



CUADERNOS PARLAMENTARIOS

EDICIÓN n.º 33

**CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS**

REVISTA ESPECIALIZADA

**PUERTAS ABIERTAS
• AL PERÚ •**

www.congreso.gob.pe/CECP



CUADERNOS PARLAMENTARIOS #33

REVISTA ESPECIALIZADA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

PUERTAS ABIERTAS
▪ AL PERÚ ▪

CUADERNOS PARLAMENTARIOS #33

REVISTA ESPECIALIZADA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

NÚMERO 33

Edición, publicación e impresión: junio de 2025/julio de 2025

JEFE DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS (CECP)

Alexandro Mario Fernández Garibay

CONSEJO EDITORIAL

Alexandro Mario Fernández Garibay

Samuel Abad Párraga

Aldo Céliz Castillo

EQUIPO EDITORIAL

Aldo Céliz Castillo (CECP)

Samuel Abad Párraga (CECP)

Norma Espinoza Corbacho (CECP)

William Leonardo Vílchez Huamán (CECP)

COMITÉ DE ESTILO

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

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

Samuel Abad Párraga, profesional del Servicio Parlamentario

REVISORES

Víctor García Toma

Delia Muñoz Muñoz

Michael Zavaleta Álvarez

EDICIÓN

Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios

DIAGRAMACIÓN Y DISEÑO DE CARÁTULA

Jorge Pacheco Cori

IMAGEN DE CARÁTULA

Cuadro de Francisco González Gamarra

IMPRESIÓN

Imprenta del Congreso de la República

Jr. Junín 330 – Lima – julio de 2025

ISSN: 2961-2594

Depósito Legal n.º 2013-07303

© Congreso de la República

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

Edificio Complejo Legislativo. / Av. Abancay 251, oficina 204, Lima – Perú.

Telf. 311-7777, anexo 7688. / cecp@congreso.gob.pe

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

CONTENIDO

7 PRESENTACIÓN

9 SECCIÓN I. ARTÍCULOS

11 LA VACANCIA PRESIDENCIAL EN LA BICAMERALIDAD

Luis Ganoza Alvarez

Investigador en temas de derecho. Exdirector ejecutivo de la
cámara de Diputados

**29 REFLEXIÓN SOBRE EL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN:
DESAFÍOS EN LA GESTIÓN DEL ESTADO DE
EMERGENCIA DE CARÁCTER NACIONAL EN EL PERÚ**

Luis Enrique Aguilar Janto

Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad

**43 DOS CÁMARAS, UNA VOZ; EL PODER DE LA
BICAMERALIDAD EN LA DEMOCRACIA**

Claudia Cisneros

Abogada, Funcionaria del Honorable Senado Nacional de la
Argentina

**55 INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL, DOCTRINA
JURISPRUDENCIAL Y PRECEDENTES VINCULANTES**

Mitchel Edison Ruiz Galarreta

Abogado con estudios de doctorado en Derecho

67 SECCIÓN II. ECOS DEL BICENTENARIO

**69 LOS INTELLECTUALES Y EL PODER POLÍTICO EN EL
TIEMPO DE LA INDEPENDENCIA DEL PERÚ**

Osmar Gonzales Alvarado

Doctor en Ciencia Social por El Colegio de México y docente
universitario

81 SECCIÓN III. MISCELÁNEAS

Principales actividades académicas realizadas por el CCEP

87 SECCIÓN IV. NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

Libros recientes editados por el Fondo Editorial del
Congreso de la República

**93 SECCIÓN V. LEYES Y RESOLUCIONES
LEGISLATIVAS PUBLICADAS**

Entre el 30 de diciembre de 2024 y el 13 de junio de 2025



PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios (CECP) del Congreso de la República se complace en presentar su trigésima tercera edición de *Cuadernos Parlamentarios*, revista que, en esta oportunidad, ha convocado a cuatro destacados especialistas, una de ellas de nacionalidad argentina y los otros tres son estudiosos peruanos del derecho, las ciencias políticas, la gestión pública y la historia del Perú.

Así, tenemos el artículo «La vacancia presidencial en la bicameralidad», de Luis Ganoza Alvarez, funcionario del Servicio Parlamentario. Su trabajo es un interesante análisis de la figura de la vacancia del primer mandatario y las variantes históricas que ha tenido, así como su relación con el antejuicio y la acusación constitucional. Además, nos comparte su «Propuesta de Reglamento del Congreso de la República para el procedimiento de vacancia».



No menos significativo es el aporte del doctor Enrique Aguilar Janto, estudioso de la gestión pública desde una perspectiva jurídica, quien escribe «Reflexión sobre el régimen de excepción: desafíos en la gestión del estado de emergencia de carácter *nacional* en el Perú», un tema de actualidad que apunta a examinar el estado constitucional de excepción.

También, desde Argentina, contamos con la colaboración de la abogada Claudia Cisneros, máster en Inteligencia Estratégica y funcionaria del Congreso Nacional de su país. Ella nos entrega su trabajo denominado «Dos cámaras, una voz: el poder de la bicameralidad en la democracia». Se trata de un análisis en el que, a partir de la experiencia de su país, plantea elementos claves para pensar sobre este sistema que regirá en el Perú próximamente.

Por su parte, el abogado y profesional del Servicio Parlamentario, Mitchel Ruiz Galarreta, contribuye con su valioso artículo «Interpretación constitucional, doctrina jurisprudencial y precedentes vinculantes», en el que aborda la naturaleza y los criterios que intervienen en dichos componentes vitales del Estado de derecho. Asimismo, ofrece una visión integral de las herramientas con las que cuenta el Tribunal Constitucional para ejercer su rol protector de los derechos fundamentales.

De la misma manera, en la sección II Parlamento: ecos del Bicentenario, el destacado académico, doctor Osmar Gonzales Alvarado, nos complace con su colaboración «Los intelectuales y el poder político en el tiempo de la independencia del Perú». Es un esclarecimiento del rol de los intelectuales peruanos y la formación de su «conciencia

autónoma» e identitaria, en el contexto de la lucha por la emancipación del Perú de España, proceso que no estuvo exento de ambigüedades y, sobre todo, contradicciones, como el papel relevante de los criollos en la difusión de ideas independentistas y, al mismo tiempo, su insuficiente capacidad para construir un proyecto nacional.

Por otro lado, en la sección III, titulada Misceláneas, se presentan las actividades académicas más importantes del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios. Seguidamente, en la sección IV, sobre Novedades bibliográficas, como en números anteriores, podrán leer reseñas de textos publicados recientemente por el Fondo Editorial del Congreso de la República.

Finalmente en la sección V, se incorporan cuadros de las leyes y resoluciones legislativas publicadas en el Diario Oficial *El Peruano*, aprobadas recientemente y proporcionadas por el Departamento de Investigación Parlamentaria (DIP). No despedimos no sin antes agradecer a los autores que han participado en la presente edición por su trascendente contribución, quienes no tienen mayor interés que el de aportar ideas sobre el poder político, el Congreso y los sistemas políticos de otros países, como Argentina.

MARIO FERNÁNDEZ GARIBAY

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

ARTÍCULOS

Los artículos que se publican en la revista *Cuadernos Parlamentarios* son de exclusiva responsabilidad de sus autores, poseen el carácter de opinión y no generan ningún efecto vinculante.





LA VACANCIA PRESIDENCIAL EN LA BICAMERALIDAD

Por Luis Ganoza Alvarez¹

SUMARIO

I. Resumen.- II. A modo de introducción.- III. Vacancia presidencial y sus variantes históricas.- IV. Conclusiones.- V. Referencias bibliográficas.

I. RESUMEN

Con el restablecimiento de la bicameralidad se hace necesario elaborar, por lo menos, tres reglamentos para hacer viable las funciones, atribuciones y facultades de la Cámara de Diputados, del Senado, la Comisión Permanente y del Congreso —este último cuando se realicen sesiones de manera conjunta—; incluso se ha dictado una ley de reforma constitucional que autoriza al Congreso del periodo 2021-2026 a elaborar y aprobar los reglamentos de las futuras cámaras (Ley 32135). Es un desafío para la democracia y para los funcionarios de este poder del Estado porque se desarrollarán prácticas que no se han visto por más de treinta años, con el reto de hacerlas más funcionales, aplicando nuevos procedimientos, sistemas y recursos tecnológicos que no existían a finales del siglo pasado. En el presente artículo abordaremos el procedimiento parlamentario referido a la vacancia presidencial, asunto recurrente en los últimos cinco lustros, donde el Poder Legislativo mantuvo su rol protagónico dando soporte y solución a las crisis políticas, demostrando así que, a pesar de no ser popular, el Parlamento es un pilar fundamental en la vida democrática desde hace casi cinco décadas. Recordaremos cómo, desde inicios de nuestra vida republicana, la figura presidencial sigue siendo el centro de atención de la vida política, pese a los matices presidencialista, semipresidencial o mixto, según señalan diversos tratadistas.

Palabras clave: vacancia, presidencialismo, Senado, Diputados, Congreso de la República, Reglamento, Tribunal Constitucional.

II. A MODO DE INTRODUCCIÓN

Desde que se publicó la Ley 31988, sobre Reforma Constitucional que restablece la Bicameralidad en el Congreso de la República del Perú², surgieron interrogantes y dudas

¹ Personal del Servicio Parlamentario, con formación en derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Conciliador extrajudicial, Minjus (2018). Laboró como asesor en la Organización Parlamentaria (2006-2011). Exdirector ejecutivo, por concurso, de la Cámara de Diputados (1991-1992). Investigador independiente en temas de derecho. Compilador de la obra *Javier Valle-Riestra, Parlamentario, Litigante y defensor de los derechos humanos* (Fondo Editorial Congreso de la República, 2009). Articulista en «Exegesis del Código Procesal Civil» (*Gaceta Jurídica*, 2018, 2023). Colaboró por más de dos décadas en la edición de artículos, ponencias, dictámenes jurídicos y obras del jurista Javier Valle-Riestra. Coordinador de *Historia del Derecho Peruano* de F. Geng Delgado, 2008.

² Ley 31988, publicada en *El Peruano* el 20/03/2024.

en diversos sectores de la opinión pública, académicos, políticos y, singularmente, entre los trabajadores del Congreso de la República, porque en ellos también recae la misión y el deber de hacer efectiva la aplicación de la citada reforma constitucional. Los que conocieron el último bicameralismo de la Constitución de 1979 y quienes aún no lo han experimentado se preguntaban lo siguiente: ¿habrá dos presupuestos y dos administraciones, será bicéfala o similar a las anteriores cámaras legislativas?, ¿cómo serán conformadas las comisiones en Diputados y en el Senado?, etc.

Como es natural, no todos han percibido el cambio radical en la estructura del Estado en lo que respecta al Poder Legislativo, pues las interrogantes se erigieron a partir de una premisa inexacta que proyectaban supuestas e inexistentes nuevas administraciones del futuro Parlamento bicameral. La verdad jurídica indica que no se repetirá la antigua organización interna; por ejemplo, en el aspecto presupuestal seguirá existiendo un solo pliego presupuestal, porque el reformado artículo 94 de la Constitución, en su parte final, establece que: «El Congreso de la República sanciona su presupuesto y gobierna su economía», a diferencia de lo que prescribía la anterior Carta Política de 1979 en su artículo 177: «cada Cámara arregla su economía y sanciona su presupuesto» (los subrayados son añadidos).

El nuevo bicameralismo que funcionará a partir de las elecciones del 2026 para efectos administrativos y presupuestales, por lo menos, contará con un solo pliego institucional y, por tanto, una sola administración que seguramente adecuará sus servicios y áreas mediante grupos funcionales para atender ambas cámaras. Además, en la segunda disposición complementaria y final de la Ley 31988 se reafirma la institución Congreso de la República al señalar que «La implementación de las cámaras legislativas se financia con cargo al presupuesto institucional del Congreso de la República...». Por tanto, no existe la creación de otra administración distinta a la del actual Congreso de la República. A todo ello agregamos el inveterado principio jurídico siguiente: si no está en la Constitución, no puede estar en la Ley, menos en los Reglamentos. Pero, en todo caso, la realidad del devenir despejará cualquier duda.

Entre los muchos cambios que trae la reforma constitucional para el Parlamento tenemos, de un lado, el origen de la representación para elegir a diputados y senadores; y, por otro, la formación de las leyes y la distribución de atribuciones para cada cámara. Tendremos, 130 diputados y 60 senadores. Los diputados serán departamentales o regionales; los senadores, uno por cada región (26 incluyendo el Callao, cuatro por Lima) y 30 serán electos a nivel nacional. La cantidad de escaños se modificará por ley orgánica acorde al crecimiento poblacional. En cuanto a la forma de aprobar las leyes, éstas pasarán por un doble debate, primero en Diputados y luego revisará reflexivamente el Senado (aprobandando, modificando o rechazándolo) antes de su promulgación por el Poder Ejecutivo. La citada ley de reforma ha modificado 53 artículos, incorporado dos (102-A y 102-B) y derogado uno (90-A)³.

³ La reforma mediante la Ley 31988 es constitucionalmente válida por la forma y el fondo; aunque se aprobó sin necesidad de ratificarla por referéndum, se hizo conforme al artículo 206 de la Constitución que exceptúa el referéndum cuando la iniciativa de reforma es aprobada y ratificada en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una mayoría calificada (más de dos tercios del número legal de congresistas). Su legitimidad será puesta a prueba en las elecciones de abril del 2026.

Para este ensayo utilizaremos referencias históricas, antecedentes del debate y resoluciones legislativas que se aprobaron en los casos de Alberto Fujimori, Pedro Pablo Kuczynski, Martín Vizcarra, Manuel Merino y Pedro Castillo, quienes, en su condición de jefes de Estado y por sendos procedimientos de vacancia o renuncia, fueron apartados del sillón presidencial.

III. VACANCIA PRESIDENCIAL Y SUS VARIANTES HISTÓRICAS

3.1 LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL Y LA VACANCIA PRESIDENCIAL

En este apartado, abordaremos el procedimiento de acusación constitucional por infracción a la Constitución Política, en lo que concierne a la figura de la **vacancia presidencial**⁴. Al concluir, esbozaremos un texto puntual para el futuro Reglamento del Congreso; en cuyo efecto será necesario revisar los antecedentes histórico-constitucionales y reglamentarios sobre la vacancia de inicios de nuestra vida republicana y en el amanecer del presente siglo XXI. No obstante, haremos énfasis en cómo la indefinición o falta de tipificación de la «infracción constitucional» y de su reglamentación ha sido utilizado como cajón de sastre para tramitar acusaciones constitucionales con el propósito de vacar al jefe de Estado; es decir, el uso recurrente de la moción de vacancia presidencial, al ser una medida extrema para el apartamiento del cargo del presidente de la República, comporta una afectación o no a nuestra democracia al transitar de la unicameralidad a la bicameralidad.

Es pacífico afirmar que no está conceptualizada ni tipificada en nuestra Constitución el término «infracción constitucional» y tampoco existe una ley que lo desarrolle, pues, se la ha venido considerando a cualquier acto u omisión cometido por un alto funcionario —incluyendo a los actos del presidente de la República—, como una transgresión a la Constitución o una ‘falta política’, según lo señalado en diversas sentencias por nuestro Tribunal Constitucional (TC), siempre que no sea un delito. El procesamiento ante el Congreso de la República de los altos funcionarios enumerados en el artículo 99 Carta Política se inicia con la **denuncia constitucional** que es presentada, conforme al actual Reglamento del Congreso de la República (RCR), «por los Congresistas, el Fiscal de la Nación o cualquier persona que se considere directamente agraviada» (artículo 89, inciso a), RCR) o, también, mediante una **moción de vacancia**; de modo que con cualquiera de los dos instrumentos —denuncia o moción— se desarrollará el procedimiento de **acusación constitucional**, singularmente el de vacancia presidencial, puesto que no existió regulación para ello. Recién, en el año 2004, se incorporó el artículo 89-A del RCR, pero solo para reglamentar el procedimiento a fin de declarar la permanente incapacidad moral o física del jefe de Estado, lo cual es una de las cinco causales de vacancia; de allí la importancia para su adecuada reglamentación.

3.2 LA DEMOCRACIA Y LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA NO REGLAMENTADA

El significado elemental de la palabra democracia, según el Diccionario de la lengua de la Real Academia Española, «es el sistema político en el cual la soberanía reside

⁴ Traemos aquí la propuesta planteada en el curso especializado en «Bicameralidad: desafíos y retos», dictado por la Facultad de Derecho de la USMP (2024-2). El aporte académico ha sido desarrollado por el autor del presente artículo, en colaboración con Erika Adiazola Martínez y Lucy Loayza Arcos, todos, personal del Servicio Parlamentario del Congreso de la República.

en el pueblo, que la ejerce directamente o por medio de representantes» (RAE, 2023). Para Fukuyama (2016) la responsabilidad formal —entendida como democracia— es procedimental y respecto del modo de establecer la responsabilidad política de los gobernantes significa que:

el gobierno acepta someterse a ciertos mecanismos que limitan su poder de actuar como le plazca. En última instancia, esos procedimientos (habitualmente detallados en las constituciones) permiten a los ciudadanos de una sociedad sustituir a todo el gobierno en caso de actuación ilícita, incompetencia o abuso de poder (Fukuyama, 2016, p.460).

La sustitución o remplazo total se produce normalmente mediante elecciones generales y democráticas. El conocido politólogo estadounidense antes citado, también señala que «las primeras formas de responsabilidad política no fueron ante el pueblo en su conjunto, como soberano, sino ante un cuerpo legal tradicional» (Fukuyama, 2016). Con ello se hace referencia al Parlamento, cuyo origen se remonta a la Inglaterra de Juan Sin Tierra, de 1215. Histórica y universalmente han existido diversas formas o sistemas de gobierno y algunos doctinantes como Hugo Grocio y Thomas Hobbes teorizaron que el soberano no era Dios, sino lo encarnaba el rey, como base del absolutismo y sus variantes que imperó en Europa a finales el siglo XVIII; sin embargo, dentro de esos sistemas se desarrollaron formas variadas para establecer la responsabilidad de los gobernantes. En los gobiernos con democracia liberal o con democracia social es donde mejor se aplican los principios de legalidad y de responsabilidad, que son la base para un Estado que garantiza seguridad jurídica y política; es decir, un Estado de derecho donde se cumple la ley y el control gubernamental es ejercido por la sociedad, como soberano, representada en el Parlamento.

3.3 LA VACANCIA PRESIDENCIAL GENERA INCERTIDUMBRE POLÍTICA Y ECONÓMICA

No resultó extraña la declaración realizada por el presidente del Congreso, Eduardo Salhuana Cavides, ante los medios de comunicación sobre la eventual presentación de mociones de vacancia, pues, ello «no contribuye a dar estabilidad política y económica al país». En una de sus respuestas dijo que:

Los congresistas tienen la atribución de plantear mociones de esa naturaleza. Personalmente, creo que son mociones que no van a tener éxito, que no deben tener éxito. Lo que tenemos que promover en estos momentos es estabilidad política; y proponer mociones de esa naturaleza no contribuyen a ese objetivo (Salhuana, 2024, 30 de octubre).

Los artículos 99° y 100° de la Constitución Política de 1993 establecen que los altos funcionarios del Estado, cuando incurren en **infracción constitucional** o cuando cometen delitos, se les procesa mediante dos procedimientos, alternativamente: (i) un juicio de responsabilidad de carácter político-constitucional, denominado ‘juicio político’; y, (ii) otro de carácter jurídico-penal, denominado ‘antejuicio’. El primero aplica a casos de infracción constitucional y, por su parte, el segundo para los casos de delitos. Al respecto, el extinto parlamentario Javier Valle-Riestra enseñaba que «nuestro

sistema de antejuicio constitucional o juicio político tiene dos vertientes históricas: el Juicio de Residencia Colonial y el *impeachment* británico...» (2004: p.18)⁵.

Luego de determinarse la responsabilidad política del alto funcionario; en caso de hallarlo responsable, se le impondrá cualquiera de las tres sanciones previstas en la norma suprema —suspender o destituir o inhabilitar—, y conforme al procedimiento parlamentario denominado **acusación constitucional**, regulado en los artículos 88 y 89 del RCR. El problema no resuelto aún es definir en qué consiste una infracción constitucional y, asimismo, otro tema pendiente es completar la regulación para las causales de vacancia o destitución del presidente de la República a quien, por infringir la Constitución, el Congreso de la República podrá imponerle sanciones juntas o alternativamente de **suspensión o inhabilitación o destitución** (vacancia) del cargo que ejerce. La pregunta que trataremos de responder y desarrollar es: ¿cuáles son esas infracciones y qué tipo de actos u omisiones generan la vacancia presidencial que deberán ser reglamentadas en el Congreso bicameral?

3.4 LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL: VACANCIA PRESIDENCIAL EN LA BICAMERALIDAD

Consideramos que debiera reglamentarse el procedimiento para cada una de las cinco causales o situaciones que generan la vacancia presidencial establecidas en los artículos 113 y 117 de la Constitución, pues, en treinta y dos años de vigencia de la Carta Política solamente se reglamentó el procedimiento del inciso 2 del artículo 113: «su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso». Esta figura de la vacancia presidencial nos ha llamado la atención por cuanto en los dos últimos periodos presidenciales (2016-2021 y 2021-2026) hemos tenido, hasta hoy, seis presidentes, generando zozobra e inestabilidad política, cuando lo ‘normal’ habría sido dos jefes de Estado en los dos periodos, respectivamente. A continuación, reflexionaremos sobre las figuras del juicio político y el antejuicio político, que se tramitan dentro del procedimiento de la acusación constitucional, y en cuál de ellos calza el procedimiento de vacancia presidencial.

3.5 ANTECEDENTES REMOTOS DE DESTITUCIÓN O VACANCIA

Nuestra historia registra pocas situaciones de presidentes que hayan sido destituidos o vacados por el Parlamento. Ejemplos: **José de la Riva Agüero y Sánchez Boquete**, paradójicamente nuestro primer presidente fue el primero en ser vacado, aunque con otra denominación. Estuvo refugiado en el Real Felipe del Callao, luego de fracasar en la campaña de Intermedios, cuando el Congreso Constituyente, en su sesión del 22 de junio de 1823 lo declaró cesado en sus funciones respecto del «teatro de la guerra», y al día siguiente lo exoneraron del mando. El segundo caso, el de **Guillermo Billinghurst**, quien gobernó de 1912 a 1914, y tuvo un Congreso opositor, por lo que intentó su cierre. Nuestro insigne historiador, Jorge Basadre (2005, T.13, pp. 105-116), relata que Billinghurst se propuso reformar la Constitución mediante plebiscito y su proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados, sobre la renovación por tercios del Parlamento; sin embargo, ocho parlamentarios conspiraron, arguyendo que el Ejecutivo cerraría el

⁵ Valle-Riestra, Javier: «La Responsabilidad Constitucional del Jefe de Estado», *Serie Clásicos del Derecho* (Vol. IV). Lima: Editorial San Marcos. 2004.

Congreso, e impulsaron un pronunciamiento (moción) para declarar la vacancia por incapacidad moral, conforme a la Constitución de 1860. Esa crisis precipitó un golpe de Estado del 4 de febrero de 1914, que cesó a Billinghurst, obligándolo a firmar su dimisión ese mismo día. El Congreso, en sesión del 15 de mayo de 1914, luego de leer la renuncia del segundo vicepresidente de la República, Miguel Echenique, aprobó la Resolución Legislativa n.º 1958, que nombraba al coronel Óscar R. Benavides como presidente provisorio hasta las elecciones de 1915. Es interesante hacer notar que el primer vicepresidente de Billinghurst, Roberto Leguía, hermano del expresidente Augusto B. Leguía, residía en Argentina y no se tramita renuncia alguna porque no juramentó su cargo.

Toda situación de vacancia presidencial está rodeada por circunstancias de inestabilidad en el gobierno y de crisis política, más aún cuando se invoca infracciones constitucionales no tipificadas. Notable fue el caso de Manuel Pardo y La Valle, coincidentemente el primer presidente civil del Perú (1872-1876), quien, al terminar su mandato, enfrentó una acusación de 23 infracciones constitucionales, pero salió bien librado por 60 votos contra 29.

3.6 VACANCIAS POR MUERTE, RENUNCIA Y OTRAS VARIANTES

Durante los siglos XIX y XX, los presidentes que vacaron en el cargo por fallecimiento fueron cuatro: (i) **José Balta** (1872), aunque se trató de un magnicidio cometido durante la sublevación y golpe de Estado protagonizado el 22 de julio de 1872, por los cuatro coroneles y hermanos Gutiérrez (Silvestre, Tomas, Marceliano y Marcelino). Balta fue apresado y luego asesinado el 26 de aquel mes y año; sin embargo, los sucesos provocaron una rebelión popular en la capital que acabó con la muerte de tres de los Gutiérrez, cuyos cuerpos fueron colgados y arrojados a una hoguera improvisada por la turba en la Plaza de Armas de Lima; solo se salvó Marcelino. A la muerte de Balta, le sucedió su primer vicepresidente, Mariano Herencia Zevallos, quien asumió el cargo por breve tiempo hasta entregar el mando el 2 de agosto de 1872, a Manuel Pardo y Lavalle. (ii) **Remigio Morales Bermúdez**, presidente electo en 1890, falleció de apendicitis el 1 de abril de 1894 y le sucedió su segundo vicepresidente, Justiniano Borgoño, ante la renuncia (excusa) del primer vicepresidente, Pedro Del Solar. (iii) **Manuel Candamo**, electo para el mandato de 1903 a 1907, también, fue vacado por fallecimiento. Su deceso ocurrió el 7 de mayo de 1904, a consecuencia de un síncope mientras estuvo de viaje en Arequipa. Algunas semanas antes de fallecer, el 18 de abril de 1904, dejó como encargado de la presidencia a su segundo vicepresidente, Serapio Calderón, quien, por mandato de la Constitución de 1860, convocó inmediatamente a elecciones; el primer vicepresidente, Lino Alarco, había fallecido en junio de 1903 antes que Candamo asumiera el poder. (iv) **Luis M. Sánchez Cerro**, quien derrocó a Leguía, en 1930, presidió una junta de gobierno, se postuló y ganó las elecciones presidenciales y constituyentes de 1931, por el partido Unión Revolucionaria (UR), pero su mandato (1931-1936) se vio interrumpido porque fue asesinado por disparos del joven aprista Abelardo Mendoza Leyva, en el hipódromo de Santa Beatriz el 30 de abril de 1933, mientras pasaba revista a las tropas que combatirían en el conflicto contra Colombia. Estando vacante la jefatura del Estado, conforme a la Constitución de 1933, el Congreso eligió como presidente para terminar el resto del periodo presidencial al general Óscar R. Benavides, pero su mandato se extendió inconstitucionalmente hasta 1939.

Como se apreciaba, en el Perú tuvimos vacancias por muerte y también por renunciaciones, incluido los vicepresidentes. Una nota aparte merece los casos de cese abrupto del mandato presidencial, que no fueron propiamente vacancias⁶.

3.7 VACANCIAS APROBADAS POR EL CONGRESO

Regresando al presente siglo XXI, encontramos casos recientes de **acusación constitucional** tramitados ante el Congreso de la República, obtenidos de los registros de la actividad parlamentaria y publicados en el portal de dicha institución desde el año 2000, pero nos vamos a referir solo a casos de vacancia presidencial por tratarse de uno de los altos funcionarios contemplados en los ya mencionados artículos 99 y 100 constitucionales. Efectivamente, los presidentes vacados por la vía de la acusación constitucional, utilizando la moción de vacancia, fueron tres: Alberto Fujimori (noviembre de 2000), Martín Vizcarra (noviembre de 2020) y Pedro Castillo (diciembre de 2022). En los tres casos, el Congreso declaró la vacancia por la causal del inciso 2 del artículo 113. Veamos resumidamente esos casos, para comprender la necesidad de reglamentar adecuadamente las causales de vacancia presidencial.

Alberto Fujimori. Salíó elegido presidente en las elecciones de junio de 1990. Sin embargo, ante un Congreso bicameral con mayoría opositora a su régimen, decidió disolverlo inconstitucionalmente el 5 de abril de 1992, además de clausurar el Poder Judicial y otros órganos constitucionales. Ejerciendo el poder de facto y por presión internacional, singularmente de la OEA, se vio obligado a convocar a elecciones y lo hizo llamando a un Congreso Constituyente Democrático (CCD) en donde obtuvo mayoría de su partido político. El CCD convalidó su mandato y promulgó la Constitución de 1993, con mayoría parlamentaria y apoyo de la olocracia fue reelecto sucesivamente para un cuarto periodo presidencial (2000-2005); viajó con autorización del Congreso al país asiático de Brunéi el 13 de noviembre del año 2000, con el fin de participar de la cumbre de APEC y antes de la clausura de ese evento viajó a Tokio; no obstante, ante la incontenible publicidad de muy graves hechos de corrupción que involucró a sus anteriores y sucesivos gobiernos (1990-2000)⁷, decidió no retornar al país y presentó su renuncia vía fax. La vacancia por renuncia de Alberto Fujimori no prosperó. El Congreso de la República, en su sesión del 21 de noviembre del año 2000, debatió las renunciaciones de los dos vicepresidentes de la República, dos mociones que proponían declarar la

⁶ Mencionaremos ilustrativamente los casos de interrupción, por golpe de Estado, acontecidos en el siglo XX: (i) Billinghurst fue derrocado, en 1914, por Óscar R. Benavides, aunque siguió funcionando el Poder Legislativo; (ii) José Pardo fue depuesto, en 1919, a solo 45 días de culminar su mandato, por el militarismo en conjura con Augusto B. Leguía y este clausuró el Congreso. (iii) Leguía fue derrocado el 22 de agosto de 1930, por el golpe de Estado liderado por el comandante Sánchez Cerro, quien disolvió el Congreso; (iv) Bustamante y Rivero fue retirado del poder el 27 de octubre de 1948, por el general Manuel Odría y, también, disolvió el Congreso; (v) Manuel Prado Ugarteche fue depuesto el 18 de julio de 1962 por Ricardo Pérez Godoy, general y presidente del Comando Conjunto de las FFAA, ante denuncias de irregularidades en las elecciones de ese año, y cerró el Congreso; (vi) Fernando Belaunde Terry (1963-1968) fue detenido y deportado el 3 de octubre de 1968 por un golpe de Estado al mando del general Juan Velasco Alvarado, cerrando una vez más el Congreso; y (vii). Finalmente, Alberto Fujimori, electo para el periodo 1990-1995, él mismo interrumpió su propio mandato el 5 de abril de 1992 al disolver el Congreso, no renunció, convocó a un Congreso Constituyente Democrático y, después de un plebiscito, promulgó la décima segunda Constitución el 29 de diciembre de 1993, actualmente vigente.

⁷ Véase videos de la época en: <https://www.congreso.gob.pe/Transcripcionvideos/> Y también en: <https://www.bancomundial.org/es/news/video/2013/04/30/how-corruption-affects-the-development-of-Peru>

incapacidad moral del jefe de Estado, así como una moción que ampliaba los términos de una denuncia constitucional cuyo contenido decía:

[ampliar] el pedido formal de vacancia del cargo de Presidente de la República del ingeniero Alberto Fujimori Fujimori, en razón de su manifiesta incapacidad moral, según lo prevé el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución Política del Perú (Diario de los Debates, 2000).

