>17</sup> En efecto, el primer intento republicano data de 1829, cuando la Municipalidad de Lima auspicia un proyecto educativo que incluye la enseñanza de la Historia. Es probable que el proyecto haya sido rechazado por lo ultramontano de su orientación (Odriozola 1863-1877b t. IX pp. 243-269). Los esfuerzos particulares tanto en San Carlos como en Guadalupe y los reglamentos de instrucción pública (1855) muestran que la historia patria tardó mucho en establecerse como materia independiente (Rubio Fataccioli 1990 pp. 116, 169). La historia de la educación en Historia en ese tiempo está expuesta en diversos estudios de especialistas en pedagogía y, en particular, en Alberto Enrique Pastor (1955).

<sup>18</sup> El gobierno de Mariano Ignacio Prado mandó en 26 de mayo de 1866 enseñar historia del Perú. El resultado en el colegio Guadalupe fue el dictado del curso «Programa de historia del Perú», que se limitaba a la historia «antigua» (Incas) y «media» (Conquista española), en un enfoque que, juzgado a partir del sílabo, era garcilasiano y acusaba un claro referente eurocentrista. Ya en 1871, el programa de historia patria en el mismo colegio tiene la influencia del texto de Lorente (1866) al incluir lo preincaico como los inicios de la civilización peruana y, en general, el contenido y la orientación del curso son netamente lorentianos. Mantiene el término «Historia media del Perú» dado a la Conquista. Posteriormente, Lorente rechazará esta periodificación por ser europeizante y no corresponder a la experiencia peruana. Importante es destacar que todos los gobernantes aparecen de manera positiva (curacas, incas, conquistadores, virreyes, presidentes, caudillos) y, por lo tanto, se hacen «héroes» y, de otro lado, los períodos anteriores (prehispánico e hispánico) son parte integrante de la trayectoria peruana (inclusive, la cultura en el Virreinato es llamada «nacional»). La historia que se enseñaba es política, pero incide en el progreso de la civilización peruana como parte del mundo occidental. Véase Alberto Enrique Pastor (1955 pp. 10-13).

Es en mucho gracias a Sebastián Lorente que se tiene una reforma en el régimen de enseñanza de la historia en el Perú del XIX. Consejero en materia educativa de los gobiernos de Ramón Castilla, José Balta, Manuel Pardo y Mariano Ignacio Prado, Lorente es el principal redactor del Reglamento de Instrucción Pública de 1876, que uniformara la enseñanza en planteles educativos del Estado. El reglamento introduce cursos de Historia en todos los niveles educativos.<sup>19</sup>

Es pertinente también apuntar que la Historia fue motivo de discusión en la instrucción técnica popular iniciada en Lima hacia la segunda mitad del siglo XIX. En 1857 unos «notables» de Lima crean la Sociedad Filotécnica para fomentar el desarrollo de la industria y una de sus principales actividades era la difusión de conocimientos útiles entre los sectores menesterosos. Lo importante es que, entre otras materias, la escuela dominical de la Sociedad se propuso instruir gratuitamente a los obreros en Historia antigua, Historia de la edad media, Historia moderna (incluyendo la del Perú hasta la Independencia), Geografía, Literatura y Derecho. Los estatutos especificaban que las clases debían excluir «toda alusión al estado político del país». El profesor de Historia antigua era Antonio Flores.<sup>20</sup>

Un nuevo intento de instrucción popular es el realizado en la década de 1870 por la Sociedad Amantes del Saber, institución creada en 1870 por liberales limeños con la colaboración de algunos intelectuales. El plan de estudios de su escuela dominical de artesanos privilegiaba las disciplinas técnicas pero sin descuidar las «ciencias morales», incluida la Historia que, a partir de 1878 dejaba de ser un curso para convertirse en parte de las «conferencias populares» que intelectuales impartían a los artesanos y obreros. El cambio obedecía a la necesidad de hacer más «amenas» las lecciones de historia y otras disciplinas y, para lograrlo, proyectaban dar una serie de conferencias para abarcar «la Historia del Perú desde 1532 hasta el establecimiento de la República, y mediante ellas los artesanos sabrán los principales hechos o acontecimientos, verificados en nuestra patria».<sup>21</sup>

Un tema vinculado con la formación en Historia es el de los textos escolares. Pese a ser restringido el «mercado» escolar en el siglo XIX y estar circunscrito básicamente a la ciudad de Lima, es importante señalar que el texto escolar es un fenómeno novedoso e innovador en la enseñanza y difusión de la historia y, sobre todo, que en el siglo XIX los textos escolares obligaron a pensar la historia en su conjunto antes que la Historia «académica».

<sup>19</sup> Luego de recorrer parte del país inspeccionando colegios, Sebastián Lorente es nombrado inspector y director de instrucción pública y, como tal, es enviado a Europa por el gobierno para estudiar los sistemas educativos de varios países del viejo mundo. A su retorno al Perú, en 1868 Lorente es elegido decano de Letras de San Marcos y, luego de una nueva visita a colegios europeos, se reincorpora a la Universidad. Como decano de Letras entre 1872 y 1884, Lorente se preocupa por establecer cursos de Historia y, muy en particular, el curso de la historia de la civilización peruana, que él veía como un recuento integral de la historia del Perú con miras a establecer los niveles de «civilización» que el Perú fue alcanzando a través del tiempo (Alberto Enrique Pastor 1955 p. 15; Rubio Fataccioli 1990 pp. 27, 72, 162, 183, 208-217, 238).

<sup>20</sup> *El Comercio* (viernes 1 de mayo de 1857 p. 2). En 1864 se crea la sociedad Los Hijos del Pueblo, destinada a instruir a los sectores populares con lecciones dominicales, pero, al parecer, la Historia no era parte del currículo (Dager 2000b pp. 28-29). Sobre la educación popular en la Lima del ochocientos, ver García-Bryce (2008 pp. 145-153).

<sup>21</sup> *El Siglo* (n. 47 de setiembre de 1878 pp. 130-132).

Los primeros textos escolares fueron obra del liberal chileno Manuel Bilbao (1848), quien, con buen tino, aplica la experiencia foránea en nuestro medio haciendo una historia del Perú desde el imperio de los Incas hasta 1845, que fue actualizando con el tiempo. El manual de Bilbao es una síntesis desde lo preincaico hasta la República con una visión nacionalista que usa a Garcilaso al hablar de los Incas. Reivindica —como chileno— a Almagro frente a los Pizarro en una interpretación liberal totalmente contraria a la Conquista y a la labor de España durante el gobierno de los Habsburgo, pero matiza su crítica al hablar del régimen ilustrado y liberal de los Borbones. La rebelión de Túpac Amaru es tenida como la primera revolución de la Independencia, aunque la censura por su carácter de guerra de razas en contra de los criollos y españoles. Contrariamente a la tendencia que se iba perfilando entre las elites limeñas, Bilbao prefiere la acción de Bolívar a la de San Martín durante la Independencia (Porrás 1954 pp. 482-483; Basadre 1961-1963 t. V p. 2096).

El texto de Bilbao (1848 y 1856) obtuvo aprobación oficial, al menos desde su edición de 1856, pero no es una historia que haya satisfecho a las elites limeñas dada su orientación inclusivista y, sobre todo, reivindicativa de las luchas sociales y separatistas en un tiempo en que se inicia la revaloración positiva del período colonial como parte fundamental de la historia nacional peruana. Al parecer, a Bilbao se le da esta tarea por la influencia de los liberales luego del triunfo de la rebelión liberal encabezada por Ramón Castilla en contra de Echenique en 1855. Mayor aceptación y difusión tuvieron los manuales de historia del Perú y América que desde 1866 edita Agustín de la Rosa Toro y los textos que para colegios específicos se redactan en ese entonces.<sup>22</sup>

Los manuales de Sebastián Lorente destacan entre la producción de textos escolares. Lorente redacta y publica manuales escolares en disciplinas tan diversas como economía e higiene, moral y urbanidad, filosofía, geografía, redacción y catecismo cristiano. La amplia serie de sus textos escolares de historia comprende los títulos: *Compendio de historia antigua de Oriente* (Lima, 1876), *Compendio de historia griega* (Lima, 1876), *Compendio de historia romana* (Lima, 1875), *Compendio de historia de la edad media* (Lima, 1874), *Compendio de historia de la edad moderna* (Lima, 1875) y *Compendio de historia contemporánea* (Lima, 1897 segunda edición). Sin embargo, a pesar de su fama, Lorente no escribe textos escolares de historia del Perú hasta las *Primeras lecciones de Historia del Perú* (Lima, 1872) destinadas a las escuelas municipales de Lima. Más bien, su *Historia del Perú compendiada para el uso de los colegios y de las personas ilustradas* (1866) está destinada más al nivel universitario y al público post-escolar interesado. Este es su manual mejor logrado y, en realidad, es el que presenta una propuesta novedosa para entender la historia del Perú en su conjunto.

---

<sup>22</sup> El ya mencionado coronel José Hipólito Herrera (1864) publica también un manual escolar de historia antigua del Perú. No obstante, la tendencia es elaborar manuales para colegios específicos, sean particulares o estatales. Ejemplos de este tipo de textos (aparte de algunos casos de los editados por Sebastián Lorente para el alumnado del colegio Guadalupe), son los de Enrique Benites —Curso de historia del Perú para el Colegio Peruano (Lima, 1873, 1874, 1892)— y José Granda —Compendio de historia del Perú según el método Saba (Lima, 1877)—. Para una visión general de la instrucción en historia en el Perú del siglo XIX, ver Rubio Fataccioli (1990) y Alberto Enrique Pastor (1955).

Sin revistas especializadas en Historia, los periódicos cumplen este papel. En las páginas de diarios se insertan trabajos de historia por entregas hasta que, algunos de ellos, llegan a las prensas para salir como volumen independiente. Estas entregas permiten que el «gran público» se entere y siga —y hasta intervenga en— discusiones historiográficas. Ya el *Diario de Lima* y el *Mercurio Peruano* habían establecido esta práctica en las postrimerías del siglo XVIII.

Las escasas revistas del siglo XIX se centran principalmente en la literatura pero incluyen material histórico. A mediados de siglo, la *Revista de Lima* (1859-1863 y 1873) es la más importante, mientras que la primera dedicada fundamentalmente a la historia es la *Revista Peruana* (1879-1880).

Es bueno concluir esta reflexión constatando que los cambios en la enseñanza de la historia patria —y, muy en particular, la labor educativa de Lorente y la historiografía peruana de entonces— empezaba a dar frutos. En 1874 se sustenta la primera tesis universitaria dedicada a la historia peruana. Máximo Vásquez se gradúa de licenciado con la tesis «Vicisitudes del Perú independiente». La segunda tesis es «La Religión del Perú bajo el gobierno de los Incas», sustentada en 1876 por Manuel Bernardino Pérez y que, de acuerdo con Tauro del Pino, se basa en las ideas de Garcilaso en su afán de homologar las creencias e instituciones de la religión incaica con las cristianas.

### III. MEMORIA E HISTORIA

La historia se «enseña» también a través de monumentos, emblemas, lemas y divisas. Es decir, el espacio urbano cumple una función pedagógica para fijar mensajes cívicos y nacionalistas en la memoria de la comunidad. El siglo XIX republicano aprende la importancia de mostrar sus valores a través de estos medios en tanto que entiende que la ruptura del orden monárquico requiere remplazar los valores que deben ser recordados por la población y para este fin se necesita de nuevos medios de comunicación y representación. Las nuevas élites sociales y políticas emprenden este cambio nada espontáneo como parte de su necesidad de consolidar su dominio mediante la transformación de los espacios públicos de las ciudades (ornato y secularización).

Antes del siglo XIX, el Perú no se caracteriza por colocar monumentos conmemorativos para perennizar la memoria de eventos o personajes históricos. El primero fue la piedra colocada en el siglo XVI en una calle de Lima para hacer recordar a todos el castigo sufrido por los encomenderos rebeldes. La piedra es conocida como el Mármol de Carvajal y le dio nombre a la calle. El segundo es la estatua ecuestre colocada en 1738 en el arco del Puente de Piedra de Lima en honor al rey Felipe V.

Con la Independencia, en cambio, se ve la necesidad de cambiar la simbología quitando los emblemas del rey y poniendo en su lugar los de la nueva patria. En mayo de 1822 se puso por disposición de San Martín la primera piedra de un monumento en el óvalo de

la alameda del camino al Callao (actual cuadra 18 de la avenida Colonial). La ubicación en la entrada a la ciudad no es casual. El monumento, que debió edificarse gracias a una suscripción pública, nunca se hizo, tal como lo constataba en 1868 Mariano Felipe Paz Soldán (1868), añadiendo que «cuando el patriotismo se arraigue, entonces se ejecutarán los deseos del Fundador de nuestra libertad» (p. 331). Más bien, siendo prefecto del departamento de Junín, el científico Mariano Eduardo de Rivero mandó erigir en 1846 un monumento a la Batalla de Junín en el escenario de la acción: una pirámide coronada con una *fama*.

El primer monumento republicano en Lima tuvo que esperar hasta 1859, cuando se inauguró la estatua ecuestre en homenaje a Simón Bolívar en la Plaza de la Constitución (frente al Congreso Nacional) en el aniversario de la batalla de Ayacucho. Posteriormente, se estableció el monumento a Cristóbal Colón, que incluía a una niña indígena, en el centro de la Alameda del Acho (que una década después fue trasladado a la plaza de Santa Ana, hoy Plaza Italia y actualmente está en el paseo que lleva su nombre). La india representa a América y no debió pasar inadvertida la actitud pasiva, inocente y femenina de la niña «descubierta». <sup>23</sup> Es de seguro significativo que en 1867 se haya levantado un busto en memoria de José Olaya, pero tal vez no sea casualidad que su ubicación haya sido, no una alameda o plaza de Lima, sino la plaza del pueblo suburbano de Chorrillos. Es cierto que Olaya fue chorrillano, pero su ubicación en Lima le hubiese dado un carácter *pamperuano* a la memoria de este pescador de origen indígena que, tal vez por eso, no llegaba a ser héroe del Perú, sino solamente «mártir».

El gran monumento de la ciudad en el siglo XIX fue, muy significativamente, el del Dos de Mayo. Se hace en el lugar que dejaba la antigua portada del Callao al tiempo de demolerse la muralla que desde la década de 1680 rodeaba la capital virreinal. Al día siguiente de la victoria sobre la escuadra española se decretó la construcción de un monumento conmemorativo que fue inaugurado con gran pompa en 1874 y sus dimensiones eran verdaderamente colosales para la ciudad de aquel entonces, pero correspondientes a la grandeza del evento que buscaba perennizar en la memoria de los peruanos y sus visitantes (su ubicación corresponde a la entrada a la ciudad desde el puerto del Callao). El nuevo hospital de Lima también fue bautizado como Dos de Mayo.

