

CUADERNOS PARLAMENTARIOS

EDICIÓN N° 32



**CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS**

REVISTA ESPECIALIZADA

PUERTAS ABIERTAS
▪ AL PERÚ ▪



CUADERNOS PARLAMENTARIOS #32

REVISTA ESPECIALIZADA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

PUERTAS ABIERTAS
▪ AL PERÚ ▪

CUADERNOS PARLAMENTARIOS #32

REVISTA ESPECIALIZADA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

NÚMERO 32

Edición, publicación e impresión: diciembre de 2024/enero de 2025

JEFE DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

Alexandro Mario Fernández Garibay

CONSEJO EDITORIAL

Alexandro Mario Fernández Garibay

Samuel Abad Párraga

Aldo Céliz Castillo

EQUIPO EDITORIAL

Samuel Abad Párraga

Aldo Céliz Castillo

Norma Espinoza Corbacho

William Leonardo Vilchez Huamán

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 CECP

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

IMPRESIÓN

Imprenta del Congreso de la República

Jr. Junín 330 – Lima – enero 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

REVISTA ESPECIALIZADA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES Y PARLAMENTARIOS

PRESENTACIÓN	7
SECCIÓN I. ARTÍCULOS	9
RESOLUCIONES ¿LEGISLATIVAS?	11
<i>José Reynaldo Oviedo Palomino</i> Consultor parlamentario, lingüista por la PUCP y autor de varias publicaciones sobre el quehacer parlamentario.	
LA EVOLUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LOS DERECHOS HUMANOS	25
<i>Eduardo Melchor Arana Ysa</i> Abogado y ministro de Justicia y Derechos Humanos.	
EL SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL PERUANO	33
<i>José Manuel Villalobos Campana</i> Abogado. Doctorando en derecho por la Universidad Complutense, especialista en derecho electoral y miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución del Congreso.	
UNA REFLEXIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS QUE RIGEN EN MÉXICO, INCIDIENDO EN LOS BENEFICIOS - LIMITADOS O SATISFACTORIOS - DE LA RECAUDACIÓN	41
<i>Antonio Sánchez Sierra</i> Abogado, contador público y consultor tributario.	
SECCIÓN II. PARLAMENTO CAMINO AL BICENTENARIO	67
EN EL BICENTENARIO DE LA BATALLA AYACUCHO	69
<i>Licenciado Samuel Abad Párraga</i> Profesional del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios.	
SECCIÓN III. MISCELÁNEAS	79
Principales actividades realizadas por el CCEP	
SECCIÓN IV. NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS	85
Libros recientes editados por el Fondo Editorial del Congreso de la República	
SECCIÓN V. LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS	89
Entre el 2 de junio de 2024 y el 29 de noviembre de 2024	



MARIO FERNÁNDEZ GARIBAY

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

PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso de la República (CECP) les ofrece la edición 32 de su revista *Cuadernos Parlamentarios*, con una temática variada y de sumo interés, contribuyendo así en el debate e intercambio de ideas sobre el quehacer parlamentario y otros asuntos de connotación jurídica constitucional; también se incluye un artículo en homenaje a la batalla de Ayacucho por su bicentenario.

De esta manera, en la sección I, *Artículos*, contamos con el sugerente artículo «Resoluciones ¿legislativas?», cuyo autor es José Oviedo Palomino, especialista en procedimientos parlamentarios y técnica legislativa. Se trata de un acercamiento a la naturaleza jurídica de las resoluciones emitidas por el Parlamento peruano y, como consecuencia de ello, una puesta en tela de juicio si, como se entiende ordinariamente, las resoluciones en referencia son realmente legislativas.

A su vez, el ministro de Justicia, José Eduardo Melchor Arana Ysa, en su artículo «La evolución constitucional y de los derechos humanos», analiza de manera didáctica los alcances generales de las nociones de *Constitución y derechos humanos*, con la finalidad de establecer un breve pero preciso marco teórico que le permite, en la segunda parte de su texto, ofrecer un análisis dogmático de los derechos humanos a partir de su presencia en las Constituciones políticas históricas del Perú.

Otro interesante artículo es el del abogado y máster en derecho constitucional, Juan Manuel Villalobos Campana, quien orienta su preocupación en la evolución del modelo de administración electoral en las Constituciones de 1931 y 1993, centrándose en el *sistema electoral*, cuyos componentes actúan con autonomía y tienen por finalidad garantizar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica de los ciudadanos.

Asimismo, el doctor Antonio Sánchez Sierra escribe «Una reflexión sobre los principios constitucionales tributarios que rigen en México, incidiendo en los beneficios —limitados o satisfactorios— de la recaudación». Igualmente, examina los antecedentes históricos jurídicos y tributarios de su país, que de seguro serán un aporte para el estudio comparado con los principios jurídicos garantistas que se dan en el Perú en favor del contribuyente.

En la sección II, *Camino al Bicentenario*, escribe el profesional del CECP Samuel Abad Párraga. Su artículo «En el bicentenario de la batalla de Ayacucho» trata de un homenaje al triunfo conseguido por el ejército patriota en la Pampa de la Quinua, Ayacucho, el 9 de diciembre de 1824, que marca el inicio de la vida republicana del Perú, pero al mismo tiempo es una invitación a reflexionar sobre pasajes poco conocidos de ese evento histórico.

En la sección III, *Novedades bibliográficas*, se dan a conocer las reseñas de cuatro libros publicados recientemente por el Fondo Editorial del Congreso de la República; y en la sección IV, *Misceláneas*, se difunden algunas actividades académicas del CECP. Para terminar, se publica la relación de las leyes y resoluciones legislativas publicadas en el Diario Oficial *El Peruano*, que fueron aprobadas entre el 2 de junio y el 29 de noviembre de 2024.



SECCIÓN I

ARTÍCULOS

Los artículos que se publican en la revista Cuadernos Parlamentarios son de exclusiva responsabilidad de sus autores, poseen el carácter de opinión y no generan ningún efecto vinculante. Prohibida su reproducción total o parcial, sin autorización del editor o de los autores.



José Oviedo Palomino¹

RESOLUCIONES ¿LEGISLATIVAS?

SUMARIO

Introducción.- I. Estado de la cuestión.- II. Análisis del estado de la cuestión.- 2.1. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de las resoluciones legislativas?- 2.2. Resoluciones legislativas sin materia legislable (control político).- 2.3 ¿Pueden darse resoluciones legislativas y actos administrativos?- III. Conclusiones.- IV. Referencias básicas.

RESUMEN

El presente artículo contiene un primer acercamiento al tratamiento de las resoluciones que emite el Parlamento peruano. Su foco de atención está determinado por la necesidad de dilucidar la naturaleza jurídica de la resolución legislativa y, como consecuencia de ello, dejar en claro qué materias de las tratadas hasta hoy deben ser objeto de resoluciones por parte del Congreso. Esto, evidentemente, pone en tela de juicio si, como se entiende ordinariamente, las resoluciones en referencia son realmente legislativas.

Palabras clave: naturaleza jurídica, Reglamento del Congreso, Constitución Política, Tribunal Constitucional.

INTRODUCCIÓN

En el Parlamento peruano, las resoluciones legislativas tienen una larga data. Baste decir que la primera resolución legislativa numerada fue la N.º 4, aprobada el 22 de octubre de 1904. Mediante ella, el Congreso en ese entonces aprobó «la propuesta presentada por V. E. [el presidente Pardo] para conceder la efectividad de su clase al Coronel graduado don Ricardo Chocano».

Sin embargo, hasta hoy, su tratamiento y utilización se realizan como un hecho habitual; es decir, se mueven en lo que se podría entender como un lugar común. Así, pues, los acercamientos a su naturaleza jurídica y el sentido de su tratamiento por los entes congresales se encuentran obnubilados e ignorados y no favorecen la institucionalidad del órgano más importante del sistema republicano y democrático.

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

Por lo demás, su relación con las funciones del Congreso no es clara, lo que conduce a malos entendidos de cuál es la función que dichas resoluciones realmente desempeñan.

I. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Actualmente la situación de su tratamiento es la siguiente:

Mediante los Acuerdos de Mesa 535-2004-2005/MESA-CR (15072005) y 529-2004-2005/MESA-CR (09052005)², se formaliza —concordantemente con lo señalado en los incisos h) e i) del artículo 72° del Reglamento del Congreso— el tratamiento de las resoluciones legislativas: no solo se señalan sus materias sino que también se establecen dos tipos de resoluciones legislativas, según se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO 1

RESOLUCIONES LEGISLATIVAS Guía de orientación 02-2005-DCD-DGP/CR	RESOLUCIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO Guía de orientación 03-2005-DCD-DGP/CR
1. Aprobación de tratados o convenios 2. Autorización de declaración de guerra y firma de la paz 3. Autorización de viaje al extranjero al señor Presidente de la República 4. Consentimiento de ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional 5. Prórroga del estado de sitio 6. Otorgamiento de Pensión de gracia.	1. Aprobación o modificación del Reglamento del Congreso 2. Aprobación o modificación del Código de Ética 3. Aprobación del Estatuto del Servicio Parlamentario 4. Designación del Contralor General de la República 5. Ratificación y remoción en el cargo de Presidente del Directorio del Banco Central de Reserva (BCR) 6. Elección y remoción de tres directores del BCR 7. Ratificación en el cargo de Superintendente de Banca, Seguros y AFP 8. Destitución del Consejo de Ministros 9. Elección de miembros del Tribunal Constitucional 10. Elección y cese del Defensor del Pueblo 11. Remoción de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura 12. Vacancia del cargo de congresista 13. Vacancia del cargo de Presidente de la República.

Fuente: Acuerdos de Mesa 535-2004-2005/MESA-CR (15.07.05) y 529-2004-2005/MESA-CR (09.05.05), respectivamente.

Así, pues, el Congreso emite dos tipos de resoluciones: las «resoluciones legislativas» y las «resoluciones legislativas del Congreso».

Pero esta distinción es asumida sin mayor duda en razón de los siguientes criterios: Las *resoluciones legislativas* tratan asuntos de interés del Poder Ejecutivo y, por su parte, las *resoluciones legislativas del Congreso* se refieren a asuntos solo congresales. Por lo tanto, las primeras constituyen iniciativa solo del presidente de la República, y las segundas del Poder Legislativo. Estos criterios las hacen mutuamente excluyentes no solo por quién puede presentarlas sino también por el tratamiento de la respectiva materia.

Asimismo, la distinción en referencia se presume fundada en lo dispuesto en el artículo 72° del Reglamento del Congreso, en cuyos literales h) e i) se norman, primero, las Resoluciones Legislativas y, segundo, las resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias del Congreso, denominadas «Resoluciones Legislativas del Congreso».

2. La vigencia de estos acuerdos ha sido puesta en duda por una disposición del Manual de Técnica Legislativa (2021, p. 32) relativa a su vigencia. En ella, se dejan sin efecto diversas metodologías y formatos que incluyen los aprobados por los acuerdos de Mesa que hemos referido. Sin embargo, esta pretensión no es sino solo eso, por dos razones: la primera, que dejar sin efecto esas metodologías y formatos implica un dejar sin efecto las resoluciones que les dieron origen, lo cual no se realiza ni expresa ni tácitamente; y segundo, porque esa parte del Manual, por la que se pretende dejarlos sin efecto, no posee carácter normativo alguno.

En este respecto, en razón de la Acción de Inconstitucionalidad, interpuesta ante el Tribunal Constitucional (Exp. N.º 047-2004-AI/TC)³, en el fundamento 17 de su sentencia del 24 de abril de 2006, este órgano expresa su posición, si bien no vinculante, sobre las resoluciones legislativas. Los criterios que esgrime son los siguientes:

Las resoluciones legislativas son actos parlamentarios que generalmente regulan casos de manera particular y concreta. Representan la excepción a la característica de generalidad de la ley. Tienen rango de ley porque el inciso 1.º del artículo 102.º de la Constitución y el artículo 4.º del Reglamento del Congreso le confieren implícitamente una jerarquía homóloga a la ley.

[...]

Las proposiciones de resolución legislativa presentadas por el Poder Ejecutivo estarán referidas a:

Aprobación de tratados conforme al artículo 56.º de la Constitución.

Concesión de la prórroga del estado de sitio, la que deberá contener la nómina de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende, conforme al inciso 2.º del artículo 137.º de la Constitución.

Autorización del ingreso de tropas extranjeras al territorio de la República sin afectar la soberanía nacional, conforme al inciso 8.º del artículo 102.º de la Constitución.

Declaración de guerra y firma de la paz conforme al inciso 16) del artículo 118.º de la Constitución.

Autorización al Presidente de la República para salir del país, conforme al inciso 1.º del artículo 102.º de la Constitución.

b) Las proposiciones de resolución legislativa presentadas por los Congresistas no podrán versar sobre:

Viajes al exterior del Presidente de la República, prórroga del estado de sitio, aprobación de tratados internacionales, autorización del ingreso de tropas extranjeras ni declaración de guerra y firma de la paz.

[...]

Modificaciones al Reglamento del Congreso.

La agenda legislativa del período anual de sesiones.

Delegación de facultades legislativas a la comisión permanente.

Nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional.

Declaración de la vacancia del Presidente de la República, del Defensor del Pueblo y del Contralor General de la República.

Declaración de la formación de causa conforme al artículo 100.º de la Constitución.

Imposición de la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública.

Autorización al Presidente del Congreso de la República para desempeñar comisiones extraordinarias de carácter internacional.

3. Por José Claver Nina-Quipe Hernández, en representación del Gobierno Regional de San Martín (demandante) contra el Congreso de la República (demandado) —específicamente contra la Ley N.º 27971 (Ley que faculta el nombramiento de los profesores aprobados en el concurso público autorizado por la Ley N.º 27971).

Las resoluciones legislativas, de ambos tipos, son aprobadas por el pleno del Congreso, pero también lo pueden ser por la comisión permanente (Fundamento 17).

La posición adoptada por el Tribunal Constitucional se formaliza en el siguiente cuadro:

CUADRO 2

RESOLUCIONES LEGISLATIVAS	RESOLUCIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO
1. Aprobación de tratados conforme al artículo 56° de la Constitución 2. Concesión de prórroga de estado de sitio la que deberá contener la nómina de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende, conforme al inciso 2) del artículo 137° de la Constitución. 3. Autorización de ingreso de tropas extranjeras al territorio de la República sin afectar la soberanía nacional, conforme al inciso 8) del artículo 102° de la Constitución. 4. Declaración de guerra y firma de la paz conforme al inciso 16) del artículo 118° de la Constitución. 5. Autorización al Presidente de la República para salir del país, conforme al inciso 9) del artículo 102° de la Constitución. 6. Concesión de pensiones de gracia (72° RC) 7. Nombramiento y remoción de los directores del Banco Central de Reserva conforme al artículo 86° de la Constitución. 8. Nombramiento y remoción del Defensor del Pueblo conforme al artículo 164° de la Constitución.	1. Modificaciones del Reglamento del Congreso 2. Dación de la agenda legislativa del periodo anual de sesiones 3. Delegación de facultades legislativas a la Comisión Permanente 4. Nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional 5. Declaración de vacancia del Presidente de la República, del Defensor del Pueblo y del Contralor General de la República; 6. Declaración de formación de causa conforme al artículo 100° de la Constitución 7. Imposición de sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública 8. Autorización al Presidente del Congreso de la República para desempeñar comisiones extraordinarias en el extranjero.

Fuente: Elaboración propia a partir del Exp. N.º 047-2004-AI/TC del Tribunal Constitucional.

Si se comparan los cuadros 1 y 2, se puede observar que las resoluciones legislativas difieren en su tratamiento porque:

1. El Tribunal Constitucional considera que el nombramiento de los directores del BCR y el del Defensor del Pueblo se tramitan por resolución legislativa, mientras que en el Acuerdo de Mesa 529 del 9 de mayo del 2005 se hace mediante resolución legislativa *del Congreso*.
2. El tratamiento que da el TC a las resoluciones legislativas del congreso no contempla —como sí lo hace el Acuerdo de Mesa 529— la aprobación del Código de Ética; la aprobación del Estatuto del Servicio Parlamentario; la designación del Contralor General; la ratificación y remoción del Presidente del BCR; la elección y remoción de tres directores del BCR; la destitución del Consejo de Ministros; la remoción de los integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura (JNJ); y la vacancia del cargo de congresista.

A este respecto, debe decirse que, desde la óptica parlamentaria, los acuerdos de Mesa referidos no pueden ser objeto de consecuencias normativas por la posición adoptada por el Tribunal ya mencionado, debido a que este, en el caso que nos preocupa, solo se ha pronunciado en vía jurisprudencial y esta no produce efectos vinculantes.

No obstante, el Congreso ha tenido en cuenta su posición y viene actuando en razón de los criterios tanto de las resoluciones 535 y 529 como de los alcances de lo considerado por el TC, con excepción respecto de los directores del BCR y el del Defensor del Pueblo cuyos nombramientos y ceses se tratarían mediante resolución legislativa del Congreso. Ello se grafica en el siguiente cuadro:

CUADRO 3

RESOLUCIONES LEGISLATIVAS	RESOLUCIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO
1. Aprobación de tratados conforme al artículo 56° de la Constitución 2. Concesión de prórroga de Estado de sitio, la que deberá contener la nómina de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende, conforme al inciso 2) del artículo 137° de la Constitución 3. La autorización de ingreso de tropas extranjeras al territorio de la República sin afectar la soberanía nacional conforme al inciso 8) del artículo 102° de la Constitución 4. Declaración de guerra y firma de la paz conforme al inciso 16) del artículo 118° de la Constitución. 5. Autorización al Presidente de la República para salir del país con forme al inciso 9) del artículo 102° de la Constitución 6. Concesión de pensiones de gracia, conforme al artículo 72° del Reglamento del Congreso.	1. Las modificaciones del Reglamento del Congreso 2. Aprobación del Código de Ética 3. Aprobación del Estatuto del Servicio Parlamentario 4. La agenda legislativa del periodo anual de sesiones 5. Designación del Contralor General 6. Declaración de vacancia del Contralor General de la República 7. Ratificación y remoción en el cargo del Presidente del BCR 8. Elección y remoción en el cargo de tres directores del BCR 9. Nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional 10. Declaración de vacancia del Presidente de la República, 11. Destitución del Consejo de Ministros 12. Declaración de vacancia del Defensor del Pueblo 13. Remoción de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura (Junta Nacional del Justicia) 14. Delegación de facultades legislativas a la Comisión Permanente 15. Declaración de formación de causa conforme al artículo 100° de la Constitución 16. Imposición de sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública 17. Autorización al Presidente del Congreso de la República para desempeñar comisiones extraordinarias en el extranjero. 18. Suspensión en el cargo de congresista 19. Vacancia en el cargo de congresista.