En esa misma sesión, se dio lectura a la carta de Fujimori, fechada en Tokio el 19 de noviembre del 2000, en donde concluía: «Formulo, pues, ante usted, señor Presidente del Congreso, mi renuncia formal a la Presidencia de la República, en concordancia con el artículo 113, inciso 3) de la Constitución Política del Perú». (CR, D.D., 2000). La crisis política de entonces fue de tal magnitud que exigía tomar decisiones inmediatas ante la acefalía por haber renunciado, también, los dos vicepresidentes de la República⁸.

El vacío de poder se llenaría conforme a la sucesión prevista en el artículo 115 de la Constitución Política, es decir, la asunción del mandato presidencial temporalmente por el presidente del Congreso, pues, ya se había recortado el periodo presidencial hasta julio del 2001, estaban convocadas y en curso las elecciones generales para presidente y congresistas. En el debate del Congreso de entonces se aprobó declarar vacante del cargo por permanente incapacidad moral.

Un detalle no menor es que la vacancia de Fujimori fue aprobada con 62 votos a favor, nueve en contra y nueve abstenciones. Posteriormente, mediante Resoluciones Legislativas del Congreso números 017-2000-CR y 018-2000-CR, de fecha 23 de febrero del 2001, en aplicación del artículo 100 de la Constitución, se declaró haber lugar a la formación de causa por los delitos de incumplimiento de deberes y abandono de cargo previsto en los artículos 377 y 380 del Código Penal, así como se le impuso la sanción de inhabilitación para ejercer toda función pública por diez años. Fujimori residía en Japón, viajó a Chile en el 2005 de donde fue extraditado en el 2007, luego de aprobarse siete de los 13 cuadernos (pedidos) de extradición. Desde entonces cumplió prisión y condena por diversos delitos funcionales. Finalmente, obtuvo un indulto por razones humanitarias y falleció en libertad el 11 de setiembre de 2024.

Martín Vizcarra. Salió electo como primer vicepresidente para el periodo 2016-2021, pero ejerció la presidencia de la República desde el 23 de marzo del 2018 hasta el 9 de noviembre del 2020, porque le sucedió a Pedro Pablo Kuczynski, quien renunció ante la inminente aprobación de un pedido de vacancia que se tramitaba ante el Congreso. Un hecho inusitado fue que Vizcarra disolvió el Congreso el 30 de setiembre del 2019, por considerar que se había producido una segunda denegatoria, fáctica, de la confianza a su gabinete ministerial que encabezó Salvador del Solar. Entre las razones para tomar tan grave decisión, se arguyó que el Parlamento bloqueaba sus proyectos de reformas legislativas anticorrupción y la falta de transparencia en la elección de nuevos miembros del Tribunal Constitucional, pues, se señaló que se elegía sin una exhaustiva revisión de antecedentes de los candidatos.

⁸ La renuncia del primer vicepresidente, Francisco Tudela, se aprobó con 103 votos a favor, tres en contra y tres abstenciones en la sesión del Pleno del 21 de noviembre de 2000.

El mismo día que se decretó la disolución del Congreso, en sesión del Pleno, realizada en horas de la tarde, se aprobó una moción de vacancia contra Vizcarra y, seguidamente, se tomó juramento a la segunda vicepresidenta, Mercedes Aráoz, pero ella no ejerció la presidencia porque renunció a las pocas horas en aras de no ahondar más la crisis política y porque sus actos resultaban nulos proviniendo de un Parlamento disuelto. En su decreto de disolución, Vizcarra convocó a elecciones para completar el mandato del Poder Legislativo, pero el nuevo Congreso que se instaló en marzo del 2020, resultó ser también opositor, por lo que desde allí se impulsaron dos pedidos de vacancia contra Vizcarra. El primer pedido (setiembre del 2020) fue por presuntos actos de corrupción y favorecer la contratación del cantante Richard Cisneros como funcionario del Ministerio de Cultura; pero la vacancia no alcanzó los dos tercios (87 votos), solo 32 votaron a favor de vacarlo. En el segundo pedido, el Congreso, en su sesión del 9 de noviembre del 2020, debatió y aprobó la moción que proponía la Resolución Legislativa por la cual declaraba la permanente incapacidad moral, acusándolo de actos de corrupción que habría cometido durante su ejercicio como gobernador de la Región Moquegua entre los años 2011-2014. Vizcarra quedó así vacado con 105 votos a favor, 19 en contra y cuatro abstenciones ⁹.

En el caso de **Pedro Castillo Terrones**, electo para el periodo 2021-2026, se configura más bien, desde nuestro modesto punto de vista, una **vacancia por destitución**, que establece el artículo 113, inciso 5, de la Constitución. Estando en ejercicio de la presidencia, el día 7 de diciembre del 2022, antes del mediodía, Pedro Castillo pronunció un discurso, difundido por televisión nacional, por el cual decretaba el cierre temporal del Congreso de la República. Por supuesto que a nadie le queda duda de que ese hecho significaba la ruptura del orden democrático y constitucional. El cierre del Legislativo no se materializó al no tener respaldo de las Fuerzas Armadas ni políticas; además para ese día estaba programada la votación de un cuarto pedido de vacancia en su contra. Sin embargo, el Congreso de la República reaccionó inmediatamente aprobando la Resolución del Congreso n.º 001-2022-2023-CR, en cuyo penúltimo de sus considerandos señala:

Que, ante la flagrancia de los actos delictivos cometidos por el ciudadano Pedro Castillo Terrones, corresponde que se adopten las medidas contempladas por la Constitución Política en defensa de la democracia y el Estado de derecho.

El resultado de la votación fue 101 a favor de la vacancia, 6 en contra y 10 abstenciones, superando así los dos tercios previsto en el artículo 89-A del RCR. No podemos dejar de mencionar que, en la resolución publicada, así como en el sumario del acta (25ª sesión del Pleno) del 7 de diciembre de 2022, se alude a la incapacidad moral:

SUMARIO. A las 12:32 h se inició la sesión.

Fue aprobado el proyecto de Resolución del Congreso que declara la permanente incapacidad moral del presidente de la República, José Pedro Castillo Terrones y la vacancia de la Presidencia de la República (pág. 4).

⁹ Conforme al art. 115 de la Constitución, el presidente del Congreso, Manuel Merino, asumió la jefatura del Estado, pero renunció a los seis días, por protestas en la capital. El Parlamento aceptó su renuncia y eligió una nueva Mesa Directiva encabezada por Francisco Sagasti quién culminó el mandato presidencial hasta el 27 de julio de 2021.

Fue aprobada la dispensa del trámite de sanción del acta para ejecutar lo acordado en la presente sesión (pág. 8).
A las 13:51 h se suspendió la sesión. A las 15: 49 h continuó la sesión.
La primera vicepresidenta de la República Dina Ercilia Boluarte Zegarra prestó juramento como presidenta de la República (pág. 9). A las 16:10 h. se levantó la sesión (CR, 2022, 25ª. sesión del Pleno).

Presentamos un cuadro, a modo de inventario, de los casos de cese, renuncia, muerte y vacancia, en el que se aprecia cómo el jefe de Estado fue objeto de apartamiento del cargo por diferentes causas o motivaciones incluyendo la denominada declaración de permanente incapacidad moral.

Cuadro n.º 1
Presidentes y vicepresidentes vacados por diversas causales

PRESIDENTE O VICEPRESIDENTE	CAUSAL DE VACANCIA O CESE DEL CARGO	TIPO DE SANCIÓN	RESOLUCIÓN DEL CONGRESO
José de la Riva Agüero (1823)	Cese del mando	Cese del mando	22/06/1823
José Balta (1872)	Muerte	Vacancia	26/07/1872
Remigio Morales Bermúdez (1894)	Muerte	Vacancia	01/04/1894
Manuel Candamo (1904)	Muerte	Vacancia	07/05/1904
Guillermo Billinghurst (1914)	Golpe de Estado / Renuncia (04/02/1914)	Vacancia	Res. Leg. n.º 1958 (18/05/1914)
Luis M. Sánchez Cerro (1933)	Muerte	Vacancia	30/04/1933
Alberto Fujimori (2000)	Incapacidad moral	Vacancia	Res. Leg. Cong. n.º 008-2000-CR
Francisco Tudela (2000) 1er. vicepresidente	Renuncia	Aceptada	Sesión 21/11/2000
Ricardo Márquez (2000) 2do. vicepresidente	Renuncia	Aceptada	Sesión de Pleno 21/11/2000
Pedro Pablo Kuczynski (2018)	Renuncia	Aceptada	Res. Leg. Cong. n.º 008-2017-2018-CR
Mercedes Aráoz (2019) 2da. vicepresidenta	Renuncia Irrevocable	Se leyó el 02/10/2019)	Res. Leg. Cong. n.º 006-2019-2020-CR* No publicada
Martín Vizcarra (2020) 1er. vicepresidente	Incapacidad moral	Vacancia	Res. Leg. Cong. n.º 001-2020-2024-CR
Manuel Merino (2020)	Renuncia	Aceptada	Res. Leg. Cong. n.º 007-2020-2021-CR
Pedro Castillo (2022)	Incapacidad moral	Vacancia	Res. Leg. Cong. n.º 001-2022-2023-CR

Fuente: Archivo digital del Congreso de la República. Elaboración propia.

3.8 ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA VACANCIA PRESIDENCIAL COMO UNA VARIANTE DE LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL EN EL CONGRESO BICAMERAL?

Nuestro sistema o régimen de gobierno no es parlamentarista como en Inglaterra, tampoco presidencialista puro como el de USA, cuyo modelo fue de inspiración para la Constitución peruana de 1823, de comienzos de la República. En nuestra doctrina constitucional se afirma, sin mayor divergencia, que nuestros sistemas de gobierno han sido presidenciales o semipresidencial. Incluso, «la Constitución de 1979 fortaleció las atribuciones del presidente de la República y del Poder Ejecutivo. Pero no por ello abandonó el carácter ‘híbrido’ del modelo imperante en nuestra tradición constitucional» (Eguiguren, 2007, p. 20). Con respecto a la Constitución de 1993, el citado profesor concluye que tenemos un presidencialismo atenuado, en los siguientes términos:

La experiencia política nacional confirma que la incorporación de un conjunto amplio de instituciones típicamente parlamentarias en el régimen de corte presidencial peruano, configurando el «presidencial atenuado» al que alude García Belaunde, sólo logran limitar significativamente el poder presidencial cuando el gobierno carece de mayoría parlamentaria. Por ello, al igual que en otros países latinoamericanos, algunos sectores, fundamentalmente académicos, han visto con entusiasmo la posibilidad de incursionar hacia lo que Duverger denomina un régimen semipresidencial (Eguiguren, 2007).

El caso es que en nuestro sistema constitucional la figura del presidente de la República es el centro de toda la actividad política y de gobierno. En tal sentido, el sistema democrático nos obliga a reflexionar y mantener reglas de juego claras para resolver las crisis y transitar un camino pacífico que garantice estabilidad y seguridad jurídico-política para las inversiones económicas y el desarrollo nacional. Es por todos sabido que nuestro sistema de gobierno es de origen democrático y de elección popular, en el que directamente se vota por el presidente de la República, y así lo será para senadores y diputados, ello en procura de una estabilidad política para gobernar durante cinco años de mandato.

La evidencia nos muestra que, en los últimos cinco periodos presidenciales desde el 2001 hasta la actualidad, el Poder Ejecutivo no ha contado con mayoría partidista en el Parlamento, como sí lo tuvo entre 1993 y el 2000. Los gobernantes de las últimas dos décadas han tenido que sortear o lograr consensos en el Congreso, mediante alianzas de minorías para hacer frente a fuerzas opositoras al gobierno de turno. Durante los dos últimos mandatos presidenciales (2016-2021 y 2021-2026) hemos tenido seis presidentes en ejercicio. Por otro lado, en el caso del Poder Legislativo, elegido por voto popular, en el mismo periodo ningún partido ha logrado alcanzar mayoría gobiernista; por el contrario, las alianzas de minorías opositoras al régimen, han utilizado a la moción de vacancia presidencial como instrumento de venganza política. Consideramos que una definición de la infracción constitucional ayudará a fortalecer la democracia, evitando así circunstancias de inestabilidad política por la falta de claridad en el concepto de la infracción constitucional; pero, sobre todo, una reglamentación del procedimiento de acusación constitucional mejorará la predictibilidad de las causales de vacancia, para no abusar de esa figura en el futuro bicameralismo.

3.8.1 INFRACCIÓN CONSTITUCIONAL, ANTEJUICIO Y JUICIO POLÍTICO

Llegado a este punto, resulta necesario aclarar los conceptos de la infracción constitucional, el juicio político, el antejuicio y la vacancia presidencial. Sobre el procedimiento de acusación y sanción a los altos funcionarios, previsto en los artículos 99 y 100 constitucionales, Rubio Correa (1999) señala que:

[el] antejuicio político [es] una prerrogativa que el derecho constitucional otorga a determinados altos magistrados del Estado, con la finalidad de que no sean procesados ante el Poder Judicial sin antes recibir la venia del Congreso a través del procedimiento previsto, tanto en la Constitución como en el Reglamento del Congreso. El antejuicio es una prerrogativa porque el principio general es que toda persona puede ser demandada o denunciada ante los tribunales y, en tal caso, queda sometida a jurisdicción. Cuando se trata de las personas a quienes se hace antejuicio, la situación es distinta: ninguna demanda o denuncia que se haga contra ellos los somete a jurisdicción de los tribunales, a menos que el Congreso autorice tal procesamiento (pp. 124-125).

En el mismo sentido, Eguiguren (2007) expresa que «nuestra tradición constitucional siempre ha involucrado en el antejuicio o juicio político, además de la acusación por delitos cometidos en el ejercicio de la función, **la imputación de infracciones a la Constitución**» (el énfasis es añadido). Otros juristas como Domingo García Belaunde, citado por Eguiguren, sostienen que en el Parlamento solo debe procesarse por antejuicio. Valentín Paniagua como Eguiguren, son partidarios de distinguir un procedimiento para sancionar las infracciones a la Constitución y otro para los delitos. Víctor Hugo Montoya (citado en Eguiguren, 2007, p.184) considera que «la infracción constitucional es todo supuesto establecido dentro de una norma constitucional, que afecta el Estado de Derecho y ante el cual se imputan sanciones determinadas». Con respecto a la falta de tipificación, así como a la ausencia de sanción en el antejuicio por infracción a la Constitución, Eguiguren manifiesta (2007):

Con el Artículo 100 de la Constitución de 1993 aparentemente se superó este vacío, como ha admitido el Tribunal Constitucional, al contemplar sanciones políticas, como la **destitución o inhabilitación** del funcionario o exfuncionario, que podían imponerse por el Congreso al aprobar una acusación sin contenido penal, por medio del juicio político (p.185) (el subrayado es añadido).

En diversas sentencias del Tribunal Constitucional (TC) se ha reflexionado y fundamentado sobre el procedimiento parlamentario de **acusación constitucional**, para los altos funcionarios con fuero especial, conceptualizando que del mencionado procedimiento se derivan el juicio político y el antejuicio. También ha emitido sentencias interpretando el procedimiento de la vacancia presidencial, el cual no estaba regulando, por lo que exhortaba al Congreso a modificar y adecuar su Reglamento, procurando establecer una votación calificada para la vacancia presidencial a fin de no incurrir en aplicaciones irrazonables (Exp. 006-2003-AI/TC, F.J. 26). Incluso, una de sus sentencias sugiere una lista de situaciones que configurarían la denominada infracción constitucional.

Recordemos que el TC emite sus fallos en su condición de órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad (Ley 28301, LOTC, artículo 1). Los fundamentos clave sobre esta temática puede encontrarse, referencialmente, en las sentencias recaídas en los Expedientes 0006-2003-AI/TC, 0047-2004-AI/TC, 3760-2004-PA/TC, 3593-2006-AA/TC, 0002-2020-CC/TC, 0032-2021-PI/TC, y 01803-2023-PHC/TC. En efecto, el TC, en sus fallos, reconoce la potestad del Poder Legislativo para procesar a los altos funcionarios y, eventualmente, sancionarlos con la suspensión y destitución de su cargo, así como inhabilitarlos para la función pública hasta por diez años; incluso, remitir todo lo actuado al Poder Judicial para el correspondiente juicio penal. Es oportuno destacar que en la sentencia del Exp. 0006-2003-AI/TC, en lo que respecta a la regulación sobre el procedimiento de vacancia, se dijo en su fundamento clave, lo siguiente:

§3. Sobre la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral o física

26. Este Colegiado debe resaltar que no existe procedimiento ni votación calificada alguna para que el Congreso de la República pueda declarar vacante el cargo de Primer Mandatario por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución, esto es, por «su permanente incapacidad moral o física». (...) En ese sentido, el Tribunal Constitucional exhorta al Congreso de la República a legislar un procedimiento y la necesidad de una votación calificada para poder declarar la vacancia presidencial por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución, a efectos de no incurrir en aplicaciones irrazonables de la referida disposición constitucional, para lo cual, al igual que en los casos de juicio político, debe estipularse una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso (FJ 26).

En mérito a la citada sentencia del TC, mediante Resolución Legislativa del Congreso n.º 030-2003-CR, publicada en junio de 2004, se incorporó el artículo 89-A, por el cual se establece el procedimiento para la vacancia presidencial por la causal del inciso 2 del artículo 113 de la Constitución. Precisamente, ello nos motivó a formular un texto para regular las demás causales referidas a la vacancia presidencial.

De lo expuesto, podemos afirmar que los procedimientos que se desarrollan al interior del Congreso de la República, para el antejuicio y el juicio político, son modalidades de la acusación constitucional. Al respecto, el profesor Delgado Guembes (2020) señala:

La acusación constitucional es un proceso parlamentario cuya finalidad es determinar las eventuales responsabilidades en que pueda haber incurrido un alto funcionario, al que se lo denuncia por la comisión de delitos cometidos en el ejercicio de la función desempeñada (antejuicio político), o la infracción constitucional en que hubiera incurrido (**juicio político**) durante el desempeño de uno de los cargos que enuncia el artículo 99 de la Constitución (p. 1097). (las letras negritas son añadidas).

No obstante, para comprender que es necesario reglamentar separadamente la figura de la acusación constitucional y sus variantes de juicio político y antejuicio, así como la vacancia presidencial, recordaremos dos casos de su incongruente aplicación: (i) la destitución de magistrados del Tribunal Constitucional; y (ii) el desafuero e inhabilitación a un congresista.

- (i) La indefinición de la infracción constitucional tuvo su primera aplicación con la **acusación constitucional y juicio político** contra tres magistrados del Tribunal Constitucional, a quienes el Congreso destituyó de sus cargos en el año 1997. Los sancionados acudieron en queja ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos; esa Corte supranacional ordenó la reposición en sus cargos en el año 2001 (Caso 11.760, Tribunal Constitucional vs. Perú). El procedimiento se originó porque tres magistrados, Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano votaron declarando inconstitucional la Ley 26657, de «interpretación auténtica», e inaplicable para la reelección del entonces presidente Fujimori. Los otros cuatro miembros del TC se abstuvieron de votar. El Congreso, mediante un juicio político les imputó delitos (no infracciones constitucionales), aplicándoles la máxima sanción prevista en el artículo 100 de la Constitución.
- (ii) En el procedimiento desarrollado contra un congresista en funciones, Urtecho Medina, un mismo hecho típico fue considerado como delito en un caso y, en el otro, como una infracción constitucional. Veamos. En el primer caso, la denuncia n.º 166, de octubre de 2013, se tramitó por el hecho de **haber recortado el sueldo** a cuatro empleados de su despacho congresal y por haberse apropiado de más de novecientas sillas de ruedas donadas; se acumuló con la denuncia n.º 169, y ambas fueron debatidas y votadas en el Pleno, aprobándose la acusación constitucional por delito de función, declarándose haber lugar a formación de causa, según la Resolución Legislativa del Congreso 001- 2013-2014-CR. En el segundo caso, con la denuncia n.º 172, del 28 de octubre de 2013, presentada también contra Urtecho Medina, se le acusaba de **recortar indebidamente el sueldo** a trabajadores que laboraban en su despacho. El Pleno votó y aprobó la acusación constitucional por infracción a la Constitución, inhabilitándolo para ejercer cargo público por diez años, así como su destitución del cargo (Resolución Legislativa del Congreso 002-2013-2014-CR). Epílogo: en *El Comercio*, del 8 de noviembre de 2024, se da cuenta lo siguiente:

la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema ratificó la sentencia de 22 años y cinco meses de prisión efectiva contra el excongresista Michael Urtecho por los delitos de concusión y enriquecimiento ilícito. Durante la lectura del fallo, el juez Iván Sequeiros detalló que ha quedado acreditado el delito de enriquecimiento ilícito, por cuanto una pericia demostró un desbalance patrimonial en sus cuentas bancarias. Asimismo, remarcó que tanto el excongresista como su esposa, Claudia González, se aprovecharon indebidamente de su situación y que esta última ejerció de ‘operadora’ de las actividades ilícitas (*El Comercio*, 2024).

IV. CONCLUSIONES

Primera: la acusación constitucional es el procedimiento que se desarrolla exclusivamente al interior del Parlamento, para el trámite de **denuncias** contra los altos funcionarios señalados en el artículo 99 constitucional. Sin embargo, el artículo 89 del RCR desarrolla el procedimiento de **antejuicio político**, para procesar las denuncias o acusaciones de contenido penal, pero no es suficientemente clara la redacción para el procedimiento de juicio político por infracción constitucional. La referencia a este último procedimiento es solamente en cuanto a la votación para imponer las sanciones

de suspensión, inhabilitación o destitución, conforme al tercer párrafo del literal i) del artículo 89 del RCR.

Segunda: conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se puede distinguir que mediante el antejuicio político se procesa a los altos funcionarios que durante el ejercicio de su función cometan actos o hechos que constituyen delitos. Con dicho procedimiento el Parlamento solo autoriza el enjuiciamiento, pero no sanciona al encausado; de tal modo que el **antejuicio** es el levantamiento del fuero y autorización para ser sometido a un juicio penal ante la Corte Suprema de Justicia.

Tercera: en cambio, el **juicio político** está referido al procedimiento exclusivo del Congreso de la República para sancionar (con suspensión, inhabilitación y/o destitución) a los altos funcionarios por actos que infringen la Constitución o «faltas políticas», según sentencias del TC. En ese sentido, mediante el juicio político, también, se desarrolla y perfecciona el procedimiento de vacancia, incluida la destitución, prevista en el artículo 113 de la Carta de 1993. La destitución, por hechos del artículo 117 constitucional, comporta un procedimiento de vacancia célere porque se trata de situaciones de atentados contra el orden constitucional en flagrancia (Exp. 01803-2023-PHC/TC, Fundamento 49); por tanto, no se aplica el procedimiento del artículo 89 del RCR.

Cuarta: la vacancia presidencial, el antejuicio y el juicio político por infracción a la Constitución deben de reglamentarse de modo separado, porque dichas figuras jurídico-políticas se han venido desarrollando como si se tratara de un mismo procedimiento. Pero, a la luz de lo expuesto en este ensayo, no se tiene definido ni tipificado el precepto constitucional denominado infracción a la Constitución y tampoco existe un procedimiento para ese tipo de denuncias. Las acusaciones presentadas y tramitadas ante el Congreso de la República (único órgano competente para el procesamiento a los altos funcionarios) se han resuelto en algunos casos a través del **antejuicio político** y en otros **mediante el juicio político**; por tanto, no existe uniformidad ni congruencia en sede parlamentaria para aplicar las sanciones del primer y segundo párrafos del artículo 100 de la Constitución, concordante con los artículos 113 y 117 de la norma suprema, para la vacancia presidencial.

Quinta: el futuro procedimiento de antejuicio y juicio político se desarrollará con intervención de la Cámara de Diputados, que acusará al funcionario aforado ante el Senado; sin embargo, el procedimiento de vacancia será exclusivo del Congreso en pleno, es decir, de la reunión conjunta de ambas cámaras.

PROPUESTA PARA EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Capítulo (...): Procedimiento de Vacancia Presidencial

El Reglamento deberá contener los siguientes conceptos:

Artículo 1. Vacancia presidencial.

El procedimiento de vacancia previsto en los artículos 113 y 117 de la Constitución se desarrolla en sesión conjunta del Senado y de la Cámara de Diputados, que se reunirán en sesión plenaria que es convocada para tal fin y con el quorum reglamentario. Las votaciones para este procedimiento se computan por separado y se requiere una votación calificada según lo previsto para cada caso. Aprobada la vacancia presidencial, se aplicará la sucesión constitucional prevista en el artículo 115 de la Constitución

Política y conforme al procedimiento y causales siguientes:

- (i) Vacancia por la causal de muerte del presidente en ejercicio (...)
- (ii) Vacancia por la causal de permanente incapacidad moral del presidente en ejercicio (...)
- (iii) Vacancia por la causal de renuncia del presidente en ejercicio (...)
- (iv) Vacancia por la causal de salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar dentro del plazo fijado (...)
- (v) Vacancia por la causal del inciso 5 del artículo 113 de la Constitución (...)

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BASADRE G., Jorge

2005 *Historia de la República (1822-1933)*, pp. 106-116 (tomo 13). Diario *El Comercio*. Lima, Perú.

CABANELLAS

1979 *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. 12ª. edición. Buenos Aires: Heliasta.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN

2004 En la sala de la corrupción. Videos y audios de Vladimiro Montesinos (1998-2000). Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2018 Resolución Legislativa n.º 1958 por la que se encarga la Presidencia Provisoria de la República al coronel Óscar R. Benavides de 1914. https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/resolucion_legislativa_n1958_15_mayo_1915

2019 Acta de la décimo tercera sesión de Pleno del Congreso (p.16 y ss.). Lima. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/RedacActas/Actas.nsf/ActasPlenoAct/05256D7B007504430525853E006FCFF3/\\$FILE/13-30.set.2019.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/RedacActas/Actas.nsf/ActasPlenoAct/05256D7B007504430525853E006FCFF3/$FILE/13-30.set.2019.pdf)

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993

2024 Art. 99 modificado el 20 de marzo. Sistema Peruano de Información Jurídica - SPIJ. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682678>

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2001 Caso del Tribunal Constitucional – CIDH. (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano vs Perú). Sentencia del 31 de enero de 2001. <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/fundamentos/jseriec71.pdf>

DELGADO G., César

2020 *Introducción al Estudio del Parlamento Peruano* (p. 1097 y ss.). Primera edición. Lima: Fondo Editorial USIL.

DIARIO DE DEBATES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2000 Sesión de Pleno del 21 de noviembre.
<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/052564B400212FE1052569A000562CB7>

EGUIGUREN P., Francisco

2007 *La responsabilidad constitucional y penal del presidente de la República en el Perú: propuesta para su Reforma* (p. 30). Lima: PUCP.
https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/4749/EGUIGUREN_PRAELI_FRANCISCO_PRESIDENTE_REPUBLICA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

EL COMERCIO

2024 «Corte Suprema ratifica sentencia de 22 años y cinco meses de prisión contra excongresista Michael Urtecho por recorte de sueldos». *El Comercio*. Perú. Redacción EC.
<https://elcomercio.pe/politica/justicia/michael-urtecho-mochasueldos-sala-penal-permanente-de-la-corte-suprema-sentencia-excongresista-y-su-esposa-claudia-gonzalez-por-recorte-de-sueldos-congreso-poder-judicial-ultimas-noticia/>

EL PERUANO

2024 *Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú* (p. 4).
<https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/VisorPDF>

FLORES POLO, Pedro

1987 *Diccionario de Términos Jurídicos*. Lima: Marsol.

FUKUYAMA, Francis

2016 *Los orígenes del orden político* (p.460 y ss.). Bogotá: Planeta Colombiana S.A.

JURÍDICA

2005 Suplemento de análisis legal del diario Oficial *El Peruano*. n.º 43. Lima 26 de abril.

MONROY GÁLVEZ, Juan

2005 *La Constitución Comentada – Análisis artículo por artículo. Obra colectiva por 117 destacados juristas del país* (tomo II). Lima: Gaceta Jurídica. Primera edición.

IÑAQUI ESPARZA LEIBAR

1995 *El Principio del Proceso Debido* (pág. 70 y ss.). Barcelona: José María Bosch Editor S.A.

PACHECO GÓMEZ, Máximo

1997 *Derechos Humanos. Documentos Básicos*, Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1ª. edición.

REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2017 Artículo. 88 modificado (13 de mayo).
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H779494>

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA

(S/f) “Democracia”. En *Diccionario de la lengua española*.
<https://dle.rae.es/democracia?m=form>

RUBIO C., Marcial

1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993* (tomo IV, p. 124 y ss.). Lima:
Fondo Editorial de la PUCP, 1a. edición.

SALHUANA CAVIDES, Eduardo

2024 *Mociones de vacancia presidencial no contribuyen a la estabilidad política y económica del país*. Portal del Congreso de la República.
<https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/salhuana-mociones-de-vacancia-presidencial-no-contribuyen-a-estabilidad-politica-y-economica-del-pais/>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2003 Sentencia. Expediente 0006-2003-AI/TC. Lima.
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2003 Sentencia. Expediente 014-2003-AI/TC. Lima.
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00014-2003-AI.pdf>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2023 Sentencia. Expediente 01803-2023-PHC/TC. Lima.
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/01803-2023-HC.pdf>

VALLE-RIESTRA, Javier

2004 «La Responsabilidad Constitucional del Jefe de Estado». *Serie Clásicos del Derecho* (Volumen IV). Lima: Editorial San Marcos.



REFLEXIÓN SOBRE EL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN: DESAFÍOS EN LA GESTIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA DE CARÁCTER NACIONAL EN EL PERÚ

Por Luis Enrique Aguilar Janto¹

SUMARIO

I. Resumen.- II. Introducción.- III. Contexto. IV. El Estado de emergencia nacional y la gestión de crisis.- V. Propuestas.- VI. Conclusión.- VII. Bibliografía.

I. RESUMEN

Mediante este artículo se apunta a examinar el régimen constitucional de excepción en el Perú. El centro de esta reflexión es el estado de emergencia (Art. 137.1 de la Constitución), las preocupaciones sobre su uso frecuente y la insuficiencia de su marco operativo para afrontar crisis de implicancia nacional. La pandemia generada por la covid-19 sirvió como caso de estudio y permitió exponer deficiencias críticas, tales como la falta de coordinación, la fragilidad del sistema de salud y, crucialmente, la ausencia de una instancia de gestión especializada para emergencias a gran escala. La inadecuada inversión y el trágico balance evidenciaron que el marco constitucional actual es insuficiente. Por ello, se argumenta en torno a la necesidad de desarrollar constitucionalmente y con urgencia el Art. 137.1 para, con gradualidad, obligar a la activación de una estructura de gobernanza de alto nivel en emergencias nacionales. Con ello se busca fortalecer la capacidad estatal, optimizar la gestión en crisis futuras y garantizar la protección de la vida y la seguridad nacional.

Palabras clave: artículo 137 de la Constitución, estado de emergencia nacional, Consejo de Seguridad y Defensa Nacional.

II. INTRODUCCIÓN

El presente análisis aborda el régimen constitucional de excepción en el Perú, con especial énfasis en la figura del estado de emergencia, regulado por el numeral 1 del artículo 137 de la Constitución Política. Este mecanismo, concebido como un instrumento de naturaleza estrictamente excepcional, está reservado para afrontar situaciones de crisis extrema que comprometan gravemente la vida de la nación (severas perturbaciones del orden interno, catástrofes o circunstancias análogas). Su carácter extraordinario demanda, en principio, que su activación responda a una necesidad urgente e ineludible.