Las exposiciones son ocasiones especiales para mostrar la historia del país a sus ciudadanos y visitantes. Destaca la Exposición Nacional de 1872 en la que, a cincuenta años de vida independiente, el Perú se muestra como un país moderno con un pasado glorioso gracias a momias, restos líticos de culturas antiguas y el famoso reloj de Pedro Ruiz Gallo. <sup>24</sup>

<sup>23</sup> El gestor de ambos monumentos fue Bartolomé Herrera en 1853 (Basadre 1961-1963 t. III p. 1252). Sobre la aparición de monumentos en la Lima de mediados del siglo XIX, véase Natalia Majluf (1994).

<sup>24</sup> El historiador mexicano Tenorio Trillo ha destacado el papel de las exposiciones en la formación de un imaginario nacional en México y esto se aplica también al Perú. El reloj de Ruiz izaba el pabellón nacional y tocaba el Himno Nacional. Tenía doce cuadros en que se resaltaban hechos históricos: la fundación del imperio de los Incas por un Manco Cápac representado como el hijo del Sol; la grandeza del imperio incaico: Huayna Cápac y el templo del Sol; la llegada de los españoles y la expedición hasta Cajamarca; la prisión del Inca Atahualpa y las fuerzas de Pizarro acometiendo a los indios en la plaza de Cajamarca; el sitio del Cusco y la defensa de la



El protectorado de San Martín inició la tarea de eliminar las inscripciones realistas y los escudos de armas reales de los edificios. En setiembre de 1821 cambió el nombre de la fortaleza del Real Felipe por el de Castillo de la Independencia y los fuertes auxiliares Castillo del Sol y Castillo de Santa Rosa (Paz Soldán 1868, p. 184). Además, al igual de lo que se había hecho durante la Revolución Francesa, se intentó inaugurar una nueva era al denominar los años como «primero de la Independencia», «segundo...», pero fracasó el proyecto por ser impracticable y, sobre todo, por la incongruencia entre los hechos y la imagen que de ellos se buscaba proyectar con esta nueva nomenclatura.

Las ciudades recibieron mote que reconocían —o inventaban— su papel en la lucha. Lima se llamó «Heroica y esforzada Ciudad de los Libres»; Trujillo, «Benemérita y fidelísima a la patria» (noviembre de 1821); Huancayo, «Ciudad incontrastable» (enero de 1822); al pueblo de Magdalena se le dio el título de «Pueblo Libre» (abril de 1822); a Lambayeque, «Ciudad generosa y benemérita» (abril de 1822); a Huamachuco, «Muy ilustre y fiel ciudad» (junio y diciembre 1822) (Paz Soldán 1868, p. 330).

Un punto importante es el cambio de nomenclatura de los topónimos peruanos, tanto de departamentos como de ciudades y sus calles. La patria debía ser visible en el mapa del Perú y por eso, la antigua intendencia de Trujillo pasó a llamarse departamento de La Libertad (hasta 1827, la capital se llamó Ciudad Bolívar), la de Tarma se transformó en Junín y el departamento de Huamanga se denominó Ayacucho por el lugar de la batalla que selló la separación política en 1824, sin importar la etimología negativa del vocablo en quechua. Lo mismo sucedió con Áncash, el nuevo nombre del departamento de Huaylas, luego de la batalla de Yungay que diera por finalizada la Confederación Peruano-Boliviana en 1839. El pueblo de Reyes, en el valle del Mantaro, pasó también a llamarse Junín, en claro rechazo del sentido monarquista de su nombre anterior.

De la misma manera, en 1862 se reforma la nomenclatura de las calles de las ciudades del Perú. El gran cambio consistió en que, en vez de las calles (cuadras), se establecen los jirones o rectas de calles y para llamarlos se usan los nombres de departamentos y provincias del país. Así, Lima tiene un jirón de la Unión desde el que parten los jirones con nombres de departamentos paralelos al río mientras que los jirones con nombres de provincias parten del río. La intención es que la nueva nomenclatura de departamentos, ciudades y calles muestre la extensión del país.<sup>25</sup> Posteriormente, los héroes nacionales dan su nombre a jirones, avenidas, plazuelas y alamedas de las ciudades del país y con esto se cumple la misma función patriótica gracias a la histórica. De la misma manera y por el mismo tiempo, la moneda nacional toma el nombre de «sol», el símbolo que identificaba tanto a los Incas como a los criollos peruanos en tiempos de la Independencia.

---

fortaleza de Sacsahuamán; el sacrificio de Túpac Amaru en la plaza del Cusco; la captura de la *Esmeralda*; la jura de la Independencia en Lima; las batallas de Junín y Ayacucho; el combate en el Callao el 2 de mayo de 1866; y el progreso del país durante la administración del presidente José Balta. A lo largo de casi una década el reloj estuvo expuesto al público (Basadre 1961-1963 t. IV pp. 1823-1824 y 1868-1877).

<sup>25</sup> Günther Doering y Lohmann Villena (1992 pp. 203-205).

De otro lado, hacia mediados de siglo surge la Sociedad de Fundadores de la Independencia. Se proyecta en 1846 pero se instala recién en setiembre de 1848 como Sociedad Patriótica Fraternidad, Igualdad y Unión y sus miembros eran veteranos de las luchas separatistas. El canónigo Mariano José de Arce dio el discurso resaltando el papel jugado por los peruanos que, precisamente, la Sociedad buscaba representar. Si bien aparece como una institución de beneficencia y ayuda mutua de los veteranos de las luchas de tres décadas atrás, pronto la Sociedad acentúa uno de sus objetivos consistente en difundir las hazañas de cada uno de ellos después de su fallecimiento. Esta Sociedad, instalada oficialmente el 28 de setiembre de 1857, se extiende luego a veteranos de otros eventos patrióticos y a los hijos e hijas de sus miembros (Fuentes 1867 p. 58; San Cristóval 1957; Basadre 1961-1963 t. II pp. 878-879).<sup>26</sup>

Este asunto conduce a otro referido a la necesidad de «crear» héroes como elementos vinculantes de la nación que se busca forjar. Si la creación de santos requería la aprobación pontificia, los héroes de la patria debían sustentarse en la Historia por encarnar los valores de los fundadores de la nación. Por esto, la «confección» de héroes reproduce el mismo carácter conflictivo de las versiones históricas. En efecto, lo controversial de las interpretaciones de la historia patria se refleja en los debates acerca de la heroicidad de sus protagonistas. Es importante remarcar que, entonces, los héroes correspondían a hechos victoriosos (la Independencia), pero sus principales protagonistas fueron «extranjeros» hasta las guerras con los países vecinos que afirman la nacionalidad peruana (sobre todo, el conflicto de 1864-1866 con España). La actuación de peruanos en la gesta separatista resultaba, por lo menos, sospechosa y la imagen de los caudillos generadores del caos político y social era todo lo contrario de lo que se buscaba como ideal de un país civilizado.

La alternativa romántica era crear la imagen de un héroe colectivo —el pueblo— protagonista de la epopeya libertadora y forjador de la República, pero en un país complicado en su composición social y étnica esto resultaba poco viable si no imposible en el siglo XIX (Casalino, 2008).

Más bien, la consolidación del régimen político, económico y cultural de los criollos limeños durante la Época del Guano trajo consigo la necesidad, ya imperiosa, de contar con héroes patrios en el panteón republicano. Esos héroes debían individualizarse para identificarse con los valores de la nueva nación.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Sobre las actividades de la Sociedad y sus voceros *La Democracia* y *El Pedestal* se dan noticias en la *Revista de Lima* (1861 t. IV p. 507, 1862 t. V pp. 833 y 875). En 1848 presiden la Sociedad Miguel San Román y Benito Laso e incluye, entre otros, a los canónigos Nicolás Garay y Mariano José de Arce. El lema de la sociedad «Igualdad, Fraternidad y Unión» hace pensar —tal vez no sin razón— en una logia masónica, y el presidente Ramón Castilla la cierra por considerarla un centro de conspiración, deteniendo a sus dirigentes, entre ellos al mayor Mariano Pagador (autor de la *Floresta hispano-peruana*, publicada ese mismo año). Ya en otras circunstancias, en setiembre de 1857 Basilio Cortegana, Casimiro Negrón y otros personajes logran el reconocimiento oficial de la Sociedad de la que, luego, sería miembro Ramón Castilla.

<sup>27</sup> Los textos de historia resaltan la labor de San Martín o Bolívar como los verdaderos protagonistas de la gesta. Hacia mediados de siglo, el moderado San Martín había desplazado al radical Bolívar y esto es ratificado por Mariano Felipe Paz Soldán en 1868-1872. Sin embargo, de manera paralela a la revaloración conservadora de la

#### IV. ESTADO REPUBLICANO E HISTORIOGRAFÍA

Finalmente, se debe constatar la ausencia de una política estatal dirigida al fomento de la labor histórica. En un país multiétnico y en conflicto cultural permanente, no se entiende todavía a cabalidad el papel de la Historia en la formación de la conciencia nacional. Y esto es parte, precisamente, de esos conflictos. Así se entiende el apoyo (así como el retiro del apoyo) a la labor de Peralta Barnuevo, Cosme Bueno, Bausate y Mesa, y los mercuristas en tiempos coloniales. Ya en tiempos republicanos, el impedimento no fue la escasez de medios económicos sino la falta de entendimiento de la importancia para los sectores dominantes de contar con discursos históricos que modelen tanto la conciencia nacional como la formación cívica de los ciudadanos.

En efecto, en tiempos del guano, los diferentes gobiernos manejan ingentes recursos financieros pero los destinan a fines totalmente alejados de los asuntos culturales y, en particular, alejados de la historia, bibliotecas, museos, archivos, monumentos recordatorios, escuelas, libros. Autores como Paz Soldán y Odriozola tuvieron que financiar ellos mismos sus publicaciones. Por otro lado, los grupos dominantes en la capital ignoran a los provincianos, al punto de no interesarles lo que piensan en materia de su pasado histórico.

De todas maneras, el Estado criollo da los primeros pasos en esta dirección. El Estado consolidado y los sectores pudientes más seguros de sus posiciones económicas y políticas luego del largo período de caudillaje y falencias económicas, trata de sustentarse intelectualmente y, a partir del gobierno de Ramón Castilla, despliega una práctica (si no una política) cultural que busca crear y desarrollar la educación y la infraestructura educativa, incluyendo bibliotecas, archivos y museos. Es cierto que lo que el gobierno apoyó estuvo relacionado más con beneficios particulares mediante favores obtenidos por alguna afinidad o interés personal. Tal, por ejemplo, fue el caso de la publicación de las memorias o relaciones de los virreyes o el financiamiento dado a la *Revista de Lima* y a ediciones de algunos libros de historia. Pero también es cierto que todo esto vislumbra un cambio de actitud de los sectores pudientes y gobernantes hacia la Historia como uno de los fundamentos de cualquier proyecto nacional. La Guerra con Chile ha de interrumpir este proceso.

...

---

historia colonial del Perú, personajes del colonialismo español han de ser reivindicados en la historia peruana, tendencia que hasta el presente se tiene y sigue causando controversias como la suscitada en la década de 1990 en torno al monumento a Francisco Pizarro en la Plaza Mayor de Lima. Mientras Luis B. Cisneros buscaba en 1859 resaltar el papel de San Martín en la *Revista de Lima* (t. I pp. 297-303, 359-364, 402-404, 454-460, 547-552), José Antonio de Lavalle y otros representantes de sectores conservadores encuentran figuras positivas no solamente entre los «patriotas», sino también entre los «realistas». Así, a la par de artículos sobre el primer Túpac Amaru (1862, t. VI pp. 17-22), Vicente Morales Duárez (1860, t. I pp. 627-640) y Pedro Bravo de Lagunas (1861, t. IV pp. 473-479 y t. VI pp. 131-142), Lavalle escribe en términos favorables también sobre los virreyes príncipe de Esquilache (1863, t. VII pp. 301-306) y José de Abascal (1860, t. II pp. 198-207 y 243-250). De otro lado, Sebastián Lorente fue uno de los principales creadores de la imagen heroica de Ramón Castilla, su protector. Pese a su importancia, el estudio de los héroes y las circunstancias de su creación da en el Perú recién sus primeros pasos.

La Historia, en suma, tarda en institucionalizarse en nuestro medio. La cultura hegemónica de quienes detentan el poder político, económico y social en el siglo XIX fracasa en su intento de imponerse. Solo hacia fines del tiempo estudiado es que se llega a la convicción de que la Historia sirve y que debe ser aplicada para las tareas de justificación y legitimación política y social. Sin embargo, se mantiene el carácter conflictivo de la interpretación histórica y en vísperas de la Guerra con Chile, desde los mismos grupos dominantes radicados en Lima aparecerán dos versiones históricas tan contradictorias como la de Sebastián Lorente y la de Mariano Felipe Paz Soldán. Si Lorente presenta una historia progresiva que abarca períodos que van sumando etapas en la configuración de un país con un presente floreciente y un futuro prometedor, Paz Soldán tiene las mismas miras pero hace aparecer el Perú desde la Independencia en 1821, rechazando todo lo anterior.

Mientras tanto, en vísperas de la Guerra con Chile, el Archivo Nacional, la Biblioteca Nacional y el Museo Nacional languidecían hacinados en un mismo local, sin recursos y sin la atención que requerían para apoyar la investigación que hiciese por fin que la Historia remplace a la leyenda.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### DIARIO DE LIMA

1790-1793      Lima.

### MERCURIO PERUANO

1791-1795      Lima. Edición facsimilar, Lima: Biblioteca Nacional del Perú, 1964.  
12 tomos.

### REVISTA DE LIMA

1859-1863      Lima.

### REVISTA PERUANA

1879-1880      Lima.

### BASADRE, Jorge

1961-1963      *Historia de la república del Perú*. 5ª ed. Lima: Ediciones Historia.

### BENAVENTE ZAVALA, Martín

2003            «La historia de los archivos en el Perú». En: Beatriz Montoya Valenzuela y Marita Dextre Vitaliano (eds.). *Voces y quehaceres archivísticos en el Perú. Homenaje a Mario Cárdenas Ayaipoma* (pp. 41-50). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Archivo de la Universidad.

CASALINO SEN, Carlota

2008 Los héroes patrios y la construcción del Estado-nación en el Perú (siglos XIX y XX). Tesis doctoral en Ciencias Sociales, especialidad de Historia, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

CERDÁN DE LANDA y SIMÓN PONTERO, Ambrosio [Nerdacio]

1794 Disertación preliminar a los apuntamientos históricos de los más principales hechos y acaecimientos de cada uno de los señores gobernantes, presidentes y virreyes del Perú, con producción del extracto de sus relaciones de gobierno, y de otros documentos antiguos inéditos, para desempeñar el artículo 16 del plan de materias publicado en el Mercurio Peruano por el señor don... Mercurio Peruano, 339-342, X, 215-244.

CUBAS RAMACCIOTTI, Ricardo Daniel

1998 La propuesta nacional y educativa de Bartolomé Herrera. La reforma del Convictorio de San Carlos en 1842. Tesis de Licenciatura en Historia. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

DAGER ALVA, Joseph

2000 *Una aproximación a la historiografía del siglo XIX. Vida y obra de José Toribio Polo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto Riva-Agüero, Banco Central de Reserva del Perú.