Fuente: Elaboración propia.

Este es el estado actual del tratamiento de las resoluciones legislativas en el Congreso peruano.

II. ANÁLISIS DEL ESTADO DE LA CUESTIÓN

No obstante, las posiciones adoptadas por el Congreso y por el Tribunal Constitucional (TC), se deben resolver las interrogantes que abordamos seguidamente:

2.1. ¿CUÁL ES LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS RESOLUCIONES LEGISLATIVAS?

En el inciso 1) del artículo 102° de la Constitución se señala como una de las atribuciones del Congreso dar resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes. Cabe entender, entonces, que no se trata de una mera resolución, sino de aquella por la cual los congresistas regulan materia legíslable. Y no se trata tampoco solo de una disposición constitucional que adjetiva las resoluciones como «legislativas». Su relación con la función legislativa del Congreso encuentra mayor fundamento en el desarrollo de esta disposición constitucional, mediante el artículo 4° del Reglamento del Congreso. En él se preceptúa que la «función legislativa comprende [...] las resoluciones legislativas [...]».

En consecuencia, las resoluciones legislativas son una expresión del ejercicio de la función legislativa por parte de los señores parlamentarios.

Pero, estando esto inicialmente claro, cabe preguntarse qué quiere significar el Tribunal Constitucional cuando expresa que las resoluciones legislativas son

[...] actos parlamentarios que generalmente regulan casos de manera particular y concreto (sic). Representan la *excepción a la característica de generalidad de la ley*. Tienen rango de ley porque el inciso 1) del artículo 102° de la Constitución y el artículo 4° del reglamento del Congreso les confieren implícitamente una jerarquía homóloga a la ley (el resaltado es nuestro).

No cabe duda de que, desde la óptica del Tribunal Constitucional, los rasgos constitutivos de las resoluciones legislativas sancionadas por el Congreso serían: a) ser un acto parlamentario; b) regular materia particular y «concreta»; c) poseer un carácter excepcional respecto del principio de generalidad de la ley; y d) tener jerarquía de ley. Pero analicemos este acercamiento.

a) La resolución legislativa como acto parlamentario

Caracterizar la resolución legislativa como un «acto parlamentario» puede parecer algo obvio. No puede hablarse de una resolución de tal naturaleza si es que no puede ser propuesta, debatida y aprobada en el ámbito congresal.

Sin embargo, esta calificación de la resolución en referencia no constituye un rasgo de su naturaleza jurídica sino de su clasificación como acto parlamentario. Y ello, porque caracterizarla de esta manera no permite diferenciarla en nada de otros actos como la propuesta de un proyecto de ley, las acusaciones constitucionales, el nombramiento o cese de altos funcionarios, la censura, las sanciones disciplinarias etc., que también son actos parlamentarios. En consecuencia, más que caracterizar jurídicamente las resoluciones legislativas, esta parte de la definición asumida por el TC, que las clasifica. Pero no solo hace esto, sino que, además, se constituye en una condición: una resolución legislativa, si no se da en el Parlamento, no podrá ser tal.

b) Materia particular y concreta

El otro rasgo que atribuye el TC a las resoluciones legislativas es el relativo a su materia. En el entender de dicho órgano, las referidas resoluciones tratan materia *particular y concreta* (sic). Sin embargo, no queda claro en qué consiste esa particularidad ni qué se podría entender como materia concreta.

Si concebimos que la particularidad es lo opuesto a la generalidad, puede entenderse que, para el TC, es posible que una resolución *legislativa* pueda versar sobre materia no general y, en consecuencia, la materia particular podría ser objeto de su tratamiento (art. 103° de la Constitución).

En cuanto a entender si las resoluciones legislativas tratan sobre materia concreta, esta se podría interpretar como materia de orden mensurable ya que ningún objeto puede ser concretado sin ser sometido a medida. En todo caso, esta característica puede entenderse como que las resoluciones legislativas se refieren a objetos de *referencia concreta* y no que la materia de su tratamiento sea concreta.

Sin embargo, concebirla así, no haría que dicho tipo de materia sea exclusiva para el caso de las resoluciones legislativas. La *referencia* concreta se da también en casos como proyecto de ley o cuerpos legales. Pero una norma cualquiera, y esto es aplicable a las resoluciones legislativas, no trata de materia concreta, sino que *refieren* un objeto u objetos mesurables.

Desde luego que ello nos obliga a tratar acerca del principio de la generalidad de la ley.

c) ¿Son las resoluciones legislativas una excepción al principio de generalidad de la ley?

Lo denominado «concreto» por el Tribunal Constitucional puede entenderse como relacionado con la individualidad, es decir, con la existencia de resoluciones legislativas que refieren a un objeto individual: la vacancia del presidente de la república; la sanción a un *alto funcionario*, etc. Pero si ello se considera «concreto», esto constituiría un error de categorización porque la referencia a lo individual no es lo mismo que la mención a lo concreto. Tampoco lo concreto se opone a lo general sino a lo abstracto y lo general se opone a lo particular.

Por lo tanto, la materia de referencia de la ley, y en este contexto, la de la resolución legislativa debe ser general. Pero este principio no es absoluto, pues en el texto constitucional, como ya se ha dicho, se plantea una excepción relativa al principio de generalidad de la norma al establecerse que «pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de las personas» (103°).

Sin embargo, cabe precisar que, cuando en el referido artículo 103° se señala la característica de «especial», esta debe entenderse como «particular», es decir, opuesta a la «generalidad» (ya que lo especial se opone a lo genérico). En consecuencia, es esa «particularidad» la que posee carácter excepcional, más aún, si se tiene en cuenta que la condición es la exigencia de la «naturaleza de las cosas». No existe en el texto constitucional otra excepción respecto de la generalidad de la norma.

Sin embargo, dicha excepción —si se lee con mayor acuciosidad el artículo 103° de la Constitución— alcanza solo y únicamente a las leyes, no a las resoluciones *legislativas*, lo cual implica que o pueden expedirse resoluciones legislativas únicamente si poseen materia legible cuyo carácter general sea patente; o, excepcionalmente, si poseen naturaleza particular por la naturaleza de las cosas a las que hacen referencia.

Todo esto lleva a plantearse la posibilidad de que, *stricto sensu*, no es posible hablar de resolución «legislativa» sin materia propiamente legible, es decir, de carácter general o particular. En consecuencia, si no la hay, puede darse el caso de resoluciones, pero no serán resoluciones *legislativas*.

Este sería el caso del tratamiento actual del Congreso ya que su reglamento permite dar «resoluciones *legislativas*» con y sin materia legible. Ello evidentemente constituye un contrasentido.

d) ¿Cuál es la materia específica de las resoluciones legislativas?

Por lo manifestado, se hace necesario preguntarse cuál es la materia que hace que las resoluciones emitidas por el Congreso sean *propriadamente legislativas*.

En una primera instancia puede afirmarse que la materia legislable de una resolución legislativa debe ser análoga a la de la ley (poseer un carácter general o particular en razón de la naturaleza de las cosas); es decir, sus efectos no deben recaer solo y únicamente sobre sujetos individuales. En esta óptica, solo habrá materia legislable si se norma el Reglamento del Congreso; el Estatuto del Servicio Parlamentario; si se aprueba o modifica el Código de Ética Parlamentaria. Y ello porque la materia de cada una de estas normas se adecúa a lo normado en el artículo 103° de la Constitución.

Habida cuenta de lo dicho en el párrafo anterior, el Tribunal Constitucional, en el extremo que nos ocupa, incurre en impropiedad jurídica al tratar con exceso lo dispuesto en el numeral 1) del artículo 102° de la Constitución. Esto es así porque ese tratamiento implica que siempre las resoluciones del Congreso son parte de la función legislativa. Y aunque es cierto que es imposible pretender que esa disposición constitucional aluda a otra función, la materia de las resoluciones en cuestión evidencia que algunas pocas resoluciones legislativas tienen materia legislable y otras no porque hacen referencia a detentadores individuales de cargos (función de control político) o a actos administrativos (función administrativa). En consecuencia, la diferencia de las personas daría lugar a resoluciones, pero no legislativas.

En este sentido, en el Cuadro 4, se aprecian las materias que son exclusivas, excluyentes y propias de la función legislativa que pueden ser objeto de las resoluciones legislativas:

CUADRO 4

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA Materia Legislable	
1.	Aprobación o modificación del Reglamento del Congreso
2.	Aprobación o modificación del Código de Ética Parlamentaria
3.	Aprobación o modificación del Estatuto del Servicio Parlamentario

Solo en estos casos podría hablarse con propiedad de resoluciones *legislativas*. Y si son solo estas materias las que son propias de las resoluciones *legislativas*, ¿por qué no tramitarlas por medio de proyectos de ley? De hecho, la palabra «reglamento» parece haber sido y aún hoy es un condicionante: si se trata de un reglamento no puede ser ley. Pero esto, como es sabido, ya ha sido zanjado por el TC cuando este órgano supremo señala que el Reglamento del Congreso posee jerarquía de ley orgánica.

2.2. RESOLUCIONES LEGISLATIVAS SIN MATERIA LEGISLABLE (CONTROL POLÍTICO)

Pero si bien se han precisado las materias propias de las resoluciones *legislativas*, de modo que ello implicaría un cambio de ellas tratándolas como ley, es necesario sentar posición acerca de cuál sería el tratamiento de las otras materias que no constituyen materia legislable y que hasta hoy vienen siendo objeto de resolución *legislativa*.

Sobre este respecto, no cabe duda alguna, de que las llamadas «resoluciones legislativas», en la actualidad, vienen tratando también materia no legislable. En el Cuadro 5 se deja evidencia de ello.

CUADRO 5

RESOLUCIÓN DEL CONGRESO Materia no legible

1. Designación y remoción del Contralor General de la República
2. Ratificación y remoción en el cargo del Presidente del BCR
3. Elección y remoción en el cargo de tres directores del BCR
4. Elección de los magistrados del Tribunal Constitucional
5. Elección y remoción del Defensor del Pueblo
6. Remoción de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura (Junta Nacional del Justicia)
7. Declaración de vacancia del Presidente de la República
8. Aceptación de la renuncia del Vicepresidente de la República
9. Destitución del Consejo de Ministros
10. Declaración de formación de causa en caso de acusación constitucional
11. Sanción de suspensión, destitución e inhabilitación para el ejercicio de la función pública
12. Autorización al Presidente del Congreso de la República para desempeñar comisiones extraordinarias en el extranjero
13. Vacancia en el cargo de congresista
14. Suspensión en el cargo de congresista
15. Aprobación de la agenda legislativa del periodo anual de sesiones
16. Delegación de facultades legislativas a la Comisión Permanente
17. Aprobación del cuadro la de comisiones
18. Aprobación del cuadro nominativo de cada una de las comisiones
19. Aprobación de representantes ante la Comisión Permanente.

No hay forma alguna de sostener que, en algunos de estos casos, pueda existir materia legible. Los sujetos amparados por estas resoluciones son individuos cuyos nombres propios son señalados en cada caso y para un cargo determinado. Si asiste alguna duda respecto del ingreso de tropas, debe decirse que, según el reglamento del congreso, el proyecto de resolución debe ir acompañado por la lista de los integrantes de las tropas cuyo ingreso se pide ser autorizado por el Congreso (76°, 1. h) RC).

En tal sentido, la diversa materia de las resoluciones no puede ser objeto de una resolución legislativa sino de una mera resolución congresal, la cual no posee fundamento constitucional alguno, pero sí puede tenerlo en la vía de la ley (Reglamento del Congreso).

2.3. ¿PUEDEN DARSE RESOLUCIONES LEGISLATIVAS SOBRE ACTOS ADMINISTRATIVOS?

Pero en no todos los casos contemplados en el Cuadro 5 la referencia es a sujetos individuales como parte de la función de control político; también se mencionan actos administrativos. Por ello, habría que precisar qué otra función estaría siendo vehiculizada por las resoluciones que no sean legislativas ni de control. Se trata de los casos siguientes:

CUADRO 6

1. Otorgamiento de pensión de gracia
2. Nacionalización por naturalización
3. Vacancia de cargo de congresista por fallecimiento
4. Vacancia de cargo por inhabilitación
5. Vacancia del cargo de Presidente de la República por la causal de incapacidad moral
6. Sanción política propuesta por miembros de Subcomisión de Acusaciones Constitucionales
7. Designación de miembros de la Comisión Permanente
8. Aprobación de cuadro de comisiones
9. Aprobación de la agenda legislativa
10. Aprobación del Plan Estratégico del Congreso
11. Ampliación de legislatura.

Estos actos merecen algunos comentarios acerca de su relación con la resolución legislativa.

En el caso del otorgamiento de **pensión de gracia**, según la ley de la materia (27747), el procedimiento se inicia en el órgano competente del Poder Ejecutivo y luego es remitido al Congreso para su aprobación. ¿Otorgar pensión de gracia a un *individuo* constituye un acto de legislación? ¿Es acaso un acto de control político? Desde luego que no. ¿Es un acto administrativo del Congreso? Tampoco. Entonces, ¿por qué se aprueba por resolución legislativa?

Más parece ser un acto administrativo propio de las competencias y atribuciones del Poder Ejecutivo. En primer lugar, porque el procedimiento se inicia y realiza en el órgano competente de ese poder; y, en segundo lugar, porque la disposición de fondos para solventar el gasto que la resolución implica depende enteramente de su decisión ya que se encuentra en su ámbito de competencia.

En consecuencia, en estos casos no es necesaria la dación de una resolución legislativa por el Parlamento, sino de una resolución suprema.

En este mismo caso, se encontraría la **nacionalización por naturalización** (Ley 26574).

A su vez, en cuanto a los diferentes casos de **vacancia**, su declaración es altamente objetable. ¿Posee el Parlamento atribución para declararla? Esta es una competencia del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) que es el órgano que proclama a quienes han sido elegidos para que puedan asumir el cargo. Desde este punto de vista, lo único que podría hacer el Parlamento, en caso de fallecimiento, inhabilitación u otra causal de vacancia, es comunicar al JNE esos hechos para que este órgano constitucional declare la vacancia y, en su caso, realice las acciones que se deriven de esa declaración (nombrar al sucesor, comunicarlo al Congreso, etc.).

El fundamento de esta posición se encuentra en el literal i) del artículo 5° de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (Ley 26480), mediante el cual se otorga atribución al Jurado Nacional de Elecciones para proclamar a los candidatos elegidos en el proceso electoral. Y si posee esta atribución, es él y no otro órgano el que debe declarar la vacancia. El Parlamento no tiene atribución para ello, no hay norma alguna que se la otorgue.

En consecuencia, en este caso no cabe resolución alguna porque el Parlamento estaría impedido de dicha declaración. Lo que sí debería hacer es informar al JNE acerca del acuerdo del Pleno que señala existencia de causal de vacancia aprobado para que declare la vacancia en el cargo de congresista y adopte las acciones previstas en razón de esta situación. Por lo tanto, repito, en este caso no cabe resolución alguna.

Desde otro punto de vista, la designación de miembros de Subcomisión de Acusaciones Constitucionales y de los miembros de la Comisión Permanente; la aprobación del cuadro de comisiones y de la nómina correspondiente; la aprobación de la agenda legislativa, del Plan Estratégico del Congreso y la ampliación de legislatura, constituyen actos político-administrativos propios de función administrativa del Congreso. En estos casos no se legisla ni se controla.

La pregunta a este respecto es: ¿Requieren estos actos, solo administrativos, de una formalización mediante «resolución legislativa» o resolución congresal pues no tienen materia legible ni de control político? Entendemos que no por las siguientes razones: Primera, porque no hay materia legible; segunda porque no tratan materia propia del ejercicio del control político; y tercera, porque son actos internos que apuntan al ordenamiento del trabajo en el Congreso. En otras palabras, son actos político-administrativos.

¿Cómo se formalizarían estos actos? Bastaría solo un acuerdo del pleno.

Sin embargo, la ampliación de la legislatura, debido a que es un acto con claras concomitancias

políticas, debería ser objeto, solo y únicamente, de un acuerdo del Pleno y no de una determinación exclusiva del presidente del Congreso.

III. CONCLUSIONES

Por todo lo anteriormente expresado, nos hallamos ante tres instancias de los actos parlamentarios que deben o no ser formalizados mediante resolución del Congreso:

- 1) Las resoluciones con materia legible, como son objeto de la función legislativa, deben ser formalizadas mediante ley. Estas son:
 1. Aprobación o modificación del Reglamento del Congreso
 2. Aprobación o modificación del Código de Ética Parlamentaria
 3. Aprobación o modificación del Estatuto del Servicio Parlamentario.
- 2) Los actos de control político deben ser objeto de una Resolución del Congreso. Son los siguientes:
 1. Designación y remoción del Contralor General de la República
 2. Ratificación y remoción en el cargo del Presidente del BCR
 3. Elección y remoción en el cargo de tres directores del BCR
 4. Elección de los magistrados del Tribunal Constitucional
 5. Elección y remoción del Defensor del Pueblo
 6. Remoción de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura (Junta Nacional del Justicia)
 7. Vacancia en el cargo de Presidente de la República
 8. Aceptación de la renuncia del Vicepresidente de la República
 9. Destitución del Consejo de Ministros
 10. Declaración de formación de causa en caso de acusación constitucional
 11. Sanción de suspensión, destitución e inhabilitación para el ejercicio de la función pública
 12. Autorización al Presidente del Congreso de la República para desempeñar comisiones extraordinarias en el extranjero
 13. Vacancia en el cargo de congresista
 14. Suspensión en el cargo de congresista
 15. Aprobación de la agenda legislativa del periodo anual de sesiones
 16. Delegación de facultades legislativas a la Comisión Permanente
 17. Aprobación del cuadro de comisiones
 18. Aprobación del cuadro nominativo de cada una de las comisiones
 19. Aprobación de representantes ante la Comisión Permanente.
- 3) Los actos propiamente administrativos deben ser objeto solo de acuerdo del Pleno del Congreso:
 1. Designación de miembros de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales
 2. Designación de los miembros de la Comisión Permanente
 3. Aprobación tanto del cuadro de comisiones como de la nómina correspondiente de sus miembros
 4. Aprobación de la agenda legislativa
 5. Aprobación del Plan Estratégico del Congreso
 6. Ampliación de la legislatura.
- 4) Hay, actualmente, actos que no deberían sujetarse a formalización legal alguna en el Congreso:

- 1. La declaración de vacancia
- 2. El otorgamiento de pensión de gracia
- 3. La nacionalización por naturalización.