A este respecto, en el ámbito jurídico y político, se advierte una preocupación creciente ante lo que se percibe como una activación frecuente o recurrente de este régimen, ya

¹ Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad por la Universidad César Vallejo. Abogado y fedatario juramentado con especialización en Informática. Socio fundador de FEDAS.PE, Asociación para la información digital con valor legal. Con estudios en procedimientos parlamentarios y técnica legislativa. Especialista en diseño instruccional para entornos virtuales de aprendizaje.

que podría desembocar en una desnaturalización de su propósito excepcional. Y ello porque, si bien una parte considerable del análisis constitucional y jurídico sobre los estados de excepción se ha concentrado, de manera pertinente, en la dimensión de los derechos fundamentales y en los mecanismos procesales de tutela asociados (como las acciones de garantía, entre otros), de modo distinto, este estudio propone examinar una arista menos explorada, pero crucial para la gobernanza y la seguridad nacional: la ausencia de un principio de gradualidad explícito y de un efecto vinculante que determine la gestión operativa del estado de emergencia según su escala y naturaleza.

El artículo 137 de la Constitución, en su redacción actual, incluso tras la modificación introducida por la Ley 31988 de marzo de 2024, dice:

Capítulo VII Régimen de excepción

Artículo 137. El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Senado o a la Comisión Permanente para su control. Los estados de excepción que en este artículo se contemplan, son:

1. Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.

El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere aprobación del Senado. En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República.

[...]

Así, el artículo 137 de la Constitución, en su redacción vigente tras la modificación introducida por la Ley 31988 en marzo de 2024, faculta al presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, a decretar el estado de emergencia. Igualmente, establece las causales generales (perturbación de la paz o del orden interno, catástrofe o graves circunstancias que afecten la vida de la Nación); el plazo máximo (sesenta días, prorrogable con aprobación del Senado); y la restricción o suspensión de ciertos derechos constitucionales (libertad y seguridad personales, inviolabilidad del domicilio, libertad de reunión y tránsito); y la posibilidad de que las Fuerzas Armadas asuman el control del orden interno.

No obstante, la norma no define parámetros explícitos ni un principio de gradualidad que diferencie la activación y gestión de un estado de emergencia en función de su

escala territorial (local, regional, nacional) o el tipo específico de crisis; ni establece la obligatoriedad de convocar una instancia de gestión especializada acorde a la complejidad de la situación.

En la literatura especializada, se ha discutido la teoría de los *estados de excepción* y el derecho de excepción, incluyendo el principio de necesidad que fundamenta la existencia de estos regímenes (Álvarez, 2021), a los que García Toma (2010) ha denominado «situaciones de anormalidad constitucional».

Para los fines de este análisis, la atención se centra en el estado de emergencia declarado a *nivel nacional*, motivado por una crisis que impacta simultáneamente la totalidad del territorio. Intuitivamente, se puede presuponer que una activación de esta magnitud demanda una estructura de gestión y una estrategia de respuesta cualitativamente distintas a las requeridas por emergencias más localizadas.

La formulación actual no parece prever la necesidad de establecer, *ex ante*, modelos o procedimientos de intervención estatal diferenciados según el origen específico de la emergencia y su envergadura. Por ejemplo, una crisis de salud pública pandémica exige una composición y una instancia de gestión de crisis diferente de la que sería óptima para responder a un sismo de gran magnitud que afecte a múltiples regiones o a un estado de emergencia decretado en un ámbito distrital por motivos de seguridad ciudadana. La omisión de esta diferenciación en el marco legal podría limitar la agilidad, pertinencia y eficacia de la respuesta estatal frente a escenarios complejos.

La reciente experiencia del Perú ante la pandemia de la covid-19, gestionada principalmente bajo el estado de emergencia Nacional declarado a partir del 15 de marzo de 2020, constituye un caso paradigmático para ilustrar estos desafíos. Si bien la declaratoria proporcionó el marco legal para la contención de la crisis sanitaria, los resultados observados, a pesar de las cuantiosas inversiones públicas y considerando el trágico balance de vidas perdidas (que superaron los 220,000 fallecimientos), suscitan un profundo debate sobre la efectividad del modelo de gestión implementado bajo dicho régimen.

Aunque resulta especulativo intentar determinar qué habría acontecido sin la declaratoria, datos específicos y puntuales invitan a una reflexión crítica sobre la adecuación de la estructura funcional, presupuestal y operativa empleada. Este análisis no cuestiona la figura del estado de emergencia en sí misma, sino cuestiona el escaso desarrollo constitucional para afrontar la realidad manifestada en el 2020 a través de la crisis sanitaria.

A la luz de esta experiencia, emerge una pregunta fundamental para la seguridad y el restablecimiento de la normalidad social: ¿se encuentra realmente preparado el Estado peruano, con su actual marco legal y estructuras de gobierno, para enfrentar eficazmente futuras crisis de alcance *nacional* comparables o superiores a la de 2020? La respuesta a esta interrogante demanda una revisión profunda del artículo 137 en lo que respecta al estado de emergencia de carácter *nacional*.

Así, pues, la reflexión propuesta, al margen del indispensable análisis de los derechos fundamentales, plantea la necesidad imperiosa de desarrollar dos aspectos

cruciales para gestionar una crisis a nivel *nacional*: la incorporación de un principio de gradualidad en la aplicación del estado de emergencia, que implique una diferenciación clara según la escala o amplitud territorial de la crisis; y la definición e implementación de una instancia o estructura de gobernanza estatal específica, con composición y facultades diferenciadas, que asuma la articulación y operatividad de la respuesta ante un estado de emergencia de carácter *nacional*. Abordar estos aspectos resulta esencial para fortalecer la capacidad del Estado peruano con la finalidad de salvaguardar eficazmente la vida de la Nación frente a los complejos desafíos que imponen las crisis contemporáneas.

III. CONTEXTO

La capacidad de adaptación social constituye un rasgo distintivo de la humanidad a lo largo de su historia, lo cual es fundamental para la supervivencia y evolución de las comunidades, incluso, frente a situaciones extremas que han amenazado su existencia (Xie et al., 2022). Sin embargo, la presencia global de la covid-19, a principios de 2020, desencadenó una crisis sin precedentes que no solo provocó un elevado número de fallecimientos a escala mundial que superó los 6,8 millones de decesos (Johns Hopkins University, 2023), sino que también evidenció profundas deficiencias estructurales y limitaciones en la capacidad de respuesta gubernamental frente a una crisis de tal magnitud (Olimat, 2022). Numerosas administraciones estatales se vieron rebasadas por la inesperada situación, particularmente en el ámbito sanitario, pues los sistemas hospitalarios experimentaron el colapso. Adicionalmente, la crisis trascendió la esfera estrictamente de salud, impactando transversalmente en múltiples aspectos de la vida cotidiana (Wang et al., 2021) y manifestando un carácter multidimensional (Valdez et al., 2022). Así, pues, el brote pandémico afectó severamente las economías y los sistemas de salud pública, deteriorando significativamente la calidad de vida global (Clemente-Suárez et al., 2021).

Por su parte, las decisiones gubernamentales adoptadas en este complejo contexto a menudo también estuvieron marcadas por una considerable incertidumbre (Nurmandi et al., 2022). A pesar de ello, las respuestas en diversos países buscaron un delicado equilibrio entre la aplicación de políticas restrictivas y la provisión de apoyos económicos, procurando salvaguardar tanto la salud pública como la dinámica económica (Bajra et al., 2023). En este sentido y para contener la propagación del virus, los gobiernos activaron una diversidad de mecanismos (Dewi et al., 2020), incluyendo la inmovilización general de la población (Peci et al., 2021), la suspensión de actividades no esenciales y la implementación de medidas específicas en los sectores productivo, económico, social, legal y tecnológico, entre otros (Capano et al., 2020).

Aunque algunos países demostraron una mayor preparación inicial (Ozdemir et al., 2020), la situación en el Perú se tornó particularmente crítica. La respuesta gubernamental fue percibida como confusa, improvisada y desacertada en la gestión. Ello se tradujo en un número trágicamente elevado de fallecimientos, que superó las 220.000 personas, según datos del Centro Nacional de Epidemiología en el 2023. Esta cifra representó una letalidad acumulada del 4,92 % (Gonzales, 2022) y posicionó al país, en junio de 2021, como aquel con la tasa más alta de muertes por cada 100.000 habitantes a nivel mundial (Valdez et al., 2022). Asimismo, el informe final de la Comisión

de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República (2022) identificó indicios de ilícitos contra la administración pública (corrupción) durante la emergencia².

Puede afirmarse, entonces, que la pandemia de la covid-19 expuso, de manera inequívoca, la fragilidad estructural del Estado peruano en su capacidad efectiva para proteger la salud pública y garantizar el bienestar de la población (Navarro & Velasco, 2022). Asimismo, al margen de la resiliencia de los peruanos, históricamente demostrada para superar adversidades, la respuesta ante esta crisis sanitaria reveló deficiencias institucionales significativas, poniendo de manifiesto la necesidad imperativa de repensar y fortalecer los mecanismos estatales para gestionar crisis de gran magnitud; particularmente, aquellos que implican la declaración de un estado de emergencia de connotación nacional.

El elevado número de decesos, el colapso del sistema sanitario público, la manifiesta falta de coordinación intersectorial e intergubernamental, la demora en la implementación de medidas de contención y mitigación, y la persistencia de la desigualdad socioeconómica se constituyeron en rasgos distintivos de la compleja realidad problemática observada. A ello se sumó, de manera crucial desde la perspectiva del análisis de la capacidad estatal de respuesta, la aparente ausencia de una instancia de gestión especializada, con la capacidad técnica y el mandato político necesarios para coordinar, gestionar y ejecutar integralmente la respuesta a la crisis, mediante un plan de contingencia preestablecido y adaptado a la propia naturaleza y escala del estado de excepción nacional declarado.

En este contexto, la relevancia del presente análisis radica en la necesidad apremiante de replantear los modelos y mecanismos de respuesta gubernamental (Davies & Wenham, 2020) para enfrentar eficazmente situaciones de crisis extrema o estados de emergencia de alcance nacional.

Al respecto, es fundamental considerar que la sociedad global no está exenta de experimentar futuras contingencias de gran escala (Georgieva, 2022). Diversos especialistas advierten sobre la alta probabilidad de escenarios adversos vinculados al cambio climático, la escasez hídrica, conflictos bélicos, crisis económicas o emergencias alimentarias, entre otras potenciales amenazas a la seguridad y estabilidad en el ámbito global (*National Security Commission on Artificial Intelligence*, 2021).

Más precisamente, la importancia de abordar esta temática se acentúa al reconocer el papel central y omnipresente del Estado en la vida contemporánea, tanto individual como colectiva. Toda conducta y comportamiento social se enmarca, en gran medida, en las normativas establecidas por la autoridad estatal. En el caso peruano, la vida de los ciudadanos se desarrolla bajo la tutela del Estado, regida por la Constitución Política de 1993. Por ello y dada la magnitud de vidas perdidas durante la pandemia, resulta imprescindible subrayar el fin supremo y fundamental de la sociedad y del Estado peruano, consagrado en el principio de protección de la persona humana establecido en el artículo 1 de la Constitución (Congreso de la República, 1993). En consecuencia, recae en el Estado la ineludible responsabilidad de proveer los mecanismos necesarios

² Si bien este aspecto no constituye el foco principal del presente análisis, se reconoce su potencial contribución a los cuestionables resultados de la gestión gubernamental de la crisis pandémica.

para garantizar la vida, salud e integridad de la población, y prevenir pérdidas humanas, especialmente ante amenazas inminentes y previstas.

En consecuencia, ante situaciones excepcionales que amenazan la integridad de la población de manera grave y riesgo inminente, se justifica constitucionalmente la adopción de medidas extraordinarias, como la declaración del estado de emergencia nacional contemplada en el artículo 137 de la Carta Magna. Sin embargo, este mecanismo, aunque existe formalmente, no parece estar suficientemente desarrollado en su aplicación operativa para crisis de alcance nacional, lo que podría explicar su percibida falta de efectividad y eficiencia en la salvaguarda de vidas. Específicamente, al declararse la emergencia a escala nacional durante la crisis sanitaria, no se dispuso o no se activó con la debida eficacia un organismo u órgano con la especialización y la capacidad operativa adecuadas para gestionar la gravedad y magnitud de una crisis de esa naturaleza.

Por consiguiente, la declaración de un estado de emergencia con carácter *nacional* debería, por lógica intrínseca y por principio de necesidad, implicar la convocatoria o activación inmediata de una instancia de alto nivel y de gestión especializada. Y ello porque el acto de declarar el estado de excepción implica reconocer que los órganos y los procedimientos ordinarios resultan insuficientes para afrontar la situación planteada (Álvarez, 2021). Por tanto, resulta lógico reconocer la importancia de una instancia como el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, o un órgano similar con composición multidisciplinaria y especialización en gestión de crisis complejas. Este órgano sería idóneo para asegurar que la adopción e implementación de medidas gubernamentales se realicen de forma articulada y coordinada, involucrando la totalidad del aparato estatal, sus diversos sectores y niveles de gobierno, así como la participación concertada de la sociedad en su conjunto.

IV. EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL Y LA GESTIÓN DE CRISIS

El examen de la respuesta gubernamental peruana a la pandemia de la covid-19, en el marco del estado de emergencia nacional, ofrece una oportunidad sin igual para evaluar la efectividad y suficiencia del ordenamiento constitucional vigente. Este marco legal faculta al Estado para emplear recursos excepcionales con el fin de implementar acciones rápidas y eficaces destinadas a neutralizar factores de riesgo y restablecer la normalidad. Así, pues, la crisis sanitaria global no solo puso a prueba las estructuras sanitarias y económicas, sino también la capacidad institucional y legal de los Estados para proteger a sus poblaciones.

La comprensión del papel del Estado en la gestión de crisis se ancla en la evolución teórica que concibe esta organización social como una entidad protectora, responsable de garantizar el bienestar y la seguridad de la nación y de su población (Mukhammadsidiqov & Turaev, 2020). En esta concepción contemporánea, la seguridad nacional se entiende de manera amplia, abarcando no solo las amenazas tradicionales, sino también desafíos no convencionales como pandemias, ciberataques o crisis

económicas (Reznik *et al.*, 2020). Pensadores como Leo Strauss³ y Albert Wohlstetter⁴, si bien desde enfoques distintos (uno centrado en el bien común y otro en la dimensión militar), destacan la responsabilidad del Estado para crear las condiciones para el desarrollo social pacífico mediante la protección de la población y el territorio (M. García, 2023; Patton, 2023). Ello revela fehacientemente que la gestión eficaz de crisis es una función esencial e ineludible del Estado moderno.

En el contexto peruano, la Constitución Política contempla el estado de emergencia (artículo 137, numeral 1). Se trata de un mecanismo jurídico destinado a enfrentar situaciones excepcionales que pudiesen amenazar la continuidad del Estado y sus elementos constitutivos. Académicos como Siles (2017), al analizar la problemática constitucional de este régimen, identifican la necesidad de introducir nuevos elementos y mecanismos de control (concernientes a la causalidad, condicionantes, temporalidad y fiscalización) que se deriven de un debate técnico-jurídico y político amplio, subrayando la insuficiencia de su desarrollo actual. Asimismo, Liendo (2020) ha señalado que las reformas en la gestión de recursos estatales no han sido idóneas, lo que ha conducido a una disminución de la capacidad estatal para enfrentar situaciones de crisis. La profusa actividad normativa recopilada por el Parlamento Andino (2022), durante la fase inicial de la crisis sanitaria (marzo a octubre de 2020), identificó 405 normas emitidas principalmente en los sectores sanitario, económico y social, e ilustra la respuesta reactiva del gobierno y la creación de reglas ad hoc bajo el principio de necesidad, en lugar de una *activación de un marco operativo preestablecido derivado de la propia norma constitucional*.

Desde la perspectiva de la gestión pública, la evolución hacia modelos como la Gobernanza Pública Responsiva (impulsada por Rhodes⁵ y otros) promueve la participación y la cooperación entre el Estado y actores no estatales (Pérez, 2023). Sin embargo, para comprender las deficiencias y limitaciones observadas en la respuesta local a la pandemia, resulta pertinente considerar estudios como el de Kim (2007), que advierten sobre las dificultades inherentes de la implementación de modelos de «gobierno horizontal», remarcando que requieren niveles avanzados de coordinación e integración, una realidad que aún no se observa plenamente consolidada en la estructura del Estado y la sociedad peruana.

El estado de emergencia, en tanto régimen jurídico de excepción, contemplado en la Constitución, faculta al presidente de la República a suspender temporalmente el ejercicio de ciertos derechos y libertades fundamentales (García, 2020; Siles, 2017) y adoptar medidas extraordinarias frente a situaciones graves que amenazan la seguridad, el orden o la salud pública de la Nación. Esta potestad se ejerce dentro del marco del Estado de derecho, que garantiza la supremacía constitucional y la protección de los

³ Strauss, Leo (1899-1973). Filósofo político y clasicista germano-estadounidense. Profesor de ciencias políticas en la Universidad de Chicago. Ha publicado quince libros. Inmerso en el trabajo de los fenomenólogos Edmund Husserl y Martin Heidegger, Strauss posteriormente enfocó sus estudios en los textos griegos de Platón y Aristóteles, y en la aplicación de sus ideas a la teoría política contemporánea.

⁴ Wohlstetter, Albert James (1913-1997). Politólogo estadounidense. Estratega militar sobre la seguridad y defensa nacional.

⁵ Rhodes, Roderick Arthur William (1944). Profesor británico de ciencias políticas, de la Universidad Griffith. Impulsor de la teoría descentrada de la gobernanza y la identificación de redes políticas vinculadas a instituciones formales e informales entre el gobierno y otros actores.

derechos fundamentales (Tribunal Constitucional, 2008), y está sujeta a mecanismos de control político y jurídico, esenciales para supervisar el ejercicio del poder delegado.

El análisis del caso peruano durante la pandemia de la covid-19 permite identificar una serie de deficiencias críticas en la aplicación operativa del estado de emergencia de carácter nacional. Los hallazgos subrayan:

- 1. Fallos operacionales y de coordinación.** Se observó una marcada falta de coordinación, planificación y evaluación entre diversos organismos y niveles de gobierno, lo que obstaculizó una respuesta ordenada y unificada a escala *nacional*. Ello evidenció la necesidad de contar con mecanismos interinstitucionales mucho más sólidos y articulados.
- 2. Impacto en el sistema de salud y vulnerabilidad social.** La crisis puso de manifiesto la precariedad del sistema de salud pública y las limitaciones en el acceso universal a servicios de calidad, lo cual agravó significativamente el impacto de la pandemia en la población más vulnerable. A pesar de la considerable inversión pública realizada durante el período (160 000 millones de soles (MEF, 2020), equivalente al 6,14 % del PBI de 2023, aproximadamente), la falta de una planificación adecuada limitó la efectividad de la respuesta gubernamental, incluyendo la implementación de subsidios económicos.
- 3. Insuficiencias del marco constitucional y procedimental.** Se identificaron deficiencias sustantivas en el marco constitucional y procedimental para gestionar una emergencia de carácter nacional. El artículo 137 de la Constitución, en su formulación actual, resultó insuficiente para abordar los desafíos de una crisis transversal y multidimensional como la provocada por la covid-19. En particular, la ausencia de una instancia de gestión especializada y de alto nivel, diseñada específicamente para la naturaleza de un estado de excepción de alcance *nacional*, fue una carencia crítica.
- 4. Consecuencias en la gestión de la crisis.** La falta de dicha instancia especializada y la insuficiencia de un marco adecuado condujeron en descoordinación interinstitucional, lentitud en la toma de decisiones y falta de transparencia en procesos clave como la compra pública. Estas fallas operativas y de gestión, sumadas a las restricciones impuestas (como la inmovilización social), aunque necesarias, limitaron libertades, evidenciaron la necesidad de replantear la participación ciudadana en el control de la pandemia y, sobre todo, demostraron la ineficiencia general del gobierno en su conjunto para gestionar la crisis a esa escala. Ello pone de relieve la necesidad imperativa de modernizar la administración pública y mejorar la eficiencia en la utilización de recursos públicos.
- 5. Falta de planificación y prevención.** Mirada de manera transversal, la respuesta evidenció una notoria falta de planificación estratégica y de mecanismos de prevención robustos frente a crisis sanitarias de gran envergadura.

En suma, la experiencia de la pandemia de la covid-19 en el Perú, gestionada bajo el régimen del estado de emergencia nacional, reveló que, si bien el artículo 137 de la Constitución proporciona la base para la acción excepcional, su desarrollo operativo

y la estructura institucional para crisis de alcance nacional resultaron manifiestamente insuficientes. Esta falta de preparación y, en particular, la ausencia de una estructura de gestión especializada y jerárquica para estas situaciones extremas limitaron severamente la capacidad del Estado para cumplir con su deber constitucional de proteger eficazmente la vida, la salud y la integridad de la población ante una amenaza de seguridad nacional de esta magnitud.

V. PROPUESTAS

A partir del análisis de la respuesta gubernamental peruana a la pandemia de la covid-19, en el marco del estado de emergencia *nacional*, emergen interrogantes críticos sobre la preparación del Estado para enfrentar futuras crisis de similar o mayor magnitud. La experiencia vivida plantea la duda fundamental sobre si, ante un hipotético nuevo escenario de crisis sanitaria o de otra naturaleza que demande la declaración de un estado de emergencia de alcance *nacional*, el Perú se encontrará con las mismas limitaciones estructurales y operativas observadas el 2020. Vale entonces preguntarse lo siguiente: ¿el costo en vidas y el colapso de servicios esenciales podrían repetirse?, ¿se ha logrado capitalizar lecciones significativas que se traduzcan en una planificación efectiva ante eventuales situaciones de emergencia *nacional*?

En virtud de lo expuesto en el análisis precedente, sobre las deficiencias identificadas en la aplicación del artículo 137 de la Constitución y su impacto en la gestión de crisis, se propone una serie de reflexiones orientadas a fortalecer la respuesta gubernamental y optimizar la figura del estado de emergencia de carácter *nacional*.

Es imperativo proceder a un desarrollo constitucional del artículo 137, en particular de su numeral 1, con el fin de:

- 1. Ampliar las causales y establecer gradualidad.** Incorporar explícitamente las pandemias y otras amenazas contemporáneas no tradicionales como causales claras para la declaratoria de emergencia. Asimismo, establecer el principio de gradualidad territorial (distrital, provincial, regional o nacional) para la activación del estado de emergencia, diferenciando los mecanismos de respuesta según la escala y origen del evento.
- 2. Generar un Efecto Vinculante para la Gestión Nacional.** Cuando la declaratoria adquiera carácter *nacional*, debe generarse un efecto vinculante que obligue a la convocatoria inmediata de una instancia de gestión especializada y de alto nivel, como podría ser activar plenamente el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional a través del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional con facultades ampliadas para la cogestión integral de la emergencia. Esta instancia debe estar diseñada para dotar al gobierno de las herramientas necesarias para actuar con prontitud, asegurar una respuesta proporcionada a la magnitud de la crisis y garantizar una toma de decisiones informada, estratégica y efectiva.
- 3. Fortalecer mecanismos operativos y de control.** Paralelamente al desarrollo constitucional, se debe crear y perfeccionar mecanismos más claros, eficientes y transparentes para la gestión operativa de crisis, incluyendo protocolos de actuación diferenciados por tipo de emergencia, sistemas de alerta temprana

robustos, plataformas de coordinación interinstitucional e intergubernamental fluidas, y mecanismos de rendición de cuentas y fiscalización eficaces.

Esta reflexión, desde luego, no puede obviar la observación crítica sobre el uso de la declaratoria de emergencia en los últimos tiempos. Se ha percibido un uso recurrente que, en ocasiones, ha sido asociado con una flexibilización de los procesos presupuestarios y de control, así como con una aparente evasión de la rendición de cuentas. Este uso, cuando no se alinea estrictamente con los fines constitucionales y la necesidad imperiosa, puede desacreditar y debilitar la figura del estado de emergencia, mermando su eficacia y la confianza ciudadana en la capacidad del Estado para gestionarla adecuadamente. Las reformas propuestas, particularmente la gradualidad y la creación de una instancia de gestión especializada con mandatos claros y sujeta a control, tienen por objetivo, precisamente, restaurar el carácter excepcional y la efectividad del estado de emergencia *nacional*, asegurando su uso adecuado y fortaleciendo la institucionalidad democrática.

En tal sentido, estas propuestas finales apuntan a contribuir al desarrollo continuo del conocimiento académico y técnico sobre la gestión de crisis y emergencias en el contexto peruano, así como a catalizar la implementación de estrategias gubernamentales más resilientes y efectivas para proteger la salud pública, garantizar los derechos humanos y salvaguardar la vida de la Nación ante amenazas futuras.

Para alcanzar estos objetivos, resulta indispensable generar espacios de discusión y debate amplios y profundos sobre la necesidad de este desarrollo constitucional y legal, enfocándose en la optimización del régimen de excepción cuando adquiere el carácter de emergencia nacional.

VI. CONCLUSIÓN

A modo de conclusión, la experiencia de la pandemia subraya la necesidad ineludible de asumir un compromiso colectivo, desde las diversas esferas gubernamentales y sociales, para enriquecer y fortalecer los modelos de respuesta ante probables escenarios futuros de crisis. Ello implica concebir e implementar mecanismos de gestión rápidos, integrales, transversales y multidimensionales que posibiliten afrontar con mayor eficacia estas posibles crisis, las cuales, aunque puedan parecer distantes, tienen el potencial latente de materializarse con consecuencias devastadoras para el país.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, L.

2021 «Estado y derecho de excepción. La juridificación del principio. La necesidad no conoce reglas». *Teoría y realidad constitucional*, ISSN 1139-5583, n.º 48, 2021, págs. 315-341. DOI: <https://doi.org/10.5944/trc.48.2021.32207>

- BAJRA, U. Q., ALIU, F., AVER, B., & ČADEŽ, S.
2023 *COVID-19 pandemic-related policy stringency and economic decline: was it really inevitable?* *Economic Research-Ekonomska Istraživanja*, 36(1), 499–515.
<https://doi.org/10.1080/1331677X.2022.2077792>
- CAPANO, G., HOWLETT, M., JARVIS, D. ET AL
2020 «Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses». *Policy and Society*, 39(3), 285–308.
<https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1787628>
- CLEMENTE-SUÁREZ, V. ET AL.
2021 «The Impact of the COVID-19 Pandemic on Social, Health, and Economy». *Sustainability*, 13(11), 6314.
<https://doi.org/10.3390/su13116314>
- DAVIES, S. E., & WENHAM, C.
2020 «Why the COVID-19 response needs International Relations». *International Affairs*, 96(5), 1227–1251.
<https://doi.org/10.1093/ia/iaa135>
- DEWI, A., NURMANDI, A., ROCHMAWATI, et al.
2020 «Global policy responses to the COVID-19 pandemic: proportionate adaptation and policy experimentation: a study of country policy response variation to the COVID-19 pandemic». *Health Promotion Perspectives*, 10(4), 359–365.
<https://doi.org/10.34172/hpp.2020.54>
- GARCÍA BELAUNDE, D.
2020 «Constitución, "Estado de emergencia" y COVID-19». *Emergencia sanitaria por Covid-19: Retos al constitucionalismo peruano*, 52, 77–86.
https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Informes/Comisiones_Especiales/VIII..pdf
- GARCÍA SÁNCHEZ, M.
2023 «Cyrus the Gentleman?: Xenophon's *Cyropaedia* and Leo Strauss». *Dialogues d'histoire ancienne*, 49/2(2), 37–58.
<https://doi.org/10.3917/dha.492.0037>
- GARCÍA TOMA, V.
2010 *Teoría del Estado y derecho constitucional*. Arequipa: Editorial ADRUS.
<https://bit.ly/3SoiNWh>
- GEORGIEVA, K.
2022 «Una crisis tras otra: Cómo puede responder el mundo». *International Monetary Fund*. <https://bit.ly/3Q6yMb6>

GONZALES, G. F.

2022 «¿Es Perú el país con mayor tasa de mortalidad en el mundo?: un análisis situacional». *Revista de la Sociedad Peruana de Medicina Interna*, 35(4), e701. <https://doi.org/10.36393/spmi.v35i4.701>

JOHNS HOPKINS UNIVERSITY

2023 COVID-19 Dashboard. Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU). <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

KIM, P.

2007 «Challenges to the Public Capacity in the Era of Evolving Public Administration and Government Reform». *Gestión y Política Pública*, XVI (2), 511– 537. <https://bit.ly/3tP3ixQ>

LIENDO, J.

2020 *Seguridad y Defensa Nacional en el Estado frente al COVID-19: Análisis y Perspectivas*. Centro de Altos Estudios Nacionales - Escuela de Posgrado. <https://bit.ly/43ighqP>

MUKHAMMADSIDIQOV, M., & TURAEV, A.

2020 «Influence of us neoconservatism on formation of national security paradigm». *The Light of Islam*, 113–120. <https://bit.ly/4h4bbCy>

NATIONAL SECURITY COMMISSION ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE

2021 *Final Report. National Security Commission on Artificial Intelligence*. <https://www.dwt.com/-/media/files/blogs/artificial-intelligence-law-advisor/2021/03/nscai-final-report--2021.pdf>

NAVARRO, C., & VELASCO, F.

2022 «From centralisation to new ways of multi-level coordination: Spain's intergovernmental response to the COVID-19 pandemic». *Local Government Studies*, 48(2), 191–210. <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2042683>

NURMANDI, A., ZAHRA, A., & CONGGE, U.

2022 «What are the Governmental Response Policies on COVID-19? A Meta-Thematic Analysis of Government Response Policy in the World». *The Open Public Health Journal*, 15(1). <https://doi.org/10.2174/18749445-v15-e2111232>

OLIMAT, M.