FUENTES, Manuel Atanasio

1985 *Lima. Apuntes históricos, descriptivos, estadísticos y de costumbres*. Lima: Banco Industrial del Perú.

GARCÍA-BRYCE WEINSTEIN, Iñigo

2008 *República con ciudadanos: los artesanos de Lima, 1821-1879*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

GÜNTHER DOERING, Juan y Guillermo Lohmann Villena

1992 *Lima*. Madrid: MAPFRE.

GUTIÉRREZ ARBULÚ, Laura (coord.)

1996 *Documentos para la historia de los archivos*. Lima: Grupo Esperanza.

GUTIÉRREZ MUÑOZ, César

1996-1998 «Imagen y tribulación de un archivero del siglo XVIII. El caso de Antonio de Somoza». *Revista Histórica*, XXXIX, 151-166.

HERRERA, Bartolomé

1929-1930 *Escritos y discursos*. Edición de Jorge Guillermo Leguía. Lima: Biblioteca de la República. 2 volúmenes.

HOLGUÍN CALLO, Oswaldo

2005 *El largo camino de la nación peruana (siglo XIX)*. Lima: [Edición privada].

LOHMANN VILLENA, Guillermo

2003 «Cómo andaba nuestro patrimonio documental hace siglo y medio». En: Beatriz Montoya Valenzuela y Marita Dextre Vitaliano (eds.). *Voces y quehaceres archivísticos en el Perú. Homenaje a Mario Cárdenas Ayaipoma* (pp. 97-99). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Archivo de la Universidad.

LLANO ZAPATA, José Eusebio

2005 *Memorias histórico, físicas, crítico, apoloéticas de la América meridional*. Edición de Víctor Peralta Ruiz et al. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos, Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

MENDOZA NAVARRO, Aída Luz

1995 Los archivos del virreinato del Perú. *Revista del Archivo General de la Nación*, 11, 19-24.

ODRIOZOLA, Manuel de

1863-1877 *Documentos históricos del Perú en las épocas del coloniaje, después de la conquista y de la independencia hasta el presente. Colectados y arreglados por el coronel de caballería del ejército, fundador de la independencia...* Lima: Imprenta de Aurelio Alfaro, Imprenta del Estado. 10 tomos.

PACHECO VÉLEZ, César

1963 «La historiografía peruana contemporánea». En: José Pareja Paz Soldán (comp.). *Visión del Perú en el siglo XX* (tomo II pp. 528-529). Lima: Librería Studium.

PASTOR, Alberto Enrique

1955 *Sobre los orígenes de la enseñanza de la historia patria (1821-1876)*. Lima: Centro de Estudios Históricos Guadalupanos.

PAZ SOLDÁN, Mariano Felipe

1868-1874 *Historia del Perú independiente*. Lima: Imprenta de El Nacional; Le Havre: Imprenta de Alfonso Lemale. 3 tomos.

PEASE, Franklin

1993 «La visión del Perú 2. La historiografía». En: Duccio Bonavía y Franklin Pease. *Perú, hombre e historia* (t. III pp. 93-128). Lima: Edubanco.

PORRAS BARRENECHEA, Raúl

1954 *Fuentes históricas peruanas. Apuntes de un curso universitario.* Lima: Juan Mejía Baca y P.L. Villanueva Editores.

QUIROZ CHUECA, Francisco

2012 *De la patria a la nación. Historiografía peruana desde Garcilaso hasta la era del guano.* Lima: Asamblea Nacional de Rectores.

RIVIALE, Pascal

1997 Manuel González de la Rosa. Sacerdote, historiador y arqueólogo. *Histórica*, XXI, 271-285.

RUBIO FATACCIOLI, Alberto

1947 *La obra educativa de Lorente en el Perú.* Lima.

1990 *Sebastián Lorente y la educación en el Perú del siglo XIX.* Prólogo de Carlos Daniel Valcárcel. Lima: Allamanda.

SAN CRISTÓVAL, Evaristo

1957 *Benemérita Sociedad de Fundadores de la Independencia, Vencedores del 2 de Mayo de 1866 y Defensores Calificados de la Patria. Primer centenario.* Lima: Servicio de Prensa Militar.

TAURO DEL PINO, Alberto

1964 *Manuel de Odriozola. Prócer, erudito, bibliotecario.* Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

VARGAS UGARTE, Rubén

1951 *Manual de estudios peruanistas.* Lima: Librería Studium.

VICUÑA MCKENNA, Benjamín.

1860 *La revolución de la independencia del Perú desde 1809 a 1819 (Introducción histórica que comenzó a publicarse en El Comercio de Lima, en forma de artículos críticos, con el título de Lord Cochrane y San Martín).* Lima: Imprenta del Comercio por J.M. Monterola.

SECCIÓN III

---

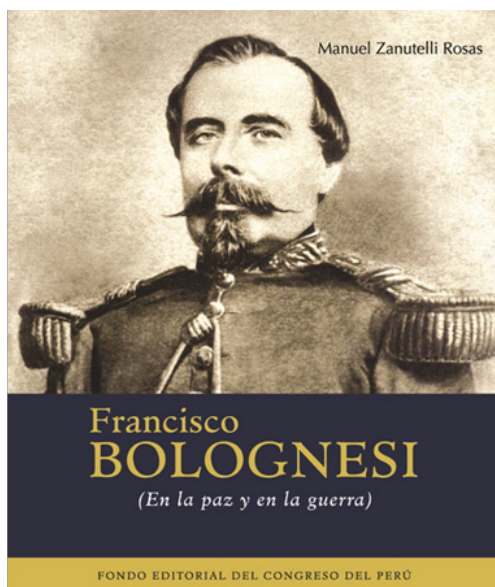
NOVEDADES  
BIBLIOGRÁFICAS





## 1. FRANCISCO BOLOGNESI (EN LA PAZ Y EN LA GUERRA)

**Autor: Manuel Zanutelli Rosas**



En *Francisco Bolognesi (En la paz y en la guerra)*, Manuel Zanutelli hace un empleo equilibrado y rítmico de los archivos para articular una biografía extremadamente vivaz del héroe de Arica. Se trata de la más reciente publicación del Fondo Editorial del Congreso del Perú.

La biografía tiene la agradable peculiaridad de establecer de inmediato un clima trascendente, como se espera de un género heroico, pero de hacerlo introduciendo, a la vez, una animación y un calor perteneciente a la vida concreta. Puede hablarse, en ese aspecto, de una épica realista, y también de un encuentro de la leyenda con la crónica, por virtud del cual el acontecimiento, reconocido

como inmortal, es tratado en presente, con todo el movimiento de lo imprevisible. Dos recursos contribuyen a instalar este desdoblamiento que consigue rápidamente el interés del lector. Por un lado, se ubican las citas, traídas al relato por Zanutelli con gran sentido de la oportunidad; ellas les ceden la voz a los personajes y los dotan de una gestualidad y un temperamento, mientras traducen, asimismo, el estado psicológico de una nación sumida en una guerra desfavorable. Por otro lado, está el dato no conocido; Zanutelli lo rescata tanto a favor como en contra de los actores históricos, pero siempre en el sentido de ahondar su singularidad.

Como ejemplo del uso de citas, aparece la figura del presidente Mariano Ignacio Prado, al cual conocemos de primera mano en la circunstancia crítica de su partida del Perú el 18 de diciembre de 1879. El dato encubierto o insuficientemente difundido lo encontramos, a su turno, en la importancia que Zanutelli le brinda a la relación del coronel Bolognesi con sus hijos Enrique y Augusto, concebidos fuera de matrimonio. Cartas y relatos demuestran que fue en extremo cercana.

Debe decirse que el autor fortalece el nervio de la narración con su propia implicación en los acontecimientos. Él no se abstiene de ser una voz protagónica que clama, amonesta y se lamenta y, con ello, replica el drama de la guerra y la derrota. Es con ese ardor que Zanutelli ofrece una bitácora palpitante de la batalla de Arica.

## 2. IN-SUFRIDO FUEGO. POESÍA REUNIDA (1988-2011)

**Autor: Domingo de Ramos**



La poesía de Domingo de Ramos irrumpió en los años ochenta con un registro heterogéneo y tumultuoso, afín al clima que el terrorismo y el desbande de las utopías instauraron en la década. *«In-sufrido fuego. Poesía reunida»* (1988-2011) se abre con su primer libro, *«Arquitectura del espanto»*, y abarca sus ocho obras restantes, con la inclusión final de una sección de textos inéditos. Acompañan el trabajo estudios críticos de José Antonio Mazzotti, Gonzalo Portocarrero, Víctor Vich, Luis Fernando Chueca, Riccardo Badini y Ulla D. Berg. El título es el más reciente del Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Existe acuerdo en que la obra de Domingo de Ramos —singularmente *«Pastor de perros»* (1993)— refleja, desde un horizonte popular, una modernidad desequilibrada debido a la concurrencia del levantamiento armado y la corrosión social atada a la adopción plena de la economía de libre mercado. Los estudios críticos presentes en *«In-sufrido fuego»* reconocen la validez de dicho consenso, en cuyo espectro desarrollan sus apreciaciones.

Gonzalo Portocarrero, con su propuesta de la «opción subte», enfatiza el nihilismo vinculado al abuso de las drogas duras y, en general, la adhesión a las prácticas marginales. La violencia subversiva y, en el otro extremo, el dismantelamiento de las plataformas reivindicativas no habrían dejado otra alternativa a los jóvenes que pueblan, alucinados y exánimes, los poemas de Domingo de Ramos. Subsiste para el poeta, pese a todo, un resquicio de luz proveniente del propio ejercicio de la escritura como puente de enlace con una verdad original, uterina, resonante para todos.

Luis Fernando Chueca recupera la categoría de «discurso esquizoide», inaugurada por Mazzotti, para escrutar *«Pastor de perros»*. Con ella llama la atención sobre la forma en que De Ramos incorpora a sus textos, sin rozar el testimonio o el documento, la profunda fractura registrada en la sociedad peruana como consecuencia de la violencia política y, en no menor medida, la violencia económica. El discurso esquizoide se teñirá de dislocaciones de todo tipo —narrativa disgregada, confusión de niveles, atentados morfológicos, mestizajes léxicos, balbuceo sintáctico—, reminiscentes del trastorno

propiamente fantasmagórico en que se ven inmersas las relaciones de los sujetos sociales en el contexto de la crisis. Chueca es asimismo lo suficientemente lúcido para advertir en la turbulencia social la aparición de nuevos flujos, cruces y campos de interacción. Y ve a Domingo de Ramos escenificándolos en sus poemas, a través de sus propios prismas deformantes, pero sin pretender articularlos de modo que puedan portar representaciones de una emergente sensibilidad política.

Precisamente Víctor Vich se ocupa del modo en que la obra de Domingo de Ramos desautoriza las construcciones elaboradas por las ciencias sociales en torno al sujeto popular, o «subalterno», en la medida que lo erigen como un agente de cambio. Lejos de ello, el subalterno aparece reñido con la idea de fundación. Opaco para los discursos oficiales, habita, según Vich, un limbo donde, si permanece sin representación, tampoco se muestra interesado en producir lo nuevo; si así ocurriera, de todos modos su palabra persistiría como un residuo inasimilable, incapaz de hacerse legible entre las imágenes hegemónicas. La definición de subalternidad de Vich, en que se filtra un matiz trascendental, parece lo suficientemente flexible para albergar a todos aquellos que padecen los efectos alienantes del poder. De Ramos, en ese caso, abandonaría una posición particular de clase, convertido llanamente en una voz universal herida, que ha interiorizado la demencia consustancial al modelo de producción intensiva.

Mazzotti es responsable de una observación también señalada por Vich, la de la ubicación ambivalente de De Ramos frente a la poesía letrada, que sus textos atienden a la vez que niegan. Se abre, así, una interesante vía para abordar su obra a contramano, por el lado de sus huellas clásicas. Un análisis de ese tipo tendría que investigar sus relaciones con las leyes de la representación y establecer, sobre todo a partir de «*Pastor de perros*», en qué grado es posible identificar en medio de la exuberancia de sus poemas la presencia de un sujeto soberano, bajo cuya consistencia se ordenan las diversas partes, o la vinculación de las imágenes con un único concepto de base, ligado a la presencia de una historia central perteneciente al tiempo lleno de la conciencia.

### 3. OBRAS ESCOGIDAS DE HISTORIA

**Autor: Pablo Macera. Compilador: Miguel Pinto.**



El presidente del Fondo Editorial del Congreso del Perú, congresista Modesto Julca, en la presentación del libro nos dice que «[H]ace más de treinta años, en 1977 para ser exactos, el que sería el antecedente del actual Ministerio de Cultura, el Instituto Nacional de Cultura, publicó “Trabajos de historia” de Pablo Macera. Ahora, estos escritos, después de una paciente compilación de Miguel Pinto, se reúnen aumentados y, con el patrocinio del Fondo Editorial del Congreso, se publican con el nombre de “Obras escogidas de historia”.

*El apasionamiento por la historia y la cultura peruana en general con el que Pablo Macera ha encarado su vida profesional es admirable. Cuenta de ello da el rigor de sus investigaciones, que le han merecido reconocimientos y premios, expresadas aquellas en su copiosa bibliografía que no cesa de aumentar. De este abundante*

*material del historiador se ha agrupado decenas de ensayos en tres volúmenes que llevan por título “Obras escogidas de historia”. El primer volumen de esta serie contiene quince artículos, que datan desde 1957 hasta 1968, y que conforman el que ahora presentamos.*

*En este tomo I de “Obras escogidas de historia”, Macera reflexiona sobre diversos tópicos que atraviesan la historia del Perú. Especialmente, se encuentran sus primeras preocupaciones por las ideas del siglo XVIII, como las que conforman “Tres etapas en la formación de la conciencia nacional” (1955), ensayo que se publica por primera vez en forma de libro, y en el que el historiador, sin abandonar su objetividad de analista riguroso, da muestra evidente de su pasión por el país, su historia, su economía y su cultura. De esto último, podemos mencionar “Las bibliotecas peruanas del siglo XVIII” (1962) y “Lenguaje y modernismo peruano del siglo XVIII” (1963).*

*No son menores las reflexiones sobre historia económica que este volumen incluye y que se inicia con su ensayo, “Instrucción para el manejo de las haciendas jesuitas del Perú republicano” (1966). También se ha incluido la conversación que sostuvo con el arqueólogo Luis Lumbreras, “El historiador frente a la historia” (1968); en este ilustrado diálogo los dos científicos sociales pergeñan sus interpretaciones sobre el oficio y sobre el país. Resulta elocuente la manera cómo Macera, al referirse a la historia escrita hasta entonces, desarrolla un juicio singular e iconoclasta. Dice, el autor que los protagonistas registrados en los libros han sido siempre los personajes poderosos e iluminados, dejando en el anonimato al hombre común, al trabajador, a la masa ignorada, quienes, a su parecer, son los*

*verdaderos constructores de la historia: “Si analizamos muchos de nuestros libros encontraremos cómo la explicación de nuestra historia está basada principalmente en el análisis de los hombres fuertes, de los hombres importantes que aparentemente la hicieron [...] que la masa, el pueblo, la sociedad se desarrollan solo por acción de esas personalidades capaces”. Contra esta definición ajena a la realidad desarrolla su trabajo el historiador Pablo Macera.*

*Es un verdadero lujo cultural tener la oportunidad de leer a un autor de la talla intelectual del historiador Pablo Macera: visitar este libro es internarse por los pasadizos desconocidos de nuestra memoria histórica para, al mismo tiempo, ser cautivado por una prosa ágil y atrayente que no nos dejará indemnes.»*

El Congreso de la República del Perú celebra esta publicación, que da a conocer los diversos trabajos labrados durante muchos años, investigaciones estimulantes sobre nuestro pasado que, esperamos, contribuyan a difundir la peruanidad y la memoria de nuestro país en la juventud.