Ninguno de estos es de competencia del Congreso.

En consecuencia, las materias de proposiciones de Resolución del Congreso serían las siguientes:

CUADRO 7

RESOLUCIÓN DEL CONGRESO
1. Ratificación de la designación del Presidente del Directorio del BCR 2. Elección de tres directores del BCR 3. Ratificación de la designación del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones 4. Autorización al Presidente de la República para viajar al extranjero 5. Elección del Contralor General de la República 6. Elección de miembros del Tribunal Constitucional 7. Elección y remoción del Defensor del Pueblo 8. Remoción de los miembros de la Junta Nacional de Justicia 9. Declaración de permanente incapacidad moral 10. Aceptación de renuncia al cargo del Presidente de la República 11. Aceptación de renuncia al cargo del Vicepresidente de la República 12. Haber lugar a formación de causa por infracción constitucional o delito en el ejercicio de la función 13. Suspensión, inhabilitación o destitución por infracción constitucional 14. Autorización al Presidente de la república para ausentarse del país 15. Autorización al Presidente del Congreso o a un congresista para desempeño de misión oficial fuera del país. 16. Sanción de congresista por falta disciplinaria 17. Destitución del Consejo de Ministros 18. Consentimiento de ingreso de tropas extranjeras.

Desde este punto de vista, solo existe un tipo de resolución del Congreso: las resoluciones con materia de control político; es decir, actos que tendrían como sujetos a altos funcionarios del Estado, como es el caso de ministros y titulares de los órganos constitucionales autónomos⁴.

Desde luego que esta propuesta requiere, mientras esté vigente el unicameralismo, de una resolución del Congreso que modifique el Reglamento del Congreso vigente. Las implicancias de esta posición en el bicameralismo a instalarse el 2026 se verán en un artículo que queda pendiente.

4. Reformas constitucionales llevada a cabo mediante la Ley N.º 31988, alcanza a los gobiernos regionales, pero no se halla vigente.

IV. REFERENCIAS BÁSICAS

ALVARADO ARAUJO, César Augusto

2012 *El Congreso de la República. Organización y procedimientos parlamentarios.*
Lima: Universidad Privada San Juan Bautista.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2021 *Manual de Técnica Legislativa.* Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.

2022 *Constitución Política del Perú.* Lima: Congreso de la República.

2023 *Reglamento del Congreso de la República.* Edición Oficial. Lima: Imprenta del Congreso.

DELGADO GUEMBES, César

2012 *Manual del Parlamento.* Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.



Eduardo Melchor Arana Ysa¹

LA EVOLUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LOS DERECHOS HUMANOS

SUMARIO

I. Introducción: sobre los alcances de la Constitución.- II. Aproximaciones histórico-conceptuales a los derechos humanos.- III. Los derechos humanos en las constituciones políticas del Perú.- IV. Conclusiones.- V. Bibliografía.

RESUMEN

Con propósito pedagógico, a partir de un recorrido histórico conceptual, el autor analiza de manera didáctica los alcances generales de las nociones de «Constitución» y «derechos humanos», con énfasis en las diferentes características que presentan, con la finalidad de establecer un breve pero preciso marco teórico que le permitirá, en la segunda parte de este trabajo, ofrecer un análisis dogmático de los derechos humanos a partir de su presencia en las constituciones políticas históricas del Perú, todo ello con la finalidad de establecer algunas consideraciones conclusivas a partir de los hallazgos obtenidos.

Palabras clave: Constitución, constitución formal, constitución material, constitución jurídica, constitución real, precedente, control difuso, derechos humanos, derechos fundamentales, universalidad, progresividad, expansividad, irreversibilidad, evolución.

I.- INTRODUCCIÓN: SOBRE LOS ALCANCES DE LA CONSTITUCIÓN

El artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 —dada por los «Representantes del Pueblo Francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del Hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los Gobiernos»— prescribía que «*Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución*».

Para el Poder Legislativo francés, la Constitución Política no puede ser tal si no contiene —en términos materiales más que formales— un conjunto de derechos fundamentales reconocidos o establecidos por ella (según uno se adscriba al iusnaturalismo o al positivismo jurídico, o hacia alguno de sus matices), por un lado, y sin que existan parámetros a modo de límites para el ejercicio del poder político y de los organismos o poderes que lo detentan, por el otro.

1. Abogado con más de 30 años de experiencia en instituciones públicas del Estado, como el Congreso de la República, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Poder Judicial. Docente universitario en materia constitucional y derechos humanos por más de 20 años. Con estudios de posgrado en Cooperación Internacional para el Desarrollo de los Pueblos, Ciencias Políticas, Derecho Constitucional, Historia del Mundo Hispánico. Doctorado en Gobierno y Política Pública, y en Derecho y Ciencia Política. Con especialización en Derechos Humanos y Justicia Constitucional por las Universidades de Bolonia, Castilla La Mancha, Pisa, entre otras. Desde el 6 de setiembre del 2023, ha sido designado ministro de Justicia y Derechos Humanos del Perú.

Un poder político de ejercicio incontrolado o ilimitado deviene no solo arbitrario, sino también que el riesgo para el desconocimiento o vulneración de los derechos fundamentales —como tantas veces lo sabemos por la historia— resulta altamente incrementado. Y es que no hay mayor garantía para la protección de nuestros derechos humanos que un sistema constitucional de eficaz división de poderes, con distribución de competencias claras y sin que una entidad estatal avasalle a las demás, sino que, como ha señalado el Tribunal Constitucional peruano, actúe con lealtad constitucional (STC 00006-2018-PI/TC, fundamento jurídico N.º 56).

Como sabemos, son varias las clasificaciones que admite la Constitución, las cuales tienen tanto un propósito ordenador como pedagógico. Ponen la luz en determinada característica y en función de ella presentan sus diferentes matices y contrapuntos. Autores como Kelsen, Lasalle, Burke, Loewenstein, distinguen a las Constituciones por su aplicación práctica, por su efectividad, por su relación, al final, con la realidad que tienen la pretensión de regular (Fix-Zamudio & Valencia Carmona, 2005, p. 54 y ss.).

Hans Kelsen propone diferenciar entre Constituciones en sentido formal y material, entre el texto codificado y publicado, de aquellos temas o rubros propiamente constitucionales que pueden estar consignados o no en la norma escrita y formal. Para Kelsen, la Constitución, en sentido formal, es un condensado de las reglas superiores de la organización (Constitución en sentido material) y que se expresa en la unidad del ordenamiento jurídico, entendido como sistema internormativo. La Constitución, así, es una simple pieza lógico-sistemática presente en cualquier Estado, de cualquier época y de cualquier signo y contenido. La Constitución pasa a ser un concepto formal y abstracto hasta el extremo de que es una pura realidad estructural de hecho, sean cuales sean los valores materiales que exprese (García de Enterría y Martínez-Carande, 2001, p. 43).

Ferdinand Lasalle y Edmund Burke distinguían «Constitución jurídica» de «Constitución real». Para Lasalle, la Constitución escrita o jurídica es una mera hoja de papel. Lo que cuenta es la Constitución real y efectiva, en tanto que es expresión de las relaciones fácticas de poder normalmente silenciadas en el texto legal (García de Enterría y Martínez-Carande, 2001, p. 42).

Estas apreciaciones sobre la Constitución, en Europa continental, se explican en que el texto constitucional carecía de fuerza vinculante. Si bien el término «Constitución» se encuentra utilizado inclusive desde la época de la Grecia clásica, ha llegado hasta nosotros textos como el de Aristóteles que se titula «Constitución de los atenienses».

Como señala Maurizio Fioravanti, con Platón y Aristóteles nace una reflexión sobre la política animada por fuertes ideales constitucionales, que contraponen con claridad el régimen político que nace de una instauración violenta y que, como tal, termina inevitablemente por degenerar en tiranía al régimen político que, por el contrario, se encuentra establemente dotado de una Constitución, porque desde sus orígenes es fruto de una composición paritaria y razonable de las tendencias y de los intereses presentes en la sociedad. Aristóteles da finalmente un nombre a este régimen: *politia* (2011, p. 25).

En este contexto, la Constitución presentaba más bien un carácter descriptivo: daba cuenta de las relaciones de poder que se daban en una monarquía o en una república, y si bien se prefería una forma sobre otra, ello se daba sin ninguna pretensión regulatoria. Este carácter descriptivo de la Constitución pasó de Grecia a Roma, y de Roma al Medievo y a la Edad Moderna.

Cuando los parlamentos consiguen limitar el poder del rey y se erigen como titulares de la soberanía nacional o popular, la ley se establece como la norma más importante para el Estado, de mayor relevancia incluso que la propia Constitución, porque tenía un carácter obligatorio y, sobre todo, debido a que era expresión de la voluntad del pueblo o de la nación; de allí que surjan conceptos básicos vigentes hasta ahora como los de «imperio de la ley» o «principio de legalidad».

Será la Constitución en el escenario norteamericano en el que se la conciba más bien como una norma jurídica y adquiriera, por esa condición, la fuerza obligatoria que ahora se le reconoce, al entenderla como la norma jurídica fundamental y suprema del ordenamiento. Lejos de una consideración descriptiva, el carácter normativo de la Constitución queda establecido en la decisión de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de Norte América, bajo la presidencia del juez John Marshall, cuando en 1803 resolvió el caso *Marbury versus Madison* y fijó como precedente la figura del control difuso, por la cual se determinó la regla en virtud de la cual una ley del Congreso que sea contraria a la Constitución Federal resultará inaplicable.

El carácter normativo de la Constitución no desconoce la dimensión política de su contenido valorativo o axiológico. El concepto contemporáneo de Constitución permite entenderla en sus variadas dimensiones, donde lo jurídico y lo político tienen, en el mejor sentido, inevitables puntos de encuentro.

Incorporada esta construcción teórica sobre los nuevos alcances de la Constitución en Europa, se dirá ahora más bien, como anota García de Enterría,

la Constitución configura y ordena los poderes del Estado por ella contruidos. Establece los límites del ejercicio del poder y el ámbito de libertades y derechos fundamentales; así como los objetivos positivos y las prestaciones que el poder debe cumplir en beneficio de la comunidad. En todo ello, la Constitución se presenta como un sistema preceptivo que emana del pueblo como titular de la soberanía, en su función constituyente, preceptos dirigidos tanto a los diversos órganos del poder por la propia Constitución establecidos, como a los ciudadanos (2001, p. 49).

Visto todo ello, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 cobra especial actualidad cuando en el penúltimo de sus artículos señala con claridad que no puede haber «Constitución» sin derechos fundamentales garantizados y separación de poderes claramente dispuesta. Y, en esa orientación, las desconexiones entre Constitución y realidad o poder político —que acusaban bien Lassale o Kelsen— no deberían encontrar más sentido.

II. APROXIMACIONES HISTÓRICO-CONCEPTUALES A LOS DERECHOS HUMANOS

Para Solís García, los Decretos de la Curia de León (1188), también conocidos como el Fuero de León, son un documento hispano antecedente de los derechos humanos. Estas disposiciones generales fueron otorgadas por Alfonso IX de León, al inicio de su reinado (1188-1230), para el clero, la nobleza y los representantes de los habitantes de la ciudad. Aquí se encuentran una serie de compromisos adquiridos por el rey para el respeto de la vida, la libertad, la propiedad y bienes en general (Solís García, 2010, p. 84).

Para Díaz Revorio (2004, pp. 53-54), además de ser el primer cuerpo normativo en el que se limita el poder real, la Carta Magna impuesta al rey Juan I de Inglaterra —conocido como Juan sin Tierra o Juan Espada Blanca—, en el campo de Runnymede el 15 de junio de 1215, constituye asimismo un antecedente remoto de las declaraciones de derechos que se darán posteriormente, aun cuando más vinculadas a los privilegios de la Iglesia y la nobleza, y con una atención especial a prácticas de tutela procesal (Fioravanti, 2022, p. 16).

Como anota el padre Klaiber, «Bajo presión de los barones, resentidos por sus medios arbitrarios, Juan firmó lo que vendría a ser uno de los documentos más trascendentales de la historia inglesa. Por primera vez, un soberano reconoció formalmente ciertos derechos que se encontraban por encima de él mismo» (2006, p. 13).

Ambos documentos son antecedentes remotos de los derechos humanos, puesto que no son propiamente derechos reconocidos universalmente, sino privilegios otorgados a determinados grupos. La propia evolución de los derechos hará que estos privilegios exclusivos y excluyentes puedan democratizarse y comprender a todas las personas en general. En ese

sentido, encontramos posteriormente los antecedentes ingleses de la Petición de Derechos de 1628, la Ley de Habeas Corpus de 1679 y la *Bill of Rights* de 1689. En el escenario de las declaraciones norteamericanas, apreciamos la Constitución de Virginia de 1776, la Declaración de Independencia de las Colonias Americanas de 1776, las diez Primeras Enmiendas de 1791 a la Constitución Federal de los Estados Unidos de América de 1787. Y en el caso francés, la ya referida Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Varios años después, y tras los terribles sucesos de la Segunda Guerra Mundial, que significaron no solo campos de exterminio nazi al pueblo judío y a otras minorías, sino también el lanzamiento de bombas nucleares sobre población civil japonesa, los derechos humanos pasan de un reconocimiento básicamente nacional, según las cartas constitucionales de cada país, a una exigencia supranacional mediante la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, cuyo artículo 1 prescribe que «*Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros*». En tanto que seres humanos, tenemos el deber de comportarnos fraternalmente los unos con los otros.

En sintonía con el carácter expansivo de los derechos humanos, no se puede dejar de citar al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998, que constituye también expresión del permanente dinamismo de estos derechos.

Los derechos, de acuerdo con la teoría clásica, son facultades de hacer o no hacer, reconocidas o establecidas por el ordenamiento jurídico a todas las personas, salvo las limitaciones que razonablemente puedan fijarse por la naturaleza de las cosas y en razón de la diferencia de las personas (como anota la Constitución Política del Perú en su artículo 103).

Para el caso de los derechos más importantes, aquellos que suelen denominarse «fundamentales», «constitucionales» o «humanos», estas potestades de hacer o no hacer se encuentran previstas en la Constitución y son, a su vez, expresión de un conjunto de valores en un momento histórico determinado. De acuerdo con diferentes posturas en la doctrina, pueden establecerse diferencias entre estos términos o ser tomados —como aquí para efectos de este texto— como equivalentes.

Para Giorgio Pino, en una definición que denomina mínima y formal, los derechos fundamentales son los derechos subjetivos atribuidos, reconocidos, instituidos y/o garantizados por normas fundamentales, esto es, por aquellas a las que se les reconoce, en la cultura jurídica de referencia, carácter fundamental (2014, p. 31).

Por su parte, para Fabián Salvio, la definición de los derechos humanos parte de la esfera internacional como su origen o fuente, que reconociendo una titularidad a todas las personas, con carácter inherente y universal, interdependiente e indivisible, establece también la subjetividad pasiva radicada en el Estado como la entidad obligada a dar cumplimiento a estos derechos a través de los órganos establecidos para ese efecto, en el plano doméstico, sin desconocer que los derechos humanos tienen también una fuerte y potente ideología política, así como representan el programa político por excelencia a llevarse a cabo por un Estado que pretenda llamarse democrático (2020, pp. 117-119).

Los derechos fundamentales, constitucionales o humanos suponen universalidad, en el sentido de que pueden ser invocados por cualquier persona, independientemente de su adscripción cultural. Si bien son una construcción occidental, y sin desconocer la multiculturalidad, que muchas veces puede ser radicalmente distinta, la característica de universalidad juega más bien como un elemento promotor o sugerente, de persuasión frente a otra cultura que tiene un tratamiento bastante más desventajoso respecto de determinadas condiciones en las que se encuentran las personas.

A la universalidad se pueden reconocer otras características también conocidas como la progresividad, la fuerza expansiva y la irreversibilidad. Los derechos fundamentales no aparecieron todos y cada uno en un solo momento histórico, sino que son expresión de las exigencias básicas en un determinado momento. De allí que inclusive se refiere generaciones de aparición de derechos: civiles y políticos; sociales, económicos y culturales; de medio ambiente, tolerancia y minorías, entre otros (Sarlet, 2019, p. 59 y ss.).

Pero, además, los derechos humanos tienen fuerza expansiva, lo que implica que su contenido va ampliándose y cobrando mayores alcances, como ocurre, por citar un caso, con el derecho a un debido proceso, que de un escenario judicial abarcó también los procedimientos administrativos, luego aquellos entre particulares e inclusive los parlamentarios. Y, por último, la característica de la no regresividad, por la cual los contenidos del derecho fundamental ya ganados no pueden desconocerse o reducirse. A este respecto recordemos, por ejemplo, el artículo 32, último párrafo, de la Constitución de 1993, que prescribe que no pueden someterse a referendo la supresión o disminución de los derechos fundamentales.

III. LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DEL PERÚ

Como anota Marco Antonio Jamanca

Proclamada formalmente en 1821, la emancipación no representó una ruptura definitiva con el régimen anterior. Se emancipó al Estado, pero no a la nación. Subsistió, por muchos años más, el mismo sistema de justicia; la pesada carga del tributo siguió recayendo en la misma clase social de antaño; se mantuvieron los privilegios sociales; y las costumbres venales continuaron, acechando los caudillismos de corte militar y civil (2024, pp. 12-13).