2022 «The Greater Middle East Covid-19 Crisis Management: Challenges and Opportunities». *International Women's Studies*, 23(3), 2–24. <https://vc.bridgew.edu/jiws/vol23/iss3/2>

- OZDEMIR, S., NG, S., CHAUDHRY, I., & FINKELSTEIN, E. A.
2020 «Adoption of Preventive Behaviour Strategies and Public Perceptions About COVID-19 in Singapore». *International Journal of Health Policy and Management*. <https://doi.org/10.34172/ijhpm.2020.199>
- PARLAMENTO ANDINO
2022 *Principales medidas adoptadas por el gobierno peruano frente a la emergencia provocada por la COVID-19*.
<https://www.parlamentoandino.org/images/actualidad/informes-covid/Peru/Principales-medidas-adoptadas-por-el-gobierno-peruano.pdf>
- PATTON ROGERS, J.
2023 «Epilogue: The legacies of precision». En *Precision* (pp. 127–143). Manchester University Press.
<https://doi.org/10.7765/9781526125897.00011>
- PECI, A., AVELLANEDA, C. N., & SUZUKI, K.
2021 «Governmental responses to COVID-19 Pandemic». *Revista de Administração Pública*, 55(1), 1–11.
<https://doi.org/10.1590/0034-761220210023>
- PÉREZ PARRA, W.
2023 *El sector público y la sociedad civil frente a la gobernanza*, primera edición. Manta, Ecuador: CENDEPEACE.
<https://bit.ly/3zyKwO6>
- REZNIK, O., GETMANETS, O., KOVALCHUK, A., NASTYUK, V. Y., & ANDRIICHENKO, N.
2020 «Financial security of the state». *Journal of Security and Sustainability Issues*, 843–852.
<https://journals.lka.lt/journal/jssi/article/667/info>
- SILES, A.
2017 «Problemática constitucional del Estado de Emergencia en Perú: Algunas cuestiones fundamentales». *Estudios Constitucionales*, 15(2), 123–166.
<https://bit.ly/3QU2cJV>
- VALDEZ HUARCAYA, W. ET AL
2022 «Impact of COVID-19 on mortality in Peru using triangulation of multiple data sources». *Revista Panamericana de Salud Pública / Pan American Journal of Public Health* 46.
<https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC9168419/>
- WANG, X., XIAO, H., YAN, B., & XU, J.
2021 *New development: Administrative accountability and early responses during public health crises—lessons from Covid-19 in China*. *Public Money & Management*, 41(1), 73–76.
<https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1819012>

XIE, X., ZHANG, Y., ZHANG, R. J., DING, Y., & GUO, Y.
2022 *Better support for national than local system during the COVID-19 pandemic
in China.* *Analyses of Social Issues and Public Policy* 22(1), 183–197.
<https://doi.org/10.1111/asap.12298>



DOS CÁMARAS, UNA VOZ: EL PODER DE LA BICAMERALIDAD EN LA DEMOCRACIA

Por Claudia Cisneros¹

SUMARIO

I. Resumen.- II. Introducción.- III. El Senado: fundamentos y evolución.- IV. Democracia y bicameralidad.- V. Resurgimiento del Senado en el Perú.- VI. La bicameralidad en debate: reflexión sobre el Poder Legislativo en América Latina.- VII. Bibliografía.

I. RESUMEN

En la introducción trataremos sobre la bicameralidad y sus raíces históricas profundas en Argentina, tomando como punto de partida a la Constitución Argentina de 1819. Las fuentes de inspiración de los padres fundadores tuvieron como modelos a Estados Unidos de América, Inglaterra, Francia y Cádiz. Los objetivos de la época fueron: representar diferentes sectores (provincias, iglesia, ejército e intelectualidad).

Consideraremos en profundidad los fundamentos y variables del sistema legislativo compuesto por dos cámaras: Cámara Baja (diputados o representantes del pueblo); Cámara Alta (senado, con representación territorial o sectorial). Asimismo, haremos un análisis fundado en principios de equilibrio y control del poder.

Pondremos de manifiesto la importancia de los factores principales que influyen en su adopción, como, por ejemplo: el tamaño territorial del país y la densidad de la población, la diversidad étnica, el régimen federal (representación de estados o provincias) y el sistema de gobierno (presidencialismo o parlamentarismo).

En cuanto al sistema de gobierno como factor o causa determinante, estudiaremos los ejemplos de la bicameralidad en sistemas presidencialistas como el de Estados Unidos: El Senado como contrapeso frente a los estados poderosos y la opresión de los más débiles. Igualmente, revisaremos el modelo del parlamentarismo, específicamente el de Inglaterra: En cuanto al nacimiento de la Cámara de los Lores como fuente de protección de los intereses aristocráticos. Todo ello a la luz y comparación con los senados de Latinoamérica.

Repasaremos el contexto histórico y actual del Poder Legislativo en la República del Perú y su evolución, teniendo como hitos históricos, entre algunos, la disolución

¹ Abogada por la Universidad de Salamanca. Con Especialización en Procesos y Técnicas de Informes Ejecutivos. Posgrado en Gestión para el Desarrollo Económico Sustentable por la Universidad de Católica Argentina. Máster en Inteligencia Estratégica por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y ENI. Posgrado en Relaciones Internacionales. Conflicto en Medio Oriente por la UNLP. Actualmente, secretaria de la Comisión de Economía Nacional e Inversión (Honorable Senado Nacional de Argentina (HSN). Secretaria de la Comisión de Enlace Parlamentario del Congreso Nacional. Jefa de asesores en la Comisión de Trabajo y Previsión Social, en la comisión de Asuntos Administrativos y Municipales y en la Comisión de la Inversión (HSN). Docente y codirectora de una Diplomatura en Gestión Parlamentaria. Correo electrónico: ccisnero@senado.gob.ar

temporaria del Congreso y la bicameralidad hasta 1992, y el regreso del Senado aprobado en el año 2024, con su próxima implementación en el 2026.

Llegaremos a las conclusiones finales tomando en cuenta las funciones más importantes del Senado en sistemas presidencialistas como: el control del Poder Ejecutivo a través de juicios políticos, la designación de jueces, la aprobación de tratados internacionales, sin dejar de lado aquellas funciones deliberativas y de supervisión nacional.

Todo ello sin dejar de considerar las realidades y contextos actuales, especialmente en países de América Latina, como lo es la percepción negativa de los congresos: corrupción, falta de preparación, escándalos. Las propuestas: eliminar cámaras, reducir legisladores, cerrar el Congreso. Los riesgos: dismantelar el control democrático y su relación con el Poder Ejecutivo, los posibles abusos de poder y el deterioro de la democracia.

■ **Palabras clave:** democracia, Senado, Diputados, bicameralidad, control.

II. INTRODUCCIÓN

Remontémonos a los cimientos de nuestra vigente Carta Magna allá a lo lejos. Soy argentina, así que regresemos a los tiempos de Juan Bautista Alberdi, José Benjamín Gorostiaga y otros padres fundadores... unos doscientos y tantos años atrás, aproximadamente. Luego de indagar, leer y analizar el material, los antecedentes y documentos de la época, podemos casi concluir que, por ejemplo, el proyecto de nuestra Constitución de 1819 se inspiró en varias fuentes tanto internas como externas.

Es menester aclarar que esta Constitución proponía un sistema de representación en el que las provincias no tenían un peso político equivalente al de la capital. De carácter unitario, esta Carta Magna, que fuera derogada en 1820, despertó el enojo de las provincias, recelosas de su autonomía; aun así, la misma fue jurada con enardecimiento patriótico el 25 de mayo de 1819, pues tanto en Buenos Aires como en las provincias (con excepción de las de Entre Ríos, Santa Fe, la Banda Oriental y Corrientes) los ejércitos de los Andes y del Perú le prestaron homenaje.

Hecha esta aclaración, volvamos a las fuentes de inspiración. Entre las primeras, cabe referirnos a dos proyectos constitucionales de la Asamblea del año XIII: el de la «Comisión Oficial» federalista y el de la «Sociedad Patriótica» unitaria. Por otra parte, entre las externas, nos resulta determinante la Constitución de los Estados Unidos de 1776, la Constitución Republicana de Francia de 1791 y la Constitución de Cádiz de 1812, esta última una de las más liberales de su época.

Así, el modelo de un poder legislativo bicameral adoptado por la Constitución de 1819 y los factores que inspiraron a los constituyentes que se dieron a la labor de redacción del proyecto son expuestos por el mismo Congreso al sostener: «No pudiendo desconocer este mérito en las más célebres Constituciones que nos han precedido, la de Inglaterra y de Estados Unidos, modelos verdaderamente dignos de imitarse en todo pueblo libre, la comisión no ha trepidado en adoptar de una y otra lo

que fue creído mejor y más consistente, con la diferencia de nuestras circunstancias nacionales».

Uno de los rasgos hallados en los textos de esa época indica que el sistema legislativo bicameral pensado para la Constitución de 1819, en cuanto a lo que hace a la representación de los legisladores, proponía integrar la cámara alta con senadores que no fueran solo ciudadanos. Este comentario no pretende desmerecer la ciudadanía, sino de explicar el pensamiento de la época y de sus fundamentos: la necesidad de representar distintos intereses y grupos de poder dentro de la sociedad.

Así, entonces, la idea de crear dos cámaras —es decir, la de implantar o sumar una cámara más: la de Senadores— no fue algo simple sino, al contrario, dio lugar a uno de los debates más encendidos y conflictivos del momento. Varios pensadores han sostenido que el fundamento fue «el espíritu aristocrático» y conservador que reinaba en la atmosfera «... Para ser Senador no bastaba que un Partido u otro grupo electoral, comicio o cámara lo eligiese, sino que era menester haber ganado el puesto por servicios públicos civiles o militares o por categorías científicas que diesen un carácter social al senador» (López, Lección XXXI, n.º 10).

A su vez, Rosa sostiene que «La particularidad de esta Constitución era su ceremonial aristocrático. Los miembros de los tres poderes reunidos tendrían el tratamiento de Soberanía y Soberano señor; el Congreso, el de Alteza Serenísima y de Serenísimo Señor, cada cámara de Alteza a secas. Se fijaba un orden en las ceremonias públicas, los congresales usarían como insignia un escudo con la palabra 'Ley' orlada de oliva y laureles, pendiente del cuello por un cordón de oro los senadores y de plata los representantes» (José María Rosa, 1970; pp. 238 y 239).

Los requisitos para integrar la cámara alta exigían que la cantidad de sus senadores que representaban a las provincias debía ser igual al número de éstas, con las siguientes particularidades;

- Senadores Militares: Tres miembros, con un rango mínimo de coronel mayor
- Obispo: Un obispo representaría al clero
- Eclesiásticos: Tres eclesiásticos serían parte del Senado
- Senadores por Universidad: Un senador por cada universidad existente
- Director Supremo Saliente: el Director Supremo que hubiera concluido su mandato también sería miembro del Senado.

Esta composición reflejaba la intención de crear un Senado que representara a las provincias, al ejército, a la iglesia y a la intelectualidad, así como a la figura del Director Supremo. ¿Y quién era el Director Supremo?! Era la máxima autoridad del Poder Ejecutivo, quien fuera elegido por ambas cámaras (Senado y Cámara de Representantes). Este espacio estaba entonces reservado a una figura central en la administración del gobierno. La Constitución de 1819 creó un Senado como parte del Poder Legislativo, pero el Director Supremo, quien ejercía el Poder Ejecutivo, no era miembro del Senado ni era electo solo por él.

Avanzando en el tiempo, nos detendremos brevemente en el modelo legislativo adoptado por el proyecto de Constitución de 1826, el cual entró en vigencia con el

gobierno del presidente Bernardino Rivadavia. Esta fue redactada durante las Guerras Civiles Argentinas y en medio de la guerra con el Brasil, de carácter unitario, por lo que generó repudio por los caudillos provinciales y duró tan solo hasta junio de 1827. Pero lo destacable es que allí el Congreso también tuvo un diseño bicameral: una Cámara de Representantes y el Senado.

La cámara baja estaba conformada por diputados elegidos en forma directa, que duraban cuatro años en sus funciones y se renovaban cada dos; la cámara alta, por senadores de cada provincia elegidos en forma indirecta por un periodo de nueve años en sus cargos, renovándose por tercios cada tres años, con una edad mínima de treinta y seis años y una renta equivalente a diez mil pesos o una profesión científica que generara esa renta. Como verán, las exigencias cambiaron bastante en esta versión de Carta Magna —en cuanto a la de 1819— para los integrantes de la segunda cámara.

Aunque su vigencia fuera breve, este texto constitucional marcó un paso importante en la organización de la República Argentina a la fecha. Ha influido sustancialmente en la Constitución de la República Argentina actualmente vigente.

Y, más o menos al mismo tiempo, en noviembre de 1826 se ratificaba la Constitución para la República peruana, la cual estuvo vigente por un año aproximadamente. Esta, la Constitución Vitalicia del Protector, instituía un Poder Legislativo con tres cámaras, siendo sus integrantes nombrados por el pueblo: primera, de Tribunales; segunda: de Senadores; tercera: de Censores. Es decir, del modelo de Carta Política de 1823, elaborado por el Congreso Constituyente presidido por Luna Pizarro —que estableció un sistema unicameral para el Poder Legislativo—, Perú pasó a tener no dos sino tres cámaras deliberativas.

Luego, la Constitución de 1828, promulgada por José de la Mar y Cortázar, trajo la bicameralidad al legislativo peruano por un largo trecho, la misma que se mantuvo de manera ininterrumpida —excepto en los tiempos de la Confederación Perú-Boliviana— durante un total de ciento sesenta y cuatro años hasta 1992. En el transcurso de aquellos tiempos, el Congreso fue el centro de una convulsionada vida política que atravesaba el país hermano. Muchas de las veces su sede, donde sesionaba físicamente, fue cerrada, con lo cual sus asambleas fueron interrumpidas, llegando a su disolución temporaria hasta el año 1993, cuando el Poder Legislativo retorna a su ejercicio, pero esta vez como unicameral.

III. EL SENADO: FUNDAMENTOS Y EVOLUCIÓN

Lo ideal en una investigación sobre la naturaleza del sistema legislativo, sea unicameral o bicameral y la naturaleza de los poderes dados a las cámaras altas, sería analizarlas en el momento de su creación, pero datos de ese tipo no se encuentran disponibles o, por lo menos, no son tan fácilmente hallables. Basta recordar que algunas de ellas fueron creadas hace más de un siglo y que sus potestades han cambiado a lo largo de este período. Esto no quiere decir que los factores que condujeron a su creación puedan ser dejados de lado completamente.

Entonces, para analizar la creación de los senados y sus más o menos poderes respecto de las cámaras del pueblo es necesario verificar también las motivaciones de

su existencia, es decir, el porqué de su creación, el *espíritu de las leyes* como fuente de su surgimiento.

Dos de los factores o causas muy estudiados han sido el tamaño de la población y del territorio. La inclusión de estas variables se basa en la idea propuesta por algunos autores de que el tamaño del país se asocia a la pluralidad y, por ende, a la elección de un sistema bicameral. Al respecto, Massicotte (2001) señala que en los países de escasa extensión territorial la exigencia de una segunda cámara es menos evidente, ya que la población se encuentra menos disgregada.

De hecho, la comprobación empírica nos demuestra que países con gran extensión territorial, a excepción de la República Popular China, han adoptado un sistema bicameral. «La adopción del bicameralismo también parece relacionarse con el tamaño de la población. Según Massicotte (2001), de los 77 países con menos de 5 millones de habitantes, 55 tienen un Legislativo unicameral».

La diversidad étnica también ha sido objeto de análisis. Para algunos autores (Almond y Powell Jr., 1978; Lijphart, 1991; Longley y Olson, 1991) las cámaras altas son medios o conductos por los cuales se puede echar mano a fin de lograr la representación de intereses de grupos étnicos y minoritarios, como también la herramienta para contener las tensiones sociales en poblaciones enfrentadas y divididas. Efectivamente, hay países caribeños en los que las minorías étnicas cuentan con escaños reservados en el Senado.

A su vez, el federalismo se presenta como la variable más seductora a la hora de pensar la bicameralidad. Diversos estudiosos afirman que la existencia de una segunda cámara se asocia indiscutiblemente con este y no con un sistema unitario. Antes de seguir con ello, si recuerdan los párrafos anteriores, resulta necesario remarcar que nuestras constituciones, las argentinas, nacieron siendo unitarias, pero el Legislativo fue siempre bicameral desde su inicio. Ello es así, amén de que Argentina es federal desde hace muchísimos años, más allá de la calidad y autenticidad del federalismo en ejercicio, que quedará para otro artículo.

Ahora bien, según el politólogo italiano Giovanni Sartori (1997), es indiscutible que, ante países federales, hay legislativos bicamerales. Resulta entonces evidente la necesidad de la existencia de una cámara alta que represente a los Estados Provinciales y que, por tanto, se base en la representación territorial. En razón a ello, podemos argüir que el bicameralismo es la forma de organización legislativa dominante en los países con un régimen federal, habiendo tan solo seis excepciones. Pero el bicameralismo no se encuentra solo en los países con sistemas federales, ya que, aproximadamente, el setenta por ciento de los sistemas bicamerales del mundo han sido adoptados en países con regímenes unitarios.

Al darnos la tarea de analizar un hito histórico de los Estados Unidos —como lo fue la llegada de su independencia—, observamos que el Senado nació como un contrapeso institucional contra la tiranía que ejercían los estados con más poder. La existencia de la cámara alta, en este escenario, responde a un contexto en el que las demandas de los estados menores exigían igualdad de representación legislativa como condición para apoyar el Gran Compromiso. De esta forma, el Senado pasaría a funcionar como

una herramienta de equilibrio de las desigualdades sociales, económicas y regionales, robusteciendo el ejercicio y la calidad del régimen democrático.

En el caso del viejo continente, por su parte, la Cámara de los Lores, en Inglaterra, surgió como el reducto de los nobles, el cual, de alguna forma, le garantizaba que sus intereses y su poder de clases no se vieran tan acechados por la convulsiva Cámara de los Comunes, en nuestra jerga los diputados o representantes del pueblo, ya que, ante sus avanzadas, ciertos grupos se vieron temerosos de sus conquistas, de manera que, así las cosas, se requería contener en cierta medida la agitación de esta cámara.

Resulta entonces que los dos principales modelos de bicameralismo en el mundo — el norteamericano y el inglés— emergieron de sistemas políticos opuestos. La cámara alta norteamericana sirvió de modelo para los senados latinoamericanos. Siguiendo su ejemplo, muchos senados, como el argentino, adoptaron la renovación parcial, el mandato más prolongado en relación con los diputados, la mayor edad y amplios poderes de fiscalización, control y aprobación de funcionarios de gobierno.

Por su parte, las antiguas colonias inglesas alrededor del mundo y algunos de los países de Europa de raigambre, tanto anglosajona como no, parecen haber optado por una forma de gobierno parlamentario, con el diseño de una cámara alta con poderes similares a la inglesa, donde su rol fiscalizador respecto de los demás poderes no se acentúa tanto, ya que su origen encuentra vinculación con el hecho de limitar la efervescencia de las cámaras bajas.

IV. DEMOCRACIA Y BICAMERALIDAD

Hemos analizado en el capítulo anterior cómo la doctrina ha destacado diferentes factores desencadenantes para la instauración de una segunda cámara o del bicameralismo, dentro de los cuales nos permitimos rescatar el más sobresaliente o relevante, tal como lo es el federalismo, ya que son las provincias y los estados los que se encuentran representados en el Senado. No obstante ello, el federalismo no justifica la potencia de las cámaras altas por sobre las bajas.

La variable principal es, como pudimos ver, al tratar el sistema presidencialista norteamericano y el parlamentarista inglés, la manifiesta vinculación con el sistema de gobierno: en los sistemas parlamentarios, las segundas cámaras cuentan con menores atribuciones, mientras que en los sistemas presidenciales sus prerrogativas involucran, en gran parte, asuntos de Estado, de alcance nacional y relacionados con el control de los otros poderes.

Las cámaras altas de los países con modelos presidencialistas no solo participan en la elaboración del producto principal del Poder Legislativo, como son las leyes, sino que también se dan a la tarea fundamental del funcionamiento del sistema político como un todo, mucho más allá de lo que se le muestra al pueblo a través de los medios periodísticos y de las redes sociales o en las currículas de los colegios. Las atribuciones legislativas del Senado resultan claves para garantizar la famosa división de poderes y para controlar la desmedida autoridad que anhelan la mayoría de los actuales mandatarios.

En el mismo orden de ideas, Nolte (2002) destaca a todas luces el papel esencialmente democrático que tienen las cámaras altas al reafirmar que el aumento del número de *cargos electivos contribuye*, como mínimo, a reducir la concentración de poder. Los dos modelos aquí expuestos demuestran que el sistema de gobierno es la variable fundamental a la hora de abordar la explicación de la importancia de la bicameralidad y de reconocer la conveniencia de dotar con más o menos potestades a la segunda cámara.

Así las cosas, la naturaleza de los poderes del Senado en los sistemas presidencialistas se ve claramente manifiesta con las atribuciones que están directa o indirectamente relacionadas con cuestiones de ámbito nacional y que se consideran esenciales al Estado, tales como: defensa, política exterior, seguridad interna, política monetaria, mantenimiento del orden. Mientras que la aprobación de proyectos de ley es crucial para la vida y razón de ser de la Cámara de los Representantes, esto resulta periférico en el Senado, el cual está más dedicado a debatir asuntos nacionales, además de legislar.

Las atribuciones *ut supra* mencionadas tienen como constante que todas ellas implican un control indirecto de los presidentes y sus funcionarios. No obstante, los senados también controlan a los Poderes Ejecutivos y Judiciales de forma directa por medio de otras atribuciones, tales como: el juicio político (al presidente, vicepresidente, jefe de gabinete y Gabinete de Ministros, y a los miembros de la Corte Suprema de Justicia en Argentina, por ejemplo), la creación de comisiones de investigación y seguimiento, los pedidos de informes, las citaciones e interpelaciones de ministros y funcionarios al pleno del recinto y al pleno de sus comisiones, el deber de informar del jefe de gabinete y demás funcionarios del ejecutivo.

El Senado también tiene la potestad de —sin su participación y voto no se podría— autorizar al jefe de Estado para ausentarse del país y de aprobar su renuncia si fuere el caso, dar acuerdo a la designación de los ministros o jueces de la Corte Suprema de Justicia, a los jueces federales, a los directores de los Bancos Centrales o Reservas Federales, embajadores, militares, fiscales generales y defensores generales, ser cámara de origen de los acuerdos de coparticipación federal, citar al pleno de sus comisiones a los gobernadores de las diferentes provincias, etcétera.

Habiendo expuesto estos dos grupos de atribuciones, que fueron enunciadas a nivel general, ya que en cada país la situación de su cámara alta puede variar y tener aún más prerrogativas que las mencionadas aquí, y comparándolas con las prerrogativas relacionadas con la elaboración de leyes que tienen por función principal las cámaras de diputados o la de lores en el parlamentarismo inglés, podemos observar cómo el poder del Senado influye indiscutiblemente sobre el Poder Ejecutivo. Estas atribuciones confirman también que los senados más robustos ejercen amplio control sobre los presidentes, llegándoles a bloquear hasta el simple acto de nombrar un juez federal.

En la misma línea de ideas y retomando la fuente constitucionalista, al convertir al presidente en jefe supremo de la Nación, en jefe de gobierno, en comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y hacerlo responsable de firmar tratados y acuerdos internacionales y con la Santa Sede, las cartas magnas los sitúan en el centro de los procesos de política interior, exterior y de defensa. Sin embargo, los presidentes

no pueden decidir ellos solos; el Poder Legislativo también interviene en el proceso, asignándosele un papel destacado a la cámara de senadores. Esto resulta muy claro porque, por medio de todas estas atribuciones, nuestros padres fundadores tuvieron en miras establecer límites a los poderes del presidente.

Sea cual fuere la persona que resultare electa para ejercer esos poderes, muchos de esos poderes son inherentes al Estado y deben ser controlados para no caer en excesos o abusos. Este problema es menor en los regímenes parlamentaristas con un sistema de partidos fuerte, en los cuales el Ejecutivo y el Legislativo comparten su pertenencia al partido con más escaños, no compitiendo entre sí por el diseño de la estructura gubernamental. Por ello, el Senado opera de filtro y revisión de lo aprobado por la cámara baja, a fin de evitar la inflación de leyes e iniciativas no compartidas por la conducción del Ejecutivo.

Como pudimos ver, las facultades concernientes con la elaboración de las normas no son las únicas ejercidas por las cámaras legislativas, ni siempre son las más relevantes. El simple hecho de que las cámaras altas, en uno u otro sistema presidencialista o parlamentarista, puedan atrasar el tratamiento de una iniciativa de ley hace que ellas ejerzan una influencia fundamental sobre el proceso legislativo. Según algunos autores, «eso sucede porque la “paciencia” es también un recurso de poder, pues la “impaciencia” obliga a que la cámara más fuerte (la cámara baja, en la opinión de Tsebelis y Money) ceda, con el fin de que su propuesta sea aprobada más rápidamente».

En el lenguaje de la teoría de la delegación, el recelo estaba dado en pensar escenarios donde los recursos o facultades concedidas al agente para defender los intereses del principal pudieran utilizarse contra el propio principal. Uno de los caminos por el cual el principal puede bloquear al agente para que no opere en su contra es por medio de mecanismos de control institucional, o lo que se denomina la teoría de los pesos y contrapesos (*checks and balances*). En términos operacionales, ese control requiere que cuando se delegue la autoridad en un agente haya por lo menos otro con autoridad para vetar o bloquear las acciones del primero (Kiewiet y McCubbins 1991).

Por ende, los hechos nos revelan que, ante países con sistemas federales o unitarios, las cámaras altas son más fuertes en los sistemas presidenciales. Ello también nos lleva a sostener que las cámaras altas tanto en sistemas federales como unitarios y en sistemas presidencialistas como parlamentaristas, cuando son débiles, poco pueden hacer a favor de la división de poderes. En lugar de evitar que los Estados grandes sofoquen a los pequeños, que las minorías estén representadas o de llevar adelante la tarea de fiscalización de las cuentas de una Nación, es posible que las cámaras altas funcionen evitando que los Estados sofoquen al Poder Ejecutivo y que este goce de la impunidad de no rendir cuentas.

A modo de colofón, es necesario remarcar que en los países que se dicen *democráticos* esta división de poderes y de controles cruzados deberían producir sentimientos de compromiso y credibilidad, y no de rechazo, para con el Poder Legislativo. Cabe recordar que una de las preocupaciones de los federalistas en la elaboración de la Constitución de los Estados Unidos era que un presidente suficientemente poderoso para gobernar lo sería también para oprimir a su pueblo.

V. EL RESURGIMIENTO DEL SENADO EN PERÚ

Como ya se ha mencionado, el Poder Legislativo del Perú fue, hasta 1992, un Congreso con dos cámaras, época en que gozaba de una baja aprobación popular y, según cuenta la historia, ello sumó a la hora de sucederse el autogolpe y la consecuente disolución temporal del mismo. Esta disolución contó con un masivo apoyo de la ciudadanía, bordeando aproximadamente el ochenta por ciento de aprobación.

No obstante, en el año 2008, el Congreso estaba preparado para tratar en su pleno una serie de modificaciones a la Constitución y normas especiales: los dos puntos principales de las propuestas de reforma versaban sobre la estructura del Poder Legislativo y el modo de elección de sus miembros. Pero, finalmente, el debate no prosperó y ello quedó postergado.

Diez años después, en el 2018, los ciudadanos del Perú participaron con su voto en un trascendental referéndum por el cual se sometieron a votación cuatro reformas constitucionales. Según la Oficina Nacional de Procesos Electorales, tres de ellas fueron aprobadas por la mayoría de los votantes, mientras que una fue rechazada con el noventa por ciento de los votos, oponiéndose así a la reforma constitucional que buscaba restablecer el funcionamiento de la cámara alta en el Congreso. Empero de su manifiesto rechazo —hace siete años—, la vuelta a la bicameralidad finalmente fue aprobada.

Durante una sesión plenaria del Congreso realizada en el mes de marzo de 2024, se llevó a cabo la aprobación de la Ley 31988, Ley de Reforma Constitucional que restablece la Bicameralidad en el Congreso de la República del Perú. Es importante remarcar que, al tratarse de una modificación de la Constitución, el Poder Ejecutivo no tiene facultades para observar la norma sancionada, lo que confirma que el regreso del Senado nacional será una realidad a partir de las próximas elecciones generales programadas para el año 2026.

Ante esta medida aprobada se expresaron numerosísimos argumentos a favor y en contra, muchos peruanos no ocultan su fastidio y enojo, mientras que otros celebran dicho restablecimiento. Veremos cómo resulta el ejercicio de esta cámara en particular y el del Congreso en general en los próximos años, entonces podremos recién evaluar el éxito o fracaso de la reforma.

VI. LA BICAMERALIDAD EN DEBATE: REFLEXIONES SOBRE EL PODER LEGISLATIVO EN AMÉRICA LATINA

Existe una percepción generalizada —tanto en sistemas presidencialistas como parlamentaristas, y de forma aún más marcada en América Latina— de desconfianza y escepticismo hacia los parlamentos, congresos o poderes legislativos. Una parte considerable de la ciudadanía los percibe como instituciones crecientemente corruptas y, sobre todo, mediocres. Muchos legisladores presentan discursos vacíos, leídos y poco preparados, con propuestas legislativas triviales y desvinculadas de las necesidades reales de los ciudadanos que los eligieron para representarlos con voz y voto.

En ocasiones, sobre los hombros de algunos de ellos pesan causas judiciales por corrupción. Sus cambios repentinos a la hora de votar iniciativas similares, junto con escándalos dignos de la prensa sensacionalista, han contribuido al desprestigio generalizado del Poder Legislativo. Como consecuencia, analistas, constitucionalistas y distintos sectores políticos y de la sociedad han impulsado propuestas de reforma, cuestionando incluso su existencia en los términos actuales.

Entre las propuestas más frecuentes figuran la eliminación de una de las cámaras, la reducción del número de legisladores y asesores, la supresión de sus dietas o su transformación en cargos honorarios —como en el caso de Cuba desde hace muchos años— e incluso, en algunos sectores extremos, la disolución permanente del Congreso.

Este clima de desaprobación suele ser aprovechado por los poderes ejecutivos. Con el objetivo de evitar controles institucionales sin exponerse como autoritarios ante la ciudadanía, algunos gobiernos optan por «desnaturalizar» el Poder Legislativo, llenándolo de legisladores dóciles (levantamanos), obedientes, carentes de formación técnica o espíritu crítico. Cuando no logran obtener una mayoría parlamentaria, recurren a estrategias de obstrucción o debilitamiento institucional: vacían comisiones claves, impiden la designación de auditores nacionales, manipulan órganos de control dependientes del Legislativo, retrasan el análisis de cuentas públicas, pujan por la integración de senadores afines en las comisiones que prestan acuerdo a los jueces federal y magistrados supremos, así como un sinnúmero de recursos más.

El resultado es una erosión sistemática de la función fiscalizadora que le corresponde al Congreso. La consecuencia es un debilitamiento del Legislativo, convirtiéndolo en una escribanía del Ejecutivo.

A esto se suma un fenómeno político-cultural preocupante: los candidatos legislativos son frecuentemente seleccionados por los mismos espacios que alternan en el Poder Ejecutivo (Ejecutivo que luego los «insulta» por defectos que eran cualidades a la hora de incluirlos en las listas) sin que medie un análisis serio por parte del electorado. Son pocos los ciudadanos que investigan quiénes son los candidatos por los cuales votan. Esto ocurre a pesar de que hoy contamos con herramientas como internet, inteligencia artificial y redes sociales, que ofrecen acceso instantáneo a información que hace apenas tres décadas era inaccesible.

Un aspecto clave que no debe pasarse por alto es que los legisladores emergen del mismo pueblo que los elige. No provienen de otra realidad ni de un planeta remoto; encarnan los valores, costumbres y comportamientos de la ciudadanía. Representan, en definitiva, la ética y moralidad del electorado. Culpar únicamente al Congreso de su mal funcionamiento implica, en cierto modo, negar esa correspondencia entre representantes y representados.

Desde una perspectiva institucional, resulta funcional para ejecutivos o magistraturas poco transparentes debilitar el poder que debe controlarlos. Negociar con 60 legisladores o con siete jueces es, sin duda, más fácil que hacerlo con 300 representantes. La concentración de poder, sin contrapesos eficaces, es el camino más corto hacia el autoritarismo.

Por otra parte, la sociedad no siempre alcanza a percibir la magnitud del aparato estatal que opera detrás de un presidente o del Poder Judicial. Existen miles de funcionarios con sueldos elevados, prerrogativas e inmunidades que, sin embargo, rara vez son objeto de escrutinio público. Este doble estándar ha contribuido a concentrar la crítica exclusivamente sobre el Congreso, dejando intactos otros poderes igualmente responsables del funcionamiento democrático.