#### 4. CULTURA SICÁN: ESPLENDOR PREINCAICO DE LA COSTA NORTE

**Autor: Izumi Shimada**



*«Durante décadas, los deslumbrantes tumis y máscaras de oro que llevan la imagen del misterioso personaje de ojos «alados» han simbolizado parte importante del legado cultural único e incomparable de nuestra patria. Sus réplicas son vendidas prácticamente en todos los lugares turísticos del país y sus imágenes han sido adoptadas como logos de instituciones nacionales. Inexplicablemente, a pesar de la amplia difusión y conocimiento de estas imágenes, la identidad y las características de la cultura responsable de estas creaciones han permanecido esquivas a la gran mayoría del público en general e, incluso, de los especialistas.*

*En 1978, el arqueólogo japonés Izumi Shimada inició el Proyecto Arqueológico Sicán, centrado en la región que abarca el pueblo de Batán Grande y el extenso algarrobal de Pómac, en el valle medio del río La Leche, en la costa norte del Perú. Durante 35 años de investigación casi continua, el equipo interdisciplinario y multinacional, bajo la dirección del doctor Shimada y el codirector peruano doctor Carlos G. Elera Arévalo, continuó desentrañando los impresionantes logros tecnológicos, riquezas y misterios de esta cultura preincaica denominada Sicán (también conocida como Lambayeque).*

*Este libro, trabajado por el doctor Shimada, reúne por primera vez los resultados más importantes de las investigaciones realizadas hasta ahora por el mencionado equipo. Así llegamos a conocer que la*

*cultura Sicán desarrolló su identidad durante el siglo IX d.C. Creó su perfil cultural como el resultado de la selección y la fusión de dos tradiciones anteriores: el norte con Moche y el sur con Huari. Durante el periodo de su auge, conocido como Sicán Medio (900-1100 d. C.), las elites de la cultura Sicán establecieron su dominio sobre otras poblaciones de gran parte de la costa norte peruana —incluida la etnia Moche— no por medio de la fuerza, sino por la preeminencia económica, religiosa y tecnológica. Su red de comercio y el alcance de su influencia llegaron por el norte hasta Colombia y la costa ecuatoriana, por el sur hasta la costa central (Lima metropolitana) y al este, quizá, hasta la Amazonía.*

*Los trabajadores de Sicán perfeccionaron la tecnología metalúrgica y produjeron bronce (aleación de cobre y arsénico) y oro en una escala sin precedente, transformando las sociedades del norte del Perú de la «edad de cobre» a la «edad del bronce». Gracias al monopolio del Spondylus (concha marina tropical) y otros objetos valiosos, a los que debemos sumar el incomparable manejo de la producción agrícola a gran escala por medio de sistemas de riego intervalle, se podría afirmar que el pueblo Sicán, durante su mayor apogeo, fue la población más poderosa e influyente en los Andes.*

*El resultado de estos hallazgos es el libro Cultura Sicán: esplendor preincaico de la costa norte, del profesor Izumi Shimada, que además reúne estudios de numerosos especialistas de diversas disciplinas, todos allegados al equipo del Proyecto Arqueológico Sicán y que, en esta oportunidad, el Congreso de la República se honra en presentar. Un inmenso logro académico que nos permite apreciar nuevas e importantes contribuciones sobre el conocimiento de la cultura Sicán y el vasto panorama cultural e histórico de nuestro país.»* Son las palabras del presidente del Fondo Editorial del Congreso de la República, congresista Modesto Julca Jara, al presentar esta publicación.

## 5. ¡A JUGAR SE HA DICHO! LA INFANCIA, EL JUEGO Y EL ORDEN SOCIAL

**Autor: Luis Tejada Ripalda (compilador)**



El presidente del Fondo Editorial del Congreso del Perú, congresista Modesto Julca Jara, nos presenta el libro diciéndonos que *«cuando pensamos en la infancia y la educación, generalmente viene a la memoria la familia, la escuela, los profesores, las tareas, los amigos, el patio de recreo y todo aquello que evoca nuestros años de infancia y adolescencia. Pero al leer este libro uno puede darse cuenta de que no todos tuvimos una familia, y menos aun una familia estable; que si bien es cierto que todos fuimos niños, no todos tuvimos una infancia, juegos y diversiones, que no todos nos socializamos como infantes.*

*Los diversos artículos nos ofrecen una mirada descarnada del estado y la situación en la que se encuentra nuestra infancia y adolescencia, particularmente la más pobre y*

*desvalida. Aquí se reúnen artículos que muestran la antigua y persistente relación entre la infancia, el juego y la formación del carácter; la que existe entre la infancia, el juego y la estabilidad del régimen político. Esto hace volver los ojos a la antigua demanda por convertir al Estado en un Estado Educador. En efecto, nos ofrecen una revisión bibliográfica bastante completa de lo estudiado en estos campos, las características socioantropológicas de las prácticas infantiles, los orígenes de los jardines de la infancia, el análisis de las fiestas infantiles, la importancia del juego en las sociedades andinas y citadinas, la importancia de las ludotecas, la relación entre los NAT y el juego, la educación en libertad, así como propuestas para implementación de parques infantiles, casas de la infancia y otros lugares de recreación, etc. Todas estas reflexiones e iniciativas ponen en discusión no solo las viejas representaciones adultocéntricas de la infancia, sino, además, las propias concepciones del desarrollo.*

*A través de esta publicación, el Congreso de la República muestra su intención de lanzar a la discusión los nuevos enfoques y prácticas vinculadas a la infancia y la adolescencia. En esto no hacemos sino replantearnos el problema del desarrollo desde perspectivas más humanas, la búsqueda de la armonía social “asentada” en el bienestar de los individuos, la cohesión familiar y la estabilidad del régimen político que podría derivar de todo esto. Solo nos queda mirar con atención estas reflexiones y propuestas que buscan mejorar el estado y situación en que se encuentran las nuevas generaciones, porque haciéndolos mejores a ellos, nos hacemos mejores nosotros mismos. Esto me lleva a decir que los niños, niñas y adolescentes no son el futuro del país, sino el más urgente presente de nuestras vidas».*

## 6. DELIMITACIÓN MARÍTIMA ENTRE EL PERÚ Y CHILE ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA: (TOMO I) SÍNTESIS DE LOS ALEGATOS PERUANOS PRESENTADOS ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

**El Congreso de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú**



El Congreso de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores presentan en este primer tomo de la colección «*Delimitación Marítima entre el Perú y Chile ante la Corte Internacional de Justicia*», una síntesis que contiene los elementos principales de la posición peruana en la controversia sobre delimitación marítima con Chile, expuestos ante los magistrados de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) con sede en La Haya, Países Bajos.

Víctor Isla, presidente del Congreso de la República del periodo legislativo 2012-2013, y Rafael Roncagliolo, ministro de Relaciones Exteriores de entonces, nos dicen lo siguiente:



«El objetivo del [...] tomo es facilitar la comprensión de los argumentos peruanos teniendo como base los textos que componen los alegatos escritos y orales presentados ante la Corte Internacional de Justicia. En tal sentido, se han seleccionado y ordenado en forma temática diversos extractos de la Memoria de 20 de marzo de 2009 y la Réplica del Perú de 9 de noviembre de 2010, así como de las presentaciones orales del Agente del Perú, embajador Allan Wagner, y los abogados internacionales Alain Pellet, Vaughan Lowe, Sir Michael Wood, Rodman Bundy y Tullio Treves, que tuvieron lugar en la sede de la Corte los días 3, 4 y 11 de diciembre de 2012. Asimismo, se presentan los argumentos esgrimidos por la contraparte chilena y la manera en que el Perú buscó desvirtuarlos.

[La] síntesis está dividida en seis partes. La primera es una introducción que incluye, además de esta presentación, una explicación acerca de las bases de jurisdicción de la Corte para conocer el caso y del inicio del proceso con la presentación de la solicitud o demanda.

La segunda parte desarrolla en once puntos la argumentación peruana respecto a la inexistencia de un límite marítimo acordado con Chile. Para tal propósito, se analizan de forma cronológica los principales instrumentos materia del caso, así como aspectos relacionados con la conducta del Perú y de Chile a fin de fundamentar que ni a través de la Declaración de Santiago de 1952 ni de ningún otro instrumento, los dos Estados acordaron un límite marítimo para todo propósito a lo largo de 200 millas marinas de sus costas.

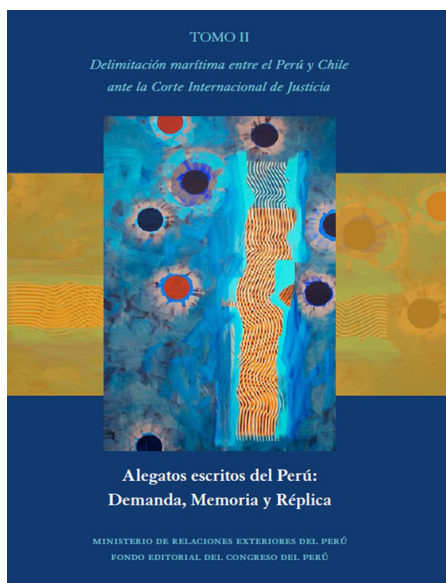
La tercera parte de la publicación analiza cómo debía trazarse la línea limítrofe entre ambos países de conformidad con el derecho de la delimitación marítima contemporáneo. Igualmente, se presenta la argumentación del Perú de por qué el límite marítimo a trazar debía iniciarse en el punto “Concordia”, de conformidad con el Tratado de Lima de 1929 y el proceso de demarcación de 1930.

La cuarta parte incluye la argumentación del Perú sobre el segundo aspecto del petitorio peruano, vale decir, el reconocimiento y la declaración de los derechos del Perú sobre la zona conocida como el “triángulo exterior”, que no era materia de delimitación al no superponerse en dicha zona las proyecciones del Perú y de Chile, razón por la que correspondía exclusivamente al Perú el ejercicio de derechos soberanos sobre la misma. Finalmente, la quinta parte incluye las conclusiones generales de la posición peruana contenida en esta Síntesis; y la sexta, el petitorio que sometió el Perú a la Corte».

## **7. DELIMITACIÓN MARÍTIMA ENTRE EL PERÚ Y CHILE ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA: (TOMO II) ALEGATOS ESCRITOS DEL PERÚ: DEMANDA, MEMORIA Y RÉPLICA.**

### **El Congreso de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú**

El Congreso de la República, a través de su presidente Fredy Otárola Peñaranda (Periodo 2013-2014) y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, a través de su titular Eda Rivas Franchini, presentan el segundo tomo de la colección «*Delimitación Marítima entre el Perú y Chile ante la Corte Internacional de Justicia*», que contiene los alegatos escritos del Perú que fueron presentados ante este tribunal internacional entre los años 2008 y 2010.



En sus palabras, refieren que «[d]e esta forma, la población interesada podrá contar con una valiosa fuente de información directa sobre los elementos que formaron parte del petitorio del Perú y su debida fundamentación en base a los principios y normas del derecho internacional, así como en concordancia con la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia.

El [...] tomo se inicia con la transcripción de la demanda del Perú, de 16 de enero de 2008, mediante la cual se interpone el recurso ante la Corte Internacional de Justicia, el método de acción más apropiado y recomendado por las organizaciones internacionales y regionales para resolver de manera pacífica las controversias jurídicas entre los Estados. En este documento, el Perú establece la materia de la controversia, la jurisdicción de la Corte a partir

de la aplicación del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o “Pacto de Bogotá” y las solicitudes requeridas a este tribunal.

Los fundamentos jurídicos de la demanda son desarrollados de manera amplia en la presentación de la Memoria peruana, entregada a la Corte el 20 de marzo de 2009, y que estuvo organizada en cuatro volúmenes. El primero de ellos, que es el documento que se traduce en la presente publicación, contiene el contexto histórico de la delimitación marítima y analiza los derechos marítimos del Perú conforme al Derecho Internacional ante la inexistencia de un acuerdo de delimitación marítima. Asimismo, desarrolla los principios y normas que rigen esta delimitación y cómo deben de aplicarse en el presente caso, incluyendo el punto de inicio de la línea límite. En el segundo y tercer volumen de la Memoria se encuentran los anexos documentales, mientras que el cuarto volumen contiene los anexos cartográficos.

La tercera parte argumental incluida en la presente publicación la constituye el primer volumen de la Réplica peruana, presentada el 9 de noviembre de 2010, mediante la cual se respondieron a los argumentos chilenos de la Contramemoria, de 9 de marzo de 2010. Este documento estuvo acompañado, además, por dos volúmenes de anexos documentales y cartográficos.

La Réplica, entre otros desarrollos, se refiere a la naturaleza legal de la Declaración de Santiago de 1952, que Chile considera el tratado de límites marítimos entre las Partes, y la coloca en su real dimensión; es decir, como un instrumento de política marítima internacional destinado a proteger los recursos naturales del Perú, Chile y Ecuador, que en ningún caso tuvo como propósito ni estableció límites marítimos laterales entre los Estados signatarios. Asimismo, responde y explica los documentos citados por Chile como un supuesto reconocimiento peruano de un límite a todo efecto. Por el contrario, este documento enfatiza cómo la conducta chilena evidencia la ausencia de un acuerdo de límites marítimos entre ambos Estados, lo que solo es modificado en años recientes mediante legislación interna y acciones tendientes a promover un supuesto límite en el paralelo.