Para este autor, si bien es cierto que la Constitución de 1823 representa nuestro punto de partida como república,

su promulgación no significó la formación de un constitucionalismo propio nacional, dado que dicha carta fue un trasunto de la Constitución gaditana o, si se quiere, tuvo una marcada influencia de ésta. Es más, a los tres años de su promulgación, sería sustituida por la Constitución de 1826, fundamento del proyecto autoritario vitalicio de Bolívar, plan que se derrumbaría casi al nacer por el naciente sentimiento patrio de la clase política peruana. Y es precisamente a partir de ese momento, entre el 26 de enero de 1827 y el 18 de marzo de 1828, que logrará gestarse un constitucionalismo verdaderamente nacional (Jamanca Vega, 2024, p. 13).

Sin desconocer ese contexto, se presentará a continuación cómo las once constituciones de la República del Perú, anteriores a la actualmente vigente, han ido reconociendo y regulando los derechos fundamentales.

El artículo 11 de la Constitución de 1823, la primera de la república, estipuló que «Nadie nace esclavo en el Perú» y que quedaba abolido el «comercio de negros». Si bien es compatible con la evolución de los derechos humanos la declaración de que nadie nace esclavo en el Perú, nuestra primera Carta permitió la esclavitud de aquella población afrodescendiente que había nacido antes de la proclamación de la Independencia.

Aunque la Carta de 1823 señaló, en su artículo 23, que «Todos los ciudadanos son iguales ante la ley, ya premie, ya castigue (...)», es importante recordar que se necesitarán más de cien años para que la Ley N.º 12391 modifique el artículo 84 de la Constitución de 1933 y señale que también son ciudadanas las mujeres mayores de edad, lo que permitió que ellas pudieran ejercer sus derechos políticos y de ciudadanía recién a partir de 1955.

La Carta de 1823 abolió también los empleos y privilegios hereditarios, de modo que fue un aspecto importante en términos de igualdad. Vinculado con el derecho a la educación, el artículo

181 señalaba que «La instrucción es una necesidad común, y la República la debe igualmente a todos sus individuos».

Finalmente, el último capítulo de la primera Constitución establecía lo que se denominaba «Garantías constitucionales»: un conjunto de nueve derechos declarados como inviolables: libertad civil, seguridad personal y del domicilio, propiedad, secreto de las cartas, derecho de petición, buena reputación; libertad de imprenta, libertad de agricultura y comercio, igualdad ante la ley.

La Constitución de 1826, conocida como Vitalicia o de Bolívar, mantuvo también en el último de sus títulos las garantías, como se denominaban antiguamente a los derechos. Además de los ya referidos en la Carta anterior, esta Constitución establecía también los derechos de permanecer o salir del territorio de la República, el de inviolabilidad domiciliaria y de equidad contributiva.

La Constitución de 1828, denominada por Manuel Vicente Villarán como la «madre de todas las Constituciones» (puesto que lo diseñado por ella ha sido seguido por las constituciones posteriores), regulaba en el penúltimo de sus títulos, denominado «Disposiciones generales», un listado de derechos. Además de los ya mencionados en sus predecesoras, dicha Carta puntualizaba, por ejemplo, el derecho de que ningún peruano está obligado a hacer lo que la ley no manda, o impedido de hacer lo que ella no prohíbe (artículo 150); el libre acceso a los empleos públicos (artículo 158); y el que «las cárceles deben ser lugares de seguridad y no de castigo, por lo que toda severidad inútil a la custodia de los presos es prohibida» (artículo 163).

El Título IX de la Constitución de 1834 se denominaba «Garantías Constitucionales» y contenía una relación de derechos básicamente civiles, como los que se han mencionado en los párrafos anteriores. Entre los derechos que se incorporan, se puede mencionar que el artículo 149 prescribía que ningún peruano puede ser expatriado sin previa condena judicial; el artículo 150 señalaba que ninguno puede ser condenado si no es juzgado legalmente. Es importante también el artículo 151, que prescribía que nadie podía ser arrestado ni preso sin mandamiento por escrito del juez competente.

La Constitución de 1839 contemplaba un título con el nombre de «Garantías individuales», con los mismos derechos ya previstos por sus antecesores. Por su parte, la Carta de 1856 mantuvo el rótulo de «Garantías individuales», pero ahora cambiaron de ubicación y, de estar consignadas hacia el final de los documentos, pasa a los primeros puestos, formato que se mantendrá en las siguientes cartas, en las cuales es la parte dogmática de la Constitución la que aparece primero que la parte orgánica.

La Constitución de 1856 resulta importante porque significó la abolición de la esclavitud. El artículo 17 señalaba que «Nadie es esclavo en la República». De esta manera, todos aquellos peruanos que se encontraban en esta situación, porque habían nacido antes de la Independencia del Perú y que se mantenían en una situación de esclavitud, lograban su libertad.

De la misma manera, el artículo 16 de la Carta de 1856 señalaba que la vida humana es inviolable y que, en consecuencia, no había pena de muerte. El artículo 28 contemplaba el derecho de asociación pacífica. Los demás derechos listados corresponden a las cartas anteriores.

La Constitución de 1860 enfatizaba, respecto de la abolición de la esclavitud, lo siguiente en su artículo 17: «No hay ni puede haber esclavos en la República». Por su parte, la breve Constitución de 1867 contemplaba en su Título IV, bajo el mismo nombre de «Garantías individuales», los derechos ya listados las anteriores.

Igual título de «Garantías individuales» se mantiene en el Título III de la Constitución de 1920. Asimismo, el artículo 22 de esta Constitución enfatizaba que «No hay ni puede haber esclavos

en la República. Nadie podrá ser obligado a prestar trabajo personal sin su libre consentimiento y sin la debida retribución (...)».

Además de los derechos ya previstos en las cartas precedentes, la Constitución de 1920 establecía, en su artículo 23, que nadie podría ser perseguido por razón de sus ideas ni de sus creencias. Este aspecto es importante porque todas las constituciones anteriores, incluida la de 1920, establecían la oficialidad de la religión católica y la ilegalidad de cualquier otra práctica confesional distinta.

El artículo 24 regulaba las restricciones de la libertad personal de manera similar a como existe en la actualidad. El artículo 25 precisa que no hay prisión por deudas; mientras que el artículo 26 señala que no tendrán valor legal las declaraciones arrancadas por la violencia. El artículo 33 contempla el derecho a la reunión pacífica.

Además de «Garantías individuales», la Carta de 1920 adiciona, como Título IV, las «Garantías sociales». Dentro de ellas se destaca la libertad de asociación y de contratación (artículo 37), el derecho de propiedad y las formas de su restricción, la libertad de trabajo, la prohibición de monopolios, la determinación de interés máximo para préstamos de dinero, la enseñanza primaria obligatoria, el derecho a la salud y el derecho a la seguridad social. Es interesante destacar que los derechos sociales aparecen por primera vez en nuestro modelo constitucional con la Carta de 1920.

La Constitución de 1933 contuvo básicamente los mismos derechos y libertades ya previstas por las constituciones anteriores. Sin embargo, es la primera de las constituciones peruanas que señala que, si bien el Estado protege a la religión católica, las demás religiones gozan de libertad para el ejercicio de sus respectivos cultos (artículo 232); asimismo, preceptúa que las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica se regirán por concordatos (artículo 234).

Finalmente, la Constitución de 1979 previó una disposición de derechos civiles bastante similar a la Constitución actual. El artículo 2 destaca porque es bastante extenso y contiene la relación de los principales derechos civiles, que también estarán contemplados en la posterior Carta de 1993. Como sabemos, la Carta de 1979 tenía una preponderancia más bien social, por lo que el avance de los derechos vinculados con la seguridad social, la salud, la educación y el trabajo, a diferencia de la Carta actual, tienen un desarrollo mucho más extenso.

IV. CONCLUSIONES

En este pequeño trabajo se ha buscado dar cuenta de la evolución de tres figuras muy importantes: la Constitución, los derechos humanos y el constitucionalismo peruano.

En primer lugar, hemos podido apreciar cómo la caracterización de la Constitución como una norma meramente declarativa ha dado paso, con el tiempo y la labor de los jueces norteamericanos, a entenderla en su verdadera dimensión de norma jurídico-política, fundamental y suprema del Estado. Una Constitución que pasa de ser entendida solamente en un aspecto formal a la necesidad de que, efectivamente, se aplique en la realidad.

En segundo término, hemos visto también cómo los remotos y excluyentes privilegios concedidos por el rey a determinadas clases dieron, paulatinamente, pase a derechos universalmente reconocidos a todas las personas sin distinción alguna, gracias al convencimiento del propio pueblo de sus derechos.

Finalmente, en tercer lugar, observamos el progresivo reconocimiento de derechos fundamentales conforme van sucediéndose las distintas cartas constitucionales que ha tenido el Perú. En perspectiva histórica, se puede apreciar cómo las situaciones de desconocimiento de derechos (esclavitud, confesión religiosa oficial, ciudadanía y voto solo a los varones) fueron paulatinamente

dejadas de lado y que, por el contrario, conforme la sucesión de los textos constitucionales se reconocieron nuevos derechos y/o nuevos alcances de protección para los que ya estaban consignados.

V. BIBLIOGRAFÍA

DÍAZ REVORIO, F. J.

2004 *Textos constitucionales históricos. El constitucionalismo europeo y americano en sus documentos*. Lima: Palestra Editores.

FIORAVANTI, M.

2011 *Constitución. De la antigüedad a nuestros días* (M. Martínez Neira, Trad.). Madrid: Trotta.

2022 *Constitucionalismo. La historia, las teorías y los textos* (C. E. Moreno More, Trad.). Puno: Zela.

Fix-ZAMUDIO, H., & Valencia Carmona, S.

2005 *Derecho constitucional mexicano y comparado* (4.a ed.).

GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, E.

2001 *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas.

JAMANCA VEGA, M. A.

2024 *Los orígenes del régimen constitucional peruano. La Constitución de 1823 como fórmula de transición político-constitucional*. Lima: Palestra Editores.

KLAIBER, J.

2006 «Derechos humanos: Una visión histórica». En E. Salmón Gárate (Ed.), *Miradas que construyen. Perspectivas multidisciplinares sobre los derechos humanos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

PINO, G.

2014 *Derechos e interpretación. El razonamiento jurídico en el Estado constitucional* (H. Sánchez Pulido, P. Caballero Elbersci, A. Morales Velásquez, F. Orlando, & D. Dei Vecchi, Trads.; 3.a ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

SALVIOLI, F.

2020 *Introducción a los derechos humanos*. Concepto, fundamentos, características, obligaciones del Estado y criterios de interpretación jurídica. Tirant lo Blanch.

SARLET, I. W.

2019 *La eficacia de los derechos fundamentales. Una teoría general desde la perspectiva constitucional* (A. Zela & N. Mancilla, Trads.). Lima: Palestra Editores.

SOLÍS GARCÍA, B.

2010 *Evolución de los derechos humanos*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.



Juan Manuel Villalobos Campana¹

EL SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL PERUANO

SUMARIO

I. Introducción.- II. El Sistema de Justicia Electoral peruano.- 2.1. Órgano electoral a cargo de administrar justicia electoral.- 2.2. Conformación del Jurado Nacional de Elecciones - JNE.- 2.3. Jurados Electorales Especiales - JEE.- 2.4. Funciones jurisdiccionales.- 2.5. Procedimientos de administración de justicia electoral.- 2.6. El Amparo electoral.- III. Conclusiones.- IV. Bibliografía.

Palabras clave: Justicia electoral, Jurado Nacional de Elecciones, Jurados Electorales Especiales, Contencioso electoral, Amparo Electoral.

I. INTRODUCCIÓN

Desde 1931, en que se crea el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el Perú formó parte del grupo de países que optaron por un modelo de administración electoral a cargo de un solo organismo electoral, de carácter autónomo, encargado de la organización de los procesos electorales y de administrar justicia electoral en última y definitiva instancia.

A partir de 1993, cuando se promulgó una nueva Constitución Política, que lleva vigente treinta años, el país adopta un nuevo modelo de administración electoral, en el que las funciones administrativas o de organización de los procesos electorales están a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE; el registro electoral y la elaboración del padrón o censo electoral se encuentra a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC; y la administración de justicia electoral y fiscalización de los procesos electorales está bajo la responsabilidad del Jurado Nacional de Elecciones – JNE.

De acuerdo con el artículo 177 de la Constitución Política, los tres organismos electorales conforman el «sistema electoral» (término mal utilizado, que corresponde a la fórmula electoral de conversión de escaños²), los que «actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones».

El artículo 176 de la Carta Política señala que «El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que

1. Abogado, doctorando en derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Derecho Electoral por la Universidad Castilla-La Mancha y máster en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España y la UIMP. Tuvo a su cargo la Secretaría Técnica del Proyecto «Voto Informado», y también formó parte del equipo del proyecto INFOGOB del Jurado Nacional de Elecciones. Se ha desempeñado como asesor legal de la Jefatura Nacional de la ONPE. Ha sido secretario general del Concejo de la Municipalidad Metropolitana de Lima (2015-2018). Actualmente es director ejecutivo del Instituto Peruano de Derecho Electoral, Democracia y Gestión Pública (IPDE). Miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución del Congreso de la República del Perú. Coautor de: «Manual para Candidatos», editado para cada proceso electoral.

2. SARTORI, Giovanni (2020). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, pág. 31.

los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa».

II. EL SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL PERUANO

De acuerdo con Orozco³, el sistema de justicia electoral viene a ser:

... el conjunto de medios y mecanismos establecidos en un determinado país (algunas veces en cierta comunidad local o incluso, en un contexto regional o internacional) para garantizar que todos los actos, procedimientos y resoluciones electorales cumplan con lo previsto en el orden jurídico, así como proteger o restaurar el disfrute de los derechos electorales. Un SJE es el instrumento clave del Estado de derecho y la garantía final del cumplimiento del principio democrático de celebración de elecciones libres, justas y auténticas.

2.1. ÓRGANO ELECTORAL A CARGO DE ADMINISTRAR JUSTICIA ELECTORAL

El numeral 4 del artículo 178 constitucional asigna la competencia de administrar justicia electoral al JNE.

Por su parte, el artículo 181 señala que:

El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve con arreglo a ley y a los principios generales de derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno.

Como se puede apreciar, la Constitución peruana contempla una justicia electoral especializada e independiente, a cargo de un órgano ajeno al poder judicial, cuyas resoluciones no son revisables (sobre este último punto ahondaremos en otro acápite, pues hay todo un debate sobre si el Tribunal Constitucional puede ejercer el control de constitucionalidad sobre la justicia electoral).

2.2. CONFORMACIÓN DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

La máxima autoridad de esta institución es un Pleno compuesto de cinco miembros, designados por diversos sectores; entre los que no participan ni el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo, lo cual le otorga una independencia del poder político.

Su conformación, según lo dispuesto por el artículo 179 de la Constitución, es la siguiente:

- 1) Uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido. El representante de la Corte Suprema preside el Jurado Nacional de Elecciones.
- 2) Uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los fiscales supremos jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido.
- 3) Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros.
- 4) Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos.
- 5) Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos.

Son elegidos por un periodo de cuatro años, renovable por otro igual.

3. OROZCO-HENRÍQUEZ, Jesús (2013). *Justicia Electoral: El Manual de IDEA Internacional*. México: IDEA, págs. 9-10.

El mecanismo de conformación del JNE difiere del que se aplica en varios países de Latinoamérica⁴ e incluso España, en los que los partidos políticos representados en el Parlamento intervienen en la designación de los integrantes de los organismos electorales.

Sobre la especialidad, vemos que no se exige a los miembros del JNE contar con formación o experiencia previa en materia electoral, lo cual es una de sus principales deficiencias, pues el presidente de la institución puede ser un juez supremo con especialidad en derecho civil o laboral, dependiendo de la sala de la Corte Suprema de la que provenga. Lo mismo sucede con el representante del Ministerio Público y con los que han sido decanos de las facultades de derecho en universidades públicas y privadas, que por lo general cuentan con especialidades en derecho ajenas al derecho electoral, tal como sucede, por ejemplo, con los magistrados del Tribunal Supremo y los vocales catedráticos de Derecho o de Ciencias Políticas o Sociología en la Junta Electoral Central de España.

En el caso del representante del Ilustre Colegio de Abogados de Lima, tampoco se elige a un especialista en materia electoral, de manera que cualquier abogado que cumpla los requisitos mínimos exigidos puede presentarse a la elección y ser elegido miembro del JNE con la mayoría de los votos de los agremiados.

2.3. JURADOS ELECTORALES ESPECIALES – JEE

Los JEE son órganos electorales de carácter temporal que se conforman para cada proceso electoral, dentro de los treinta días de efectuada la convocatoria a elecciones, según lo establece el artículo 31 de Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones – LOJNE, que tienen entre sus funciones la de administrar justicia electoral en primera instancia, dentro de sus respectivas circunscripciones administrativas.

De acuerdo con el artículo 33 de la LOJNE, los JEE se integran de la siguiente manera:

- 1). Un juez superior titular en ejercicio de la corte superior bajo cuya circunscripción se encuentra la sede del jurado electoral especial, quien lo preside.
- 2). Un miembro designado por el Ministerio Público, elegido entre sus fiscales superiores en actividad y jubilados.
- 3). Un miembro titular designado por el Jurado Nacional de Elecciones mediante sorteo en acto público de una lista de veinticinco ciudadanos que residan en la sede del jurado electoral especial y que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Esta conformación tiene el mismo problema que la del JNE respecto a la falta de formación y experiencia previa en materia electoral de quienes integran los JEE.

2.4. FUNCIONES JURISDICCIONALES

El artículo 5 de la LOJNE le asigna al JNE una serie de funciones; por lo que, a continuación, listaremos las de carácter jurisdiccional en materia electoral:

- Administrar justicia, en instancia final, en materia electoral;
- Resolver en instancia última y definitiva, sobre la inscripción de las organizaciones políticas y la de sus candidatos en los procesos electorales;
- Proclamar a los candidatos u opciones elegidos en los respectivos procesos electorales, del referéndum u otras consultas populares;

4. VALDÉS, Leonardo y FABIÁN, José (2019). «Los órganos encargados de la administración electoral», en Dieter NOHLE, Leonardo VALDÉS y Daniel ZOVATO (Comps.), *Derecho Electoral Latinoamericano. Un enfoque comparativo*. México: FCE, UNAM, IJ, INE, IDEA Internacional, págs. 414-443.