La pregunta, entonces, es la siguiente: ¿a cuántos y a quiénes beneficia un Congreso sin una cámara que filtre, revise o frene propuestas del Ejecutivo? ¿Qué impacto tiene, por ejemplo, la creación de una comisión parlamentaria de investigación en la Cámara Alta o el rechazo a una propuesta presidencial para integrar la Corte Suprema?

Estas son las preguntas fundamentales que subyacen al debate sobre la bicameralidad. Reducirlo a una discusión de costos o eficiencia ignora el rol esencial del Poder Legislativo como garante del equilibrio de poderes y como representación plural de la voluntad popular.

VII. BIBLIOGRAFÍA

BERTINO, María Paula

2012 «Los estudios legislativos y la cuestión bicameral. Análisis e Investigación». Versión online ISSN 1851-9601. Postdata (Vol.17, no.1). Ciudad de Buenos Aires, ene./jun.

EL HISTORIADOR

«La Constitución de 1819». PAZ, *Memorias* (tomo I).
<https://elhistoriador.com.ar/la-constitucion-de-1819>.

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA.

1994 https://www.infoleg.gob.ar/?page_id=63

CISNEROS, Claudia.

2024 Conversatorio Internacional «Perú - Argentina. La Bicameralidad y la Unicameralidad Parlamentaria».

D'AGOSTINO, Carlos Mario

S/f *Bicentenario de la Constitución Argentina de 1819*. Instituto de Filosofía Política e Historia de las Ideas Políticas. Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.
Chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.ancmip.org.ar/user/FILES/9-%20D%20AGOSTINO.pdf>

EL PERUANO

2024 «Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la república del Perú».
https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/22720762?_ga=2.128584140.1301812364.1749767518-1823108126.1749228112

HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN ARGENTINA

S/f Normas, decretos, resoluciones y procedimientos de la referida Cámara.
<https://www.senado.gob.ar>.

MITRE, Bartolomé

1941 *Obras Completas* (Vol. VIII), págs. 245-246. Edición del Congreso de la Nación.

NEIVA PEREIRA, Pedro Robson

2012 «¿Por qué no presidencialismo? El sistema de gobierno como explicación del bicameralismo. Reflexión». Versión *online*. ISSN 1851-9601. *Postdata* (Vol.17, n.o 1). Ciudad Autónoma de Buenos Aires ene./jun.

RAVIGNANI, Emilio

1937 «Asambleas Constituyentes Argentinas: seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación». *Asambleas constituyentes argentinas* (tomo III. 1826-1827), pp. 1202-1203. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

ROSA, JOSÉ MARÍA

S/f *Historia-Argentina* (tomos I y II).
<https://www.scribd.com/document/437803074/Historia-Argentina-Tomo-1-Jose-Maria-Rosa>
<https://www.scribd.com/document/369299644/502-25-Historia-Argentina-Jose-Maria-Rosa-Tomo-II-pdf>

REGLAMENTO INTERNO DE LA HONORABLE CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN

2014 <https://www.senado.gob.ar/reglamento>

REGLAMENTO INTERNO DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN

2013 Chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.congreso.gob.ar/reglamentoDiputados.pdf>



INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL, DOCTRINA JURISPRUDENCIAL Y PRECEDENTES VINCULANTES

Por Mitchel Edison Ruiz Galarreta¹

SUMARIO

I. Sumario. II. Introducción.- III. La interpretación constitucional.- IV. La doctrina jurisprudencial constitucional.- V. El precedente vinculante constitucional.- VI. Conclusiones.- VII. Bibliografía.

I. RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo principal analizar la naturaleza de la interpretación constitucional, explorar los principios que la rigen y examinar el rol esencial que desempeña el Tribunal Constitucional (TC) en esta labor hermeneútica; asimismo, estudiar la trayectoria de la doctrina constitucional peruana, desde sus orígenes hasta el presente, considerando sus principales exponentes y desglosando los conceptos clave que la definen; de la misma forma tratar a profundidad los precedentes vinculantes emitidos por el Tribunal Constitucional del Perú, para ello, se abordará su naturaleza y el marco legal que los regula y se destacará su importancia e impacto en el sistema jurídico peruano. A través de este abordamiento, se busca ofrecer una visión integral de tres de las herramientas más poderosas con las que cuenta el TC para asegurar la supremacía constitucional y la protección de los derechos fundamentales en el Perú.

Palabras clave: Constitución Política, Tribunal Constitucional, interpretación constitucional, doctrina jurisprudencial, precedentes vinculantes, constitucionalismo.

II. INTRODUCCIÓN

La interpretación constitucional es un pilar fundamental en cualquier Estado de derecho moderno, y su relevancia se acentúa en sistemas jurídicos como el peruano, donde la Constitución ostenta la máxima jerarquía normativa. La Ley de Leyes no es solo un conjunto de reglas, sino un entramado de principios y valores que cimientan la organización política y social de la nación. En el Perú, la interpretación de la Constitución adquiere una dimensión crucial debido al papel preponderante del *Tribunal Constitucional* como garante de su supremacía y protector de los derechos fundamentales.

La doctrina constitucional, comprendida como el conjunto de estudios, teorías y reflexiones académicas sobre la Constitución y el derecho constitucional, desempeña un papel fundamental en el desarrollo y la comprensión de cualquier sistema jurídico.

¹ Abogado por la Universidad San Martín de Porres. Con estudios de posgrado (maestría en Derecho Penal y doctorado en Derecho) culminados y aprobados respectivamente por la Universidad Nacional Federico Villareal. Actualmente, es profesional del Servicio Parlamentario del Congreso de la República. Asimismo, es subgerente del estudio jurídico C&R Abogados Asociados.

En nuestro país, esta disciplina ha experimentado una evolución particular, marcada por hitos históricos y la contribución de destacados juristas que han moldeado su fisonomía actual.

La figura del precedente vinculante, instituida como la obligatoriedad de las decisiones judiciales anteriores para casos futuros similares, constituye un pilar fundamental en los sistemas jurídicos que buscan garantizar la seguridad jurídica, la predictibilidad y la uniformidad en la aplicación del derecho. En el estado peruano, esta institución adquiere una relevancia particular en el ámbito constitucional, donde el TC se erige como el máximo intérprete de la Carta Magna. Sus sentencias, al establecer precedentes vinculantes, no solo resuelven controversias específicas, sino que también configuran el desarrollo y la evolución del derecho constitucional en el país.

III. LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

Se distingue de la interpretación de otras normas jurídicas por la naturaleza particular de la Constitución. Como señala Aníbal Quiroga León, la Carta Magna no es solo una norma jurídica, sino también una norma política que contiene los principios fundamentales para la organización de la nación. Esta dualidad implica que su interpretación no puede limitarse a un análisis exegético o literal, como podría ser el caso de una ley ordinaria.

A diferencia de las leyes, que suelen ser más específicas y detalladas, la Constitución se caracteriza por su generalidad, abstracción y, en ocasiones, por su ambigüedad. Estas características inherentes no significan una deficiencia, sino una cualidad que le permite adaptarse a las cambiantes realidades sociales y políticas a lo largo del tiempo. Por ello, la hermenéutica tradicional, basada en la búsqueda de la intención del legislador o en el significado literal de las palabras, resulta insuficiente para desentrañar el verdadero sentido y alcance de las disposiciones constitucionales. Se requiere, por tanto, una hermenéutica constitucional que sea dinámica y flexible, capaz de captar las dinámicas cambiantes de la realidad jurídica y de integrar los valores y principios que subyacen en el texto fundamental.

La interpretación constitucional busca dotar de contenido a las cláusulas abiertas y a los principios constitucionales que, a menudo, se presentan como mandatos de optimización. Esto implica una labor creativa por parte del intérprete, que va más allá de la mera subsunción de hechos en normas. El TC, en este sentido, juega un rol crucial al asegurar que las decisiones no se basen únicamente en un apego literal a la ley, sino en una apreciación de valores y principios constitucionales. La interpretación debe ser una determinación concreta, adaptada a cada caso, lo que implica una interacción constante entre la norma y la realidad social y política. Sin embargo, es fundamental que esta labor interpretativa respete los límites impuestos por el propio texto normativo y la intención del constituyente, evitando así que la interpretación se convierta en una reforma encubierta de la Constitución.

La interpretación constitucional en el Perú se guía por una serie de principios que buscan asegurar la coherencia, la eficacia y la legitimidad de las decisiones que emanan de la aplicación de la Carta Magna. Estos principios, desarrollados por la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, son herramientas esenciales para desentrañar el sentido y alcance de las disposiciones constitucionales. A continuación,

se detallan los siete principios fundamentales de la interpretación constitucional en el Perú, basándonos en la apreciación de César Landa Arroyo:

- El principio de la unidad. Postula que la Constitución debe ser considerada como un todo armónico y sistemático. Su interpretación no puede realizarse de forma aislada, sino que cada una de sus disposiciones debe ser entendida en relación con las demás, buscando la coherencia interna del texto constitucional y la organización del entero ordenamiento jurídico. Un ejemplo ilustrativo de la aplicación de este principio se observa en el caso del «amparo electoral». Aunque la Constitución establece que las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en materia electoral no son revisables en sede judicial y que contra ellas no cabe recurso alguno (artículos 142 y 181), el TC ha sostenido que, si estas resoluciones lesionan derechos fundamentales, como el debido proceso o la tutela jurisdiccional, el proceso de amparo resulta plenamente procedente. Esta interpretación, lejos de contravenir la Constitución, busca armonizar la seguridad jurídica de las decisiones electorales con la protección de los derechos fundamentales, considerando la Constitución como un sistema integral de garantías.
- El principio de concordancia práctica. Ante la frecuente tensión entre los diferentes principios, valores y derechos consagrados en la Constitución, el principio de concordancia práctica exige que estos sean armonizados con la finalidad de optimizar su interpretación. El objetivo es lograr una coexistencia equilibrada de los preceptos constitucionales, sin sacrificar el contenido esencial de ninguno de ellos y manteniendo siempre como fin último la protección de la persona y su dignidad. Un caso relevante que ejemplifica este principio es la interpretación del derecho al juez predeterminado por ley. El TC ha señalado que este derecho no puede ser entendido en términos absolutos, ya que ningún derecho constitucional posee tal cualidad. En su lugar, debe ser interpretado en concordancia con otros principios y exigencias constitucionalmente relevantes, como la continuidad y prontitud de la función jurisdiccional, la independencia e imparcialidad del juez, y la prohibición de incoherencias en el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Así, en el contexto de la justicia penal anticorrupción, la conformación de juzgados especializados no vulnera el derecho al juez predeterminado, sino que lo armoniza con la necesidad de una administración de justicia eficaz y coherente.
- El principio de eficacia integradora. Este principio subraya la importancia de mantener la unidad política de la Constitución, promoviendo soluciones jurídico-políticas que fomenten la integración social y la cohesión del cuerpo normativo. La Constitución, al ser la expresión de la diversidad de intereses sociales dentro de la unidad política, debe integrar los valores minoritarios con los mayoritarios. Una interpretación válida, bajo este principio, es aquella que contribuye a integrar, pacificar y ordenar las relaciones entre los poderes públicos y entre estos y la sociedad. Un ejemplo claro de su aplicación se encuentra en la armonización de las disposiciones del régimen económico con el modelo de Estado social y democrático de derecho, donde el TC ha buscado una lógica hermenéutica unívoca que considere a la persona humana como el *prius* ético y lógico del Estado.
- El principio de corrección funcional. El principio de corrección funcional busca preservar el equilibrio de poderes y la distribución de competencias establecidas en la Constitución. La interpretación constitucional no debe alterar las funciones

asignadas a cada órgano del Estado, evitando que un poder invada las atribuciones de otro. Este principio es importante para el mantenimiento del sistema de pesos y contrapesos que caracteriza a un Estado democrático, garantizando que cada institución actúe dentro de los límites de su esfera de competencia constitucional.

- El principio de fuerza normativa de la Constitución. Este principio reafirma el carácter supremo y vinculante de la Constitución. Las disposiciones constitucionales no son meras declaraciones programáticas o aspiraciones, sino normas jurídicas directamente aplicables que producen efectos jurídicos. La interpretación debe reconocer y potenciar la capacidad de la Constitución para regular la vida social y política, y, ese sentido, obligar a todos los poderes públicos y a los ciudadanos a su cumplimiento. Este principio es la base de la supremacía constitucional y de la eficacia directa de los derechos fundamentales.
- El principio de razonabilidad. Toda interpretación constitucional debe ser razonable, lo que implica que debe estar debidamente justificada, ser coherente y proporcional. Este principio exige que las decisiones interpretativas no sean arbitrarias, sino que se fundamenten en argumentos sólidos y en una ponderación adecuada de los intereses y valores en juego. La razonabilidad actúa como un límite a la discrecionalidad del intérprete, asegurando que las soluciones adoptadas sean lógicas y equitativas en el marco constitucional.
- El Principio de proporcionalidad. Estrechamente ligado al principio de razonabilidad, el principio de proporcionalidad es de particular relevancia en la limitación de derechos fundamentales. Cuando una medida restringe un derecho, esta debe cumplir con tres subprincipios: idoneidad (ser adecuada para lograr un fin legítimo), necesidad (no existir una medida menos restrictiva para alcanzar el mismo fin) y proporcionalidad en sentido estricto (el beneficio obtenido por la medida debe ser mayor que el sacrificio del derecho fundamental). Este principio garantiza que las intervenciones en los derechos fundamentales sean las mínimas e indispensables para proteger otros bienes o derechos constitucionalmente relevantes.

Es así que la labor interpretativa del tribunal Constitucional del Perú, es fundamental para mantener la vigencia y eficacia de la Constitución en un contexto social y político dinámico, teniendo como preceptos estos siete principios.

IV. LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL CONSTITUCIONAL

Tuvo su crecimiento exponencial con la promulgación de la Constitución de 1979 y, posteriormente, con la de 1993. Estas cartas magnas, con sus innovaciones en materia de derechos fundamentales y control de constitucionalidad, generaron un fértil campo para la reflexión y el análisis jurídico. La doctrina se convirtió así en una herramienta indispensable para interpretar, sistematizar y aplicar las nuevas disposiciones constitucionales, contribuyendo a la consolidación del Estado de derecho en el Perú.

La riqueza de la doctrina constitucional peruana se debe, en gran medida, a la labor intelectual de una serie de juristas y pensadores que, a lo largo de la historia, han dedicado sus esfuerzos al estudio y la reflexión sobre la Constitución y el derecho constitucional. Sus contribuciones han sido fundamentales para la construcción de

un cuerpo teórico sólido y para el enriquecimiento del debate jurídico en el país. Entre los principales autores y sus aportes, destacan Manuel Vicente Villarán, Víctor Andrés Belaunde, Domingo García Belaunde, Bartolomé Herrera, Silvestre Pinheiro, Toribio Pacheco, Felipe Masías y Manuel Atanasio Fuentes; la labor de estos y otros autores ha sido esencial para enriquecer el debate constitucional en el Perú, abordando temas fundamentales como la estructura del Estado, los derechos fundamentales, el control de constitucionalidad y la interpretación de la Carta Magna. Sus contribuciones no solo han influido en la academia, sino también en la jurisprudencia y en la práctica del derecho constitucional en el país.

La doctrina constitucional peruana se articula en torno a diversos conceptos fundamentales que reflejan las particularidades de su desarrollo histórico y su sistema jurídico. Estos conceptos son esenciales para comprender la aplicación y el alcance del derecho constitucional en el Perú. Algunos de los más relevantes incluyen:

- **Constitucionalización del ordenamiento jurídico.** Este concepto se refiere al proceso por el cual la Constitución irradia sus principios y valores a todo el sistema legal, convirtiéndose en la norma suprema de la cual emana y a la cual se subordina todo el ordenamiento jurídico. En el Perú, este fenómeno implica que la Constitución vincula directamente tanto al poder político como a los particulares, y que sus disposiciones tienen una aplicación directa y preferente. La constitucionalización ha transformado la forma en que se interpretan y aplican todas las ramas del derecho, obligando a los operadores jurídicos a considerar siempre la perspectiva constitucional.
- **Precedente constitucional y doctrina jurisprudencial.** En el Perú, el Código Procesal Constitucional ha introducido y diferenciado estas dos figuras, ambas emanadas de la labor del Tribunal Constitucional. La doctrina jurisprudencial se refiere a los criterios interpretativos generales y abstractos que el T.C. establece al resolver casos concretos. Estos criterios sirven de guía para futuras interpretaciones y aplicaciones del derecho constitucional. Por otro lado, el precedente constitucional tiene un carácter vinculante y obligatorio para todos los órganos jurisdiccionales, lo que significa que deben aplicar la misma solución a casos sustancialmente iguales, a menos que se justifique una desviación debidamente motivada. La doctrina constitucional, a menudo, nace o se individualiza en función de la ratificación de casos, mientras que el precedente se detecta a partir del caso concreto y su fuerza vinculante.
- **Control de constitucionalidad (concentrado y difuso).** La doctrina constitucional peruana ha dedicado un amplio estudio a los mecanismos para asegurar la supremacía de la Constitución. El control concentrado es ejercido principalmente por el T.C. a través de procesos como el de inconstitucionalidad, donde se busca la expulsión del ordenamiento jurídico de una norma que contraviene la Constitución. Este control garantiza la depuración del sistema legal de normas inconstitucionales. El control difuso, por su parte, es la facultad que tienen todos los jueces del Poder Judicial para inaplicar una norma legal en un caso concreto si consideran que esta es incompatible con la Constitución. La doctrina ha analizado la interacción y los límites de ambos tipos de control, buscando un equilibrio que asegure la primacía constitucional sin menoscabar la independencia judicial.

- **Derechos fundamentales.** La doctrina constitucional peruana ha dedicado una atención significativa al estudio de los derechos fundamentales, su naturaleza, alcance, límites y mecanismos de protección. Se ha profundizado en la interpretación de estos derechos, reconociendo su carácter de «derechos garantizados por la Constitución» y su importancia como valores básicos para la convivencia humana. Conceptos como el test de ponderación o proporcionalidad, que se utiliza para resolver conflictos entre derechos fundamentales, son centrales en esta área. Este test permite evaluar si una limitación a un derecho fundamental es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.
- **Interpretación constitucional.** Como se ha detallado en el artículo anterior, la interpretación constitucional es un concepto clave en sí mismo dentro de la doctrina. La doctrina peruana ha desarrollado principios y métodos específicos para la interpretación de la Constitución, reconociendo su peculiaridad frente a la interpretación de otras normas legales. Se busca desentrañar el sentido y alcance de las normas constitucionales en relación con un suceso o conjunto de hechos, y se ha debatido sobre la necesidad de una hermenéutica constitucional adaptada a la realidad cambiante.
- Estos conceptos son pilares sobre los cuales se construye el entendimiento y la aplicación del derecho constitucional en el Perú, reflejando la evolución y las particularidades de su sistema jurídico. La constante reflexión doctrinal sobre estos temas contribuye a la consolidación de un Estado de derecho robusto y a la protección efectiva de los derechos de los ciudadanos.

V. EL PRECEDENTE VINCULANTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La naturaleza del precedente vinculante en el ámbito constitucional peruano se distingue por su capacidad de generar efectos normativos generales a partir de una decisión judicial particular. No se trata de una mera aplicación de la ley al caso concreto, sino de la creación de una regla que debe ser observada por todos los operadores jurídicos en situaciones futuras similares. Esta particularidad confiere al T.C. un rol trascendental en la configuración del ordenamiento jurídico.

El concepto de precedente vinculante en el Perú encuentra su principal sustento en el artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional (Ley 28237, y posteriormente la Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional). Este artículo establece de manera explícita:

Las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo. Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose del precedente, debe expresar los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la sentencia y las razones por las cuales se aparta del precedente.

De esta definición se desprenden las características esenciales del precedente vinculante:

- **Obligatoriedad.** La característica más distintiva es su fuerza vinculante. Una vez establecido, el precedente es de observancia obligatoria para todos los jueces y tribunales del sistema jurídico peruano, garantizando así la uniformidad en la aplicación del derecho y la igualdad ante la ley. Esto contrasta con la simple jurisprudencia que, si bien orienta, no posee el mismo grado de obligatoriedad
- **Establecimiento expreso por el TC.** El precedente vinculante no surge de forma tácita. Es el propio Tribunal Constitucional quien debe manifestar de manera expresa en su sentencia que una determinada regla o criterio constituye un precedente vinculante. Esta exigencia de explicitud es crucial para la seguridad jurídica, ya que permite identificar con claridad qué parte de la decisión adquiere este carácter normativo general.
- **Precisión del efecto normativo.** La sentencia que establece un precedente debe ir más allá de la mera declaración de su carácter vinculante. Debe precisar el «extremo de su efecto normativo», es decir, delimitar con claridad el alcance y los límites de la regla establecida. Esto evita interpretaciones ambiguas y asegura que el precedente sea aplicado de manera consistente en casos futuros.
- **Motivación del apartamiento (overruling):** La figura del precedente vinculante no implica una rigidez absoluta. El Tribunal Constitucional tiene la facultad de apartarse de un precedente previamente establecido, pero esta decisión no puede ser arbitraria. El artículo VII del título preliminar del Código Procesal Constitucional exige que el TC exprese los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la nueva sentencia y, seguidamente, las razones por las cuales se aparta del precedente anterior. Este mecanismo, conocido como overruling, permite la evolución del derecho y su adaptación a nuevas realidades o a una mejor comprensión de los principios constitucionales, sin menoscabar la seguridad jurídica.

En síntesis, el marco legal peruano confiere al precedente vinculante una posición privilegiada como fuente del derecho, otorgándole al TC una herramienta poderosa para garantizar la supremacía de la Constitución y para unificar la interpretación y aplicación de sus mandatos en todo el territorio nacional.

Uno de los aportes más significativos de los precedentes vinculantes es el fortalecimiento de la seguridad jurídica y la predictibilidad en la aplicación del derecho. Al establecer reglas de observancia obligatoria, los precedentes permiten a los ciudadanos y a los operadores jurídicos anticipar con mayor certeza cómo se resolverán casos similares en el futuro. Esta predictibilidad es esencial para la planificación de conductas, la toma de decisiones y la reducción de la litigiosidad innecesaria. Cuando las reglas son claras y estables, se fomenta la confianza en el sistema judicial y se reduce la arbitrariedad en las decisiones.

Los precedentes vinculantes refuerzan el rol del Tribunal Constitucional como garante de la supremacía constitucional. Al establecer criterios interpretativos obligatorios, el TC asegura que las leyes, los reglamentos y los actos de los poderes públicos se ajusten a la Constitución. La fuerza vinculante de sus decisiones permite al TC ejercer un control efectivo sobre la constitucionalidad de las normas y las actuaciones públicas.

VI. CONCLUSIONES

La interpretación constitucional en el Perú se erige como un componente vital del Estado de Derecho, garantizando la supremacía de la Constitución y la efectiva protección de los derechos fundamentales. A lo largo de este artículo, hemos explorado cómo la naturaleza dual de la Constitución, como norma jurídica y política, exige una hermenéutica dinámica que trascienda la mera literalidad y se adapte a las cambiantes realidades sociales.

La interpretación constitucional en el Perú no está exenta de desafíos. La adaptación a las nuevas realidades tecnológicas y sociales, el equilibrio entre el activismo y la contención judicial, y la necesidad de mantener la independencia del TC en un entorno político complejo son retos constantes que demandan una continua reflexión y perfeccionamiento. Las perspectivas futuras apuntan hacia una interpretación cada vez más sofisticada, que integre el derecho internacional de los derechos humanos y que fortalezca la cultura constitucional en el país.

La doctrina constitucional en el Perú, como se ha analizado, es un campo dinámico y en constante evolución, fundamental para la comprensión y aplicación del derecho constitucional en el país. Desde sus incipientes inicios hasta su consolidación y *boom* en el siglo XX ha sido moldeada por la contribución de juristas visionarios y por la propia dinámica política y social del Perú.

Conceptos como la constitucionalización del ordenamiento jurídico, el precedente constitucional y la doctrina jurisprudencial, el control de constitucionalidad (concentrado y difuso), los derechos fundamentales y la interpretación constitucional, son esenciales para entender la complejidad y la riqueza de esta disciplina. La constante reflexión sobre estos temas permite adaptar el derecho a las nuevas realidades y garantizar la supremacía de la Constitución.

Sin embargo, la doctrina constitucional peruana no está libre de desafíos. La necesidad de consolidar su autonomía científica, adaptarse a las nuevas realidades tecnológicas y sociales, y mantener su relevancia en un entorno político complejo, son retos que demandan una continua reflexión y perfeccionamiento.

En suma, la doctrina constitucional en el Perú es un testimonio de la vitalidad del pensamiento jurídico en el país. Su evolución, sus autores y sus conceptos clave son un reflejo de la búsqueda constante de un ordenamiento jurídico que garantice la democracia, proteja los derechos y se adapte a los desafíos de una sociedad en permanente cambio. La continua labor de investigación, análisis y difusión de esta doctrina es indispensable para el fortalecimiento del Estado de derecho y la consolidación de una cultura constitucional en el Perú.

Los precedentes vinculantes del TC del Perú se han consolidado como una institución jurídica de vital importancia para el sistema legal del país. La figura del precedente vinculante, anclada en el artículo VII del título preliminar del Código Procesal Constitucional, confiere al Tribunal Constitucional la facultad de establecer reglas de observancia obligatoria para todos los jueces y tribunales. Esta capacidad va más allá de la mera resolución de casos individuales, al permitir al TC moldear el

derecho constitucional y asegurar la uniformidad en su aplicación. La exigencia de que el propio Tribunal exprese el carácter vinculante y precise su alcance, así como la obligación de motivar el apartamiento de un precedente, son garantías fundamentales para la seguridad jurídica y la predictibilidad.

La importancia de los precedentes vinculantes radica en su contribución a la seguridad jurídica, al dotar de certeza a la aplicación del derecho; a la uniformidad jurisprudencial, al evitar la dispersión de criterios; y al desarrollo del derecho constitucional, al permitir que el TC dote de contenido a los principios y derechos fundamentales. Además, actúan como una herramienta eficaz para los operadores jurídicos y refuerzan el rol del Tribunal Constitucional como garante de la supremacía constitucional.

Sin embargo, la figura del precedente vinculante tampoco está carente de retos. El riesgo de activismo judicial, la tensión entre la rigidez y la necesidad de adaptación a nuevas realidades, la carga que impone a los jueces inferiores, la necesidad de claridad en su redacción y el debate sobre su legitimidad democrática, son aspectos que requieren una constante reflexión y perfeccionamiento. La armonización con el control de convencionalidad es otro reto importante que demanda una cuidadosa ponderación.

VII. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, T. V.

2024 «Poder y Constitución: la argumentación de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional». *Derecho PUCP*, (92), 1–20.
http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025134202024000200009

BAZÁN, V.

2012 *El control de convencionalidad: incógnitas, desafíos y perspectivas*. Corte Interamericana de Derechos Humanos.
<https://corteidh.or.cr/tablas/r30034.pdf>

BURGA CORONEL, A. M.

2010 «El test de ponderación o proporcionalidad de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano». *Gaceta Constitucional*, (47), 253–267.
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B01644A8B01411E905257D25007866F1/\\$FILE/Burga_Coronel.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B01644A8B01411E905257D25007866F1/$FILE/Burga_Coronel.pdf)

GARCÍA BELAUNDE, D.

2010 «Doctrina constitucional peruana en el siglo XX». *Historia Constitucional*, (11), 507–511.
<http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/279>

HERANI, R. G.

- 2019 «Procesalismo constitucional: retos en la protección de los derechos humanos». *Cuestiones Constitucionales*, (41), 181–220.
<https://www.redalyc.org/journal/885/88571677006/html/>

LANDA ARROYO, C.

- 2010 «Los precedentes constitucionales: el caso del Perú». *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, (14), 193–234.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3331533.pdf>

- 2018 «Derecho procesal constitucional». PUCP. [Mencionado en *LP Derecho*]:
<https://lpderecho.pe/cuales-son-los-principios-de-interpretacion-constitucional/>

LP DERECHO

- S/f «Descargue los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional emitidos desde el 2004». *LP Derecho*.
<https://lpderecho.pe/descargue-los-precedentes-vinculantes-del-tribunal-constitucional/>

LP DERECHO

- S/f «Precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional en materia penal y procesal penal».
<https://lpderecho.pe/precedentes-vinculantes-penal-tribunal-constitucional/>

PODER JUDICIAL DEL PERÚ

- 2022 *El control constitucional difuso y concentrado*.
https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/163727804832b4aabd7eff6327b4c338/web-%20EL+CONTROL+CONSTITUCIONAL+DIFUSO_Pedro+Grandez_19-08-22.pdf

PREVOST, Ú. I.

- 2015 «La doctrina jurisprudencial y el precedente constitucional en el Perú». *Themis*, (68), 257–268.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/14477>

QUIROGA LEÓN, A.

- 1985 «La interpretación constitucional». *Derecho PUCP*, (39), 323–343.
<https://doi.org/10.18800/derechopucp.198501.010>

REVISTAS PJ

- S/f *Aplicación del overruling en el derecho peruano*.
<https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ropj/article/download/1027/1442/>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

S/f «Diferencias entre el precedente constitucional y la doctrina jurisprudencial». *Revista del Tribunal Constitucional*, (4), 123–135.
<https://revista.tc.gob.pe/index.php/revista/article/download/453/483?inline=1>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

S/f *La constitucionalización del ordenamiento jurídico peruano*.
<https://csjarequipa.pj.gob.pe/main/wp-content/uploads/2021/05/01.-La-constitucionalizacion-del-ordenamiento-juridico-peruano.pdf>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ.

S/f *Los precedentes vinculantes del TC constituyen una herramienta eficaz para que los jueces y fiscales puedan aplicar el derecho*.
<https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/notadd086756e044703531bce3a5dab7076d/>

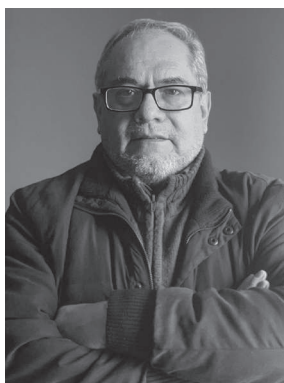
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

2021 Nuevo Código Procesal Constitucional (Ley 28237).
<https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2021/08/Nuevo-Codigo-Procesal-Constitucional.pdf>

PARLAMENTO:
ECOS DEL
BICENTENARIO

SECCIÓN II





LOS INTELLECTUALES Y EL PODER POLÍTICO EN EL TIEMPO DE LA INDEPENDENCIA DEL PERÚ¹

Por Osmar Gonzales Alvarado²

SUMARIO

I. Resumen.- II. Espacios y representaciones de intelectuales.- III. Frente al poder político.- IV. Desazón criolla y regreso del absolutismo.- V. La palabra escrita y estrategias populares.- VI. Dos narraciones/tradiciones intelectuales.- VII. Intelectuales y proyectos políticos fundadores.- VIII. Conclusiones.- IX. Bibliografía.

Palabras clave: sujetos de ideas, representaciones de intelectuales, intelectuales criollos, proyectos políticos, intelectuales subversivos.