La Réplica reitera, además, los derechos del Perú en el denominado “Triángulo Exterior”, el cual se

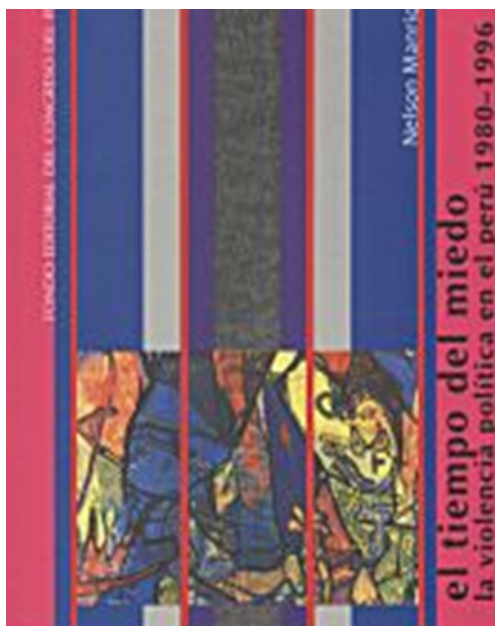
*encuentra dentro de las 200 millas desde sus líneas de base y fuera de las 200 millas de proyección chilena. Asimismo, sobre la base de documentos de la época, presenta de manera categórica la ubicación del punto final de la frontera terrestre entre ambos Estados, el “Punto Concordia”, desde el cual se argumentó debía iniciarse la delimitación de las respectivas zonas marítimas.*

*Los referidos documentos, que fueron originalmente presentados en inglés, idioma oficial de la Corte junto con el francés, han sido sometidos a una rigurosa traducción efectuada por la coordinadora del equipo peruano ante la Corte Internacional de Justicia, ministra consejera Marisol Agüero Colunga, quien realizó también la traducción de la vasta selección de mapas y gráficos que acompañaron los textos referidos.*

*Con la presentación de los alegatos escritos del Perú se continúa con el proceso dirigido a ofrecer una visión integral de la controversia sometida a esta instancia jurisdiccional y se busca atender el interés de la opinión pública nacional por comprender los lineamientos centrales de la argumentación peruana».*

## 8. EL TIEMPO DEL MIEDO. LA VIOLENCIA POLÍTICA EN EL PERÚ 1980-1996

Autor: Nelson Manrique



El Fondo Editorial del Congreso del Perú, en su afán de reeditar obras de gran demanda por parte de los lectores, ha decidido reimprimir el libro de Nelson Manrique titulado «*El tiempo del miedo. La violencia política en el Perú 1980-1996*», editado por el Fondo en el año 2002, brindándonos así, nuevamente, la interpretación de uno de los más calificados y reconocidos académicos de nuestro país, que se ocupó profusamente sobre el fenómeno de violencia social y política que le tocó vivir al país a finales del siglo XX

*obra «aborda uno de los períodos más complejos de nuestra historia; el de una tragedia cuyas consecuencias seguirán pesando por un largo tiempo sobre nuestra vida como nación. Los ensayos que forman el libro fueron redactados paralelamente al desarrollo de los acontecimientos, buscando respuestas para la violencia generalizada que estaba en curso. Sin embargo, no se agotan en el análisis de la coyuntura sino que la trascienden, proponiendo explicaciones que nos remiten a la densa trama de múltiples causas que hunden sus raíces en nuestra formación colonial. Nelson Manrique usa su oficio de historiador para rastrear las raíces de los conflictos de la sociedad peruana que se agitan tras el estallido de la violencia política.*

*Para el autor, la violencia política es un síntoma de algo más profundo: es la manifestación de una profunda crisis social que sacudió a la sociedad peruana en la década de los ochenta. Una crisis que condensaba, a su vez, múltiples crisis; las que, al encadenarse unas con otras, incrementaron exponencialmente su destructividad. Los resultados, en una primera evaluación hecha por el Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Humano, serían de un millón y medio a dos millones de personas afectadas por la violencia política, 30 mil muertos, 600 mil desplazados, 40 mil huérfanos, 20 mil viudas, 4 mil desaparecidos, 500 mil menores de 18 años con estrés postraumático y 435 comunidades arrasadas, entre 1980 y 1996. Diecisiete departamentos del país fueron afectados por la violencia política: 9 gravemente afectados (38%), 4 medianamente afectados (17%) y otros 4 con baja afectación (17%). Pérdidas materiales de 25 mil millones de dólares, un monto equivalente al total de la deuda externa peruana. No obstante los daños más profundos se sitúan en otra dimensión.*

*Entender la naturaleza de la grave crisis social que subyace bajo la violencia obliga a volver sobre los viejos problemas históricos que la sociedad peruana no ha resuelto y a su reactualización en un contexto marcado por la crisis económica, el colapso del sistema político y el fracaso de los esfuerzos por cambiar la sociedad peruana por la vía de las reformas desde arriba y del clientelismo populista.*

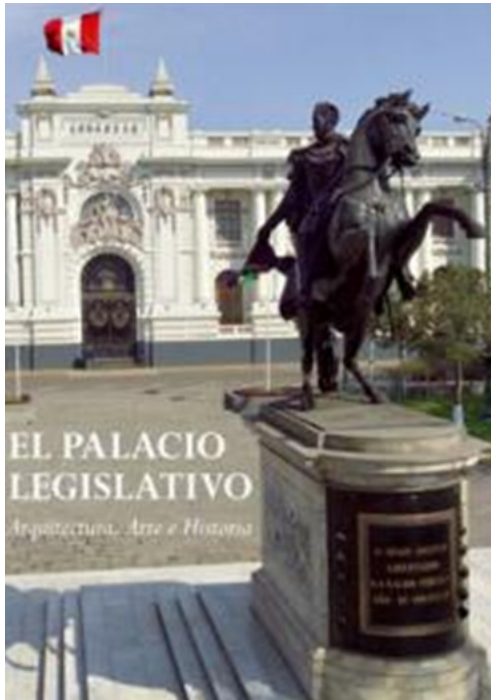
*En este punto encontramos la contribución de Nelson Manrique. Como lo señala en uno de sus ensayos más reconocidos por la academia mundial, al lado de la secular exclusión de los pueblos indígenas de los beneficios del Estado, de la pobreza y del olvido centralista de las provincias, sería la ideología del racismo y la respuesta a esta la que actuaría con mayor eficacia que las ideas de seguridad nacional y las del propio marxismo senderista. El comportamiento vesánico en ambos lados estaría motivado por el secular desprecio etnocéntrico y racista antiindígena y la respuesta habría sido posible por el hecho de que los cuadros intermedios de Sendero Luminoso no eran campesinos pobres sino mestizos ilustrados provenientes del campo y con una alta conciencia de derechos que abrazaron el llamado “pensamiento Gonzalo”. Tras esta ideología, según el autor, estaría actuante la respuesta a la herida narcisista provocada por el desprecio y la violencia racistas, la que se acentuó, dramáticamente, en las incursiones militares en el campo andino y en los rastrillajes en los barrios populares de las ciudades principales del país.*

*“El tiempo del miedo” articula el análisis histórico de larga duración con el examen de la coyuntura presente, tanto en su dimensión política cuanto en la cultural, explorando el mundo de las subjetividades en el que se construyen las representaciones —ideologías, imaginarios, mentalidades— a través de las cuales los peruanos intentan apropiarse de su historia. Más allá del discurso histórico oficial, fuertemente cuestionado luego de la súbita transformación de sus héroes en delincuentes comunes, debido a su involucramiento en la red de corrupción montada por Fujimori y Montesinos, existen múltiples relatos, discursos subalternos, que construyen una memoria alternativa, marcada por las huellas de una profunda fractura colonial.*

*Tras el análisis de Manrique subyace ininterrumpidamente una opción por pensar la historia desde la perspectiva de los de abajo, de los olvidados, humillados y ofendidos, aquellos que sufren la historia, los que no existen para la historia oficial. Luego de toda crisis social profunda, suele entablarse una áspera lucha ideológica por imponer una interpretación del proceso vivido. Esta lucha es parte del conflicto social y expresa la voluntad de los sectores involucrados por legitimar sus hechos y, en consecuencia, deslegitimar los de sus adversarios en el imaginario colectivo. El sentido de los hechos es siempre producto de una interpretación; es una construcción que, por cierto, no es ajena a las relaciones de fuerzas existentes. En*

*esa lucha por la apropiación del sentido se hace imprescindible revisar algunas de las categorías básicas de interpretación de la realidad peruana. Comprender la crisis de las teorías dominantes sobre el poder en los Andes, que hicieron crisis ante el desafío senderista. Armarnos con herramientas nuevas para entender mejor nuestro país, para pensar un futuro mejor para todos los peruanos.»*

## 9. EL PALACIO LEGISLATIVO. ARQUITECTURA, ARTE E HISTORIA



Otra obra de gran trascendencia que el Fondo Editorial del Congreso del Perú vuelve a editar es la publicación *«El Palacio Legislativo. Arquitectura, Arte e Historia»*, obra en la que se recoge la historia y el tesoro arquitectónico y artístico del primer poder del Estado peruano en una edición de lujo y que en palabras del presentador de esta edición, el doctor Fredy Otárola Peñaranda, presidente del Congreso de la República, *«presenta la historia institucional y la historia monumental del Congreso de la República desde la apreciación crítica de importantes estudiosos.*

*Las tres partes que componen el libro —Arquitectura, Arte, Historia— se corresponden con el interés de subrayar por igual la importancia patrimonial y la significación simbólica del Parlamento peruano, activo*

*desde 1822. Conforme a esa intención, “El Palacio Legislativo” constituye tanto una narración en imágenes como un relato escrito, vinculados entre sí por una mutua resonancia. Los textos de Juan Günther, José García Bryce (Arquitectura), Luis Eduardo Wuffarden (Arte) y José Francisco Gálvez, José Ragas y Fernando Ayllón (Historia) se desenvuelven enmarcados, de este modo, por una magnífica iconografía, de la que son al mismo tiempo motivo y comentario. Las espléndidas imágenes desplegadas a lo largo de la publicación se deben al reconocido fotógrafo Daniel Giannoni.*

*Juan Günther recuerda que, poco antes de la Conquista, existía en los terrenos que actualmente ocupa el Congreso un reservorio de agua que formaba parte del sistema de riego del valle bajo del Rímac, una cabecera importante dentro de la amplia red agraria inca. El lugar pasó a ser llamado plaza del Estanque apenas los españoles comenzaron a edificar en su perímetro. Para fines del siglo XVI, la plaza alojaba locales tan importantes como la Universidad de San Marcos, la Hermandad de la Caridad y el Tribunal de la Inquisición. Es justamente en el recinto de San Marcos que se instaló la primera Cámara de Diputados en 1822, mientras el Senado ocupó, al año siguiente, el local de la desactivada Inquisición. Sin embargo, la construcción de una sede propia para el Congreso debió*

*esperar hasta 1907, año en que el arquitecto francés Émile Robert, ganador del concurso convocado para su diseño, se puso al frente de las obras. Luego de concluir la Cámara de Diputados (hoy hemiciclo principal), Robert se vio forzado a abandonar su proyecto debido a la oposición del Arzobispado a la demolición de la iglesia de la Caridad.*

*Las transformaciones del proyecto original de Robert en manos del arquitecto polaco Ricardo Malachowski, quien asumió la construcción a fines de la década del veinte, concentran la atención de José García Bryce. Dentro del mismo estilo Bellas Artes concebido por el francés, García Bryce hace notar la decisión de Malachowski de fortalecer el acento clásico en desmedro del diseño ligero e incluso fantasioso de su predecesor. En las fachadas, el mayor comedimiento se materializa en la sustitución del orden jónico original por el más austero orden dórico, así como en la eliminación de mansardas, cúpulas y remates. En los recintos interiores, la teatralidad barroca de Robert gobierna el hemiciclo principal, mientras que el hemiciclo Porras Barrenechea (antigua Cámara de Senadores), inaugurado recién en 1939, lleva la impronta helenística de Malachowski.*

*La sede del Congreso Nacional es también un importante espacio de obras de arte. El estudio de Luis Eduardo Wuffarden recorre, en una suerte de visita guiada, el recinto congresal aportando una interesantísima información acerca de la historia y estilo de sus objetos. Adquiridas durante un periodo inserto dentro de la vasta región histórica e ideológica conocida como la «República Aristocrática», las piezas ornamentales del Palacio Legislativo expresan el conservadurismo patriarcal con el que hay que asociarla. Como podría esperarse, la pintura académica peruana guarda una significativa presencia, encabezada por los maestros Daniel Hernández y Luis Montero. Coexisten con ella, no obstante, obras de cuño menos ortodoxo, como los frescos de Carlos Quíroz Asín, trabajados en una línea dadora del futurismo, o los óleos indigenistas de Teodoro Núñez Ureta en homenaje a Túpac Amaru y Micaela Bastidas.*

*El texto de Wuffarden contiene además una erudita revisión de las sobresalientes esculturas presentes en el Palacio Legislativo. La extraordinaria estatua ecuestre de Simón Bolívar (1853), del italiano Adamo Tadolini, merece en su repaso una atención preferente.*

*Los estudios de Wuffarden, Günther y García Bryce ponen en valor por primera vez el patrimonio arquitectónico y ornamental de la sede del Parlamento. De hecho, en años recientes el Congreso se ha ocupado de rescatar los muros del antiguo local de la Universidad de San Marcos, descubiertos debajo de los ambientes de la Presidencia.*

*La parte de Historia, trabajada por José Francisco Gálvez y José Ragas, establece una síntesis del protagonismo del Congreso en la accidentada ruta de la Nación peruana a la consolidación democrática. Dentro de ese marco, los autores conceden a la relación frecuentemente tensa del Legislativo con el Ejecutivo una relevancia capital. Vemos que a lo largo de nuestra historia política las atribuciones y facultades de uno y otro han fluctuado entre la insuficiencia y el exceso y suscitado en no pocas ocasiones estados de ingobernabilidad. Uno de los efectos radicales de esta dificultad en equilibrar poderes ha sido la interrupción del mandato parlamentario por súbitos cambios de timón en la Presidencia de la República.*

*Como novedad, esta sección incluye una vasta galería de biografías de parlamentarios, cuyo primer impacto es la diversidad. Explícitamente los autores han querido resaltar la heterogeneidad social de la*

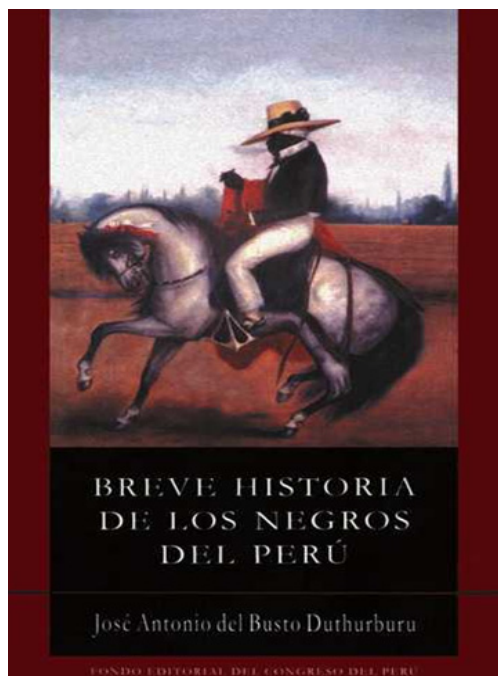
*Representación Nacional, característica incluso desde el primer Congreso Constituyente de 1822. Las semblanzas sirven a su vez para echar luz sobre la compleja tarea de representación, afectada todo el tiempo por la inercia del pasado y la voluntad de lo nuevo.*

*La parte de Historia concluye con un texto de Fernando Ayllón acerca del Tribunal de la Inquisición, en cuyo antiguo local funciona hoy el Museo de Sitio de la Inquisición y del Congreso. Ayllón recorre palmo a palmo el destino del edificio desde la instalación del Tribunal en 1584 hasta su desaparición en 1820.*