- Declarar la nulidad de un proceso electoral, de referéndum u otras consultas populares, en los casos señalados en el artículo 184 de la Constitución Política del Perú y las leyes;
- Resolver, en última instancia, las reclamaciones que se presente sobre la constitución y el funcionamiento de los Jurados Electorales Especiales;
- Resolver las apelaciones, revisiones y quejas que se interpongan contra las resoluciones de los Jurados Electorales Especiales;
- Resolver, en última instancia, las tachas formuladas contra la inscripción de candidatos u opciones;
- Declarar la vacancia de los cargos y proclamar a los candidatos que por ley deben asumirlos.

2.5. PROCEDIMIENTOS DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA ELECTORAL

Las competencias del JNE sobre administración de justicia electoral que se han enunciado supra se materializan en procedimientos de administración de justicia o contenciosos electorales, donde los JEE sustancian el procedimiento y resuelven en primera instancia, mientras que el JNE interviene en segunda y definitiva instancia, resolviendo los recursos de apelación que se interponen, como detallaremos a continuación:

a) Inscripción de organizaciones políticas

La inscripción de las organizaciones políticas, de acuerdo con la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, está a cargo del Registro de Organizaciones Políticas – ROP, que depende del JNE.

En el procedimiento de inscripción, las resoluciones del ROP, como las tachas contra la inscripción o la denegatoria de la inscripción, pueden ser apeladas ante el Pleno del JNE, que resuelve en segunda y definitiva instancia.

b) Inscripción de candidatos

La inscripción de candidatos a cargos de elección popular se realiza ante los JEE. Las candidaturas se presentan en fórmulas (presidencia de la República o gobernadores regionales) o en listas (Congreso de la República, Parlamento Andino, consejos regionales y consejos municipales) y son calificadas por los JEE, los que verifican que se cumplan los requisitos de postulación establecidos, en cuyo efecto emiten la resolución de admisión o improcedencia; en este último caso, el personero del partido puede interponer recurso de apelación para que el JNE resuelva en última instancia.

c) Proclamación de candidatos electos

Los partidos políticos, a través de sus personeros legales, pueden impugnar las actas de proclamación, pedidos que son resueltos en primera instancia por el JEE competente y, en apelación, por el JNE. El acta solo puede ser impugnada por cuestiones numéricas.

d) Nulidad de las elecciones

La Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, contempla dos tipos de nulidad: nulidad parcial y nulidad total.

La Nulidad parcial se regula en su artículo 363, el cual señala que los JEE pueden declararla en los siguientes casos:

- a) Cuando la Mesa de Sufragio se haya instalado en lugar distinto del señalado o en condiciones diferentes de las establecidas por esta Ley, o después de las doce (12.00) horas...

- b) Cuando haya mediado fraude, cohecho, soborno, o violencia...
- c) Cuando los miembros de la Mesa de Sufragio hayan ejercido violencia o intimidación sobre los electores, y;
- d) Cuando se compruebe que la Mesa de Sufragio admitió votos de ciudadanos que no figuraban en la lista de la Mesa o rechazó votos de ciudadanos que figuraban en ella en número suficiente para hacer variar el resultado de la elección.

La resolución de un JEE por la cual declara la nulidad parcial de una elección puede ser apelada ante el JNE, que resuelve en segunda y definitiva instancia.

La Nulidad total se regula en el artículo 365, en el que se señala que el JNE declara la nulidad total de las elecciones en los siguientes casos:

1. Cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superan los dos tercios del número de votos válidos;
 2. Si se anulan los procesos electorales de una o más circunscripciones que en conjunto representen el tercio de la votación nacional válida.
- Para garantizar la doble instancia, el JNE, mediante reglamento, establece que un JEE será competente para declarar la nulidad total de la elección en primera instancia.

e) Tachas contra listas o candidatos

En el procedimiento de inscripción de candidatos, una vez que el JEE publica la resolución de admisión de candidaturas, se abre un periodo de tachas, en el que cualquier ciudadano puede interponerla contra una lista o candidato, cuestionando y adjuntado la prueba de que no cumplen con uno o más requisitos exigidos para postular. Se corre traslado de este pedido al personero legal del partido cuya lista o candidato ha sido tachado, para que formule su descargo; luego, el JEE emite la resolución correspondiente, que puede ser apelada para que sea resuelta en segunda y definitiva instancia por el JNE. Si la tacha es fundada, la lista o el candidato, según sea el caso, queda excluido y no puede participar de la elección⁵.

f) VACANCIA DE AUTORIDADES REGIONALES Y MUNICIPALES

Esta vacancia se refiere a los cargos representativos en el ámbito subnacional, gobernadores, vicegobernadores, consejeros regionales, alcaldes y regidores municipales, quienes pueden ser vacados en primera instancia por el consejo regional o concejo municipal, según corresponda, y la apelación es resuelta por el JNE, en segunda y definitiva instancia. Las causales de vacancia están establecidas en el artículo 30 de la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y en el artículo 22 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respectivamente.

2.6. AMPARO ELECTORAL

La Constitución Política del Perú no faculta al Tribunal Constitucional – TC a ejercer el control de constitucionalidad de las resoluciones del JNE; es más, el artículo 181 constitucional señala que las resoluciones del órgano de justicia electoral son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno.

Sin embargo, el TC, en el fundamento cuatro de la STC 2366-2003-AA/TCSTC, emitida el seis de abril de dos mil cuatro, estableció el siguiente criterio;

5. Instituto Peruano de Derecho Electoral, Democracia y Gestión Pública – Konrad Adenauer Stiftung (2020). *Manual para Candidatos: Elecciones Generales 2021*, Lima, Perú, págs. 122-127.

En efecto, aun cuando de los artículos 142° y 181° de la Norma Fundamental, se desprende que en materia electoral no cabe revisión judicial de las resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones, y que tal organismo representa la última instancia en tal asunto, dicho criterio sólo puede considerarse como válido en tanto y en cuanto se trate de funciones ejercidas en forma debida o, lo que es lo mismo, compatibles con el cuadro de valores materiales reconocido por la misma Constitución. Como es evidente, si la función electoral se ejerce de una forma que resulte intolerable para la vigencia de los derechos fundamentales o quebrante los principios esenciales que informan el ordenamiento constitucional, no sólo resulta legítimo sino plenamente necesario el control constitucional, especialmente cuando éste resulta viable en mecanismos como el amparo.

Entonces, es a partir de dicha sentencia del TC que las resoluciones del JNE pueden ser revisadas por la justicia constitucional, lo que trajo como consecuencia que se introduzca en el artículo 8 de la derogada Ley N.° 28237, Código Procesal Constitucional, la facultad del TC de revisarlas vía amparo.

Empero, a diferencia de España, que cuenta con un amparo electoral⁶ según los artículos 49 y 114 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, el cual se sustancia en vía sumaria y de manera célere, en el Perú la legislación no contempla un procedimiento especial y célere para que el TC revise las resoluciones del JNE; por lo que se debe seguir el procedimiento del amparo ordinario, que se inicia en un juzgado constitucional de primera instancia, luego sube en apelación a una sala superior de lo constitucional de la Corte Superior de Justicia que corresponda y, después de ello, recién puede llegar el caso al TC vía recurso de agravio constitucional. El tiempo que demora en resolverse el amparo supera en exceso el cronograma electoral, cuando la afectación al derecho a la participación política ya resulta irreparable⁷.

III. CONCLUSIONES

- El sistema de justicia electoral en el Perú está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones, el cual resuelve en última y definitiva instancia, y por órganos temporales que resuelven en primera instancia, denominados Jurados Electorales Especiales.
- La conformación del Jurado Nacional de Elecciones, en la que intervienen diversos sectores, difiere del mecanismo de varios países latinoamericanos y España, donde la designación está a cargo del gobierno o el parlamento.
- La Constitución Política del Perú establece que, en materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, las resoluciones del JNE son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno. Sin embargo, el TC ha establecido que, si la función electoral se ejerce en forma contraria al ordenamiento constitucional, no sólo resulta legítimo sino plenamente necesario el control constitucional.
- La decisión del TC, de ejercer control constitucional de las resoluciones del JNE, no se ha materializado en un recurso de amparo electoral expeditivo, como el que se cuenta en España, que permita resolver la controversia antes que se convierta en irreparable.

6. Sobre el amparo electoral en España se puede consultar en: FERRER MAC GREGOR, Eduardo y HERRERA GARCÍA, Alonso (2011). *El amparo electoral en México y España: una perspectiva comparada*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

7. Sobre el amparo electoral en el Perú se puede consultar en: ROEL ALVA, Luis (2017): «Propuesta de reforma del amparo electoral: una propuesta de amparo directo ante el Tribunal Constitucional en un contexto electoral que lo exige», en CARPIO MARCOS, E. y SÁENZ DÁVALOS, L. (coord.), *El amparo en la actualidad. Posibilidades y límites*. Lima: Tribunal Constitucional - Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional y Colegio de Abogados de Lima, págs. 581-629.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- FERRER MAC GREGOR, Eduardo y HERRERA GARCÍA, Alonso
2011 *El amparo electoral en México y España: una perspectiva comparada*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- INSTITUTO PERUANO DE DERECHO ELECTORAL, DEMOCRACIA Y GESTIÓN PÚBLICA – KONRAD ADENAUER STIFTUNG
2020 *Manual para Candidatos: Elecciones Generales 2021*, Perú.
- OROZCO-HENRÍQUEZ, Jesús
2013 *Justicia Electoral: El Manual de IDEA Internacional*. Ciudad de México: IDEA.
- ROEL ALVA, Luis
2017 «Propuesta de reforma del amparo electoral: una propuesta de amparo directo ante el Tribunal Constitucional en un contexto electoral que lo exige», en Carpio Marcos, E. y Sáenz Dávalos, L (coord.), *El amparo en la actualidad. Posibilidades y límites*. Lima: Tribunal Constitucional - Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional y Colegio de Abogados de Lima.
- SARTORI, Giovanni
2020 *Ingeniería Constitucional Comparada*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- VALDÉS, Leonardo y FABIÁN, José
2019 «Los órganos encargados de la administración electoral», en Nohlen, D., Valdés, L. y Zovato, D. (Comps.), *Derecho Electoral Latinoamericano*. Un enfoque comparativo. México: FCE, UNAM, IIJ, INE, IDEA Internacional.



Antonio Sánchez Sierra¹

UNA REFLEXIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS QUE RIGEN EN MÉXICO, INCIDIENDO EN LOS BENEFICIOS —LIMITADOS O SATISFACTORIOS— DE LA RECAUDACIÓN

SUMARIO

Introducción.- II. Antecedentes históricos de los impuestos en México.- III. Elementos doctrinales de los impuestos en México.- IV. Teorías doctrinales sociológicas aplicadas en las políticas fiscales en México.- V. Interpretación de las normas fiscales bajo el postulado *in dubio pro fisco*.- VI. Conclusiones y recomendaciones.

Palabras clave: Impuestos, tributos, principios, postulados, políticas, normas, lectoral.

Resumen

En los Estados Unidos Mexicanos los impuestos tienen sus postulados doctrinales establecidos en la máxima Norma Fundamental, esto es, en su Constitución Política. Como en otros países, los lineamientos constitucionales integran como una obligación superior el pago de contribuciones a cargo de los contribuyentes para el sostenimiento de las inversiones y gastos públicos que los gobiernos deben realizar como mandamiento esencial en favor de los habitantes de cada Estado. Así, entonces, México incorporó la doctrina española, francesa y de los Estados Unidos de América, tanto a su mandamiento constitucional como a todas las leyes tributarias, donde se describen los elementos esenciales y constitutivos de los impuestos. Sumado a lo anterior, los modelos económicos y las políticas fiscales se integraron en su conjunto a la Hacienda Pública mexicana para dotar al Estado mexicano de facultades, poder público, derechos y potestades para cobrar los impuestos y, por ende, para generar los beneficios en favor de todos los mexicanos, eso al menos en sus aspectos teóricos. No obstante, no todo es lo que parece, pues en la actualidad México en una de las quince mejores economías del mundo, pero de la últimas en recaudación fiscal de los países miembros de la OCDE.

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo parte de los procesos históricos de los impuestos en México. Si bien los elementos doctrinales son esenciales para salvaguardar los derechos de los millones de contribuyentes mexicanos, en el contexto social los impuestos se establecieron simplemente a partir de las necesidades económicas del gobierno de turno en México.

1. Coordinador del Doctorado en Estudios Fiscales de la Universidad de Guadalajara México, Profesor investigador del Sistema Nacional de Investigadores de CONAHCYT México, Abogado y Contador Público, Maestro en Impuestos, Doctor en Ciencias Contables y Auditoría por la Universidad de Barcelona España, Doctor en Ciencias Contables y Financieras por la Universidad de Camagüey Cuba. En el campo profesional está especializado en defensa fiscal y consultoría tributaria.

Es importante abordar el antecedente histórico para que se pueda entender la narrativa jurídica y tributaria y su evolución a través de su historia.

Cada época aporta al lector un parámetro de entendimiento sobre cómo fueron abordados e integrados los principios, a fin de considerar si dichos principios son una garantía jurídica para el contribuyente.

El tema *in dubio pro fisco* se aproxima como un contrapeso a los principios constitucionales donde los juzgadores determinan dónde, cómo, cuándo, por qué y para qué se debe de fallar jurídicamente a favor del Estado o en contra de este.

Por último, se deja a consideración de los lectores las conclusiones y recomendaciones de la parte autoral del artículo.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO

2.1. ÉPOCA COLONIAL

En la época colonial, las primeras disposiciones tributarias aplicables en México surgen entre el año 1530 a 1550 aproximadamente. Originalmente se basaban en el tributo indígena, que consistía en que cada varón originario de las colonias, entre los 18 y 50 años de edad, pagara un tributo por vivir en dicha colonia.

Otro hecho relevante fue la creación, en 1597, de la Contaduría de Tributos y Azogues, la cual administraba una estructura compleja de recaudación que duró más de tres siglos.

Entre el año 1570 y 1700, aproximadamente, se cobraron los siguientes tributos en el territorio azteca:

- Tributo recogido.- Tributo que le correspondía recaudar al jefe de familia a razón de dos pesos plata por cada familiar que trabajara la tierra propia o en haciendas.
- Tributos mineros.- Principal fuente de ingresos, a razón del 10% de la extracción minera, cuyo cobro lo realizaba la Casa de Moneda de la Ciudad de México.
- Monopolio de tabaco.- Este recurso, en opinión de algunos historiadores, proporcionó más del 30% de los ingresos de la Nueva España, debido al alto volumen de exportación del tabaco al viejo mundo y las colonias asiáticas de España, y lo cubría una compañía imperial Española, considerada en su momento la más grande del mundo.

Los gastos que se cubrían, principalmente para la corona española, eran los siguientes: salarios de soldados, oficiales, provisiones, equipo militar, pensiones, mantenimientos del gobierno colonial y expediciones.

La iglesia también contribuía con aportaciones de conventos y monasterios, obispos y consejeros catedráticos, inclusive el Real Fisco de la Inquisición.

De 1700 a 1810, los ingresos de la colonia española en territorio mexicana fueron los siguientes:

- Impuestos a la agricultura
- Impuestos al pulque (bebida tradicional)
- Venta de indulgencias
- Exacción indígena
- Monopolio de tabaco
- Impuestos mercantiles por intercambio y comercio.

Durante este periodo era común los donativos universales que pasaban y se le cobraba a la población en general, lo que llegó a equivaler a una doble tributación en contra de prácticamente toda la población, pues se sumaba al **tributo recogido** anualmente por todos los jefes de familia.

En algunas zonas de la colonia mexicana, los funcionarios de la corona española utilizaban una clasificación de castas y diferencias socio étnicas para cubrir los donativos y cobros de tributos. Así, los oficiales reales se apropiaban de las cajas de comunidades enteras y también cobraban bajo amenazas de castigo a los indios y clases mestizas. De este modo, se tuvo el carácter de cobro coactivo forzoso.

También se obligaba a las altas sociedades y a los mercaderes más acaudalados a los préstamos forzados hacia la corona española por el simple hecho de ser súbditos del reino. Estos préstamos eran otorgados sin réditos o rendimientos financieros a cargo de la hacienda pública, lo que generaba una inconformidad por parte de la población más pudiente.

La gran cantidad de préstamos y donativos que exigió la corona española afectó prácticamente a toda la población de la Nueva España, incluyendo a los mismos militares y la comunidad eclesiástica, convirtiéndose rápidamente en una deuda de grandes dimensiones financieras. En ese marco se creó el Banco de San Carlos, en 1781, que se dedicaba no solo a labores de banca sino también a la emisión de vales reales de deuda pública e instrumentos de crédito, que generaron una fuerte presión financiera para la hacienda pública de las colonias de la Nueva España.

Esto, sin duda, fue un detonante activo y un pretexto perfecto para buscar la separación de las colonias del control virreinal de la Nueva España, la cual sufrió una política hacendaria más coercitiva. Entre 1810 y 1820 se dieron los siguientes cobros:

- Concesiones o monopolios otorgados por la corona
- Licencias
- Derechos
- Ingresos adicionales
- Retención de exportaciones
- Aranceles a la importación
- Impuestos a las ventanas internas
- Alcabalas
- Impuestos al oro y plata
- Bebidas alcohólicas, perlas
- Tinte, sedas, vainillas y artículos comerciales.

Cabe hacer una mención especial de que entre 1780 y 1820 la capital novohispana, hoy Ciudad de México, era la más grande de todas en el continente americano; derivado de esta gran actividad económica y que implicó una gran cantidad de gravámenes, se promovió la profesionalización del cuerpo de funcionarios hacendarios de la corona española.

Al estallar los movimientos de independencia en varias regiones de la colonia que hoy comprende México central, ello ocasiono una profunda crisis fiscal y recaudatoria, debido al aumento de gastos militares, a la dificultad de acceder a préstamos y donativos.

La administración tributaria colonial comenzó a quebrarse gradualmente debido a que los nuevos insurgentes empezaron a controlar y obtener ingresos financieros cada vez más cuantiosos, en detrimento de las arcas coloniales.