I. RESUMEN

El proceso de formación de una conciencia autónoma por parte de los criollos fue sumamente ambiguo y contradictorio, puesto que estuvo cruzado por pasiones, intereses y proyectos diversos. Poder llegar a un sentimiento propio que distanciara a los criollos de sus padres, los conquistadores españoles, significó un poderoso esfuerzo de independencia ya no solo en términos políticos, sociales y colectivos, sino también como expresa María Luisa Rivara de Tuesta —y quizás principalmente— psicológico, personal, íntimo. Ahora sabemos que dicho proceso no solo fue ambiguo sino, del mismo modo, incompleto.

En el proceso ideológico de los criollos cumplieron un papel crucial las reformas borbónicas (económicas, políticas, administrativas, eclesiásticas), establecidas para tratar de sacar a España de la crisis económica producto de las guerras con Inglaterra y Francia, a fin de extraer mayores recursos de las colonias, aumentar los impuestos y explotar más aún el trabajo indígena. Todo ello afectaría tanto a criollos como a indígenas, con lo cual se originó rebeliones, incluida la de Túpac Amaru. Dichas reformas, asimismo, afectaron el poder de la iglesia, que derivó en la expulsión de los jesuitas en 1777. En conjunto, el ánimo contra la monarquía española crece y se encuentra con la difusión de las ideas de la Ilustración. Entre 1808 y 1812, con la Constitución de Cádiz, el soplo liberal brindó un contexto propicio para la producción y comercio de libros que portaban las ideas subversivas de la Ilustración. Al mismo tiempo, la palabra impresa y su difusión portaron un problema para la Corona: ¿cómo asegurar que esos libros no sean leídos porque —ante los ojos de la Inquisición— contenían ideas inconvenientes para el poder colonial y germinara un espíritu rupturista contra la metrópoli? (Guibovich, 2013, p. 61).

¹ Este artículo está basado en el informe de investigación, escrito en colaboración con Isabel Cristina López Eguren, titulado *Los Intelectuales en el Perú: 200 años de vida republicana. De asesores de virreyes a ideólogos de la emancipación*, Universidad Ricardo Palma, 2016-2017. También agradezco los comentarios de Delfina González del Riego.

² Osmar Gonzales Alvarado es doctor en Ciencia Social por El Colegio de México. Actualmente, es profesor del doctorado de Política y Relaciones Internacionales y del Programa de Estudios Básicos de la Universidad Ricardo Palma. Igualmente es docente de la Maestría de Sociología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y profesor de la maestría de Educación de la Universidad Sedes Sapientae.



La promulgación de la Constitución de 1812.
Obra de Salvador Viniegra (Museo de las Cortes de Cádiz).

Las ideas modernas fueron traídas a nuestras tierras por el fraile Jerónimo Diego Cisneros, quien, en su propia casa ubicada en la Calle del Pozuelo de Santo Domingo, puso a disposición su gran biblioteca para aquellos que quisieran hacer uso de sus libros. Es así que doctores, maestros y estudiantes universitarios la frecuentaban, sobre todo para consultar aquellos títulos prohibidos que el padre Cisneros podía tener gracias a una orden real ad hoc. De dichos usuarios nacería la idea de constituir la Real Sociedad de Amantes del País. El jeronomita Cisneros cumplió un papel definitivamente importante en la difusión de las ideas de avanzada en su tiempo. Así empezaron a formarse los ideólogos en el Perú.

II. ESPACIOS Y REPRESENTACIONES DE INTELLECTUALES

Durante los años fundacionales de la lucha por la independencia, en su periplo fueron apareciendo diversos tipos de intelectuales que, individual o colectivamente, ejercieron una influencia importante en el devenir de los acontecimientos. Cada tipo de intelectual que emergía expresaba su contexto particular y acompañaba a los cambios más generales que se producían en la sociedad peruana. Al mismo tiempo, cada configuración intelectual dejaba de lado aspectos y sectores sociales que pugnaban por apropiarse de un espacio y reconocimiento dentro de la nueva realidad que iba apareciendo.

Hubo diferentes espacios en los que se cultivaron los intelectuales y en los que procesaron y afinaron sus ideas. Importante para su socialización fueron los institutos educativos, especialmente el Convictorio de San Carlos de Lima, pero también el Seminario San Jerónimo de Arequipa, en donde se apropiaron de las armas de la lógica, del razonamiento y de la argumentación. Posteriormente, fueron ampliando sus espacios de referencias: primero, el lugar más privado, sus bibliotecas particulares;

luego los espacios sociales restringidos como los salones y las tertulias (como la Sociedad de Amantes del País, la Sociedad Patriótica, la casa de José María Pando); los clandestinos en los que conspiraban contra el orden vigente (en la casa del conde De la Vega del Ren o de José de la Riva-Agüero y Sánchez Boquete); los espacios semipúblicos como los de creación de revistas (microsociedades de los intelectuales) (Altamirano, 2007), sean auspiciadas por el poder (Mercurio Peruano), o francamente opositores a él (El Satélite del Peruano, por ejemplo); los totalmente públicos como los cafés en donde debatían acaloradamente ideas y adscripciones políticas, hasta llegar al Congreso, en el que los hombres de ideas de los momentos fundacionales del Estado peruano defendieron de manera abierta sus ideas.



Real Convictorio de San Carlos.
Archivo Histórico Domingo Angulo UNMSM.

El nacimiento de la República peruana fue también la fundación de tipos o representaciones de intelectuales. Desde el ideólogo exiliado (Juan Pablo Viscardo y Guzmán) hasta el intelectual diplomático (José María Pando), pasando por el censor que no renuncia a la fuente de su poder y prestigio (José Baquíjano y Carrillo), el que expresa la transición del reformismo a la opción radical (Vicente Morales Duárez), el asesor del poder (Hipólito Unanue), el poeta revolucionario (Mariano Melgar), el ideólogo importado (Bernardo Monteagudo), el difusor de conocimiento (Toribio Rodríguez de Mendoza), el tribuno bibliotecario (Mariano José de Arce), el funcionario que defiende la República (Manuel Tudela de Varela), el clérigo legislador y conspirador (Francisco Javier de Luna Pizarro), el intelectual político (José Faustino Sánchez Carrión), el ideólogo subversivo y errático (Manuel Lorenzo Vidaurre y Encalada), y otros. Todos estos fueron hombres de ideas de transición de un orden político-social a otro, pero no solo fueron testigos, sino también protagonistas que —enlazados con los asuntos del poder y del gobierno—, dieron forma a ese tránsito.

Salvo Viscardo y Guzmán (más por circunstancias políticas que por su propia voluntad), todos los demás tuvieron una relación directa con la política y, más aún, con el poder. No eran hombres que pudieran decir «mi reino no es de este mundo», como los clérigos de Julien Benda (1941); por el contrario, eran parte activa de los conflictos políticos y pugnas políticas. Pero este fue un proceso de los sujetos de ideas que fue tomando formas diversas en la medida que se presentaban los acontecimientos de la historia. De esta manera, en un mismo sujeto de ideas encontramos, a lo largo de su trayectoria, diferentes ubicaciones respecto del poder y el gobierno: críticos en un momento, legitimadores en otro, sin olvidar que otros requiebres podían resultar de nuevas correlaciones de fuerzas ante las cuales eventualmente se oponían o se manifestaban a favor. No es posible esperar una trayectoria de los sujetos de ideas totalmente lineal, llana y sin matices.

III. FRENTE AL PODER POLÍTICO

Intentando esbozar un recorrido más o menos general de las posturas políticas de los sujetos de ideas, se puede decir que el intelectual ilustrado que apareció a fines del siglo XVIII estuvo muy ligado al poder estatal colonial. Este se constituía en su espacio principal de actuación y legitimación social, pues el único interlocutor del intelectual ilustrado era, precisamente, quien ejercía el poder. El establecimiento de un diálogo con otros sectores sociales estaba lejos de sus preocupaciones. Los integrantes de la Sociedad Amantes del País eran hombres que tenían como referencia a las élites, sean políticas o culturales. Pero si bien su espacio natural de desenvolvimiento eran los salones, también se puede observar que en este puñado de letrados aparece de forma germinal un espíritu que se haría más ostensible pocos años más tarde. Personajes importantes del Mercurio serían después conspicuos hombres de la independencia. La actitud contestataria, que se haría parte fundamental de las élites ilustradas, se refería no únicamente a su distanciamiento del Estado colonial y a actuar en sus márgenes, sino, incluso, en contra de él. Esto sucedería de una manera nítida cuando la lucha por la emancipación llegue a sus puntos culminantes.

Posteriormente, el ilustrado sería desplazado por el ideólogo en la medida que las posiciones políticas y sociales se iban haciendo cada vez más irreconciliables. El ideólogo en tiempos de la emancipación tuvo como tarea justificar el proyecto republicano, a diferencia del hombre ilustrado que buscó alternativas para la convivencia pacífica entre españoles y americanos. No se trata de afirmar que el ideólogo hizo desaparecer del mapa al ilustrado, solo es menester decir que aquél ocupó el centro del escenario que antes le había pertenecido a este. Definitivamente, el papel que cumplieron los ideólogos fue determinante para los fines de los rebeldes separatistas. La figura de Sánchez Carrión es representativa en este sentido. Más allá de las exageraciones de Raúl Porras Barrenechea (1974), quien presenta a Sánchez Carrión solo con virtudes cívicas, el Tribuno actuó como un justificador de un nuevo proyecto político, consiguiendo alcanzar un impacto fundamental en las mentes de su tiempo y se colocó de manera radical como una figura opuesta al poder estatal colonial. La irradiación de su mensaje se dirigió a los rebeldes, y fue, para tomar un término de Enrique Krauze (1976) cuando se refiere a los intelectuales mexicanos pos Revolución de 1910, un «caudillo cultural», que no solo reflexionó y realizó una campaña proselitista a favor de su causa, sino que también contribuyó al diseño de algunas instituciones de la nueva república.

Entre ambos, es decir, entre los ilustrados cortesanos y los ideólogos radicales, se ubica como una figura paradigmática el sabio Hipólito Unanue. Este representa fidedignamente a aquellos intelectuales que basan su actuación pública en ser asesores de quien ostenta el poder. Hombre ilustrado, actuó también como un ideólogo en las diferentes etapas que le tocó vivir, sea como asesor de la administración virreinal o de la República. Por ello, Unanue, al haber sido parte del Antiguo Régimen y también de la República, actuó como puente entre un tipo de intelectual y otro.

En un sentido estricto, en los años de la independencia no se puede afirmar que haya habido un debate de ideas entre los que debían legitimar el orden colonial y los que justificaban su derrumbe; por el contrario, las reflexiones más consistentes se desarrollaron exclusivamente en el terreno de los cuestionadores, en diferentes grados, al régimen vigente (entre liberales y monarquistas-constitucionales). Mientras que aquellos que remecían ideológicamente el orden eran capaces de ofrecer la promesa de un nuevo país con argumentos anclados en lo más avanzado del pensamiento europeo, los legitimadores del régimen colonial solo atinaban a responder con acciones de fuerza:



José de la Riva-Agüero y Sánchez-Boquete.
Instituto Riva-Agüero – PUCP.

ideas contra cañones fue el signo de aquellos tiempos. Por esta razón, el debate ideológico se dio casi exclusivamente en el terreno de los rebeldes. Esta ausencia de hombres de ideas por parte de quienes detentaban el poder hasta antes del triunfo de las fuerzas independentistas ayuda a explicar su debacle. Y esta lección puede tener una lectura más general: el poder material necesita del poder intelectual para garantizar su estabilidad y permanencia.

Es necesario tener en cuenta que gran parte de los hombres de pensamiento que marcaron su impronta en los tiempos de la lucha independentista unieron a sus ideas y proyectos la acción, incluyendo las actividades armadas, especialmente cuando toda esperanza de una convivencia pacífica e igualitaria entre españoles y americanos había desaparecido. En este sentido, fueron intelectuales subversivos que no se contentaron con la mera especulación y supieron comprender la situación peculiar que tuvieron que afrontar.

IV. DESAZÓN CRIOLLA Y REGRESO DEL ABSOLUTISMO

Ante la desazón que produjo el regreso del absolutismo, la élite criolla reaccionó y se reveló cargada de resentimiento, olvidada ya la etapa promisoriosa de las Cortes. Lima, a inicios del siglo XIX, era un espacio en donde abundaban las conspiraciones. Sus reclamos se hacen más airados y la sustentación de sus intereses adquiere un carácter más pragmático que doctrinario. A la queja escrita o hablada se suma la acción conspiradora que buscaba el derrocamiento del poder virreinal. José de la Riva-Agüero y Sánchez Boquete, que había vivido en Europa, daba inicio a sus actividades

conspirativas, junto al conde De la Vega del Ren y Francisco Javier Mariátegui, organiza «sociedades secretas», dispuestas a la lucha soterrada, oculta y corrosiva.

Por otra parte, en 1808, había llegado a Lima el bogotano Fernando López Aldana mediante la Sociedad Filantrópica, quien luego sería director del periódico *El Satélite del Peruano*, de nítido carácter subversivo. Desde su propia casa fomentaría incansablemente la formación de sectas conspirativas limeñas y difundiría de modo audaz las ideas de la Ilustración. También es destacable la participación de José Eusebio de Llano Zapata, a quien le cabe el privilegio de haber instaurado la primera biblioteca pública en Lima. Era un tiempo agitado y efervescente.

No obstante, si fueron eficaces en la crítica al poder instituido, no mostraron la misma virtud cuando les correspondió asumir las tareas de gobierno. Esto se revela dramáticamente en los momentos de la instalación y actuación de la Asamblea Constituyente de 1822. Si tomamos la clasificación de Lewis A. Coser (1966), los representantes de la menguada ciudadanía de aquellos años se enmarcan dentro de aquellos intelectuales que llegan al poder, pero que se muestran incapaces en los asuntos de gobierno derivando sus acciones hacia gobiernos dictatoriales.

A diferencia de jacobinos y bolcheviques, que refundaron las instituciones de sus respectivos países y abrieron una nueva etapa histórica, lo que ocasionó la actuación de los constituyentes peruanos de 1822 fue el desbarajuste, el caos y la posibilidad de retorno del poder colonial. Si bien, en términos generales, a los intelectuales no les viene bien el ejercicio del poder, en este caso específico la desconexión entre el poder ideológico y el poder político se manifiesta en su más cruda expresión. Además de que fueron incapaces de institucionalizar a la nueva República, perdieron el control del Estado.

Los extremos de la incapacidad política de los intelectuales explican que se les hiciera impostergable y urgente llamar a Bolívar para que restableciera condiciones mínimas de paz. Una vez alcanzadas estas, se renovarían las pugnas por el poder. En otras palabras, cuando los sujetos de pensamiento actúan en la vida pública, se convierten en simples caudillos, parte de aquellos que han puesto siempre al borde del abismo a la nación.

V. LA PALABRA ESCRITA Y ESTRATEGIAS POPULARES

Como es conocido, los dueños de la palabra escrita y del verbo que se había legitimado como fundador de la nueva República eran una minoría que se localizaba en los sectores sociales medios y altos, básicamente, y se correspondían con lo urbano, con lo limeño, siendo una minoría los provincianos. De esta manera, los llamados ideólogos de la emancipación, al mismo tiempo que justificaban una causa universal, la independencia, excluían a gran parte de la población que habitaba el territorio peruano. Esta era mayoritariamente analfabeta, quechua hablante y de tradición oral. La palabra escrita aún no pertenecía a su bagaje cultural.

La desconexión entre líderes provenientes de una tradición cultural y pueblo con otras tradiciones ayuda a explicar la excesiva heterogeneidad de la respuesta ante el poder español. Frente al uso del poder cultural de quienes detentaban la palabra

escrita y el español, los sectores marginados aprovecharon pequeños resquicios para, subrepticamente, introducir sus formas de pensar y sentimientos, tal es lo que hicieron los negros libertos con el caso de la estrofa apócrifa del Himno Nacional. En otras palabras, usaron la estrategia de aprovechar un bien cultural —el idioma español—, para hacerle cumplir el papel de vehículo de expresión de cosmovisiones distintas a los que habían justificado el poder.

Otra estrategia de los marginados de las élites fue la de utilizar el español para ofrecer un nuevo proyecto, como fue el caso de Túpac Amaru. El cacique había sido educado en la tradición escrita y ese recurso lo puso a disposición de una alternativa distinta a la que usualmente legitimaba el poder político-cultural. La palabra, en este caso, fue reapropiada para subvertir el orden que ella misma había contribuido a formar. De alguna manera, la intención de reunir a todos los sectores sociales marginados del poder fue expresada por el poeta revolucionario Mariano Melgar, especialmente en su fábula de «Los gatos».

Indudablemente, la libertad de imprenta fue muy importante en la formación de un proyecto distinto del poder colonial, como lo ha relevado Jorge Basadre (1980). Sin embargo, no tuvo el mismo significado en cuanto a la conformación de una «comunidad imaginada», para usar el término de Benedict Anderson (1993). Es decir, la difusión de la palabra escrita no podía alcanzar a la mayoría de un país al margen del bien cultural de la educación. Ello recién empezaría a resolverse desde mediados del siglo XX. Bajo estas circunstancias, los elementos de identidad o nacionalismo estaban lejos de cristalizar, aun en sus formas discursivas más elementales o ideales.

VI. DOS NARRACIONES/TRADICIONES INTELECTUALES

La lucha por la separación de España no repercutió en cambios radicales en las formas de vida de la mayoría de peruanos, al reemplazo político le faltó la transformación cultural en términos de integración. Este disloque entre ambos campos estaría en la base de la distancia, a veces demasiado aguda, entre instituciones y sociedad en nuestro país, tema que intelectuales de posteriores épocas abordarían como problema y al cual buscarían soluciones. Sin embargo, se debe llamar la atención de que no ha constituido una sola narración y una sola genealogía sobre la nación peruana. De manera muy general, se puede decir que se produjeron dos explicaciones o narraciones, que con variantes e incluso contradicciones, tratan de dar cuenta de los caminos de la nación peruana, que expresan a su vez dos tipos de tradiciones intelectuales, valiéndome de la propuesta de Edward Shils (1972).

La primera narración/tradición intelectual, elitista que se funde con la racionalista, es la que nace desde los tiempos de los mercuristas a fines del siglo XVIII. Esta vertiente sostiene que la nación se debe formar desde arriba, desde el Estado y, más aún, desde las élites privilegiadas. Supuestamente por poseer cualidades y condiciones particulares (conocimiento, riqueza, poder y otras) la nación peruana se constituiría a imagen y semejanza de esas élites. Este discurso nació con el Iluminismo, se fortaleció con el racismo científico y el positivismo y después se cobijaría en posiciones autoritarias como el fascismo. Solo desde fines del siglo XX proyecta una idea de nación incorporando a los sujetos populares, pero con una bifurcación: por un lado, los que sostienen que es inevitable y hasta necesario un gobierno fuerte y autoritario;

y, por otro lado, aquellos que valoran el régimen político democrático. Es decir, están quienes separan el pensamiento liberal de la política, y también los que unen ambos en un solo proyecto.

La segunda narración/tradición intelectual es la que amalgama la mirada populista con la revolucionaria, que nace desde el movimiento rebelde de Túpac Amaru II, también a fines del siglo XVIII. Contrariamente a la explicación anterior, en esta vertiente se enfatiza que la nación la deben construir, para que sea auténtica, las clases oprimidas, desde abajo, desde lo más profundo del país. Sean reformistas, radicales o democráticos, el punto de apoyo siempre estará en los desposeídos a quienes se les otorga generalmente virtudes ideales. Lo popular es lo nacional, se sostiene, todo lo otro sería apócrifo y superficial. Igualmente, la política, que tiene que ser revolucionaria o significar cambios, y lo que el Estado establezca debe ser consecuencia de la acción de las masas, del pueblo, de las clases populares. Pero, luego de la emergencia y derrota del senderismo en los años 1980-1990, la idea de la revolución para forjar la nación fue cediendo de a pocos para abrir paso a un planteamiento distinto: la nación peruana también se puede construir sin un momento radical (la revolución), lo que significa cuestionar la herencia de los años 20, aunque aún no se tiene claro qué otra idea la reemplazará. La democracia es una posibilidad, pero no totalmente internalizada.

a) La influencia del catolicismo

No hay que dejar de lado un hecho trascendental, y es que la totalidad de los intelectuales de la emancipación provinieron de una acendrada formación católica: desde el hogar, la educación formal y la vida pública, la tradición religiosa se hizo presente en ellos (como en toda la sociedad). Sobre esa base incorporaron las ideas de la Ilustración, de la filosofía moderna. El resultado fue ambiguo y considero que ello se tradujo en el momento de querer conciliar las ideas con las decisiones políticas en el instante de constituir instituciones inéditas de la nueva República. La base compuesta por las ideas tradicionales del catolicismo sostuvo los nuevos pensamientos de la modernidad. Un claro indicio es la persistencia de las ideas monárquicas en cuanto a expresión de nociones de orden y autoridad que no conjugaban con los postulados liberales. Creo que este desajuste explica en buena parte la poca representatividad del Estado de la compleja vida social peruana, hecho que se ha mantenido a lo largo de nuestra existencia republicana.

VII. INTELECTUALES Y PROYECTOS POLÍTICOS FUNDADORES

Todo lo anteriormente expresado nos lleva a la reflexión sobre el papel de los intelectuales en la fundación de regímenes políticos. Algunos casos históricos nos pueden ser útiles.

En Inglaterra, la Revolución Inglesa del siglo XVII (entre 1640-1660) no se podría entender sin las bases ideológicas que la antecedieron y alimentaron. Dicha revolución no fue solo un conflicto político o militar, sino también una profunda transformación intelectual y cultural que preparó el terreno para una nueva forma de entender la sociedad, el poder y la religión. Las ideas racionalistas, individualistas y laicas van desplazando la forma de pensar y comprender propia del medievo, en el que se fundían la autoridad religiosa católica con la monárquica; a ello, se suma el surgimiento de una

clase media letrada (burguesía, pequeños propietarios, comerciantes) que facilitó la transformación cultural e intelectual (Hill, 1980). Sin embargo, fueron los movimientos radicales (puritanos, levellers, diggers, y otros grupos sectarios religiosos) los que defendieron ideas subversivas, puesto que postulaban formas de gobierno igualitarias, que se sustentaran en la conciencia individual y la interpretación personal de la Biblia, que, en sus múltiples traducciones del latín, se convierte en una lectura general gracias al auge de la imprenta que impulsó la circulación de panfletos y publicaciones diversas democratizando el conocimiento, contribuyendo a una conciencia crítica que derivó en el cuestionamiento de la autoridad del rey, del clero y de las estructuras feudales tradicionales.

En Estados Unidos, los intelectuales que dirigieron el debate ideológico y político también forjaron instituciones, pero sobre todo reflexionaron, inaugurando, una forma de régimen político. La separación de Inglaterra motivó la creación de un tipo de ciudadano, de un sistema político, de partidos políticos y de las maneras que debía relacionarse el Estado con la sociedad. De esta manera, la separación política estuvo precedida y acompañada de una intensa reflexión intelectual que, luego, se acoplarían en la nueva organización estatal (Hofstadter, 1987). Su independencia fue también ideológica, cultural y mental, con esas ansias de comunicar a la humanidad toda lo que consideraba su legado. Y fueron sus intelectuales los soportes fundamentales para construir el discurso del «sueño americano», del pasado heroico, del modelo a seguir y de todas las imágenes que identifican a ese país.

Por otra parte, los intelectuales en los tiempos de la Revolución Francesa fueron radicales en su proyecto de refundarlo todo. Acabar con el Antiguo Régimen no fue suficiente, también lo fue el crear todo de nuevo, desde una forma de lenguaje hasta la propia constitución de un nuevo Estado; proyectaron la idea de que ellos encarnaban un nuevo momento de la humanidad (Chartier, 1995).

La Revolución de México, que representó el fin del Antiguo Régimen en dicho país, incorporó a los sujetos de ideas en las instancias del Estado, especialmente en la educación, y desde ellas construyeron una genealogía capaz de ocultar las obvias contradicciones que portaban los diferentes proyectos de sus protagonistas políticos, desde José Francisco Madero hasta Lázaro Cárdenas (Camp, 1995). Así, el Estado posrevolucionario construyó un discurso o una narración que representaba una sola línea histórica que pudo ser legitimada gracias a una combinación de persuasión y represión amparada en el accionar de un Estado sumamente fuerte y a un pacto de dominación activo.

Finalmente, el caso de la fundación del Estado de Israel es sumamente sugestivo en cuanto a la variación que sufrieron sus intelectuales. Antes de esa fundación, sus intelectuales pertenecían a toda la humanidad, sus aportes al conocimiento y sus proyectos de reivindicación eran ecuménicos, cosmopolitas, lo que evidenciaba que se trataba de intelectuales humanistas; pero a partir de 1945 estos intelectuales generales devinieron en intelectuales particulares, perdieron aquellas características de universalidad y redujeron sus reflexiones a legitimar el papel de su Estado (Traverso, 2014).

VIII. CONCLUSIONES

De manera somera, se ha ofrecido un panorama de la diversidad de figuras de intelectuales (casi en su totalidad provenientes del sector criollo, sean de las élites o no) que surgieron en el tiempo de la independencia del Perú. Siguiendo su proceso de evolución, se presentaron sus espacios de reproducción, así como su participación, que adquiere diferentes maneras en la política y en los conflictos producidos en pos del poder.

Cada tipo de sujetos de ideas que surge responde a contextos y coyunturas que plantean problemas específicos que tratan de resolver, sea desde la producción puramente ideológica o desde la intervención práctica en la lucha por el poder. Lo expresado adquiere mayor relevancia cuando acceden a puestos en el naciente Estado peruano, pues entonces ya tienen una capacidad real de tomar decisiones que afectan a la población. Esto permite contrastar la relación entre sus propuestas teóricas y la realidad que van conformando. En este punto es donde se encuentra la mayor debilidad de los pensadores de la independencia, pues sus convicciones ideológicas no fueron útiles a la hora de dar forma al Estado y a la sociedad peruanas. Por el contrario, se estableció un esquema de relación que se mantiene hasta la actualidad: la distancia entre formulaciones y ejecución práctica, que deriva en una distancia grave entre gobernantes y población.

Igualmente, no se consolidó un régimen político democrático, cuyas consecuencias se continúan observando con preocupación. En realidad, 200 años no han sido suficientes para dar forma a las instituciones y a la vida política en general, con el agravante de que los intelectuales, y las ideas que portan, se encuentran profundamente desvinculados de la actividad política.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ALTAMIRANO, Carlos
2007 *Intelectuales. Notas de investigación*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- ANDERSON, Benedict
1993 *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BENDA, Julien
1951 *La traición de los intelectuales*. Santiago de Chile: Editorial Ercilla.
- BASADRE, Jorge
1980 *La multitud, la ciudad y el campo en la historia del Perú 1*. Lima: Ediciones Treintatrés & Mosca Azul Editores.
- CAMP AI, Roderic
1988 *Los intelectuales y el Estado en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

- COSER, Lewis A.
1966 *Sujetos de ideas. El punto de vista de un sociólogo.* México: Fondo de Cultura Económica.
- CHARTIER, Roger
1995 *Espacio público, crítica y desacralización en el siglo XVIII.* Orígenes culturales de la Revolución. Barcelona: Gedisa.
- GUIBOVICH, Pedro
2013 *Lecturas prohibidas. La censura inquisitorial en el Perú tardío colonial.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- HOFSTADTER, Richard
1987 *La idea de un sistema de partidos: el concepto del sistema partidista. El origen de la oposición legítima en Estados Unidos, 1780-1840.* México: Ediciones Gernika.
- HILL, Christopher
1980 *Los orígenes intelectuales de la revolución inglesa.* Barcelona: Crítica.
- PORRAS BARRENECHEA, Raúl
1984 *Los ideólogos de la emancipación.* Lima: Editorial Milla Batres.
- RIVARA DE TUESTA, María Luisa
1972 *Ideólogos de la emancipación peruana.* Lima: Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú.
- SHILS, Edward
1972 *The intellectuals and the powers and other essays.* Chicago: University of Chicago Press.
- TRAVERSO, Enzo
2014 *El final de la modernidad judía. Historia de un giro conservador.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.



MISCELÁNEAS

Actividades académicas realizadas por
el Centro de Estudios Constitucionales y
Parlamentarios

■ ACTIVIDADES ACADÉMICAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS (CECP)

Seguimos respondiendo al desafío que supone desarrollar competencias en el personal de la institución para la adecuada implementación de los procesos legislativos. En esa línea, continuamos desarrollando cursos, talleres y conferencias académicas, tanto presenciales como mixtas y a distancia, en las que participan trabajadores del Servicio y de la Organización Parlamentaria.

A continuación, algunas de nuestras actividades.



• CURSO FUNCIONES DEL CONGRESO

Los estudiantes de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Santa María, de la ciudad de Arequipa, visitaron las instalaciones del Congreso de la República como parte de una actividad académica orientada a fortalecer su formación en temas legislativos y constitucionales. El evento contó con la destacada participación de la congresista Diana Gonzáles, quien compartió su experiencia parlamentaria.



• V CONFERENCIA INTERNACIONAL REPERCUSIONES TRIBUTARIAS Y ARANCELARIAS ANTES LAS NUEVAS MEDIDAS DE USA

Exitoso evento que trató sobre las repercusiones tributarias y arancelarias ante las recientes medidas comerciales adoptadas por los Estados Unidos de América. Contó con la participación de especialistas y funcionarios de México, España, Colombia. La conferencia permitió a los trabajadores del Congreso profundizar en los desafíos que enfrenta el país frente al nuevo escenario internacional.



• CURSO BICAMERALIDAD: DESAFÍOS Y RETOS

Organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres y el Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso de la República. El evento comenzó con las palabras de bienvenida del Mag. Mario Fernández Garibay, jefe del Centro de Estudios Constitucionales y Paramentarios, quien agradeció a los participantes por su dedicación y esfuerzo a lo largo del curso. En la actividad estuvo presente el Dr. Ernesto Álvarez Miranda, decano de la Facultad de Derecho de la casa superior de estudios.

OTROS CURSOS DEL CECP

Desde enero hasta junio de 2025, el Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios ha desarrollado una serie de cursos y actividades académicas dirigidas a fortalecer las capacidades de los trabajadores legislativos y del público interesado. Estas iniciativas han abordado temas clave del derecho constitucional, la práctica parlamentaria y la gestión pública, reafirmando el compromiso institucional con la formación continua y la mejora del personal del Congreso.

CURSO

DESAFIOS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Modalidad: Presencial y Virtual

Dirigido a los asesores, funcionarios, profesionales y técnicos de nuestra institución.

INICIO DE CLASES
29 DE ENERO
 HASTA EL 7 DE FEBRERO

Horario: 11:00 a.m. a 1:00 p.m.
 Clases: 29 y 31 de enero, 5 y 7 de febrero de 2025.

Tutor:

Yimmy Reynaga Alvarado
 Politólogo
 Profesor en Ciencia Política, docente universitario (UNHIM y UNFPY) y especialista parlamentario del Congreso de la República.

TEMARIO:
 Tema 1: Representatividad y Representación política en el sistema político.
 Tema 2: Evolución de desarrollo de la representación política.
 Tema 3: La representación democrática y su gestión.
 Tema 4: La gestión de la representación política en el Congreso de la República.