*Esta segunda edición de “El Palacio Legislativo. Arquitectura, Arte e Historia”, aparecido originalmente en el año 2008, busca mantener vivo el interés por la riqueza material y simbólica de la más importante institución de la democracia nacional.»*

## 10. BREVE HISTORIA DE LOS NEGROS DEL PERÚ

**Autor: José Antonio del Busto Duthurburu**



Continuando con la decisión de reeditar volúmenes agotados y demandados por los lectores, el Fondo Editorial incluye en dicha relación el libro «Breve historia de los negros del Perú», de José Antonio del Busto Duthurburu, texto que, según Martha Hildebrandt, congresista de la República y responsable de la Dirección de Trabajo en Cultura, al momento de la publicación de la primera edición en el año 2001, nos dice que el autor «[H]ace un básico esbozo de la historia de la comunidad negra peruana. Con seguro dominio del contexto histórico y una cuidada sistematización, Del Busto reconstruye, a partir de biografías, incidentes, ritos y vocabularios, más allá de clasificaciones y estereotipos extendidos en la cultura popular, la trama de la cultura de origen

*africano en el Perú. En el siglo XVI empieza el desarrollo concreto y documentado de su tema. Lo inicia con el primer negro africano que pisó nuestro territorio —anónimo, fugaz, desconocido— y lo termina con los mejores actuales exponentes de ese valioso sector de la peruanidad, señalando —ya con nombre, identificación y trayectoria— sus alcanzados méritos.*

*Este es un libro que, aunque pequeño, cumple a cabalidad su ambicioso propósito. El autor escribe, según su propia confesión, con color y sabor de negritud. José Antonio del Busto expone una reconocida erudición de historiador que conoce cuanto se ha escrito y dicho sobre la comunidad negra, y puede por*

*eso, ofrecer un registro preciso de la mentalidad y las costumbres de los grupos negros. Ha cultivado el tema con el cariño que le viene de una sexta abuela de casta lucumé.*

*A veces Del Busto se entusiasma con algún pasaje de su descripción, tal como ocurre con la tauromaquia, pues el autor fue torero aficionado en su juventud. Pero esa simpatía por el objeto de su estudio no lo parcializa al analizar el comportamiento de los grupos negros en la Conquista y en el Virreinato, durante la lucha por la Independencia y en la República. Al describir tanto a personajes anónimos como a héroes y heroínas negros, mulatos o zambos, Del Busto puede, sin embargo, mantener una visión no sesgada de sus vidas y de sus hechos.*

*El autor reconoce en el ancestro africano el tercer ingrediente del mestizaje étnico nacional. Y desde ese punto de vista cultural describe las relaciones establecidas por criollos, indígenas y mestizos con el grupo de ascendencia africana.*

*En el libro de José Antonio del Busto, de valioso contenido y buena prosa, hay veracidad, originalidad, humor y rigor científico. Todo esto permite hacer visible un pasado hasta hoy más o menos oculto y, a la vez, rendir justo homenaje a los negros del Perú, señalando el lugar principal que les corresponde dentro de la sociedad peruana».*





SECCIÓN IV

---

LEYES Y  
RESOLUCIONES  
LEGISLATIVAS  
PUBLICADAS

(Desde el 1 de abril al 30 de junio de 2014)



**LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS****Periodo anual de sesiones 2013-2014**

<b>LEYES</b>		
<b>Número</b>	<b>Título</b>	<b>Fecha de publicación</b>
30174	Ley que modifica el Artículo 99 de la Ley 23733, Ley Universitaria, e incorpora dentro de sus alcances a la Escuela Superior de Formación Artística del distrito de San Pedro de Cajas, provincia de Tarma, creada por Ley 25150.	1/4/2014
30175	Ley para el financiamiento de actividades en materia de salud, educación, trabajo y otros en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014 y dicta otras disposiciones.	1/4/2014
30176	Ley que declara a Santiago de Chuco como Capital de la Poesía del Perú.	3/4/2014
30177	Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública el Complejo Arqueológico de Huaytará, ubicado en el departamento de Huancavelica.	3/4/2014
30179	Ley que modifica el artículo 2001 del Código Civil.	6/4/2014
30181	Ley de delimitación territorial de la colindancia noroeste del distrito de Santa María del Mar, en la provincia y departamento de Lima.	25/4/2014
30183	Ley que regula los requisitos para la inscripción y atención de los derechohabientes del titular del seguro de salud.	28/4/2014
30184	Ley que modifica la denominación de la Universidad Nacional Tecnológica del Cono Sur de Lima, creada por Ley 27413, por la de Universidad Nacional Tecnológica de Lima Sur.	6/5/2014
30185	Ley que modifica el artículo 23 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, sobre la revisión judicial del procedimiento.	6/5/2014
30186	Ley de creación de la provincia de Putumayo en el departamento de Loreto.	6/5/2014
30187	Ley que modifica los artículos 4, 5, 10 y la Primera Disposición Complementaria de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.	6/5/2014
30188	Ley del Ejercicio Profesional del Nutricionista.	9/5/2014
30189	Ley que declara al espacio aéreo del Estado peruano como Cielo de Quiñones.	9/5/2014
30190	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1059, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Sanidad Agraria.	9/5/2014
30191	Ley que establece medidas para la prevención, mitigación y adecuada preparación para la respuesta ante situaciones de desastre.	9/5/2014

<b>LEYES</b>		
<b>Número</b>	<b>Título</b>	<b>Fecha de publicación</b>
30193	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1103, que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal.	11/5/2014
30194	Ley que modifica el artículo 33 de la Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones.	15/5/2014
30196	Ley de redelimitación territorial entre el distrito de Ventanilla de la Provincia Constitucional del Callao con los distritos de Santa Rosa, Ancón, Puente Piedra y San Martín de Porres de la provincia de Lima, en el departamento de Lima.	17/5/2014
30197	Ley de creación del distrito de Mi Perú en la Provincia Constitucional del Callao.	17/5/2014
30198	Ley que reconoce la preparación y expendio o venta de bebidas elaboradas con plantas medicinales en la vía pública, como microempresas generadoras de autoempleo productivo.	17/5/2014
30199	Ley que modifica el Artículo 603 del Código Procesal Civil sobre interdicto de recobrar.	18/5/2014
30200	Ley que promueve el auxilio oportuno al público en los centros comerciales.	28/5/2014
30201	Ley que crea el Registro de Deudores Judiciales Morosos.	28/5/2014
30202	Ley que otorga asignación especial por laborar en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) a los profesores contratados y dicta otras disposiciones.	28/5/2014
30203	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la protección y conservación del cóndor andino.	10/6/2014
30204	Ley que regula la transferencia de la gestión administrativa de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.	11/6/2014
30205	Ley que facilita el acceso a información financiera, previsional y de seguros en beneficio de los herederos.	11/6/2014
30206	Ley que declara de necesidad y utilidad pública la conservación, restauración, mantenimiento y mejores condiciones para el desarrollo sostenible de la Reserva de Biósfera Oxapampa-Asháninka-Yánesha, en la provincia de Oxapampa, departamento de Pasco.	11/6/2014
30209	Ley que modifica la Ley 27856, Ley de requisitos para la autorización y consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República.	14/6/2014
30210	Ley que aprueba modificaciones presupuestarias en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014 y aprueba otras medidas.	17/6/2014
30212	Ley de demarcación y organización territorial de la provincia de Chupaca en el departamento de Junín.	19/6/2014

<b>LEYES</b>		
<b>Número</b>	<b>Título</b>	<b>Fecha de publicación</b>
30214	Ley que incorpora el Artículo 201-A al Código Procesal Penal, sobre la naturaleza de los informes de control de la Contraloría General de la República.	29/6/2014
30215	Ley de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos.	29/6/2014

Fuente: Diario Oficial *El Peruano*

Elaboración: Oficina de Gestión de la Información y Estadística

<b>RESOLUCIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>		
<b>Número</b>	<b>Título</b>	<b>Fecha de Publicación</b>
30178	Resolución Legislativa que autoriza al señor Presidente de la República para salir del territorio nacional del 8 al 13 de abril de 2014, con el objeto de realizar una visita al Estado de Canadá.	4/4/2014
30180	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de personal militar extranjero 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 mes de abril de 2014.	13/4/2014
30182	Resolución Legislativa que autoriza al señor Presidente de la República para salir del territorio nacional del 27 al 30 de abril de 2014, para asistir a la inauguración de la Feria Internacional del Libro de Bogotá (FILBO 2014).	26/4/2014
30192	Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo Sede entre la República del Perú y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), con respecto al Establecimiento de su Oficina en el Perú.	9/5/2014
30195	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de personal militar estadounidense 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 mes de mayo de 2014.	15/5/2014
30207	Resolución Legislativa que autoriza al señor Presidente de la República para salir del territorio nacional los días 14 y 15 de junio de 2014, para asistir a la Cumbre Extraordinaria de jefes y jefas de Estado y de gobierno del Grupo de los 77 más China, que se realizará en Santa Cruz, Bolivia.	12/6/2014
30208	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de personal militar estadounidense 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 mes de junio de 2014.	13/6/2014

<b>RESOLUCIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>		
<b>Número</b>	<b>Título</b>	<b>Fecha de Publicación</b>
30211	Resolución Legislativa que autoriza al señor Presidente de la República para salir del territorio nacional del 19 al 21 de junio de 2014, con el objeto de participar en la IX Cumbre de la Alianza del Pacífico, ciudad de Punta Mita, estado de Nayarit, Estados Unidos Mexicanos.	1/6/2014
30213	Resolución Legislativa que autoriza al señor Presidente de la República para salir del territorio nacional desde el 28 de junio al 3 de julio de 2014, con el objeto de participar en la Sexta edición de Alto Nivel del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), París, República Francesa.	27/6/2014

Fuente: Diario Oficial *El Peruano*

Elaboración: Oficina de Gestión de la Información y Estadística

SECCIÓN V

---

INFORMES  
PARLAMENTARIOS





# Reporte de antecedentes parlamentarios N° 053/2013-2014

## Seguimiento a la reglamentación de las leyes, al 30 de junio de 2014

### Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria

El *reporte de seguimiento a la reglamentación de las leyes*, elaborado por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, presenta las leyes que fueron promulgadas entre el 1 de enero de 2005 y el 30 de junio de 2014 y que, a la fecha, aún no han sido reglamentadas por el Poder ejecutivo. Para ello, organiza la información en una serie de cuadros, uno por año, los que incluyen los plazos otorgados y el órgano responsable de la reglamentación requerida.

Este informe ha sido elaborado por el grupo funcional de Sistematización de Informes y Opiniones, del departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, a partir de datos obtenidos del diario oficial *El Peruano* y el *Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ)*.

Los criterios utilizados para la sistematización de las normas han sido los siguientes:

- Se considera ley no reglamentada a toda norma cuyo plazo de reglamentación establecido en la propia Ley se encuentra vencido, así como a las normas que se encuentran pendientes de reglamentación, aún cuando el plazo otorgado no haya vencido.
- Se considera a una institución como responsable de la reglamentación solo si la ley lo señala expresamente.
- Se considera que una ley requiere ser reglamentada cuando el texto de la norma señala que el Poder Ejecutivo u otro órgano de la administración pública emitirá el reglamento o las normas reglamentarias pertinentes.
- No se consideran los casos en los que el texto de la ley señala que se emitirán las normas complementarias o necesarias para su aplicación, o se utilice términos como los siguientes, en referencia al reglamento de la norma: *pertinente, correspondiente, facultase, autorizase, podrá* o *similares*, debido a que su amplitud de tales criterios no precisa si posteriormente se emitirá el reglamento o no.
- Si la ley es reglamentada parcialmente, es decir, se reglamenta solo algunos de sus artículos, mas no el integro de la ley, se considera la ley como *no reglamentada*.

- No se incluye las leyes que requieren la adecuación de una reglamentación previa.
- Tampoco se considera los reglamentos de leyes orgánicas ni de organización y funciones.
- No se consideran las leyes que señalan la obligación de reglamentar artículos específicos de la misma.

También resulta pertinente mencionar que los criterios utilizados han sido consensuados con la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Finalmente, para establecer las fechas de vencimiento de los plazos de reglamentación señalados en cada Ley se ha tomado como referencia las siguientes normas: Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (8va Disposición Complementaria) y los decreto supremos 046-2004-PCM, 027-2005-PCM, 066-2005-PCM, 100-2005-PCM, 015-2006-PCM, 055-2006-PCM, 070-2006-PCM, 007-2008-PCM, 008-2008-PCM, 009-2008-PCM, 082-2008-PCM, 026-2010-PCM, 019-2011-PCM, 099-2011-PCM, 095-2012-PCM, 123-2012-PCM y 062-2013-PCM.

**CUADRO RESUMEN  
DE LEYES REGLAMENTADAS Y PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN  
(del 1 de enero de 2005 al 30 de junio de 2014)**

Años	Leyes publicadas	Leyes que no requieren ser reglamentadas	Leyes que sí requieren ser reglamentadas	Leyes reglamentadas	Leyes pendientes de reglamentación		
					Dentro del plazo	Sin plazo establecido	Con plazo vencido
2005	208	168	40	36	0	0	4
2006	285	235	50	49	0	0	1
2007	227	177	50	46	0	0	4
2008	136	100	36	31	0	0	5
2009	181	156	25	23	0	0	2
2010	153	130	23	19	0	0	4
2011	178	147	31	21	0	1	9
2012	151	132	19	13	0	0	6
2013	163	131	32	13	1	0	18
2014	71	64	7	0	4	0	3
Total	1753	1440	313	251	5	1	56

Fuente: Diario oficial *El Peruano*

Elaboración: Grupo Funcional de Sistematización de Informes y Opiniones

**I. LEYES PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN – AÑO 2005  
(DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2005)**

N°	SUMILLA	FECHA DE PUBLICACIÓN / FECHA DE VENCIMIENTO / INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PLAZO DE REGLAMENTACIÓN
28551	Ley que establece la obligación de elaborar y presentar planes de contingencia.	<b>F. Publicación</b> 19/6/2005  <b>F. Vencimiento</b> 17/10/2005  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo, Presidencia del Consejo de Ministros	DISPOSICIONES TRANSITORIAS, FINALES Y MODIFICATORIAS (...) SEGUNDA.- El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo aprobado por la Presidencia del Consejo de Ministros, reglamentará la presente Ley en un plazo no mayor a ciento veinte (120) días calendario, contados a partir del día siguiente de su publicación.
28588	Ley que incorpora al Seguro Integral de Salud a la población mayor de 17 años en situación de extrema pobreza y pobreza y declara de prioritario interés la infraestructura arquitectónica y no arquitectónica de los centros educativos a cargo del ministerio de educación.	<b>F. Publicación</b> 21/7/2005  <b>F. Vencimiento</b> 19/10/2005  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIONES FINALES (...) SEGUNDA.- Del reglamento El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor de sesenta (60) días, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, elabora el reglamento de la presente Ley.
28599	Ley que modifica la Ley de Zona Franca Comercial de Tacna – Ley N° 27688 y modificatoria.	<b>F. Publicación</b> 16/8/2005  <b>F. Vencimiento</b> 10/11/2005  <b>I. Responsable</b> Min. de Economía y Finanzas, Min. de Comercio Exterior y Turismo Min. de la Producción	DISPOSICIONES FINALES (...) QUINTA.- En un plazo no mayor de sesenta (60) días contados a partir de la publicación de la presente Ley, por decreto supremo refrendado por los Ministros de Economía y Finanzas, de Comercio Exterior y Turismo y de la Producción, se aprobarán las normas reglamentarias de la presente Ley.
28651	Ley que propone el nombramiento de profesionales Médicos cirujanos de ESSALUD que se encuentran en la situación de contratados.	<b>F. Publicación</b> 19/12/2005  <b>F. Vencimiento</b> 15/3/2006  <b>I. Responsable</b> Min. de Trabajo y Promoción del Empleo	DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y COMPLEMENTARIAS (...) TERCERA.- De la reglamentación El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo emitirá el reglamento en un plazo no mayor de sesenta (60) días útiles de publicada la presente Ley.