2.2. EL INICIO DEL MÉXICO INDEPENDIENTE

El 6 de noviembre de 1813, en el palacio Chilpancingo, se promulgó el Acta de Declaración de Independencia, por el cual formalmente se estableció la separación de la naciente república del Anáhuac (hoy México) del imperio español en los siguientes términos:

ACTA SOLEMNE DE LA DECLARACIÓN DE LA INDEPENDENCIA DE LA AMÉRICA SEPTENTRIONAL

El Congreso de Anáhuac, legítimamente instalado en la Ciudad de Chilpancingo, de la América Septentrional, por las provincias de ella: Declara solemnemente, a presencia del Sr. Dios, árbitro moderador de los imperios y autor de la sociedad que los da y los quita, según los designios inescrutables de su providencia, que por las presentes circunstancias de la Europa ha recobrado el ejercicio de su soberanía, usurpado; que, en tal concepto, **queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español**; que es árbitro para establecer las leyes que le convengan para el mejor arreglo y felicidad interior, para hacer la guerra y paz y establecer alianzas con los monarcas y repúblicas del Antiguo Continente, no menos que para celebrar concordatos con el Sumo Pontífice Romano, para el régimen de la Iglesia Católica, Apostólica Romana, y mandar embajadores y cónsules; que no profesa ni reconoce otra religión más de la católica, ni permitirá ni tolerará el uso público ni secreto de otra alguna; que protegerá con todo su poder y velará sobre la pureza de la fe y de sus dogmas y conservación de los cuerpos regulares; **declara por reo de alta traición a todo el que se oponga directa o indirectamente a su independencia**, ya sea protegiendo a los europeos opresores, de obra, palabra o por escrito, **ya negándose a contribuir con los gastos, subsidios y pensiones para continuar la guerra hasta que su independencia sea reconocida por las naciones extranjeras**; reservándose al Congreso presentar a ellas por medio de una nota ministerial, que circulará por todos los gabinetes, el manifiesto de sus quejas y justicia de esta resolución, reconocida ya por la Europa misma².

Dado en el Palacio Nacional de Chilpancingo, a 6 días del mes de noviembre de 1813 años. Lic. Andrés Quintana, Vicepresidente. Lic. Ignacio Rayón. Lic. José Manuel de Herrera. Lic. Carlos María de Bustamante. Dr. José Sixto Berdusco. José María Liceaga. Lic. Cornelio Ortiz de Zárate, Secretario (los énfasis y las letras negritas son añadidos, no forman parte del texto original).

En este bélico escenario el futuro Estado mexicano necesitaría de los recursos financieros para hacer frente a los cuantiosos gastos de guerra, los motivos anteriores fueron el antecedente histórico donde se integró la primera obligación impositiva en México.

Durante la guerra de independencia, las ideas liberales eran tomadas como ideología por los americanos mexicanos. La Constitución de Cádiz y la Constitución francesa fueron un marco jurídico de referencia para el Congreso de Anáhuac. El Siervo de la Nación, el generalísimo José María Morelos y Pavón, emite el documento *Los Sentimientos de la Nación*, cuyo contenido será tomado en cuenta para la futura Constitución.

El 22 de octubre de 1814³, el naciente Congreso mexicano emitió el Decreto constitucional para la libertad de la *América Mexicana*⁴, sancionado en Apatzingán, los tributos son tomados como

2. Consultado en:

<https://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/263/1/images/Independencia15.pdf>

3. *La Constitución de Apatzingán*. Estudio jurídico histórico, colección TEPJF (unam.mx). Colección TEPJF.

4. Constitución de Apatzingán consultada 28 de agosto de 2024, Cámara de Diputados México https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf

una necesidad indispensable para el sostenimiento de la lucha armada en el siguiente artículo:
Art 36.- Las contribuciones públicas no son extorsiones (sic) de la sociedad, sino donativos de los ciudadanos para seguridad y defensa.

Esta propuesta constitucional visualizó la gran necesidad de los recursos financieros y económicos para lograr la independencia de la nación azteca.

2.3. EL MÉXICO INDEPENDIENTE Y EL PRIMER IMPERIO

Desde su nacimiento, en México los impuestos fueron un cimiento financiero fundamental para la obtención de los recursos económicos para consumir su independencia.

La guerra de independencia duró más de nueve años, para finalmente consolidarse como una nación independiente el 27 de septiembre de 1821.

El primer gobierno de Iturbide conservó la estructura fiscal virreinal, pero tuvo una raquítica recaudación y solo los préstamos y las expropiaciones en los nacientes estados de la Vera Cruz y en la aduana de Acapulco generaban recursos económicos para el naciente nuevo Imperio Mexicano, lo que generó la quiebra y la caída del primer imperio mexicano, que pronto dio paso al modelo norteamericano de una República Federal, la misma que se instaló en 1824.

Este nuevo modelo se aprobó mediante el Acta Constitutiva de la Federación publicada el 31 de enero de 1824. En ella se establecieron las bases para organizar un gobierno republicano federal, y con base en ello se redactó y publicó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en octubre de 1824. Solo una parte de la estructura fiscal se conservó, la nueva constitución facultó a los diputados a legislar en materia de contribuciones e impuestos:

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SECCIÓN VI DE LA FORMACIÓN DE LAS LEYES

Artículo 51.- La formación de las leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, a excepción de las que versaren sobre **contribuciones o impuestos**, las cuales no pueden tener su origen sino en la cámara de diputados (los énfasis y las letras negritas son añadidos, no forman parte del texto original).

Los impuestos más importantes en este periodo fueron por el comercio interno llamados alcabalas y pulques⁵ cobrado por los Estados que integraban la federación mexicana, así como los impuestos coloniales tradicionales como el tabaco, pólvora, rentas y loterías, y los impuestos al comercio exterior que recaudaba el gobierno federal. Este modelo federal fracasó en su primer intento como forma de gobierno en México.

En 1830 se instauró un modelo centralista de gobierno encabezado por el general Antonio López de Santa Ana, cuya estructura fiscal se mantuvo, pero obligando a los gobiernos estatales a rendir cuentas de sus ingresos fiscales y a transferir la mayor cantidad posible al gobierno central. En esta época México se vio sumergido en grandes conflictos tanto internos como externos, las guerras entre civiles y conservadores, la guerra de la separación de Texas (1836).

En ese contexto social, y ante la gran cantidad de gastos, el gobierno centralista desechó la Constitución Federal.

5. El pulque es una bebida alcohólica mexicana muy tradicional que proviene del maguey. Véase el Tratado de Guadalupe

En 1843 se expidieron las Bases de Organización Política de la República Mexicana, que en materia de obligaciones fiscales fijaban lo siguiente:

Bases de Organización Política de la República Mexicana 1843

14.- Es obligación del mexicano, contribuir a la defensa y a los gastos de la nación.

La guerra con los Estados Unidos de América⁶ tuvo como detonante la integración de Texas (1848) y como resultado de la derrota México pierde más del 50% de su territorio nacional y con un alto costo financiero y fiscal para las arcas nacionales, al grado de recurrir a préstamos de la poderosa iglesia católica mexicana, que los otorgó en mínima parte inicialmente, posteriormente se negó a otorgar apoyo financiero al gobierno mexicano y negoció con los norteamericanos para que los bienes de la iglesia mexicana no fuera tocados por la guerra.

En **1854** se recurrió al plan de Ayutla, donde el pueblo de México depuso al dictador Santa Anna.

Entonces, el **5 de febrero de 1857** se promulgó por primera vez una Constitución moderna, la cual consideró la materia tributaria como una obligación para los mexicanos.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA 1857

TÍTULO I SECCIÓN II

Art 31 es obligación de todo mexicano:

- I.- Defender la independencia, el territorio, el honor los derechos e intereses de la patria.
- II.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como el estado y municipio en que resida de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Entre **1857 y 1867**, nuevamente, se instaura un nuevo gobierno federal, encabezado a partir de **1858** por el licenciado Benito Juárez, el cual mantuvo contiendas bélicas internas con los conservadores y la iglesia, prácticamente fue un caótico escenario de guerra, lo que tuvo un fuerte efecto en la política fiscal, ya que los principales ingresos correspondían a los impuestos de importación y exportación y los siguientes:

- Ingresos por servicios del Estado
- Impuestos sobre comercio
- Impuestos sobre la industria y servicios
- Impuestos sobre propiedad
- Impuestos para guerra

Los impuestos no fueron suficiente para hacer frente a la gran cantidad de obligaciones financieras del Estado y a los enormes gastos militares, por lo que tuvieron que recurrir a préstamos internacionales.

6. Hidalgo <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/166/3.pdf>

2.4. LA INVASIÓN FRANCESA Y EL SEGUNDO IMPERIO

El enorme déficit fiscal de México obligó a tomar medidas drásticas al gobierno de Benito Juárez, que impulsó **Las leyes de reforma**⁷. En ese escenario, la **Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos** supuso actos jurídicos que le permitieron al gobierno de México tener recursos financieros por la venta y la nacionalización de bienes de la iglesia; no obstante, el gobierno de Juárez siguió teniendo un enorme déficit fiscal.

Sumado a lo anterior, el gobierno francés reclamó a México el pago de daños a ciudadanos franceses, a lo cual el gobierno mexicano se negó rotundamente.

Así, el 15 de septiembre de **1861**, una fuerza conjunta de naves inglesas, francesas y españolas invadieron el puerto de Veracruz para discutir las causas del atraso en el pago de su deuda con estos países, a los cuales la delegación mexicana del presidente constitucionalmente elegido, Benito Juárez, expuso sus argumentos financieros explicando los motivos de dicha moratoria.

Los ingleses y españoles, conformes, se retiraron de México, pero los franceses que negociaban en París secretamente con los conservadores mexicanos y con la iglesia católica y con apoyo del papa Pío IX, que estaba molesto por las leyes de reforma y por la nacionalización mexicana de sus bienes, sostenían que los mexicanos no éramos capaces de autogobernarnos; por tanto, ofrecieron a Napoleón III el trono de México.

Los franceses fueron derrotados por México en la famosa Batalla de Puebla el 5 de mayo de 1862, que desencadenó un agravio para el mejor ejército del mundo en esa época.

En 1863, Napoleón aceptó el trono mexicano a cambio de permitir el control de las aduanas y los impuestos y la transferencia de recursos fiscales a Francia para el sostenimiento de las fuerzas de ocupación militares y para la administración gubernamental.

Así, Napoleón III ofreció el trono al archiduque de Austria, Maximiliano de Habsburgo, y a Carlota de Bélgica, quienes se proclamaron emperadores el 10 de abril de **1864**, contando con el reconocimiento de algunas potencias europeas utilizando la frase «Equidad y justicia», y señalando que su monarquía era totalmente liberal, la misma declaración que cimbró a la iglesia católica mexicana.

Se creó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, por el que se determina un sistema tributario imperial, ocasionando con este Estatuto el quiebre de las leyes constitucionales mexicanas. Dicho estatuto estableció lo siguiente:

ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO

1865

Artículo 59.- Todos los habitantes del Imperio disfrutaran de los derechos y garantías, y están sujetos a las obligaciones, pago de impuestos, y demás deberes fijados por las leyes vigentes o que en lo sucesivo se expidieran.

Artículo 72.- Todos los impuestos para la Hacienda del Imperio serán generales y se decretarán anualmente.

Artículo 73.- Ningún impuesto puede cobrarse sino en virtud de una ley.

Artículo 74.- Ninguna carga ni impuesto municipal puede establecerse sino a propuesta del Consejo Municipal respectivo.

Artículo 75.- Ninguna exención ni modificación de impuestos puede hacerse sino por una ley.

7. <https://www.cndh.org.mx/noticia/expedicion-de-las-leyes-de-reforma>

La estructura fiscal del segundo imperio derogó la estructura federal y la centralista, y se convirtieron en regencias fiscales a favor del imperio; se basó en las siguientes contribuciones:

- Derechos de introducción
- Contribuciones de cuatro al millar sobre el valor de fincas rústicas
- Establecimiento de derechos de patente
- Cinco por ciento por traslado de dominio
- Inquilinatos
- Fondos municipales
- Derechos de almacenaje
- Impuestos de tabaco
- Contribución federal
- Derechos de Importación
- Pago de derechos de aduanas marítimas
- Derechos a la sal
- Derecho de tonelaje a buques.

Maximiliano incluso «invitó» al presidente legitimante elegido a formar parte de su gobierno, a lo que Juárez se negó rotundamente, considerándolo un invasor, usurpador y enemigo de México, iniciándose un nuevo conflicto bélico.

De esta forma, con la ayuda política primeramente del presidente Abraham Lincoln (1862) y posteriormente con el presidente Andrew Johnson (1865), ambos de los Estados Unidos de América, cuyo reconocimiento se basó en la doctrina Monroe «América para los americanos», se inició la restauración del gobierno federal legítimamente elegido. Napoleón III recibió fuertes presiones de los Estados Unidos, recibiendo un ultimátum de los americanos en 1866.

Maximiliano tuvo en la iglesia católica primero a un aliado y luego a un enemigo, todo por derogar las leyes de reformas de Juárez, sin apoyo económico, sin recaudar impuestos. Y sin apoyo de Napoleón III en **1867**, se queda solo, para morir fusilado por el ejercicio liberal mexicano el 19 de junio de 1867.

El 15 de julio de 1867, Juárez entra a la Ciudad de México restaurando la Constitución Federal de 1857; fiscalmente, los países europeos le ofrecieron moratoria para el pago de intereses de la deuda externa hasta por dos años, con lo cual el mandato fiscal constitucional recobra su fuerza y valor legal.

Al triunfar los liberales en **1871** se aprobó el impuesto del timbre, con vigencia hasta el 1 de diciembre de 1874, el cual se utilizaba pagando en las oficinas servicios postales del gobierno de México. Por la compra de timbres del servicio postal, se compraban las estampillas y se adherían a los contratos civiles y documentos judiciales, a los libros de contabilidad y las contribuciones federales. Este impuesto se inició presentando un 14% de los ingresos fiscales del año fiscal 1875-1876 hasta convertirse en la principal fuente de recaudación tributaria, ya que en 1900 su recaudación representó el 40% de la totalidad de ingresos del gobierno. Este sistema se utilizó prácticamente hasta 1906.

A la muerte de Juárez en 1872, los impuestos al comercio exterior representaban el 58% de la totalidad de los ingresos del gobierno federal.

2.5. EL PORFIRIATO

Porfirio Díaz tomó posesión como presidente de México por primera vez el 26 de noviembre de **1876**, ocupando la Presidencia en tres ocasiones hasta el año **1911**. La economía mexicana creció exponencialmente sobre todo en comercio exterior, pero en materia de administración tributaria no existía un sistema fiscal federal coordinado con los Estados, de manera que cada

Estado cobraba los impuestos que mejor se considerara; no obstante, esta complejidad es sin duda la base del federalismo fiscal mexicano.

La extracción de petróleo e hidrocarburos fue concesionada a inversionistas privados, pero dejó libres de impuestos federales, estatales y municipales por la extracción, dejando solo el impuesto del timbre, lo cual significó una gran fuga de recursos económicos, que bien se pudieran haber utilizado en el desarrollo de México; el argumento era la captación de inversión extranjera, convirtiendo el petróleo en la materia prima más exportada.

2.6. LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Si bien en apariencia social el país estaba en una bonanza económica, la realidad era que la nueva clase trabajadora se encontraba sumergida en la pobreza, como también los campesinos; la concentración de riqueza se hallaba limitada únicamente a un grupo reducido de capitalistas extranjeros y un pequeño sector de mexicanos; además, se prohibieron las huelgas y las protestas. Esta situación dio origen a la Revolución mexicana, la cual estalló el 20 de noviembre de 1910.

En 1911, las finanzas públicas estaban saturadas de gastos extraordinarios y de gastos militares. Las exportaciones dejaron de fluir, al igual que los impuestos. El gobierno provisional, presidido por Francisco I. Madero, tuvo entonces que recurrir a préstamos para hacer frente a los múltiples compromisos del gobierno.

Madero expresó, en su informe del 9 de abril de 1912, que se tenían a la vista desembolsos extraordinarios para la creación de nuevos cuerpos rurales, el armamento del ejército y otros objetos relacionados con la pacificación del país. Dijo al respecto: «será preciso buscar nuevas fuentes de ingreso que permitan hacer frente a dichos gastos extraordinarios»⁸.

Se contrató nueva deuda pública y no se realizó ninguna reforma fiscal para continuar cobrando los impuestos tradicionales

Los impuestos al comercio exterior disminuyeron cerca del 20% debido a que los grupos rebeldes del Norte se habían apoderado de algunas aduanas de aquella región, estratégicas para la exportación hacia los Estados Unidos.

Los ingresos por el impuesto del timbre también descendieron y el cobro de impuestos al comercio se resintió.

La «Ley de ingresos» de 1912-1913 duplicó el gravamen a los tabacos y alcoholes e, igualmente, se aumentó la cuota fija del impuesto sobre loterías.

Se creó el impuesto especial del timbre sobre el petróleo crudo de producción nacional, en el cual el gobierno tuvo una gran esperanza recaudatoria, pero las empresas petroleras extranjeras opusieron una gran resistencia con la justificación de que estaban exentas de este cuando vinieron a México, por lo que rechazaron la intervención del gobierno. La cuota, pese a ser insignificante (de veinte centavos por tonelada), no escapó de las protestas injustificadas de los petroleros.

En cuanto a los impuestos al comercio exterior, se creó uno nuevo sobre los derechos de importación: el adicional del 5%.

8. file:///C:/Users/asanchez/Downloads/admin,+31-123-1982-03251_000148665.pdf

Así, paralelamente al boom petrolero, se aplicaron nuevos gravámenes. Durante el gobierno de Madero se estableció el impuesto interior del timbre al petróleo en 20 centavos por tonelada.

El 22 de febrero de **1913**, Victoriano Huerta asesinó al presidente electo Francisco I. Madero e inmediatamente tuvo su primer problema económico: se devaluó el peso. Nuevamente se desplomaron las exportaciones y los ingresos fiscales. Asimismo, con Huerta aumentó a 75 centavos el impuesto interior del timbre al petróleo.