SE ENTREGARÁ CERTIFICADO
 PRECISA EVALUACIÓN

QR de inscripción, hasta el 28 de enero o hasta llenar vacantes
 Código: **Cdrpec25**
 Disponibilidad de **vacantes** limitadas

Informes:
 Telf: (01) 311-7777, Anexos 7688 / 961 105 980

www.congreso.gob.pe/cecp

CONFERENCIA

LA NUEVA LEY DE CONTRATACIONES

Modalidad: Virtual

Dirigido al personal del Congreso, servidores públicos y profesionales del ámbito académico en general.

18 DE MARZO
 MARTES Horario: 11:00 a.m. a 1:00 p.m.

Expositor:

Sergio Romero Loyola
 Abogado
 Especialista en Contrataciones del Estado

SE ENTREGARÁ CONSTANCIA

Código: **Cflec02**
 QR de inscripción, hasta el 16 de marzo
 Disponibilidad de **vacantes** limitadas

Informes: Telf: (01) 311-7777, Anexos 7688 / 953 473 665 / 961 105 980

CURSO

POLÍTICAS PÚBLICAS Y LEGISLACIÓN

Modalidad: Virtual sincrónica

Dirigido a profesionales y técnicos del servicio y organización parlamentaria.

Inicio:
05 DE MAYO DE 2025
 LUNES Horario: lunes y miércoles
 6:30 p.m. a 8:45 p.m. (8 sesiones)
 Plataforma virtual: Microsoft Teams

Expositor:

Dr. Fernando Paredes Nuñez
 Docente
 Ex-Secretario Técnico de Comisiones del Congreso de la República.

SE ENTREGARÁ CERTIFICADO

Código: **Cuppy21**
 Disponibilidad de **vacantes** limitadas

Informes: Telf: (01) 311-7777, Anexos 7688 / 978479910 / 96100980

CURSO

PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS II

Modalidad: Virtual

Dirigido a los asesores y funcionarios de la Organización y Servicio Parlamentario, y Técnicos con título profesional.

Inicio:
31 DE MARZO DE 2025
 LUNES | Horario: lunes y miércoles
 6:30 p.m. a 8:45 p.m.
 Clases: 31 de marzo - 2, 7, 9, 14, 16, 21 y 23 de abril

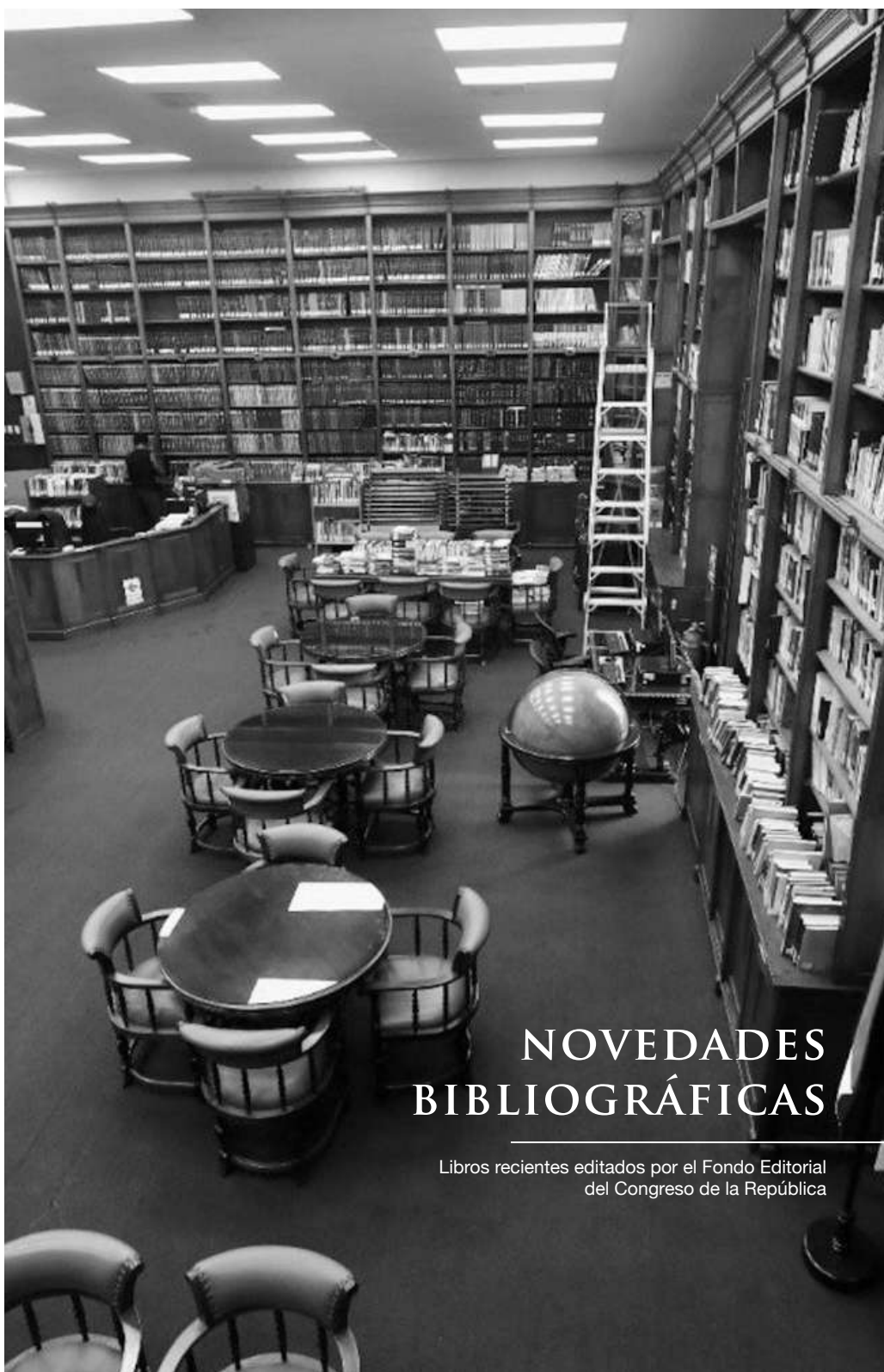
Expositor:

Mag. José Carlos Chirinos Martínez
 Abogado
 Secretario Técnico del Departamento de Comisiones del Congreso de la República.

SE ENTREGARÁ CERTIFICADO

Código: **Cuppp02**
 Disponibilidad de **vacantes** limitadas

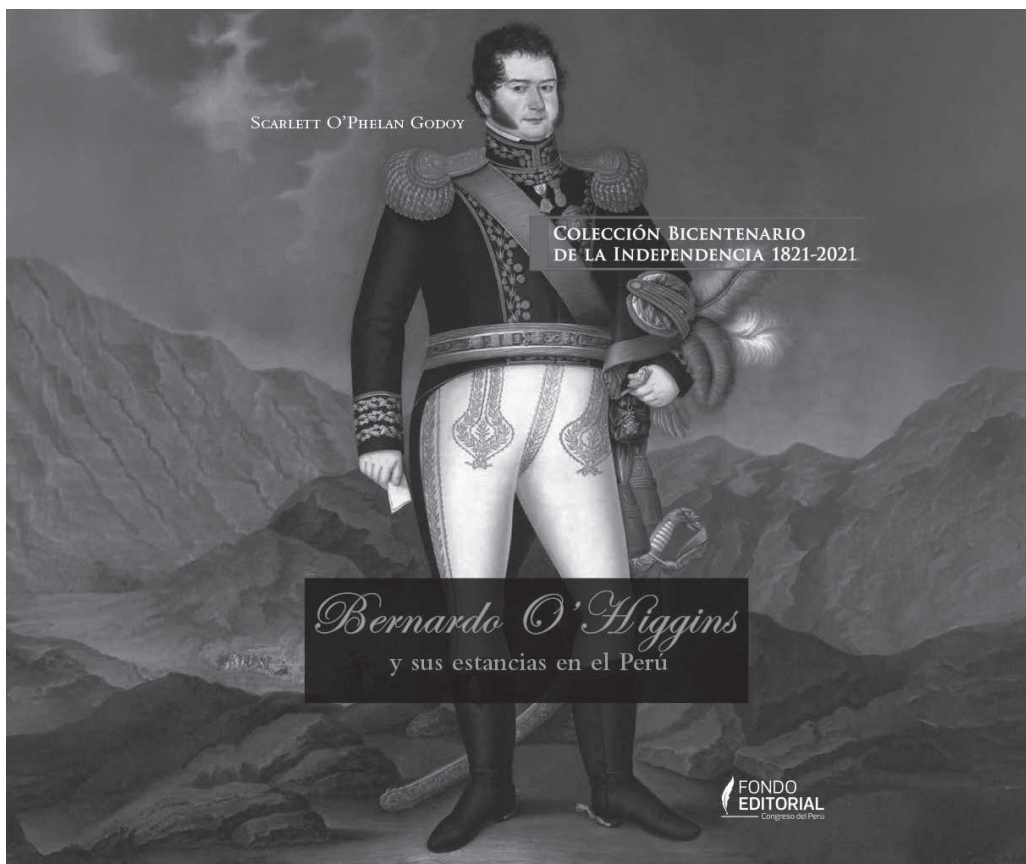
Informes: Telf: (01) 311-7777, Anexos 7688



NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

Libros recientes editados por el Fondo Editorial
del Congreso de la República

Publicaciones del Fondo Editorial del Congreso
(dic. 2024 – jun. 2025)



BERNARDO O'HIGGINS Y SUS ESTANCIAS EN EL PERÚ

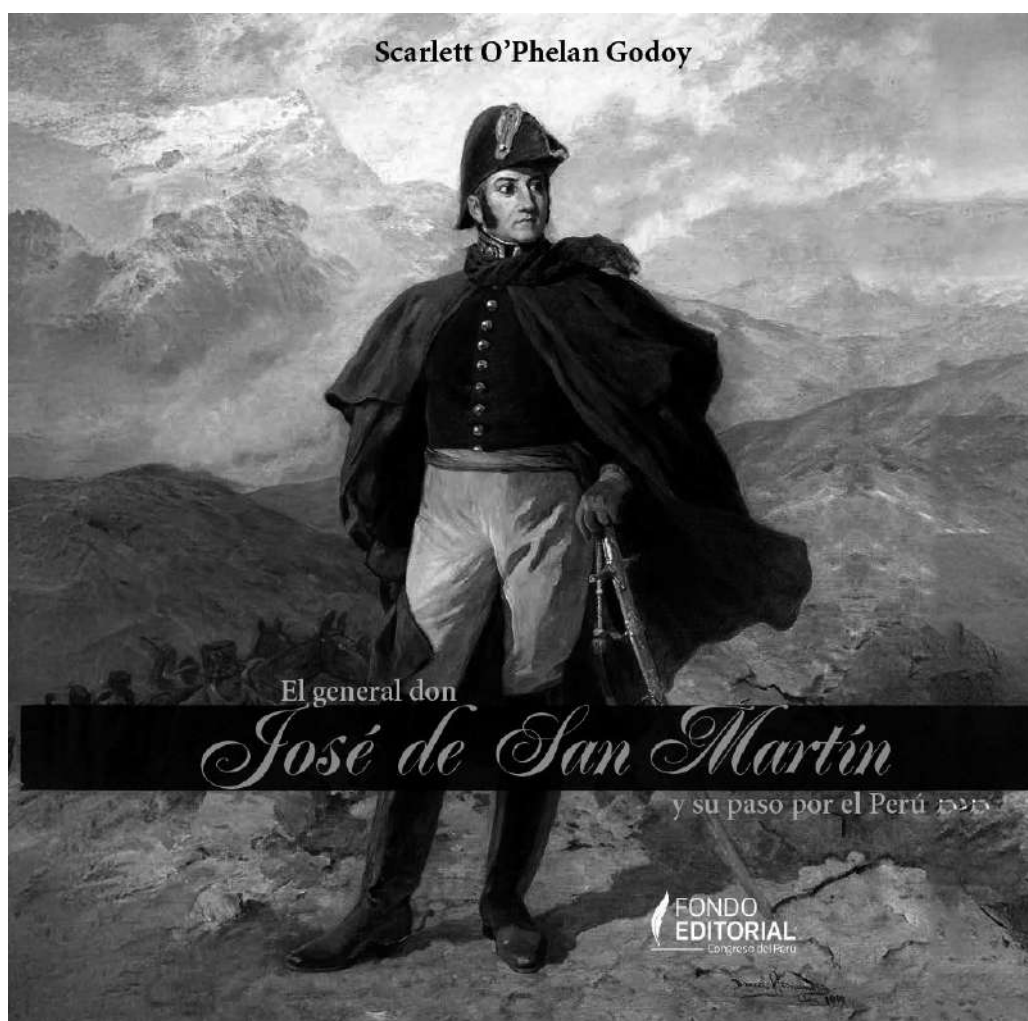
(Segunda edición)

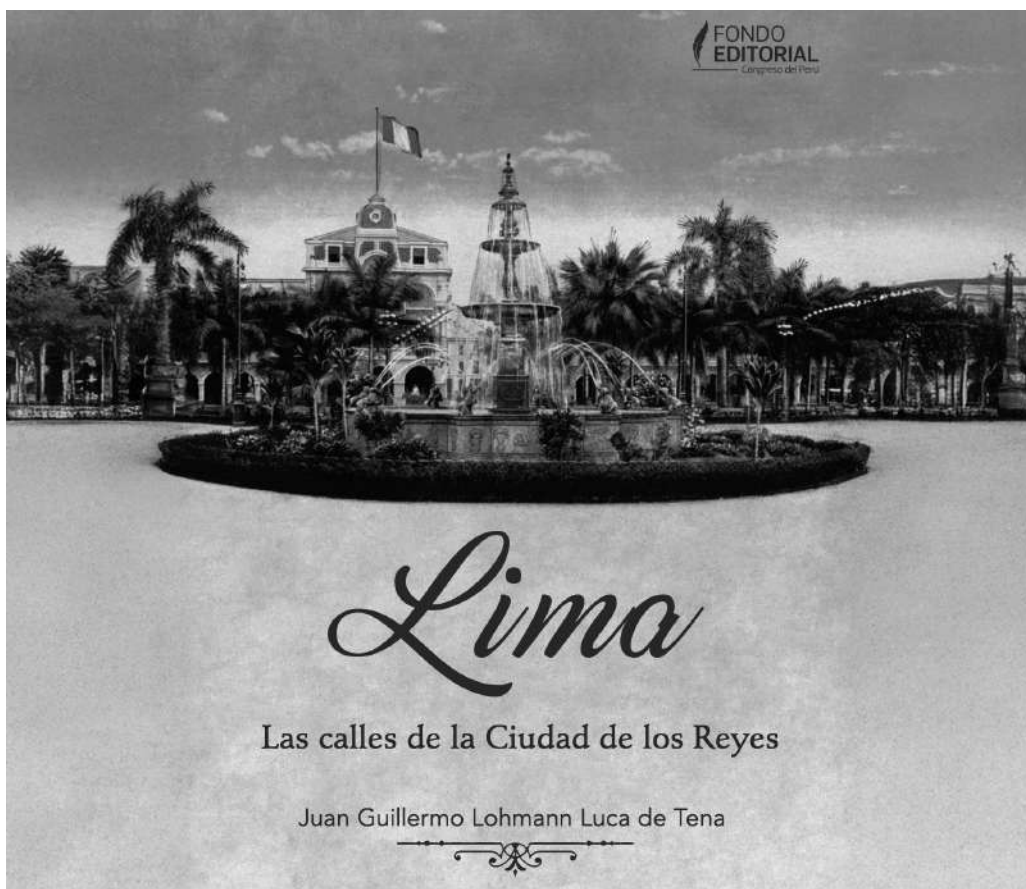
El Congreso de la República del Perú se complace en presentar la segunda edición de «Bernardo O'Higgins y sus estancias en el Perú», una obra de la historiadora Scarlett O'Phelan, publicada ahora como parte del bicentenario de la consolidación de nuestra Independencia. Este libro constituye, dicho sea de paso, un tributo a la histórica hermandad entre Chile y Perú, reflejada en la vida y legado de Bernardo O'Higgins. El libro de Scarlett O'Phelan analiza las contribuciones de O'Higgins como líder y los desafíos que enfrentó, incluida su decisión de exiliarse temporalmente en Lima en 1823, aunque este retiro se extendería hasta su muerte, acaecida en 1842. Durante este último periodo de su vida, O'Higgins se estableció en las haciendas de Montalván y Cuiba, en el valle de Cañete, donde se destacó como productor de pisco y anfitrión de figuras históricas como Simón Bolívar y Andrés de Santa Cruz. Su legado quedó plasmado tanto en nuestro país como en el vecino del sur. Por ello, el Parlamento peruano lo reconoció no solo «fundador de la República de Chile, sino también el más digno y esforzado amigo de la libertad del Perú». Este libro celebra la vida de Bernardo O'Higgins. Y nos recuerda su compromiso con la unidad y el progreso de los pueblos de América, un ejemplo que sigue inspirando a nuestras naciones.

EL GENERAL DON JOSÉ DE SAN MARTÍN Y SU PASO POR EL PERÚ

(Segunda edición)

El Congreso de la República del Perú tiene el honor de presentar la segunda edición de "El general don José de San Martín y su paso por el Perú", una obra de la historiadora Scarlett O'Phelan Godoy que, en el marco del bicentenario de la consolidación de nuestra independencia, cobra especial relevancia. Esta publicación forma parte de una trilogía dedicada a los tres grandes libertadores de América del Sur, junto con los volúmenes sobre Simón Bolívar y Bernardo O'Higgins. En este libro, la autora analiza con profundidad la estancia de San Martín en el Perú, un periodo breve, pero decisivo en la historia de nuestra nación. El legado de San Martín en el Perú es innegable. Su liderazgo permitió la proclamación de nuestra independencia y sentó las bases para la consolidación del Estado peruano. Con esta reedición buscamos rendir homenaje a su papel fundamental en nuestra historia y ofrecer una obra rigurosa y documentada que nos ayude a comprender mejor el proceso que nos llevó a ser una nación libre y soberana.





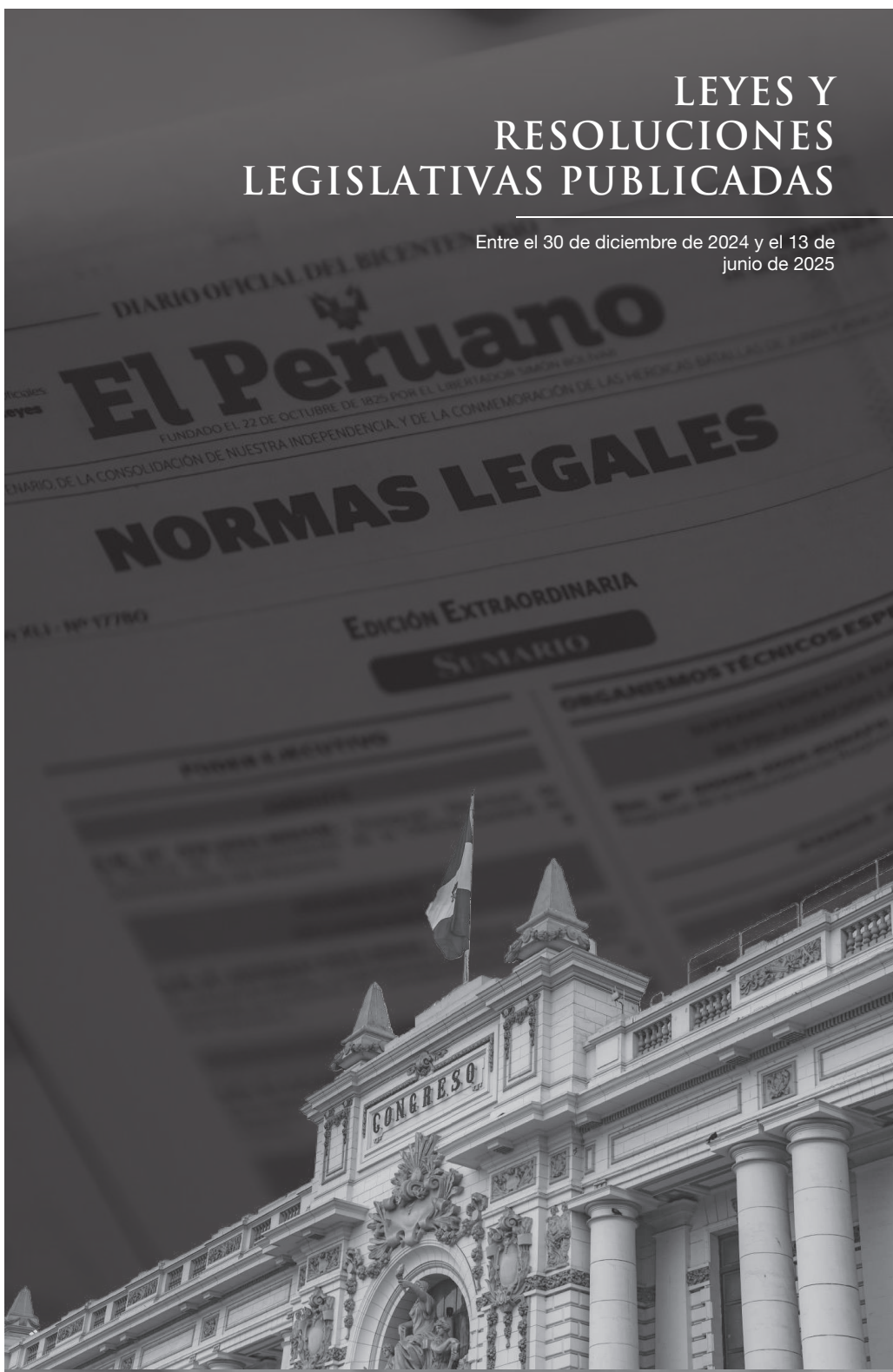
LIMA: LAS CALLES DE LA CIUDAD DE LOS REYES

(Reedición)

En cada calle, una historia. En cada esquina, un secreto. Lima: Las calles de la Ciudad de los Reyes, de Juan Guillermo Lohman Luca de Tena, es mucho más que un libro, es un viaje al alma de la capital peruana, a través de sus nombres, sus trazos, sus voces perdidas y sus huellas persistentes. Con una mirada aguda y entrañable, el autor nos guía por la Lima prehispánica, virreinal y republicana, revelando cómo cada rincón encierra siglos de mestizaje, identidad y transformación. ¿Por qué se llama así una calle? ¿Qué personajes ilustres –o insólitos– la recorrieron? ¿Qué qued de aquella ciudad que fue el corazón político, religioso y comercial de toda Sudamérica durante siglos? Esta obra imprescindible no solo documenta el pasado: lo revive. Con fotografías inéditas, mapas históricos y una prosa llena de vida, Lima: Las calles de la Ciudad de los Reyes invita a mirar con otros ojos lo cotidiano, a valorar lo que el tiempo –y el olvido– amenazan con borrar. Ideal para lectores curiosos, amantes de la historia, urbanistas, limeños de corazón y todo aquel que haya sentido alguna vez que una ciudad también puede contar su propia biografía. Una gran oportunidad para redescubrir Lima.

LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS

Entre el 30 de diciembre de 2024 y el 13 de
junio de 2025



SECCIÓN V

RELACIÓN DE LEYES

Período Parlamentario 2021-2026

(Del 30 de diciembre de 2024 al 13 de junio de 2025)

Orden	Ley	Título	Propo- nente	Fecha de Publica- ción	Presidente que remite la autógrafa
1	Ley 32221	Ley que modifica el Decreto Legislativo 85, Ley General de Cooperativas, para su adecuación a las nuevas tecnologías y el cumplimiento de sus fines.	Congreso	31/12/24	Presidente de la República
2	Ley 32222	Ley que declara Día Nacional de la Danza del Huaylarsh Wanka del departamento de Junín el Miércoles de Ceniza de cada año.	Congreso	31/12/24	Presidente de la República
3	Ley 32223	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios; y el Decreto Legislativo 276, Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, para regular el derecho a la encargatura y designación de cargos de confianza y de puestos de dirección en entidades públicas.	Congreso	31/12/24	Presidente de la República
4	Ley 32224	Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma del Distrito de San Marcos.	Congreso	31/12/24	Presidente de la República
5	Ley 32226	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación de la Autoridad Multisectorial para Combatir la Minería Ilegal y los Delitos Conexos y Promover el Desarrollo Socioeconómico de las Regiones Afectadas (AMCOMI).	Congreso	7/01/25	Presidente de la República
6	Ley 32227	Ley que declara de interés nacional la transferencia a modo gratuito del terreno ubicado en el sector El Tablazo, zona Alta, distrito La Huaca, provincia de Paíta, departamento de Piura a favor de la Mancomunidad Municipal Simón Rodríguez.	Congreso	7/01/25	Presidente de la República
7	Ley 32228	Ley que modifica el Código Civil, Decreto Legislativo 295, para incorporar los principios generales de los procesos en materia de familia.	Congreso	8/01/25	Presidente de la República
8	Ley 32229	Ley que modifica el Artículo 27 del Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativod de Migraciones, a fin de disponer que las oficinas consulares emitan visas en formato electrónico y de transeúntes.	Congreso	8/01/25	Presidente de la República
9	Ley 32230	Ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, con el fin de fortalecer el Sistema de Alertas de Productos y Servicios Peligrosos (Sistema de Alertas de Consumo).	Congreso	8/01/25	Presidente de la República

10	Ley 32231	Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a fin de otorgar incentivos para el cumplimiento de la labor de miembro de mesa.	Jurado Nacional de Elecciones	9/01/25	Presidente de la República
11	Ley 32232	Ley que declara de interés nacional la masificación de la instalación del servicio de acceso a internet en las localidades del departamento de Loreto.	Congreso	9/01/25	Presidente de la República
12	Ley 32233	Ley que declara de interés nacional la ejecución de los proyectos de inversión “Mejoramiento del servicio de provisión de agua para riego en los bloques de Ilubaya, Torata y Yacango del distrito de Torata - provincia de Mariscal Nieto - departamento de Moquegua” y “Ampliación de la frontera agrícola Lomas de Ilo-Moquegua”, y la construcción de la presa Chilota en la provincia Mariscal Nieto, departamento de Moquegua.	Congreso	9/01/25	Presidente de la República
13	Ley 32234	Ley que declara de interés nacional el uso de las energías renovables en la agricultura.	Congreso	9/01/25	Presidente de la República
14	Ley 32235	Ley que modifica la Ley 26305, Ley que declara de interés nacional la apicultura y la actividad agroindustrial de los productos apícolas.	Congreso	9/01/25	Presidente de la República
15	Ley 32236	Ley que declara de interés nacional la creación de la Sociedad de Beneficencia de la Provincia de Coronel Portillo en el departamento de Ucayali.	Congreso	9/01/25	Presidente de la República
16	Ley 32237	Ley que modifica la Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, con el objeto de fortalecer el derecho fundamental a la identidad.	Congreso	10/01/25	Presidente de la República
17	Ley 32238	Ley que promueve la unidad familiar en la carrera pública magisterial, modificando el artículo 68 de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial.	Congreso	10/01/25	Presidente de la República
18	Ley 32239	Ley de saneamiento del límite entre los departamentos de Cusco y Puno en nueve tramos.	Poder Ejecutivo	10/01/25	Presidente de la República
19	Ley 32240	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1302, Decreto Legislativo que optimiza el intercambio prestacional en salud del sector público.	Congreso	10/01/25	Presidente de la República
20	Ley 32241	Ley que declara Día Nacional de la Paleontología el 20 de enero de cada año.	Congreso	10/01/25	Presidente de la República
21	Ley 32242	Ley que modifica la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, para asegurar la destitución automática del director, del profesor, del auxiliar o del personal administrativo de un centro educativo público o privado con condena privativa de libertad efectiva o suspendida e impedir de manera permanente su ingreso a la Carrera Pública Magisterial.	Congreso	11/01/25	Presidente del Congreso

22	Ley 32243	Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para optimizar mecanismos de transparencia de resultados en procesos electorales.	Congreso	14/01/25	Presidente de la República
23	Ley 32244	Ley que modifica la Ley 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, para precisar los alcances del cambio de grupo ocupacional y de línea de carrera del personal asistencial profesional, técnico y auxiliar de salud del Ministerio de Defensa.	Congreso	15/01/25	Presidente del Congreso
24	Ley 32245	Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones; Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas; y Ley 28360, Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, para adecuar la normativa electoral al proceso de elecciones del Congreso Bicameral.	Congreso	15/01/25	Presidente de la República
25	Ley 32246	Ley que modifica la Ley 27995 -Ley que establece procedimientos para asignar bienes dados de baja por las instituciones públicas, a favor de los centros educativos de las regiones de extrema pobreza-, para incorporar como sus beneficiarios a los establecimientos de salud y a las familias que dependen de la agricultura familiar regulada en la Ley 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar.	Congreso	17/01/25	Presidente de la República
26	Ley 32247	Ley que modifica la Ley 27297, Ley que crea la Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios, para ampliar el número de carreras profesionales.	Congreso	17/01/25	Presidente de la República
27	Ley 32248	Ley que declara de interés nacional la protección, conservación y recuperación de los páramos y bosques de neblina de las provincias de Ayabaca y Huancabamba, departamento de Piura.	Congreso	19/01/25	Presidente de la República
28	Ley 32249	Ley que modifica la Ley 28832, Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la generación eléctrica, a fin de garantizar el abastecimiento seguro, confiable y eficiente del suministro eléctrico y promover la diversificación de la matriz energética.	Congreso	19/01/25	Presidente de la República
29	Ley 32250	Ley que modifica el Código Penal, Decreto Legislativo 635, para fortalecer la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.	Congreso	19/01/25	Presidente de la República
30	Ley 32251	Ley que unifica y armoniza la regulación de los símbolos de la patria, símbolos del estado y emblemas nacionales.	Poder Ejecutivo	19/01/25	Presidente de la República
31	Ley 32252	Ley que declara de interés nacional la construcción del desembarcadero pesquero artesanal en el distrito de Paracas, provincia de Pisco, departamento de Ica.	Congreso	21/01/25	Presidente de la República

32	Ley 32253	Ley que declara el 12 de febrero Día de la Amazonía Peruana.	Congreso	21/01/25	Presidente de la República
33	Ley 32254	Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, a fin de restituir el financiamiento privado de personas jurídicas y dictar disposiciones para el empleo del financiamiento público.	Congreso	31/01/25	Presidente de la República
34	Ley 32255	Ley que restituye y modifica el literal a) del numeral 1 del artículo 261 del Nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo 957, referido a la detención preliminar judicial en casos de no flagrancia.	Congreso	10/03/25	Presidente del Congreso
35	Ley 32256	Ley que declara Día de la Mujer Cayllomina el 21 de junio de cada año.	Congreso	13/03/25	Presidente del Congreso
36	Ley 32257	Ley que declara de interés nacional el uso de grilletes electrónicos.	Poder Ejecutivo	14/03/25	Presidente de la República
37	Ley 32258	Ley que modifica el Código Penal, Decreto Legislativo 635, para determinar la pena en casos de tentativa e incorporar delitos para la suspensión de la ejecución de la pena.	Congreso	14/03/25	Presidente de la República
38	Ley 32259	Ley que crea la Universidad Nacional de Artes de Trujillo.	Congreso	15/03/25	Presidente del Congreso
39	Ley 32260	Ley que reconoce y premia a los deportistas medallistas de las diversas competencias deportivas de nivel internacional y dicta excepcionalmente medidas de carácter presupuestal.	Poder Ejecutivo	15/03/25	Presidente de la República
40	Ley 32261	Ley que declara de interés nacional el reconocimiento de las prácticas y conocimientos de la comunidad indígena Shipibo-Konibo de Cantagallo como parte del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.	Congreso	19/03/25	Presidente del Congreso
41	Ley 32262	Ley que protege a los usuarios ante cobros excesivos en el suministro de agua potable.	Congreso	20/03/25	Presidente del Congreso
42	Ley 32263	Ley que autoriza la actualización de la escala remunerativa para los servidores del Ministerio Público sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Formación y Promoción Laboral.	Congreso	20/03/25	Presidente del Congreso
43	Ley 32264	Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, y la Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, a fin de establecer medidas para la simplificación del desarrollo de las Elecciones Generales 2026 y dicta otras disposiciones.	Congreso	20/03/25	Presidente de la República
44	Ley 32265	Ley que deroga la Ley 27600 -Ley que suprime firma y establece proceso de reforma constitucional- y restituye la firma del Presidente Alberto Fujimori Fujimori en la Constitución Política del Perú de 1993.	Congreso	22/03/25	Presidente de la República