Fuente: Diario oficial *El Peruano*

**II. LEYES PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN – AÑO 2006  
(DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)**

N°	SUMILLA	FECHA DE PUBLICACIÓN / FECHA DE VENCIMIENTO / INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PLAZO DE REGLAMENTACIÓN
28694	Ley que regula el contenido de azufre en el combustible diesel.	<b>F. Publicación</b> 22/3/2006  <b>F. Vencimiento</b> 4/8/2006  <b>I. Responsable</b> Min. de Energía y Minas y Min. de Economía y Finanzas	DISPOSICIÓN TRANSITORIA Y FINAL  ÚNICA.- Mediante decreto supremo refrendado por los Ministros de Energía y Minas y de Economía y Finanzas será aprobado el reglamento de la presente Ley, en un plazo no mayor de noventa (90) días posteriores a su vigencia.

Fuente: Diario oficial *El Peruano*

**III. LEYES PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN – AÑO 2007  
(DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2007)**

N°	SUMILLA	FECHA DE PUBLICACIÓN / FECHA DE VENCIMIENTO / INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PLAZO DE REGLAMENTACIÓN
29023	Ley que regula la comercialización y uso del Cianuro.	<b>F. Publicación</b> 20/5/2007  <b>F. Vencimiento</b> 3/7/2007  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	Artículo 4.- Reglamentación de la Ley Mediante decreto supremo, el Poder Ejecutivo aprobará el reglamento de la presente Ley en un plazo no mayor de treinta (30) días.
29034	Ley que establece la homologación de los contratos de obra con los contratos de bienes y servicios que celebren las MYPE con el Estado para poder otorgar la retención del 10% del monto total del contrato como garantía de fiel cumplimiento.	<b>F. Publicación</b> 10/6/2007  <b>F. Vencimiento</b> 7/9/2007  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIONES FINALES (...) SEGUNDA.- Reglamentación  El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo y dentro de los sesenta (60) días de publicada, reglamentará la presente Ley.

N°	SUMILLA	FECHA DE PUBLICACIÓN / FECHA DE VENCIMIENTO / INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PLAZO DE REGLAMENTACIÓN
29041	Ley que modifica los artículos 2°,3° y 4° de la Ley N° 28328, Ley que autoriza la realización de vuelos de acción cívica en el territorio de la República.	<b>F. Publicación</b> 13/6/2007 <b>F. Vencimiento</b> 12/9/2007 <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo, Presidencia del Consejo de Ministros, Min. de Defensa y Min. del Interior	DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA  ÚNICA.- El Poder Ejecutivo en un plazo de sesenta (60) días, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los Ministros de Defensa y del Interior, reglamentará la presente Ley.
29164	Ley de promoción del desarrollo sostenible de servicios turísticos en los bienes inmuebles, integrantes del patrimonio cultural de la Nación	<b>F. Publicación</b> 20/12/2007 <b>F. Vencimiento</b> 20/4/2008 <b>I. Responsable</b> Min. de Comercio Exterior y Turismo; y el Instituto Nacional de Cultura - INC	DISPOSICIONES FINALES  PRIMERA.- Reglamento Dentro del plazo de ciento veinte (120) días calendario de publicada la presente Ley, el Instituto Nacional de Cultura - INC, en coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, publicará el Reglamento de la presente Ley.

Fuente: Diario oficial *El Peruano*

#### IV. LEYES PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN – AÑO 2008 (DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2008)

N°	SUMILLA	FECHA DE PUBLICACIÓN / FECHA DE VENCIMIENTO / INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PLAZO DE REGLAMENTACIÓN
29181	Ley del ejercicio profesional en Bibliotecología y Ciencias de la Información.	<b>F. Publicación</b> 11/1/2008 <b>F. Vencimiento</b> 8/4/2008 <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIONES FINALES PRIMERA.  El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en el plazo de sesenta (60) días, contados a partir de su vigencia.
29203	Ley que crea la Central de Información de Promotores Inmobiliarios y/o Empresas Constructoras de Unidades Inmobiliarias.	<b>F. Publicación</b> 5/3/2008 <b>F. Vencimiento</b> 18/4/2008 <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	Artículo 6.- De la reglamentación  Encárgase al Poder Ejecutivo la reglamentación de la presente Ley dentro de treinta (30) días hábiles, contados a partir de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”.

N°	SUMILLA	FECHA DE PUBLICACIÓN / FECHA DE VENCIMIENTO / INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PLAZO DE REGLAMENTACIÓN
29244	Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo para el Fortalecimiento del Capital Humano.	<b>F. Publicación</b> 18/6/2008  <b>F. Vencimiento</b> 12/9/2008  <b>I. Responsable</b> Min. de Economía y Finanzas	Artículo 14.- Normas reglamentarias  Mediante decreto supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, se aprobará el Reglamento de la presente Ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles, contado a partir de su publicación.
29281	Ley que modifica el artículo 5° de la Ley N° 27506, Ley de Canon.	<b>F. Publicación</b> 25/11/2008  <b>F. Vencimiento</b> 24/1/2009  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo, Presidencia del Consejo de Ministros, Min. de Economía y Finanzas y Min. de Energía y Minas	Artículo 2.- Normas reglamentarias  El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Energía y Minas, dictará las normas reglamentarias de la presente Ley, en un plazo de sesenta (60) días calendario, contados desde la entrada en vigencia de la presente Ley.
29284	Ley para el desarrollo turístico y promoción de la inversión en infraestructura turística en el Departamento de Tumbes.	<b>F. Publicación</b> 27/11/2008  <b>F. Vencimiento</b> 14/1/2009  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIÓN FINAL  ÚNICA.- Reglamentación  El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley mediante decreto supremo, en un plazo no mayor de treinta (30) días, computado a partir de su publicación.

Fuente: Diario oficial *El Peruano*

**V. LEYES PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN – AÑO 2009  
(DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2009)**

Nº	SUMILLA	FECHA DE PUBLICACIÓN / FECHA DE VENCIMIENTO / INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PLAZO DE REGLAMENTACIÓN
29414	Ley que establece los derechos de las personas usuarias de los servicios de salud.	<b>F. Publicación</b> 2/10/2009  <b>F. Vencimiento</b> 16/2/2010  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIONES FINALES PRIMERA.- De la difusión de los derechos de las personas usuarias de los servicios de salud  El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en el plazo de noventa (90) días, contado a partir de su vigencia, en especial sobre los siguientes temas: 1. La elaboración de la lista de derechos de los usuarios contenidos en la Ley General de Salud. 2. Los mecanismos de divulgación de esta lista de derechos en los establecimientos de salud públicos y privados.
29472	Ley que regula la intervención de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú en el levantamiento de cadáveres en zonas declaradas en estado de emergencia.	<b>F. Publicación</b> 14/12/2009  <b>F. Vencimiento</b> 27/4/2010  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA ÚNICA.- Reglamentación  El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por los Ministros de Justicia, Defensa e Interior, aprueba el Reglamento de la presente Ley en un plazo máximo de noventa (90) días hábiles, contados a partir de su fecha de entrada en vigencia.

Fuente: Diario oficial *El Peruano*

**VI. LEYES PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN – AÑO 2010  
(DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2010)**

Nº	SUMILLA	FECHA DE PUBLICACIÓN / FECHA DE VENCIMIENTO / INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PLAZO DE REGLAMENTACIÓN
29534	Ley que modifica el artículo 8º de la Ley N°. 15173, Ley que crea el Colegio Médico del Perú como entidad autónoma de derecho público interno.	<b>F. Publicación</b> 21/5/2010  <b>F. Vencimiento</b> 6/7/2010  <b>Responsable</b> Poder Ejecutivo	Artículo 2.- Reglamentación  El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en el plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de su vigencia.



N°	SUMILLA	FECHA DE PUBLICACIÓN / FECHA DE VENCIMIENTO / INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PLAZO DE REGLAMENTACIÓN
29535	Ley que otorga reconocimiento oficial a la lengua de señas Peruana.	<b>F. Publicación</b> 21/5/2010  <b>F. Vencimiento</b> 20/8/2010  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIÓN FINAL  Única.- El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente Ley en el plazo de sesenta (60) días, contados desde su publicación.
29613	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional el Proyecto Geopolítico Bioceánico Perú-Brasil Ferrovía Interoceánica Salaverry-Leoncio Prado-frontera Perú-Brasil (FERRIPEB)	<b>F. Publicación</b> 10/11/2010  <b>F. Vencimiento</b> 7/1/2011  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo, Min. De Transportes y Comunicaciones; y el Min. de Economía y Finanzas	DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL  ÚNICA.- Reglamento El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un plazo que no excederá de noventa (90) días calendario, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Transportes y Comunicaciones y el Ministro de Economía y Finanzas.
29643	Ley que otorga protección al personal con discapacidad de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú	<b>F. Publicación</b> 31/12/2010  <b>F. Vencimiento</b> 25/3/2011  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES  PRIMERA.- Reglamentación La presente Ley es reglamentada por el Poder Ejecutivo en un plazo no mayor de sesenta (60) días desde su publicación.

Fuente: Diario oficial *El Peruano*

**VII. LEYES PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN – AÑO 2011  
(DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2011)**

N°	SUMILLA	FECHA DE PUBLICACIÓN / FECHA DE VENCIMIENTO / INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PLAZO DE REGLAMENTACIÓN
29662	Ley que prohíbe el asbesto anfíboles y regula el uso del asbesto crisotilo	<b>F. Publicación</b> 9/2/2011  <b>F. Vencimiento</b> 10/4/2011  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo.	Artículo 5.- Reglamentación  El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en el plazo de sesenta (60) días calendario contado a partir de su vigencia.

N°	SUMILLA	FECHA DE PUBLICACIÓN / FECHA DE VENCIMIENTO / INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PLAZO DE REGLAMENTACIÓN
29676	Ley de promoción del Desarrollo de los Mercados de Productores Agropecuarios	<b>F. Publicación</b> 15/4/2011  <b>F. Vencimiento</b> 14/7/2011  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo.	Artículo 8.- Reglamentación  El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley, dentro de los sesenta (60) días contados a partir de su publicación.
29700	Ley que incluye el trabajo no remunerado en las cuentas nacionales.	<b>F. Publicación</b> 4/6/2011  <b>F. Vencimiento</b> 29/11/2011  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo, Min. de Economía y Finanzas.	DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA  ÚNICA.- Reglamentación  El Poder Ejecutivo, en un plazo de ciento veinte (120) días, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, dicta las normas reglamentarias para la adecuada aplicación de la presente Ley.
29712	Ley que modifica la Ley N° 26842, Ley General de Salud, sobre Funciones y Competencias de la Autoridad de Salud.	<b>F. Publicación</b> 18/6/2011  <b>F. Vencimiento</b> 14/10/2011  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	Artículo 2. Reglamentación  El Poder Ejecutivo adecua los reglamentos a la presente Ley en el plazo de ciento veinte (120) días calendario, contado a partir de su vigencia.
29736	Ley de reconversión productiva agropecuaria.	<b>F. Publicación</b> 6/7/2011  <b>F. Vencimiento</b> 3/1/2012  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	Artículo 12. Reglamento de la Ley  El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente Ley en el plazo de ciento veinte (120) días naturales contados a partir de su vigencia.
29740	Ley complementaria del Artículo 1 de la Ley N° 28870, Ley para Optimizar la Gestión de las entidades prestadoras de servicios de saneamiento.	<b>F. Publicación</b> 9/7/2011  <b>F. Vencimiento</b> 23/8/2011  <b>I. Responsable</b> Min. de Vivienda, Construcción y Saneamiento y Min. de Economía y Finanzas.	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES (...) OCTAVA. Reglamento  El reglamento de la presente Ley debe ser aprobado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la publicación de la presente Ley.

N°	SUMILLA	FECHA DE PUBLICACIÓN / FECHA DE VENCIMIENTO / INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PLAZO DE REGLAMENTACIÓN
29761	Ley de financiamiento público de los regímenes subsidiado y semi contributivo del aseguramiento universal en salud.	<p><b>F. Publicación</b> 22/7/2011</p> <p><b>F. Vencimiento</b> 20/10/2011</p> <p><b>I. Responsable</b> Min. de Salud</p>	<p>DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL</p> <p>ÚNICA.- Reglamentación</p> <p>La presente Ley es reglamentada por el Ministerio de Salud en un plazo de noventa (90) días calendario.</p>
29763	Ley forestal y de fauna silvestre	<p><b>F. Publicación</b> 22/7/2011</p> <p><b>F. Vencimiento</b> 21/7/2012</p> <p><b>I. Responsable</b> Min. De Agricultura, Min. De la Producción y Min. De Comercio Exterior y turismo</p>	<p>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES (...)</p> <p>SÉTIMA. La presente Ley se reglamenta mediante decreto supremo refrendado por los Ministros de Agricultura, de la Producción y de Comercio Exterior y Turismo, en el plazo máximo de un año contado desde su publicación en el diario oficial El Peruano.</p> <p>Para tal fin, el Ministerio de Agricultura implementa un proceso participativo y de consulta previa, libre e informada y república el texto preliminar.</p>
29769	Ley de promoción de la calidad y autenticidad de los Productos Industriales.	<p><b>F. Publicación</b> 26/7/2011</p> <p>F. Vencimiento 24/10/2011</p> <p><b>I. Responsable</b> Min. de Economía y Finanzas, y Min. de la Producción.</p>	<p>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES</p> <p>PRIMERA. Reglamentación</p> <p>La presente Ley es reglamentada mediante decreto supremo refrendado por los Ministros de Economía y Finanzas y de la Producción en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, contado a partir de la vigencia de la presente Ley.</p>
29788	Ley que modifica la Ley 28258, Ley de Regalía Minera	<p><b>F. Publicación</b> 28/9/2011</p> <p><b>F. Vencimiento</b> SIN PLAZO</p> <p><b>I. Responsable</b> Min. de Energía y Minas, Min. de Economía y Finanzas</p>	<p>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES</p> <p>PRIMERA. Reglamento</p> <p>Mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Energía y Minas y el Ministro de Economía y Finanzas, se aprobarán las normas reglamentarias y complementarias para la aplicación de la presente Ley.</p>