Las exportaciones de monedas de oro y plata fueron prohibidas, medida que se adoptó para contrarrestar la fuga de capitales y reservas del Banco Central; se emitió decretos que dispusieron el aumento de impuestos, duplicando las cuotas del impuesto del timbre aún vigente en su gobierno, el mismo que se vio seriamente afectado. Finalmente, Huerta renunció en marzo de 1914.

El 20 de junio de 1914, el constitucionalismo fijó el impuesto especial del timbre sobre petróleo crudo «a razón de 60 centavos por tonelada» y, asimismo, estableció el derecho de barra sobre el petróleo crudo «a razón de diez centavos por tonelada, haciéndose en forma ordenada, en oro nacional, al dos por uno.

De este modo, en agosto de 1914 se invitó a la Convención de Aguascalientes, donde se acordó transitoriamente que la presidencia de México estuviera a cargo de Eulalio Gutiérrez, pero hasta enero del 1915, y en lugar de cobrar impuestos, se llevó consigo cerca de diez millones de pesos, para dejar a los constitucionalistas sin dinero.

A finales de 1914, Venustiano Carranza toma el poder y se proclama presidente e inmediatamente inicia la reconstrucción de la Hacienda Pública

Roque González Garza, quien había asumido la presidencia de la Convención Constitucionalista, **informó el 31 de mayo de 1915** que no quedaba «ni un centavo en las cajas de la tesorería». Por lo tanto, se tendría que sacar dinero de donde fuera. Entre los productos de exportación, el petróleo tuvo una atención especial del constitucionalismo.

En 1915, el Primer Jefe creó la Dirección Fiscal del Petróleo en la Secretaría de Hacienda y la Comisión Técnica del Petróleo adscrita a la Secretaría de Fomento.

En agosto de 1916, decretó que todos los asuntos petroleros y mineros eran jurisdicción federal. También se crearon billetes con papel infalsificable, pero con un valor menor al patrón oro que sustentaba a las anteriores monedas.

Si bien el henequén (filamento de origen vegetal) y los metales proporcionaron importantes recursos al carrancismo, la demanda del petróleo tuvo su gran crecimiento precisamente cuando se controló su exportación.

Asimismo, este energético permitió al nuevo gobierno desplegar su política nacionalista, cuyo fin era que las empresas extranjeras pagaran más impuestos y se sujetaran a una nueva reglamentación, para de esta manera revindicar los derechos de la nación sobre los recursos del subsuelo, sustituyendo los títulos de propiedad que les fueron otorgados por concesiones durante el porfiriato.

A finales de 1916, el ingeniero Joaquín Santaella presentó un estudio por el cual estableció las bases fundamentales para un impuesto petrolero, además de determinar el aprovechamiento completo de los recursos naturales para beneficio de los mexicanos. Este estudio sirvió de cimiento para la integración a la nueva Constitución a favor de los derechos del subsuelo, la cual sería a la postre la base del nuevo desarrollo fiscal de México.

Pero, sin duda, lo más significativo fue integrar a la Constitución el dominio de todos los recursos naturales para los mexicanos.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

[...]

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares (los énfasis y las letras negritas son añadidos, no forman parte del texto original).

[...]

El campo fiscal se mantiene sin cambios en la nueva Constitución de 1917, la obligación tributaria quedó como sigue:

CAPÍTULO II DE LOS MEXICANOS

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

[...]

V. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Durante el gobierno constitucional de Carranza, en 1917, con el propósito de fomentar el consumo interno del petróleo, se realizaron modificaciones al impuesto de producción: solo se tasó el petróleo que se exportaba. A partir de 1917, México entró, a pesar de la Revolución, en un crecimiento económico gradual, pasando no solo de ser una economía rural, sino a una economía industrial.

Las nuevas obligaciones del naciente Estado mexicano posrevolucionario, como la educación y el desarrollo del país, requerirían de una enorme cantidad de recursos económicos. ¿De dónde saldrían estos?

2.7. LEYES FISCALES DE MÉXICO

Las actividades económicas como la minería, el petróleo, la exportación de múltiples bienes y materias primas dieron nacimiento a nuevas actividades empresariales y nuevos esquemas

económicos de producción de bienes y servicios, los cuales fueron sin duda el objetivo a gravar de los nuevos impuestos,

La primera ley fiscal como tal es, en efecto, la conocida como Ley del Centenario, llamada así en honor al primer siglo que conmemoraba México como país independiente.

Señalamos cronológicamente las leyes del impuesto sobre la renta:

- 1.- Ley del 20 de 1921, denominada «Impuesto del Centenario».
- 2.- Ley del 21 de julio de 1924, Ley para la recaudación de los impuestos establecida en la ley de ingresos vigentes sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas. Su reglamento es del 21 de febrero de 1925.
- 3.- Ley del Impuesto sobre la Renta, del 18 de marzo de 1925, y sus reglamentos, del 28 de abril de 1925 y 18 de febrero de 1935.
- 4.- Ley del Impuesto Extraordinario sobre Ingresos, del 31 de julio de 1931, y su reglamento, de fecha 31 de julio de 1931.
- 5.- Ley del Impuesto sobre Ausentismo, del 14 de febrero de 1934, y su reglamento, del 31 de octubre de 1934.
- 6.- Ley del Impuesto sobre Exportación de Capitales, del 29 de agosto de 1936, y su reglamento, del 9 de septiembre de 1936.
- 7.- Ley del Impuesto sobre la Renta sobre Super provecho, del 27 de diciembre de 1939.
- 8.- Ley del Impuesto sobre la Renta, del 31 de diciembre de 1941, y su reglamento, del 29 de diciembre de 1941.
- 9.- Ley del Impuesto sobre Utilidades Excedentes, del 29 de diciembre de 1948, y el Reglamento del artículo segundo de esa ley, del 20 de abril de 1949.
- 10.- Ley del Impuesto sobre la Renta, del 31 de diciembre de 1953, y su reglamento, del 30 de enero de 1954, reglamento relativo a la tasa complementaria sobre ingresos acumulados del 30 de mayo de 1952.
- 11.- Ley del Impuesto sobre la Renta, del 30 de diciembre de 1964, sin reglamento.
- 12.- Ley del Impuesto sobre la Renta de Reforma, de 1980, las bases tradicionales de tributación, hasta el cambio total en 1990.

III.- ELEMENTOS DOCTRINALES DE LOS IMPUESTOS EN MÉXICO

Hacia 1925, en México, la estructura tributaria se componía de los impuestos indirectos, que abarcó el 94%; los impuestos sobre el comercio exterior, el 39%; los correspondientes a recursos naturales, el 16%; y los de industria, el 14%.

Por otro lado, los impuestos directos representaban el 6% y, por su parte, los de la renta el 5%. En 1930, la participación de los impuestos indirectos era similar, con el 92%; los del comercio exterior crecieron, llegando al 48%, así como los de la industria, subiendo 5 puntos para llegar al 19%.

Por el contrario, los impuestos derivados de los recursos naturales descendieron drásticamente del 16 al 7% de participación, mientras que los directos y el de la renta aumentaron cada uno en dos puntos porcentuales.

La Guerra Cristera (1926-1929) dejó al Estado en una crisis financiera total, colapsando los ingresos fiscales.

3.1. PROPORCIONALIDAD

En la doctrina tributaria mexicana la proporcionalidad juega un papel muy importante en la legislación tributaria. A decir de los estudiosos del principio de proporcionalidad en los impuestos, este se refiere, esencialmente, a que los sujetos pasivos de la relación jurídico-

tributaria deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad económico-contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o la manifestación de riqueza gravada. Cabe destacar que proporcionalidad no es lo mismo que progresividad fiscal.

La proporcionalidad fiscal es generada por el legislador cuando un contribuyente tiene ingresos entre rangos de menor a mayor cantidad, a los cuales se les fijan tasas a cada rango: los rangos de menores ingresos tienen tasas más bajas y los rangos de mayores ingresos tasas más altas, método que ha sido fuertemente criticado por aquellos que apoyan la progresividad fiscal de tasas.

La progresividad no establece rangos, sino un crecimiento gradual de la tasa a manera de que se incrementan gradualmente los ingresos, así puede ser más justo el gravamen.

Es aquí donde los legisladores encuentran un problema en cada impuesto: ¿Cuándo la proporción es justa para los contribuyentes?

3.2. EQUIDAD

La equidad establece: «todos somos iguales ante la Ley», ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de la imposición, debe ser igual para todos la acumulación de ingresos o el gravamen, de igual forma deben ser para todos las mismas deducciones permitidas, los mismos plazos de pago, solo por mencionar un ejemplo. Sin embargo, en la praxis fiscal no acontece así, pues si bien el postulado «tratar igual a los iguales» y «desigual a los desiguales» está vigente en su aplicación, en la realidad existen regímenes fiscales preferentes, no solo en México sino también en varios países. Por lo tanto, si bien este principio busca esa equidad, en la práctica existen ejemplos que nos hacen reflexionar sobre este principio.

3.3. DESTINO AL GASTO PÚBLICO

Desde la norma constitucional mexicana quedó establecido que las cantidades recaudadas deben dirigirse para satisfacer las necesidades colectivas a través del Estado, aunque se recauden por una contribución federal. En el caso mexicano, el gasto puede ser realizado tanto por la Federación como por las entidades federativas o los municipios.

Así, entonces, en la doctrina tributaria mexicana todos los impuestos son estrictamente recaudados para cubrir los gastos públicos.

3.4. LEGALIDAD

La ley es la ley, solo mediante normas jurídicas se le puede imponer cargas tributarias a un ciudadano, bajo las siguientes premisas:

Primera. Toda actuación de la administración pública debe realizarse conforme a lo que establece la ley.

Segunda. La norma constitucional determina que todos los elementos de la materia tributaria deben necesariamente estar en una ley.

Como lo señala Torruco Salcedo, «es solo una norma sobre la normatividad y sobre la producción normativa».

La legalidad administrativa se encuentra establecida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal mexicana, en la que se establece que para que se prive a una persona de la libertad,

propiedades, posesiones o derechos, debe realizarse un proceso conforme a lo establecido en la ley expedida con anterioridad al hecho, así como que toda molestia que se cause a alguien en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, en términos fiscales, el código tributario mexicano establece los requisitos formales y legales del acto de fiscalización, los cuales sólo pueden realizarse mediante mandamiento por escrito que cumpla los requisitos siguientes:

Código Fiscal de la Federación 2024

Artículo 38.- Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos, los siguientes requisitos:

- I. **Constar por escrito** en documento impreso o digital. Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente o por medio del buzón tributario, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.
- II. **Señalar la autoridad que lo emite.**
- III. **Señalar lugar y fecha de emisión.**
- IV. **Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.**
- V. **Ostentar la firma del funcionario competente.** En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.
- VI. **Señalar el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido.** Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación (los énfasis y las letras negritas son añadidos, no forman parte del texto original).

[...]

IV. TEORÍAS DOCTRINALES SOCIOLÓGICAS APLICADAS EN LAS POLÍTICAS FISCALES EN MÉXICO

La sociología fiscal tiene por objeto esclarecer los procesos sociales que subyacen a la realidad fiscal en un entorno histórico, económico o político concreto, mediante el uso de categorías conceptuales propias y con los instrumentos científicos adaptados a sus peculiares necesidades cognoscitivas⁹.

Para explicar los fenómenos socio-fiscales, como la corrupción, la defraudación fiscal, el comportamiento de los contribuyentes, la educación fiscal, las reformas fiscales, o la opinión sobre el Servicio de Administración Tributaria (SAT), se ha utilizado la metodología cualitativa propia de la investigación social.

Desde este contexto, la sociología fiscal es una disciplina eminentemente aplicada, que emplea la metodología propia de las ciencias sociales para analizar y explicar los diferentes aspectos por los que se especifica la realidad fiscal.

Esta herramienta constituye una fortaleza fundamental para las administraciones tributarias, ya que pueden conocer cómo son vistos por los contribuyentes la cobranza y administración de los impuestos.

⁹. Pastor, Luis. «Metodología de la sociología fiscal: enfoque internacional». En *La Investigación sociológica*.

¿Por qué es importante conocer cómo se ha aceptado un impuesto entre los contribuyentes de un país por parte de la administración tributaria?

Los motivos pueden ser variados, pero bajo el análisis doctrinal y el principio de justicia todo impuesto aplicado para su cobro entre los contribuyentes de un país debe ser considerado como «justo»; no obstante, ¿qué significa que un impuesto sea justo?, ¿acaso los impuestos son justos?

Los juristas fiscales realizan su mejor esfuerzo para que en la elaboración de leyes fiscales los postulados básicos sean atendidos en el proceso legislativo con apego a los lineamientos doctrinales y constitucionales de un país; es decir, si es controvertido en un proceso de la constitucionalidad ante la corte suprema de un país, el impuesto en cuestión no se ha declarado contrario a la norma suprema.

Y es aquí donde en México los elementos sustantivos analizados en su compleja historia fiscal han chocado con la aceptación de la población. Si bien el impuesto tiene una adecuada técnica legislativa y se apega en estricto sentido a los principios doctrinales de los tributos, en algunos casos ha resultado que no son aceptados por la población y, por tanto, hay una renuencia social a su aceptación.

No debemos confundir lo impopular de los impuestos —pues estos de por sí son impopulares en las economías latinoamericanas— con la negativa de aceptación por parte de la población cuando un impuesto está destinado a cubrir el gasto de la hacienda pública en alguna de las obligaciones a cargo del Estado. Lo anterior es no obstante que dicho impuesto cubra todos los requisitos de legalidad, proporcionalidad, equidad y vinculación al gasto público.

Aun cuidando todos los detalles técnicos o variables económicas, estos impuestos presentan fallas que en su momento no pueden ser predecibles o cuando se presentan los proyectos legislativos no pueden prever cómo funcionará su aplicación.

Por ejemplo, México implementó un dictamen legislativo de creación en el ejercicio fiscal 2007, un impuesto llamando Impuesto Especial a Tasa Única¹⁰ (IETU) para ser aplicado a partir de enero de 2008.

El dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados estableció las siguientes consideraciones de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados respecto a los objetivos del IETU¹¹:

Esta Dictaminadora considera correcta la propuesta del Ejecutivo Federal para establecer la contribución empresarial a tasa única como un gravamen que tenga una base más amplia que el impuesto sobre la renta, con lo cual la contribución que se propone **gravaría a quienes actualmente no pagan el impuesto sobre la renta**, haciendo más equitativa la tributación.

Por lo que se estima conveniente hacer explícitas las consideraciones que sobre el particular ha tenido esta Comisión al proponer al Pleno de esta Legisladora la aprobación de la Iniciativa en estudio, considerando que se trata de un impuesto mínimo, de control, promotor de la inversión y de la creación de empleos, así como un vehículo apropiado para la redistribución de la riqueza del país.

10. https://www.imef.org.mx/publicaciones/boletinestecnicosorig/BOL_14_08_CTN_EF.PDF

11. https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/412_IETU.pdf

Como se ha señalado con anterioridad, derivado de las deficiencias que tiene el actual sistema mexicano, la carga tributaria ha recaído solamente sobre una parte de la población, lo cual resulta injusto e insostenible.

Se pretenden fortalecer el actual sistema tributario, **mediante la nulificación de las distorsiones legales que actualmente se dan en la Ley del Impuesto sobre la Renta,** es decir, el impuesto empresarial a tasa única se da como una solución para eliminar los regímenes preferenciales, así como para buscar desalentar las planeaciones fiscales que busquen eludir el pago del dicho tributo.

Así, mediante el impuesto empresarial a tasa única, se ampliará la base tributaria, con lo cual se logrará una mejor redistribución de la riqueza y del ingreso, lo cual se logra con una recaudación equilibrada y justa, pilar fundamental de esta contribución, pues al no contemplar regímenes especiales o diferenciados, deducciones o beneficios extraordinarios se mejora la recaudación.

Uno de los objetivos principales que se busca lograr con el establecimiento **del impuesto empresarial a tasa única es comenzar a sustituir la recaudación por concepto de ingresos petroleros,** cuyo futuro tiende a la baja por la inestabilidad del precio internacional, así como por el agotamiento de los yacimientos petrolíferos (los énfasis y las letras negritas son añadidos, no forman parte del texto original).

Así, de manera concreta, los objetivos que se plantearon con la introducción del IETU fueron:

- Limitar las planeaciones fiscales agresivas en todos los sectores, de una manera sencilla y eficiente.
- Reducir los regímenes especiales.
- Buscar un mecanismo sencillo de recaudación que no inhibiera la inversión o el empleo.
- Incrementar la recaudación sin generar presiones inflacionarias.

Todo parecía correcto, el IETU era un impuesto directo, en teoría proporcional, que gravaba, al decir de los legisladores, la totalidad de los componentes del valor agregado de la economía; en otros conceptos fiscales, gravaba la retribución o ingresos de los factores de la producción, las cuales pueden adoptar la forma de utilidades, dividendos, intereses, sueldos y salarios, regalías y rentas, entre otros.

El concepto señalado no deja convencidos a los estudiosos de los temas fiscales, puesto que carece de un elemento sustantivo distinto al ingreso que grava directamente la ley del impuesto sobre la renta.

Los legisladores, en su exposición de motivos, basaron sus argumentos en los siguientes elementos que, a su juicio, fueron suficientes para darle sustento jurídico a este impuesto:

- **Sujetos.** Los sujetos del IETU son las personas morales y las físicas con actividades empresariales, profesionales y de arrendamiento, residentes en México, así como los residentes en el extranjero con Establecimiento Permanente (EP) en el país, que perciban ingresos por la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes y el arrendamiento de bienes con independencia de que dichas actividades se realicen o no en territorio nacional (principio de renta mundial).
- **Base.** La base gravable del IETU, equivalente a la retribución a los factores de la producción, es decir a los pagos factoriales, se obtiene como la diferencia entre los ingresos efectivamente cobrados por la venta de bienes y servicios, y las adquisiciones efectivamente pagadas de insumos y bienes duraderos de producción, como son maquinaria, equipo, construcciones

y terrenos (formación bruta de capital). El IETU y el Impuesto de Valor Agregado (IVA), a diferencia del ISR empresarial operan sobre un esquema de base de efectivo.