45	Ley 32266	Ley que modifica el Código Procesal Civil, a fin de ampliar la representación procesal en los procesos de alimentos.	Congreso	22/03/25	Presidente de la República
46	Ley 32267	Ley que amplía por última vez los plazos del proceso de formalización de la propiedad informal en terrenos estatales ocupados por posesiones informales.	Congreso	22/03/25	Presidente del Congreso
47	Ley 32268	Ley que declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional Tecnológica del Sur (UNATSUR) en el departamento de Ayacucho.	Congreso	22/03/25	Presidente del Congreso
48	Ley 32269	Ley que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, para establecer precisiones sobre la dieta de los regidores.	Congreso	22/03/25	Presidente del Congreso
49	Ley 32270	Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a fin de incorporar el voto digital.	Congreso	24/03/25	Presidente de la República
50	Ley 32271	Ley que modifica la Ley 30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), para regular las intervenciones focalizadas que afilian a personas adultas mayores.	Congreso	26/03/25	Presidente del Congreso
51	Ley 32272	Ley que modifica el Decreto de Urgencia 002-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas para la lucha contra la informalidad en la prestación de servicios educativos de Educación Básica de gestión privada y para el fortalecimiento de la educación básica brindada por instituciones educativas privadas, y dicta otras disposiciones.	Poder Ejecutivo	28/03/25	Presidente de la República
52	Ley 32273	Ley que declara de interés nacional la declaratoria de emergencia de las zonas altoandinas del departamento de Huánuco, así como su desarrollo, para hacer sostenible el trabajo agrícola y pecuario frente al inminente déficit hídrico.	Congreso	1/04/25	Presidente de la República
53	Ley 32274	Ley que declara Día del Charango Peruano el 10 de febrero de cada año.	Congreso	1/04/25	Presidente de la República
54	Ley 32275	Ley de saneamiento del límite entre los departamentos de Huánuco y Pasco, en el tramo que comprende desde el punto de coordenada UTM 338 110 m E y 8 857 487 m N en la divisoria de aguas de la quebrada Linda con el río Quillán hasta la desembocadura del río San Juan Mayo en el río Huarichaca.	Poder Ejecutivo	2/04/25	Presidente de la República
55	Ley 32276	Ley que modifica la Ley 28054, Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles, a fin de fortalecer la producción de biocombustibles y promover su consumo.	Congreso	2/04/25	Presidente del Congreso
56	Ley 32277	Ley de saneamiento del límite entre los departamentos de Piura y Tumbes.	Poder Ejecutivo	2/04/25	Presidente de la República
57	Ley 32278	Ley que crea el Fondo Social para el Desarrollo de Chancay.	Congreso	2/04/25	Presidente del Congreso

58	Ley 32279	Ley de ordenamiento territorial y de creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT).	Congreso	2/04/25	Presidente de la República
59	Ley 32280	Ley de saneamiento del límite entre los departamentos de Arequipa e Ica en el tramo comprendido desde el trifinio entre los departamentos de Arequipa, Ica y Ayacucho hasta el punto de coordenada UTM 499 617 m E y 8 299 053 m N.	Poder Ejecutivo	2/04/25	Presidente de la República
60	Ley 32281	Ley de redelimitación del límite entre los distritos de Lancones y Querecotillo en la provincia de Sullana del departamento de Piura, en el tramo comprendido desde el punto de coordenada UTM 553 334 m E y 9 485 553 m N en el reservorio Poechos hasta el punto de coordenada UTM 549 901 m E y 9 488 382 m N en el thalweg de la quebrada Del Cóndor.	Poder Ejecutivo	2/04/25	Presidente de la República
61	Ley 32282	Ley que declara de interés nacional el equipamiento de los comedores populares y las ollas comunes.	Congreso	3/04/25	Presidente de la República
62	Ley 32287	Ley que declara al departamento de Cajamarca la capital nacional del maíz morado (<i>Zea mays L.</i>) mejorado de la variedad INIA-601 para fortalecer su cadena productiva y su agroexportación.	Congreso	4/04/25	Presidente de la República
63	Ley 32288	Ley que declara de necesidad pública la construcción y ampliación del proyecto de irrigación Magunchal en los distritos de Bagua Grande, Jamalca y El Milagro de la provincia de Utcubamba del departamento de Amazonas.	Congreso	4/04/25	Presidente de la República
64	Ley 32289	Ley que garantiza y promueve el acceso a la Educación Básica Regular (EBR) y a la Educación Básica Alternativa (EBA) de los estudiantes en condición de discapacidad e impulsa la capacitación de docentes en educación inclusiva.	Congreso	4/04/25	Presidente de la República
65	Ley 32290	Ley que crea la Universidad Nacional de Desaguadero.	Congreso	5/04/25	Presidente del Congreso
66	Ley 32291	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, para precisar el uso de armas letales y no letales e incorporar el uso de armas de fuego en caso de flagrante delito.	Congreso	6/04/25	Presidente de la República
67	Ley 32292	Ley que modifica la Ley 31297, Ley del Servicio de Serenazgo Municipal, para mejorar los procesos de selección, capacitación y entrenamiento del sereno municipal.	Congreso	7/04/25	Presidente de la República

68	Ley 32293	Ley que modifica la Ley 24657, Ley que declara de necesidad nacional e interés social el deslinde y la titulación del territorio de las comunidades campesinas, para incorporar en el proceso de formalización a los pobladores que formen parte de posesiones informales constituidas del 2004 al 2015 con fines de vivienda sobre propiedad comunal.	Congreso	8/04/25	Presidente del Congreso
69	Ley 32294	Ley que modifica la Ley 28587, Ley complementaria a la ley de protección al consumidor en materia de servicios financieros, para regular el informe de la denegatoria de un crédito.	Congreso	10/04/25	Presidente de la República
70	Ley 32295	Ley que declara de interés nacional la formulación y ejecución del megaproyecto de control de avenidas e inundaciones de la cuenca hidrográfica del río Ucayali.	Congreso	10/04/25	Presidente de la República
71	Ley 32296	Ley que declara de interés nacional la puesta en operación de la Refinería Pucallpa y la modernización de la Refinería Iquitos.	Congreso	11/04/25	Presidente del Congreso
72	Ley 32297	Ley que modifica la Ley 27728 —Ley del Martillero Público—, la Ley 30229 —Ley que adecúa el uso de las tecnologías de información y comunicaciones en el sistema de remates judiciales y en los servicios de notificaciones de las resoluciones judiciales, y que modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código Procesal Civil, el Código Procesal Constitucional y la Ley Procesal del Trabajo— y el Código Procesal Civil, a fin de precisar e incorporar disposiciones sobre el Martillero Público .	Congreso	11/04/25	Presidente del Congreso
73	Ley 32298	Ley que modifica la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, y el Decreto Legislativo 1318, Decreto Legislativo que regula la formación profesional de la Policía Nacional del Perú, a fin de implementar la correcta recepción y trámite de denuncias de personas con discapacidad auditiva o con limitaciones para la expresión oral mediante la participación de intérpretes de lengua de señas peruana.	Congreso	11/04/25	Presidente del Congreso
74	Ley 32299	Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para regular el recuento de votos.	Congreso	11/04/25	Presidente de la República
75	Ley 32300	Ley que promueve y garantiza la implementación e instalación de pararrayos en los departamentos con zonas expuestas a intensas descargas eléctricas atmosféricas.	Congreso	12/04/25	Presidente de la República

76	Ley 32301	Ley que modifica la Ley 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI, con la finalidad de fortalecer el trabajo de dicha institución y contribuir con la transparencia y la supervisión de los recursos recibidos por las entidades que gestionan la cooperación técnica internacional no reembolsable, y dicta otras disposiciones.	Congreso	15/04/25	Presidente de la República
77	Ley 32303	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1182 —Decreto Legislativo que regula el uso de los datos derivados de las telecomunicaciones para la identificación, localización y geolocalización de equipos de comunicación, en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado— y el Decreto Legislativo 1338 —Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana—, a fin de precisar la identificación, localización, geolocalización y rastreo de terminales móviles para la suspensión de la línea telefónica, el bloqueo del IMEI y la baja del servicio móvil, en los casos de utilización o vinculación a llamadas o a envío de mensajes con contenido delictivo.	Congreso	16/04/25	Presidente del Congreso
78	Ley 32304	Ley que regula las escuelas superiores de formación artística y la carrera pública de sus docentes, y dicta otras disposiciones.	Congreso	17/04/25	Presidente del Congreso
79	Ley 32305	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1428, Decreto Legislativo que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad, respecto a la incorporación de las personas con discapacidad en la Alerta Amber.	Congreso	24/04/25	Presidente de la República
80	Ley 32307	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1095, Decreto Legislativo que Establece Reglas de Empleo y Uso de la Fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en Territorio Nacional.	Congreso	24/04/25	Presidente de la República
81	Ley 32308	Ley de saneamiento de dos tramos del límite entre los departamentos de Arequipa y Ayacucho.	Poder Ejecutivo	25/04/25	Presidente de la República
82	Ley 32309	Ley que crea incentivos económicos y fiscales para el fomento de las actividades cinematográfica y audiovisual del Perú.	Congreso	25/04/25	Presidente del Congreso
83	Ley 32310	Ley que crea la Comisión Especial Multipartidaria encargada de elaborar un Nuevo Código Penal actualizado recogiendo el trabajo existente de las comisiones anteriores.	Congreso	26/04/25	Presidente del Congreso
84	Ley 32311	Ley de saneamiento y organización territorial de la provincia de Carlos Fermín Fitzcarrald y sus distritos en el departamento de Áncash.	Poder Ejecutivo	26/04/25	Presidente de la República

85	Ley 32312	Ley que modifica la Ley 31297, Ley del Servicio de Serenazgo Municipal, a fin de incorporar la pistola eléctrica o de electrochoque como medio de defensa del sereno.	Congreso	28/04/25	Presidente de la República
86	Ley 32313	Ley que fortalece la Policía Nacional del Perú mediante la creación de unidades ejecutoras en las regiones policiales y encargan la gestión administrativa de las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional de la Policía Nacional del Perú (PNP) a las unidades ejecutoras de las regiones policiales en las cuales se encuentren.	Congreso	29/04/25	Presidente de la República
87	Ley 32314	Ley que modifica el Código Penal, Decreto Legislativo 635, y la Ley 30096, Ley de Delitos Informáticos, para incluir el uso de la inteligencia artificial en la comisión de delitos.	Congreso	29/04/25	Presidente de la República
88	Ley 32315	Ley que establece medidas para impulsar la masificación del gas natural.	Poder Ejecutivo	30/04/25	Presidente del Congreso
89	Ley 32316	Ley que fortalece el turismo en los gobiernos locales y gobiernos regionales, priorizando el mejoramiento de su infraestructura en el marco de los planes de desarrollo turístico.	Congreso	1/05/25	Presidente de la República
90	Ley 32317	Ley que precisa que el departamento de San Martín es sujeto del otorgamiento del beneficio del crédito fiscal especial del impuesto general a las ventas, en el marco de lo dispuesto por la Ley 29742, Ley que deroga los Decretos Legislativos 977 y 978 y restituye la plena vigencia de la Ley 27037, Ley de promoción de la inversión en la Amazonía.	Congreso	1/05/25	Presidente del Congreso
91	Ley 32318	Ley que otorga una bonificación económica mensual para los calificados como Defensores de la Patria, a quienes se refiere la Ley 24053 -Denominan “Campaña Militar de 1941”, a los gloriosos hechos de armas cumplidos en Zarumilla y en la Frontera Nor-Oriente; y declaran el 31 de julio día central conmemorativo-	Congreso	1/05/25	Presidente del Congreso
92	Ley 32319	Ley que establece medidas para facilitar el acceso a medicamentos y productos biológicos registrados en países de alta vigilancia sanitaria destinados al tratamiento de enfermedades raras, huérfanas, cáncer y demás enfermedades.	Congreso	1/05/25	Presidente de la República
93	Ley 32320	Ley marco del vino.	Congreso	6/05/25	Presidente del Congreso
94	Ley 32321	Ley que declara de interés nacional la creación de institutos de educación superior tecnológicos públicos en los departamentos de Ayacucho, Cajamarca, Lambayeque y Puno.	Congreso	7/05/25	Presidente de la República

95	Ley 32322	Ley que modifica el Decreto Legislativo 650, Ley de Compensación por Tiempo de Servicios, a efectos de facultar el retiro de hasta el 100% de la Compensación por Tiempo de Servicios para casos de enfermedad terminal o diagnóstico de cáncer, y cubrir necesidades por la crisis económica.	Congreso	9/05/25	Presidente de la República
96	Ley 32323	Ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones SPAM.	Congreso	9/05/25	Presidente del Congreso
97	Ley 32324	Ley que modifica la Ley 31694, Ley que establece el empadronamiento y amnistía por tenencia de arma de fuego de uso civil, para precisar disposiciones e incorporar conceptos sobre empadronamiento.	Congreso	9/05/25	Presidente del Congreso
98	Ley 32325	Ley que modifica la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, con el fin de fortalecer los derechos de los usuarios de transporte aéreo de pasajeros.	Congreso	9/05/25	Presidente del Congreso
99	Ley 32326	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1373, Decreto Legislativo sobre Extinción de Dominio, a fin de perfeccionar el proceso de extinción de dominio.	Congreso	9/05/25	Presidente de la República
100	Ley 32327	Ley que modifica la Ley 28587, Ley Complementaria a la Ley de Protección al Consumidor en Materia de Servicios Financieros, y la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de incorporar el procedimiento de regularización y corrección de información de los consumidores en las Centrales de Riesgos.	Congreso	10/05/25	Presidente del Congreso
101	Ley 32328	Ley que restituye los depósitos semestrales de la compensación por tiempo de servicios (CTS) a los trabajadores del Estado sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, respecto a los periodos comprendidos entre mayo de 2014 y octubre de 2015, con cargo a los créditos presupuestarios y según disponibilidad presupuestal.	Congreso	10/05/25	Presidente del Congreso
102	Ley 32329	Ley que autoriza la fabricación y la comercialización de uniformes de la Policía Nacional del Perú a proveedores registrados.	Congreso	10/05/25	Presidente de la República
103	Ley 32330	Ley que modifica el Código Penal, Decreto Legislativo 635, y el Código de Responsabilidad Penal de Adolescentes, Decreto Legislativo 1348, para incorporar a los adolescentes de 16 y 17 años como sujetos imputables dentro del Sistema Penal.	Congreso	10/05/25	Presidente de la República
104	Ley 32331	Ley que fortalece el derecho a la indemnidad sexual de los niños y los adolescentes.	Congreso	12/05/25	Presidente de la República

105	Ley 32332	Ley que implementa la plataforma Denuncia Digital para el registro de denuncias digitales por delitos contra el patrimonio.	Congreso	13/05/25	Presidente de la República
106	Ley 32334	Ley que declara Día de la Guitarra Criolla el 24 de marzo de cada año.	Congreso	16/05/25	Presidente del Congreso
107	Ley 32335	Ley que modifica el Decreto Legislativo 816, Código Tributario, a fin de establecer cursos de capacitación como medida preventiva para las microempresas en el marco de la potestad sancionadora de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).	Congreso	16/05/25	Presidente del Congreso
108	Ley 32336	Ley que modifica el Código Penal, Decreto Legislativo 635, para incorporar el delito de captación de menores de edad para la comisión de delitos.	Congreso	17/05/25	Presidente de la República
109	Ley 32337	Ley que declara de interés nacional el reconocimiento como ciudad eucarística a la ciudad de Eten del distrito de Ciudad Eten de la provincia de Chiclayo del departamento de Lambayeque.	Congreso	17/05/25	Presidente de la República
110	Ley 32338	Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de las acciones para la inscripción en las Listas Representativas del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad de la UNESCO de las expresiones culturales que forman parte del patrimonio cultural de la nación de los departamentos de Cusco, La Libertad, Junín y Moquegua.	Congreso	17/05/25	Presidente del Congreso
111	Ley 32339	Ley que declara de interés nacional la ampliación de la frontera agrícola de los valles de Ilo, Moquegua y Torata, y del Proyecto Especial Regional Pasto Grande; así como la recuperación del río Coralaque mediante su descontaminación, en el departamento de Moquegua.	Congreso	20/05/25	Presidente del Congreso
112	Ley 32340	Ley que autoriza al Ministerio de Energía y Minas la transferencia financiera a favor del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, para la ejecución de actividades de mitigación de la actividad minera, en el marco de la Ley 30887 y dictan otras disposiciones de materia presupuestal.	Poder Ejecutivo	20/05/25	Presidente de la República
113	Ley 32341	Ley que autoriza al Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero la reestructuración de la deuda de los pescadores artesanales y acuicultores afectados por fenómenos climatológicos, para otorgar facilidades de pago y reinserción financiera.	Congreso	22/05/25	Presidente de la República
114	Ley 32342	Ley que fortalece las agencias agrarias, mediante su implementación como centros de costos en los gobiernos regionales.	Congreso	22/05/25	Presidente de la República

115	Ley 32343	Ley que promueve la articulación de la industria farinácea con la producción de quinua y otros granos andinos para fortalecer la seguridad alimentaria y la agricultura familiar.	Congreso	22/05/25	Presidente de la República
116	Ley 32345	Ley que declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional Alto Huallaga en la provincia de Tocache del departamento de San Martín.	Congreso	23/05/25	Presidente del Congreso
117	Ley 32346	Ley que dispone que el Ministerio del Interior revise los casos de vulneración de derechos del personal de la Policía Nacional del Perú que pasó al retiro por renovación excepcional.	Congreso	23/05/25	Presidente del Congreso
118	Ley 32347	Ley que declara “Día Nacional del Pan Peruano” el 13 de junio de cada año, con la finalidad de conmemorar y celebrar la importancia del pan en la cultura e historia y alimentación peruana.	Congreso	23/05/25	Presidente de la República
119	Ley 32348	Ley que crea el Sistema Nacional de Justicia Especializado en Flagrancia Delictiva e implementa las unidades de flagrancia delictiva a nivel nacional.	Congreso	23/05/25	Presidente de la República
120	Ley 32349	Ley que permite y garantiza el acceso al agua potable de emergencia en zonas vulnerables.	Congreso	26/05/25	Presidente de la República
121	Ley 32350	Ley que declara de interés nacional la promoción y el desarrollo del Corredor Turístico del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM).	Congreso	26/05/25	Presidente de la República
122	Ley 32351	Ley que modifica la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, a fin de que los medios de comunicación contribuyan a la defensa, libertad y dignidad de aquellos.	Congreso	27/05/25	Presidente del Congreso
123	Ley 32352	Ley que autoriza la separación y puesta a disposición de terrenos no afectados en uso y sin utilidad agrícola adjudicados a la Autoridad Autónoma de Majes (Autodema) y su transferencia a gobiernos locales del departamento de Arequipa.	Congreso	27/05/25	Presidente del Congreso
124	Ley 32353	Ley para la formalización, desarrollo y competitividad de la micro y pequeña empresa - Mype.	Congreso	27/05/25	Presidente del Congreso
125	Ley 32354	Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para precisar disposiciones sobre la verificación de firmas a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec).	Jurado Nacional de Elecciones	27/05/25	Presidente de la República
126	Ley 32355	Ley que aprueba medidas para la adquisición prioritaria de las áreas necesarias para el Proyecto: Mejoramiento del Corredor Vial Apurímac - Cusco.	Poder Ejecutivo	30/05/25	Presidente de la República

127	Ley 32356	Ley que declara de interés nacional la construcción del Estadio Guadalupano de la Institución Educativa Nuestra Señora de Guadalupe ubicada en el departamento de Lima.	Congreso	31/05/25	Presidente de la República
128	Ley 32357	Ley del olvido oncológico en la contratación de servicios y seguros de salud.	Congreso	31/05/25	Presidente de la República
129	Ley 32358	Ley que establece Día de la Amistad entre Perú y Uruguay el 16 de mayo de cada año.	Congreso	31/05/25	Presidente de la República
130	Ley 32359	Ley que modifica la Ley 29033, Ley de Creación del Bono del Buen Pagador, a fin de incluir como beneficiarios al personal policial y militar aportantes a los fondos de Vivienda Militar y Policial.	Congreso	31/05/25	Presidente de la República
131	Ley 32360	Ley que modifica la Ley 26917 - Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo - para fortalecer la competencia del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN) en la difusión de los derechos y deberes de los usuarios que utilizan dichas infraestructuras.	Congreso	31/05/25	Presidente del Congreso
132	Ley 32361	Ley que modifica la Ley 28359, Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas.	Congreso	31/05/25	Presidente del Congreso
133	Ley 32362	Ley que declara de interés nacional la promoción de los destinos turísticos Lago Chinchaycocha en el departamento de Junín y el corredor turístico La Costanera en el departamento de Piura.	Congreso	31/05/25	Presidente del Congreso
134	Ley 32363	Ley que declara de interés nacional la implementación de medidas de salvaguardia a los usos, manifestaciones y expresiones culturales asociados a las danzas de los departamentos de Puno y Piura, así como el reconocimiento como patrimonio cultural de la nación a la festividad del carnaval de Juliaca.	Congreso	4/06/25	Presidente de la República
135	Ley 32364	Ley que declara de interés nacional la implementación de medidas de salvaguardia vinculadas a los usos, manifestaciones y expresiones culturales asociados a las fiestas patronales del Señor de Huamantanga de la provincia de Jaén, de la Virgen María Patrona de Chota de la provincia de Chota y del Señor de la Misericordia del distrito de Tacabamba, provincia de Chota, festividades del departamento de Cajamarca.	Congreso	4/06/25	Presidente de la República
136	Ley 32365	Ley que deroga la Ley 32064, Ley que garantiza la autonomía y profesionalización de la carrera del auditor gubernamental.	Congreso	4/06/25	Presidente de la República

137	Ley 32366	Ley que declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional de Majes en la provincia de Caylloma del departamento de Arequipa.	Congreso	4/06/25	Presidente de la República
138	Ley 32367	Ley que elimina la renovación periódica del certificado de discapacidad para personas con condición de discapacidad permanente.	Congreso	4/06/25	Presidente de la República
139	Ley 32368	Ley que establece Día de la Amistad entre Perú y Paraguay el 25 de junio de cada año.	Congreso	5/06/25	Presidente de la República
140	Ley 32370	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la construcción, el mejoramiento, la rehabilitación o la modernización de puentes, trochas y caminos vecinales en los departamentos de Amazonas, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huancaavelica, Junín, Lambayeque, La Libertad, Loreto, Piura y San Martín.	Congreso	6/06/25	Presidente de la República
141	Ley 32371	Ley que modifica la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales, a fin de ampliar el plazo de posesión de predio para acceder a la formalización de la propiedad destinada a actividades agropecuarias.	Congreso	7/06/25	Presidente del Congreso
142	Ley 32372	Ley que modifica el Código Penal, Decreto Legislativo 635, y el Código de Ejecución Penal, Decreto Legislativo 654, para facilitar la expulsión de extranjeros y fortalecer la seguridad ciudadana.	Congreso	7/06/25	Presidente de la República
143	Ley 32373	Ley que declara de interés nacional la ejecución del proyecto de inversión “Reemplazo del Puente San Francisco en la Red Vial Nacional Ruta PE-28B, La Quinua-Tambo-San Francisco”, en el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), en los departamentos de Cusco, Ayacucho y Junín.	Congreso	7/06/25	Presidente de la República
144	Ley 32374	Ley que modifica el Nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo 957, para incorporar el uso de la tecnología digital en la remisión de la carpeta fiscal, en la declaración del imputado y en las diligencias de la investigación preparatoria.	Congreso	7/06/25	Presidente de la República
145	Ley 32375	Ley que declara de interés nacional la declaratoria de la emergencia ambiental por la contaminación del río Tumbes, así como el tratamiento, la descontaminación, la remediación y la recuperación de su cuenca hidrográfica.	Congreso	7/06/25	Presidente de la República
146	Ley 32376	Ley que premia a los atletas medallistas en los XIX Juegos Panamericanos y VII Juegos Parapanamericanos realizados en Santiago (2023) que también fueron medallistas en los XVIII Juegos Panamericanos y VI Juegos Parapanamericanos realizados en Lima (2019).	Congreso	7/06/25	Presidente de la República

147	Ley 32377	Ley que modifica el Código Procesal Civil, Decreto Legislativo 768, y la Ley 26662, Ley de Competencia Notarial en Asuntos no Contenciosos, con la finalidad de optimizar el trámite de la sucesión intestada.	Congreso	7/06/25	Presidente de la República
148	Ley 32378	Ley que modifica la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, para variar la composición y responsabilidades del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.	Congreso	10/06/25	Presidente de la República
149	Ley 32379	Ley de la Vivienda de Interés Social (VIS).	Congreso	11/06/25	Presidente de la República
150	Ley 32380	Ley que declara de interés nacional el reconocimiento como patrimonio cultural de la nación de las fiestas religiosas de los departamentos de Ayacucho, Pasco y San Martín.	Congreso	12/06/25	Presidente del Congreso
151	Ley 32381	Ley que declara de interés nacional la creación de programas para el uso y beneficio de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en el departamento de Huancavelica.	Congreso	12/06/25	Presidente de la República
152	Ley 32382	Ley que establece el Centro Especializado en Investigación y Atención Integral para las Personas con Trastorno del Espectro Autista y el Observatorio para la Protección de las Personas con Trastorno del Espectro Autista.	Congreso	13/06/25	Presidente de la República
153	Ley 32383	Ley que declara de interés nacional la ampliación y el mejoramiento del sistema de agua potable y saneamiento en el distrito de Eten Puerto, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.	Congreso	13/06/25	Presidente de la República
154	Ley 32384	Ley que declara de interés nacional la creación, la implementación y la promoción de la ruta turística del tejido en Qallwa, provincia de San Miguel, departamento de Cajamarca.	Congreso	13/06/25	Presidente de la República
155	Ley 32385	Ley que regula el uso de teléfonos celulares en todas las instituciones y programas educativos de la Educación Básica.	Congreso	13/06/25	Presidente de la República

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

Elaboración: Área de Estadística Parlamentaria.

Nota: Incluye las Leyes 32107, 32108 y 32113 promulgadas en este Período 2024-2025 que se aprobaron en el Período 2023-2024

RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS

Período Parlamentario 2021-2026

(Del 30 de diciembre de 2024 al 13 de junio de 2025)

Or-den	Resolución Legislativa	Título	Propo-nente	Fecha de Publica-ción
1	Resolución Legislativa 32225	Resolución Legislativa que autoriza a la señora Presidenta de la República para salir del territorio nacional del 20 al 24 de enero de 2025.	Poder Ejecutivo	31/12/24
2	Resolución Legislativa 32283	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso y tránsito de una unidad naval y de personal militar extranjero con armas de guerra al territorio de la República del Perú.	Poder Ejecutivo	3/04/25
3	Resolución Legislativa 32284	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso y tránsito de una unidad naval y de personal militar extranjero con armas de guerra al territorio de la República del Perú.	Poder Ejecutivo	3/04/25
4	Resolución Legislativa 32285	Resolución Legislativa que aprueba la Convención Multilateral para Implementar las Medidas Relacionadas con los Tratados Tributarios para Prevenir la Erosión de las Bases Imponibles y el Traslado de Beneficios.	Poder Ejecutivo	3/04/25
5	Resolución Legislativa 32286	Resolución Legislativa que aprueba el “Acuerdo de Servicios Aéreos entre la República del Perú y el Estado de Qatar”, suscrito en Lima, República del Perú, el 9 de noviembre de 2023.	Poder Ejecutivo	3/04/25
6	Resolución Legislativa 32302	Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo de Servicios Aéreos entre la República del Perú y los Emiratos Árabes Unidos, suscrito en Lima, República del Perú, el 2 de junio de 2023.	Poder Ejecutivo	16/04/25
7	Resolución Legislativa 32306	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de personal militar extranjero con armas de guerra al territorio de la República del Perú.	Poder Ejecutivo	24/04/25
8	Resolución Legislativa 32333	Resolución Legislativa que autoriza a la señora Presidenta de la República para salir del territorio nacional del 16 al 19 de mayo de 2025.	Poder Ejecutivo	14/05/25
9	Resolución Legislativa 32344	Resolución Legislativa que autoriza a la señora Presidenta de la República para salir del territorio nacional el día 24 de mayo de 2025.	Poder Ejecutivo	22/05/25
10	Resolución Legislativa 32369	Resolución Legislativa que autoriza a la señora Presidenta de la República para salir del territorio nacional del 7 al 11 de junio de 2025.	Poder Ejecutivo	5/06/25

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

Elaboración: Área de Estadística Parlamentaria.

RELACIÓN DE RESOLUCIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO

Período Parlamentario 2021-2026

(Del 30 de diciembre de 2024 al 13 de junio de 2025)

Orden	Resolución Legislativa del Congreso	Título	Propo-nente	Fecha de Publica-ción	Presidente que remite la autógrafa
1	Resolución Legislativa del Congreso 010-2024-2025-CR	Resolución Legislativa del Congreso que declara haber lugar a la formación de causa penal contra el expresidente del Congreso y exjefe de Estado Francisco Sagasti Hochhausler por la comisión de delitos.	Congreso	15/05/25	Eduardo Salhuana Cavides
2	Resolución Legislativa del Congreso 011-2024-2025-CR	Resolución Legislativa del Congreso que declara haber lugar a la formación de causa penal contra el exministro del Interior Ismael Rubén Vargas Céspedes por la comisión de delitos.	Congreso	15/05/25	Eduardo Salhuana Cavides
3	Resolución Legislativa del Congreso 012-2024-2025-CR	Resolución Legislativa del Congreso que declara haber lugar a la formación de causa penal contra el exministro del Interior José Manuel Antonio Elice Navarro por la comisión de delitos.	Congreso	15/05/25	Eduardo Salhuana Cavides
4	Resolución Legislativa del Congreso 013-2024-2025-CR	Resolución Legislativa del Congreso que declara haber lugar a la formación de causa penal contra el exministro del Interior Ismael Rubén Vargas Céspedes por la comisión de delitos.	Congreso	15/05/25	Eduardo Salhuana Cavides

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

Elaboración: Área de Estadística Parlamentaria.

Diseño, diagramación e impresión en la
Imprenta del Congreso de la República
Julio, 2025
500 ejemplares



PUERTAS ABIERTAS
▪ **AL PERÚ** ▪