Fuente: Diario oficial *El Peruano*

**VIII. LEYES PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN – AÑO 2012  
(DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2012)**

N°	SUMILLA	FECHA DE PUBLICACIÓN / FECHA DE VENCIMIENTO / INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PLAZO DE REGLAMENTACIÓN
29825	Ley que modifica los artículos 10° y 11° de la Ley 28036, modificada por la ley 29544, Ley de Promoción y Desarrollo del Deporte.	<b>F. Publicación</b> 5/1/2012  <b>F. Vencimiento</b> 2/4/2012  <b>I. Responsable</b> Min. de Educación	DISPOSICIÓN FINAL  ÚNICA. Reglamentación  El Ministerio de Educación reglamenta en un plazo no mayor de sesenta (60) días naturales, contado a partir de la vigencia de la presente Ley, las disposiciones establecidas en esta, así como las de la Ley 29544, Ley de Promoción y Desarrollo del Deporte, norma que modificó la Ley 28036.
29830	Ley que promueve y regula el uso de perros guía por personas con discapacidad visual.	<b>F. Publicación</b> 7/1/2012  <b>F. Vencimiento</b> 3/4/2012  <b>I. Responsable</b> Min. de la Mujer y Desarrollo Social	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES  PRIMERA.- Reglamentación  El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, reglamenta la presente Ley en un plazo no mayor de sesenta días a partir de su vigencia.
29849	Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo 1057 y otorgar derechos laborales.	<b>F. Publicación</b> 6/4/2012  <b>F. Vencimiento</b> 4/7/2012  <b>I. Responsable</b> Presidencia del Consejo de Ministros, Min. de Trabajo y Promoción del Empleo, y Min. de Economía y Finanzas.	Artículo 4. Reglamentación  Dentro de los sesenta (60) días hábiles, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministro de Economía y Finanzas se aprobarán las disposiciones reglamentarias.
29889	Ley que modifica el artículo 11 de la Ley 26842, Ley General de Salud, y garantiza los derechos de las personas con problemas de salud mental.	<b>F. Publicación</b> 24/6/2012  <b>F. Vencimiento</b> 23/7/2012  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES (...) SEGUNDA. Reglamentación El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley dentro de los treinta días calendario contados a partir de su vigencia.

N°	SUMILLA	FECHA DE PUBLICACIÓN / FECHA DE VENCIMIENTO / INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PLAZO DE REGLAMENTACIÓN
29924	Ley que sanciona la realización malintencionada a las centrales telefónicas de emergencias y urgencias.	<b>F. Publicación</b> 25/10/2012  <b>F. Vencimiento</b> 25/12/2012  <b>I. Responsable</b> Min. De Transportes y Comunicaciones	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES (...) Tercera. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones elabora el reglamento de la presente Ley en el plazo de sesenta (60) días calendario, bajo responsabilidad.
29931	Ley que modifica el artículo 5 de la Ley 15251, Ley que crea el Colegio Odontológico del Perú, modificado por la Ley 29016.	<b>F. Publicación</b> 9/11/2012  <b>F. Vencimiento</b> 7/2/2013  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo, Colegio Odontológico del Perú	Artículo 2. Reglamentación  El Poder Ejecutivo, en coordinación con el Colegio Odontológico del Perú reglamenta la presente Ley, en el plazo de sesenta (60) días contados a partir de su vigencia.

Fuente: Diario oficial *El Peruano*

**IX. LEYES PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN – AÑO 2013  
(DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2013)**

N°	SUMILLA	FECHA DE PUBLICACIÓN / FECHA DE VENCIMIENTO / INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PLAZO DE REGLAMENTACIÓN
29981	Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNA FIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.	<b>F. Publicación</b> 15/1/2013  <b>F. Vencimiento</b> 15/4/2013  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES (...) OCTAVA. Reglamento El Poder Ejecutivo aprueba el Reglamento y las normas complementarias en un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles a partir del inicio de su vigencia.  [SÉTIMA. Vigencia La presente Ley entra en vigencia a partir de la aprobación del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, salvo lo dispuesto en las disposiciones complementarias finales y transitorias que entran en vigencia desde su publicación.]

N°	SUMILLA	FECHA DE PUBLICACIÓN / FECHA DE VENCIMIENTO / INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PLAZO DE REGLAMENTACIÓN
29987	Ley que declara de interés nacional la promoción de la ciencia, la innovación y la tecnología a través de las asociaciones público-privadas	<b>F. Publicación</b> 18/1/2013  <b>F. Vencimiento</b> 18/4/2013  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL  ÚNICA. El Poder Ejecutivo, en un plazo de sesenta (60) días, reglamenta la presente Ley y establece las disposiciones legales necesarias para su aplicación
29988	Ley que establece medidas extraordinarias para el personal docente y administrativo de instituciones educativas públicas y privadas, implicado en delitos de terrorismo, apología del terrorismo, delitos de violación de la libertad sexual y delitos de tráfico ilícito de drogas; crea el registro de personas condenadas o procesadas por delito de terrorismo, apología del terrorismo, delitos de violación de la libertad sexual y tráfico ilícito de drogas y modifica los artículos 36 y 38 del código penal	<b>F. Publicación</b> 18/1/2013  <b>F. Vencimiento</b> 5/3/2013  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES (...) SEGUNDA. Reglamentación  El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en el plazo de treinta (30) días, contados desde el día siguiente de su publicación.
29992	Ley que modifica la Ley 26644, estableciendo la extensión del descanso postnatal para los casos de nacimiento de niños con discapacidad.	<b>F. Publicación</b> 7/2/2013  <b>F. Vencimiento</b> 26/3/2013  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	Artículo 2. Reglamentación  El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo no mayor de treinta días hábiles desde su entrada en vigencia.
30012	Ley que concede el derecho de licencia a trabajadores con familiares directos que se encuentran con enfermedad en estado grave o terminal o sufran accidente grave	<b>F. Publicación</b> 26/4/2013  <b>F. Vencimiento</b> 10/6/2013  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL  ÚNICA. Reglamentación  El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles desde su entrada en vigencia.
30018	Ley de promoción del uso de la información de patentes para fomentar la innovación y la transferencia de tecnología	<b>F. Publicación</b> 13/5/2013  <b>F. Vencimiento</b> 24/6/2013  <b>I. Responsable</b> PCM	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES  PRIMERA. Reglamento  La Presidencia del Consejo de Ministros emite el reglamento dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la vigencia de la presente Ley.

N°	SUMILLA	FECHA DE PUBLICACIÓN / FECHA DE VENCIMIENTO / INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PLAZO DE REGLAMENTACIÓN
30020	Ley que crea el Plan Nacional para la Enfermedad de Alzheimer y otras demencias	<b>F. Publicación</b> 13/5/2013  <b>F. Vencimiento</b> 11/8/2013  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS  PRIMERA. Reglamento de la ley  El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo de noventa (90) días calendario, contado a partir de la fecha de su publicación.
30024	Ley que crea el Registro Nacional de Historias Clínicas Electrónicas	<b>F. Publicación</b> 22/5/2013  <b>F. Vencimiento</b> 19/9/2013  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES (...) DÉCIMA PRIMERA. Reglamento de la Ley  El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo máximo de ciento veinte (120) días calendario, contado a partir del día siguiente de su publicación.
30032	Ley que adiciona el capítulo VIII a la ley 28189, Ley General de Donación y Trasplante de Órganos y/o Tejidos Humanos, y crea el Registro Nacional de Donación Renal Cruzada	<b>F. Publicación</b> 5/6/2013  <b>F. Vencimiento</b> 4/8/2013  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL  ÚNICA. Reglamentación  El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley dentro de los sesenta (60) días calendario, contados a partir de su vigencia.
30034	Ley del Sistema Nacional de Bibliotecas	<b>F. Publicación</b> 5/6/2013  <b>F. Vencimiento</b> 4/8/2013  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES  PRIMERA. El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, contado a partir de su vigencia.
30035	Ley que regula el repositorio nacional digital de ciencia, tecnología e innovación de acceso abierto.	<b>F. Publicación</b> 5/6/2013  <b>F. Vencimiento</b> 4/9/2013  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES  PRIMERA. Dentro de los sesenta (60) días siguientes a la promulgación de la presente Ley, el Poder Ejecutivo publicará su reglamento.

N°	SUMILLA	FECHA DE PUBLICACIÓN / FECHA DE VENCIMIENTO / INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PLAZO DE REGLAMENTACIÓN
30036	Ley que regula el teletrabajo.	<b>F. Publicación</b> 5/6/2013  <b>F. Vencimiento</b> 18/10/2013  <b>I. Responsable</b> Min. de Trabajo y Promoción del Empleo.	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES (...) CUARTA. Reglamentación  El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, mediante decreto supremo, reglamenta la presente Ley en un plazo máximo de noventa (90) días hábiles desde el inicio de su vigencia.
30037	Ley que previene y sanciona la violencia en los espectáculos deportivos.	<b>F. Publicación</b> 7/6/2013  <b>F. Vencimiento</b> 6/9/2013  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES PRIMERA. Reglamentación  El Poder Ejecutivo, dentro de los sesenta (60) días hábiles de la vigencia de la presente Ley, aprueba el reglamento.
30065	Ley de fortalecimiento de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.	<b>F. Publicación</b> 13/7/2013  <b>F. Vencimiento</b> 11/10/2013  <b>I. Responsable</b> Min. de Justicia y Derechos Humanos	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES (...) TERCERA. Reglamentación  Dentro de los sesenta (60) días calendario, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos se aprueban las disposiciones reglamentarias.
30078	Ley que promueve el desarrollo de Parques Industriales Tecnológicos	<b>F. Publicación</b> 21/8/2013  <b>F. Vencimiento</b> 3/1/2014  <b>I. Responsable</b> Min. De la Producción, Min. de Comercio Exterior y Turismo; y Min. del Ambiente	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES (...) SEGUNDA. Reglamento  Encargase al Ministerio de la Producción, al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y al Ministerio del Ambiente la elaboración del reglamento en un plazo no mayor a los noventa (90) días de su publicación.
30083	Ley que establece medidas para fortalecer la competencia en el mercado de los servicios públicos móviles	<b>F. Publicación</b> 22/9/2013  <b>F. Vencimiento</b> 21/11/2013  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL  ÚNICA. Reglamentación  El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario, contados a partir de su publicación.



N°	SUMILLA	FECHA DE PUBLICACIÓN / FECHA DE VENCIMIENTO / INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PLAZO DE REGLAMENTACIÓN
30102	Ley que dispone medidas preventivas contra los efectos nocivos para la salud por la exposición prolongada a la radiación solar	<b>F. Publicación</b> 6/11/2013  <b>F. Vencimiento</b> 5/1/2014  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES (...) SEGUNDA. Reglamentación  El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente Ley en el plazo de sesenta días calendario, contado a partir de su vigencia.
30119	ley que concede el derecho de licencia al trabajador de la actividad pública y privada para la asistencia médica y la terapia de rehabilitación de personas con discapacidad	<b>F. Publicación</b> 3/12/2013  <b>F. Vencimiento</b> 25/8/2014  <b>I. Responsable</b> Min. De Trabajo y Promoción del Empleo	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES  PRIMERA. Reglamentación  El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con el CONADIS, reglamenta la presente Ley en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días hábiles a partir de la publicación de la norma.
30120	ley de apoyo a la seguridad ciudadana con cámaras de video vigilancia públicas y privadas	<b>F. Publicación</b> 5/12/2013  <b>F. Vencimiento</b> 5/3/2014  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL  ÚNICA. Reglamentación  El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, a partir de la vigencia de la presente Ley, donde se deberá precisar el procedimiento de entrega de las grabaciones, así como las características de la base de datos.

Fuente: Diario oficial *El Peruano*

**X. LEYES PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN – AÑO 2014  
(DEL 1 DE ENERO AL 30 DE JUNIO DE 2014)**

N°	SUMILLA	FECHA DE PUBLICACIÓN / VENCIMIENTO / RESPONSABLE	PLAZO DE REGLAMENTACIÓN
30150	Ley de protección de las personas con trastorno del espectro autista (TEA)	<b>F. Publicación</b> 8/1/2014  <b>F. Vencimiento</b> 8/4/2014  <b>Responsible</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES (...) CUARTA. Reglamento  El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo de noventa (90) días calendario.
30157	Ley de las organizaciones de usuarios de agua	<b>F. Publicación</b> 19/1/2014  <b>F. Vencimiento</b> 11/4/2014  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo, Min. de Agricultura y Agua	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS  PRIMERA. Reglamentación  El Poder Ejecutivo, en un plazo de sesenta (60) días, aprobará mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Agricultura y Riego, las normas reglamentarias.
30161	Ley que regula la presentación de declaración jurada de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos del estado	<b>F. Publicación</b> 28/1/2014  <b>F. Vencimiento</b> 6/6/2014  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS  PRIMERA. Reglamento  El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento respectivo dentro de los noventa (90) días hábiles siguientes a la publicación de la presente Ley. Para tal efecto, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la publicación de la presente Ley, conformará una comisión especial integrada por dos (2) representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, dos (2) representantes de la Contraloría General de la República y un (1) representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que evaluará la propuesta de reglamento efectuada por la Contraloría General de la República.
30190	Ley que modifica el decreto legislativo 1059, decreto legislativo que prueba la ley general de sanidad agraria	<b>F. Publicación</b> 9/5/2014  <b>F. Vencimiento</b> 5/8/2014  <b>I. Responsable</b> Min. de Agricultura y Riego	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES  PRIMERA. Reglamentación  Mediante decreto supremo refrendado por el ministro de agricultura y riego y en un plazo de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la vigencia de la presente ley, se aprobarán las disposiciones reglamentarias.

N°	SUMILLA	FECHA DE PUBLICACIÓN / VENCIMIENTO / RESPONSABLE	PLAZO DE REGLAMENTACIÓN
30200	Ley que promueve el auxilio oportuno al público en los centros comerciales	<b>F. Publicación</b> 28/5/2014  <b>F. Vencimiento</b> 26/8/2014  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	Artículo 6.- Reglamento  En el plazo de noventa 90 días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el poder ejecutivo expide las disposiciones reglamentarias.
30201	Ley que crea el Registro de Deudores Judiciales Morosos	<b>F. Publicación</b> 28/5/2014  <b>F. Vencimiento</b> 9/7/2014  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES  SEGUNDA. Reglamentación  El poder ejecutivo reglamenta la presente ley dentro de los treinta (30) días hábiles de su entrada en vigencia
30215	Ley de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos.	<b>F. Publicación</b> 29/6/2014  <b>F. Vencimiento</b> 28/10/2014  <b>I. Responsable</b> Poder Ejecutivo	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES (...) OCTAVA.- Reglamentación de la Ley El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo de ciento veinte días calendario, contados a partir de su vigencia.

Fuente: Diario oficial *El Peruano*

Impreso en la Imprenta del Congreso de la República

Julio de 2014