- **Tasa.** Sobre la base gravable del IETU se aplica la tasa de 17.5% ⁷⁴, el resultado obtenido es el impuesto causado. Este impuesto se causa por ejercicios, efectuando pagos provisionales mensuales a cuenta del impuesto anual.
- **Ingresos.** Los ingresos gravados se determinan considerando el precio o la contraprestación a favor de quien enajena el bien, presta servicios independientes o arrienda bienes, así como las cantidades que además se carguen o cobren al adquirente, excepto los impuestos que se trasladen, como lo es el caso del IVA.
- **Gastos e inversiones.** En materia de deducciones se permite disminuir todas las erogaciones que correspondan a la adquisición de bienes, de servicios independientes o el arrendamiento de bienes que los contribuyentes utilicen para realizar actividades gravadas por el IETU, así como para la administración de dichas actividades y en la producción, comercialización y distribución de bienes y servicios que den lugar al pago del IETU.

A decir de los precursores de este impuesto, la inversión física se deduce como gasto, incluyendo la adquisición de maquinaria, equipo y construcciones.

Asimismo, se permitió deducir los aprovechamientos y contribuciones a cargo del contribuyente pagados en México, con excepción del IETU, Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), aportaciones de seguridad social y aquellas contribuciones que, conforme a las disposiciones legales, deban trasladarse.

En el caso del IVA e Impuesto Especial sobre Producción y Servicio (IEPS), se pueden deducir cuando no se tenga derecho a acreditar dichos impuestos. Otros conceptos deducibles son los donativos, las indemnizaciones por daños y perjuicios, las penas convencionales y los quebrantos.

Por tratarse de un impuesto que grava las retribuciones a los factores de la producción, los salarios y demás prestaciones pagadas, así como los intereses, no son deducibles.

Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única

Artículo 1. Están obligadas al pago del impuesto empresarial a tasa única, las personas físicas y las morales residentes en territorio nacional, así como los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, **por los ingresos que obtengan**, independientemente del lugar en donde se generen, por la realización de las siguientes actividades:

1. Enajenación de bienes.
2. Prestación de servicios independientes.
3. Otorgamiento del uso o goce temporal de bienes.

Los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país están obligados al pago del impuesto empresarial a tasa única por los ingresos atribuibles a dicho establecimiento, derivados de las mencionadas actividades.

El impuesto empresarial a tasa única se calcula aplicando la tasa del 17.5% a la cantidad que resulte de disminuir de la totalidad de los ingresos percibidos por las actividades a que se refiere este artículo, las deducciones autorizadas en esta Ley (los énfasis y las letras negritas son añadidos, no forman parte del texto original).

Del análisis anterior se puede desprender que dichos impuestos, al menos en teoría, son un impuesto directo.

No obstante, todos los elementos mencionados párrafos atrás, como son el *sujeto*, la *base*, la *tasa*, el *ingreso*, *gastos e inversiones*, el legislador mexicano omitió el elemento fundamental sustantivo, que es el «objeto» del impuesto.

Explicamos el objeto del impuesto sobre la renta en México: es gravar el ingreso. Doctrinalmente, cuando tenemos ingresos, por ende, tenemos en algunos casos incremento patrimonial; pero en otros casos solo tenemos ganancia, que no puede en todos los casos considerarse incremento patrimonial, sino que se destina directo a cubrir los gastos del contribuyente, sea persona física o moral.

La Ley del impuesto sobre la renta mexicana considera, entonces, que los contribuyentes tendrán derecho a deducir de su ingreso los gastos, inversiones, compras o cualquier otra deducción indispensable para su actividad que pueda darle un resultado fiscal justo y legal para tener una base cierta para aplicar la tasa del impuesto y el resultado será el impuesto a cargo.

El impuesto al valor agregado grava en México actos o actividades, lo cual, explicado en términos muy simples, tiene una lógica fiscal muy cierta desde un punto económico.

El acto con sustancia lucrativa es la voluntad manifiesta de dos o más partes sobre la prestación o compraventa de bienes o servicios.

Por ejemplo, en un contrato de compraventa, la voluntad de una persona es vender y, por su parte, la voluntad de la otra persona es comprar, ambos deciden la cosa objeto de la compraventa, ambos fijan el precio y las condiciones de pago. En este caso están presentes todos los elementos autónomos del IVA integrados en esta operación, toda vez que el objeto grava el acto, el sujeto son los contratantes, la base es el precio de la operación y la tasa será la que establece la ley. Así quedo perfectamente establecido el gravar un acto para efectos fiscales del IVA.

En las actividades, es solo una manifestación unilateral de la voluntad de quien ofrece bienes o servicios, o sea, el vendedor; por el contrario, la otra parte, el comprador, si está de acuerdo con la actividad del vendedor, el precio y la cosa que vende, se adhiere y adquiere este bien o servicio.

Este ejemplo es común en las ventas que realizan los comercios, que fijan sus condiciones de ventas y los compradores se adhieran a ellas; o bien en los servicios financieros, donde quienes fijan las condiciones son las instituciones bancarias o financieras.

El IVA, entonces, se aplica tomando como base el costo de la prestación del servicio.

Estos ejemplos establecen por sí solos que cada impuesto debe tener autonomía en su objeto de aplicación, en otras palabras, si es directo o indirecto, qué grava, cómo lo grava y para qué efectos fiscales lo grava.

El IETU gravó directamente el ingreso e indirectamente actos o actividades, es decir, lo quisieron convertir en un híbrido fiscal que gravará ambas bases, lo cual generó problemas, pues los impuestos directos contra impuestos directos se pueden acreditar y los impuestos directos contra indirectos se pueden compensar fiscalmente hablando. Pero los híbridos fiscales ¿se pueden acreditar contra impuestos directos o indirectos?, o bien ¿se pueden compensar?

México enfrentó un problema dentro del Tratado de Libre Comercio, pues Estados Unidos no reconoció este impuesto que no estaba contemplado en el tratado y que no era acreditable ni compensable en términos de los tratados para evitar una doble tributación entre ambos países.

Finalmente, México abrogó este impuesto¹² en el ejercicio 2014, toda vez que, ante los tratados para evitar la doble tributación en el marco del Tratado de Libre comercio con América del Norte, no pudo ser compensable o acreditable contra ningún impuesto

V. INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS FISCALES BAJO EL POSTULADO *IN DUBIO PRO FISCUM*

El ejemplo anterior del IETU fue sin duda un duro aprendizaje para los fiscalistas mexicanos, en cuyo caso algunos afirmaban que era correcto y, por su parte, otros manifestaban que de ninguna manera estaba bien; sociológicamente, el sector empresarial lo desprecia.

La prensa especializada en temas empresariales hizo severos señalamientos en su contra.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) de México analizó múltiples casos en materia de IETU y sus fallos fueron muy controvertidos. Al respecto, cabe hacer mención que el tribunal administrativo no depende del Poder Judicial de la Federación, sino del Poder Ejecutivo, es decir, del presidente mismo de la República mexicana, que en el momento de vigencia del IETU fue el licenciado Felipe Calderón Hinojosa.

En ese contexto el autor del presente artículo considera que se aplicó el principio *indubio pro fisco*. ¿En qué consiste este principio?

La primera interpretación que se le otorga a una norma fiscal es la literal y, posteriormente, la interpretación gramatical, pero en el sentido literal puede tener argumentación que no defina con exactitud el alcance de la disposición. El Código Fiscal Mexicano establece lo siguiente en la interpretación de normas fiscales:

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Artículo 50. Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, **son de aplicación estricta**. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

Las otras disposiciones fiscales **se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica**. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal (los énfasis y las letras negritas son añadidos, no forman parte del texto original).

Así, el método de interpretación fiscal en México es de aplicación estricta, no extensiva, pero es válido cualquier método, siempre y cuando le favorezca al fisco, porque existe confusión entre las definiciones de derecho tributario, derecho impositivo y derecho fiscal, que no son los mismos.

El derecho tributario parte del estudio de cómo legislar los tributos en estricto apego a las normas constitucionales.

El derecho impositivo estudia comparativamente el tipo de impuestos directos, indirectos, externalidades jurídicas, entre otras, y cómo imponerlos y cobrarlos.

12. <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/La-eliminacion-del-IETU-20131128-0002.html> Véase esta nota.

En cambio, el derecho fiscal es el derecho que solo le atañe al Estado para realizar la fiscalización de los impuestos y de los contribuyentes, de manera que, así, todo lo que le favorezca al Estado es válido y, por su parte, lo que le favorezca al contribuyente puede pasar a un segundo término. Bajo este método, nada está mal legislado, todo está correcto; la ambigüedad, duda o contradicción es favorable al fisco. Esta corriente se encuentra sumamente arraigada entre todos los países latinoamericanos.

Ahora bien, si el método estricto, el método literal o el siguiente método de interpretación gramatical no definieron la idea conceptual y queda duda, el fisco o los tribunales fiscales utilizarán la legalidad y la doctrina y, por consiguiente, prevalecerá un principio doctrinal. Entonces¹³, se aplica el siguiente principio, el cual, según la RAE, quiere decir:

In dubio pro fisco

[Aceptación] Gral. En caso de duda, a favor del fisco.

Se pronuncia en términos contrarios a las reglas ***in dubio contra fisco*** e ***indubio pro contribuyentes***. Criterio doctrinal justificado en una pretendida finalidad social.

[Significados parecidos] *In dubiis quaestionibus contra fisco, in dubio pro debitore*.

(los énfasis y las letras negritas son añadidos, no forman parte del texto original).

El ejemplo del IETU nos deja un gran aprendizaje en términos estrictos de la valorización de un impuesto, partiendo sociológicamente de los conceptos del derecho tributario, del derecho impositivo y del derecho fiscal, que los juzgadores aplicaron en las siguientes tesis¹⁴:

1.-Tesis visible en: Novena Época. **Registro: 164065**. Instancia: Pleno. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXXII, agosto de 2010. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P. XXXIX/2010. Página: 240.

IETU. EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. LA LEY QUE REGULA EL IMPUESTO RELATIVO DEFINE SU OBJETO, POR LO QUE NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2008).

Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las leyes tributarias deben establecer los elementos esenciales de las contribuciones para otorgar certeza a los contribuyentes sobre las obligaciones tributarias que les asisten y evitar la actuación arbitraria de las autoridades exactoras. En ese tenor, **la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única no viola el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, dado que en aquélla se regula con la precisión necesaria el objeto que grava el impuesto relativo -entendido como la manifestación de riqueza sobre la que recae-, ya que de la interpretación de los artículos 1 y 2 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, así como de la exposición de motivos y del dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, relacionados con el proceso legislativo de ese ordenamiento, se advierte que el impuesto empresarial a tasa única tiene como hecho imponible la obtención de ingresos derivados de la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes y el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y, al señalar que para calcular el impuesto se considera ingreso gravado el precio o contraprestación a favor de quien realiza tales actividades, su objeto o manifestación de riqueza gravada son los ingresos brutos recibidos, sin perjuicio de las deducciones y demás beneficios establecidos en la Ley.

13. <https://dpej.rae.es/lema/in-dubio-pro-fisco>

14. Todas las letras en negritas son añadidas al texto original, al igual los subrayados. Son añadidos, lo anterior solo es con fines ilustrativos para destacar la idea principal.

2.-Tesis visible en: Novena Época. **Registro: 164064.** Instancia: Pleno. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXXII, agosto de 2010. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P. XL/2010. Página: 241.

EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. LOS ARTÍCULOS 3, 5 Y 6 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL NO PERMITIR LA DEDUCCIÓN DE SUELDOS Y 140 SALARIOS, PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS UTILIDADES DE LAS EMPRESAS, APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, GASTOS DE PREVISIÓN SOCIAL, INTERESES DERIVADOS DE OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO O MUTUO CUANDO NO SE CONSIDEREN PARTE DEL PRECIO Y REGALÍAS QUE SE PAGUEN ENTRE PARTES RELACIONADAS, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2008). Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, radica medularmente en que los sujetos pasivos contribuyan a los gastos públicos en relación directa con su capacidad contributiva. Así, el sistema legal que rige un determinado impuesto atiende a la capacidad contributiva de los gobernados y, por ende, se apega al referido principio, si da lugar a que contribuyan a los gastos públicos en una mayor cuantía quienes, en las mismas circunstancias, reflejan en mayor medida la manifestación de riqueza gravada, la que por su naturaleza debe constituir una manifestación parcial de su capacidad económica, es decir, de la totalidad de su patrimonio. Ahora bien, tomando en cuenta que el objeto del impuesto empresarial a tasa única son los ingresos brutos recibidos por la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes y el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, y que la magnitud o cuantía en que se obtengan dichos ingresos es la que revela en exclusiva respecto de dicho tributo la aptitud de los sujetos obligados para contribuir al financiamiento de los gastos públicos, debe estimarse que la previsión de deducciones es innecesaria para atender a la capacidad contributiva revelada por la fuente de riqueza sobre la que recae el indicado impuesto ya que no tienen como finalidad la determinación de una utilidad gravable sino la de establecer beneficios tributarios. Por tanto, el hecho de que los artículos 3, 5 y 6 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única no permitan la deducción de sueldos y salarios, participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, aportaciones de seguridad social, gastos de previsión social, intereses derivados de operaciones de financiamiento o mutuo cuando no se consideren parte 141 del precio y regalías que se paguen entre partes relacionadas, no resulta violatorio del principio de proporcionalidad tributaria, ya que en el caso del impuesto empresarial a tasa única la previsión o no de determinadas deducciones resulta irrelevante para graduar la capacidad contributiva manifestada en la realización del hecho imponible.

3.-Tesis visible en Novena Época. **Registro: 164072.** Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXXII, agosto de 2010. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P./J. 84/2010. Página: 10.

EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. EL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, EN RELACIÓN CON EL 6, FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL EXCLUIR DE SU OBJETO LOS INGRESOS POR REGALÍAS DERIVADAS DE OPERACIONES ENTRE PARTES RELACIONADAS Y, EN CONSECUENCIA, NO PERMITIR LA DEDUCIBILIDAD DE LOS GASTOS DE ESA NATURALEZA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUITAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2008). De la interpretación sistemática de los referidos preceptos se advierte que los pagos efectuados por regalías derivadas del otorgamiento del uso o goce temporal de bienes intangibles entre partes relacionadas no serán deducibles para el cálculo del impuesto empresarial a tasa única, al no constituir un ingreso gravado por éste, lo que tiene su origen en que el legislador federal consideró que el precio

pactado en una operación realizada entre partes relacionadas no es un parámetro que permita conocer la cuantía real del monto de la operación. Esto es, la imposibilidad de que el precio fijado revele la realidad económica subyacente en la operación justifica plenamente que el legislador haya excluido del objeto del impuesto empresarial a tasa única las regalías pagadas a quien otorga el uso o goce temporal de bienes intangibles a una parte relacionada, medida que además tiene como finalidad evitar distorsiones que impidan atender a la capacidad contributiva revelada por los ingresos brutos gravados por el impuesto en comento. Por tanto, tomando en cuenta que la exclusión de los ingresos por ese concepto del objeto del impuesto se encuentra 142 plenamente justificada, al fundarse en una distinción objetiva entre quienes obtienen un ingreso por regalías provenientes de partes independientes, en relación con el cual existen elementos ciertos para conocer su monto, respecto de los que realizan operaciones con partes relacionadas, en las que se reciben ingresos de los cuales no existe certeza sobre su magnitud económica y, en consecuencia, el pago de regalías en este último caso no sea deducible, se concluye que el artículo 3, fracción I, párrafo segundo, en relación con el 6, fracción I, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, **no viola el principio de equidad tributaria** contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.-Tesis visible en: Novena Época. **Registro: 164070**. Instancia: Pleno. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXXII, agosto de 2010. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: P. XLIII/2010. Página: 232.

EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. EL ARTÍCULO 4, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL NO EXENTAR DEL PAGO DEL TRIBUTO A LAS SOCIEDADES Y ASOCIACIONES DE CARÁCTER CIVIL QUE PRESTEN SERVICIOS EDUCATIVOS, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE IGUALDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2008). Conforme al indicado precepto, las personas morales con fines no lucrativos o fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles en términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no pagarán el impuesto empresarial a tasa única siempre que sus ingresos los destinen a los fines propios de su objeto social o del fideicomiso y no se otorguen a persona alguna beneficios sobre el remanente distribuible, salvo que se trate de alguna persona moral o fideicomiso autorizados para recibir donativos deducibles en términos de la citada Ley. Ahora bien, este tratamiento especial encuentra su justificación en la naturaleza de las funciones realizadas por las instituciones sobre las que recae, pues como se advierte de la exposición de motivos de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, así como del dictamen respectivo de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, el propósito del legislador fue que la exención sólo 143 beneficiara a verdaderas instituciones altruistas, aunado a que esta misma Ley, como un ordenamiento jurídico autónomo, tiene sus propias disposiciones y regulaciones, de modo que el tratamiento fiscal establecido para las personas morales con fines no lucrativos o fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles en términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no tiene por qué ser aplicable a las sociedades o asociaciones de carácter civil dedicadas a la enseñanza, a pesar de que sus actividades tengan fines no lucrativos para efectos del impuesto sobre la renta, pues ese beneficio no se hizo extensivo a todos los sujetos que tengan tal carácter, máxime que la remisión a este ordenamiento es únicamente para establecer, por una parte, que los donativos que reciban las personas morales con fines no lucrativos o fideicomisos deben ser deducibles para efectos del impuesto sobre la renta y, por otra, que se considera que se otorgan beneficios sobre el remanente distribuible, inclusive, cuando dicho remanente se haya determinado en los términos del penúltimo párrafo del artículo 95 de esa Ley, y no así para establecer que deba darse el mismo tratamiento a todas las personas morales con fines no lucrativos a que alude dicha legislación. En ese tenor, se concluye que el artículo 4, fracción III, de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, al no exentar del pago del

tributo a las sociedades y asociaciones de carácter civil que presten servicios educativos, no viola las garantías de igualdad y equidad tributaria contenidas en los artículos 1o. y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.- Tesis visible en: Novena Época. Registro: 163351. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXXII, diciembre de 2010. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 2a./J. 172/2010. Página: 485.

EMPRESARIAL A TASA ÚNICA. LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL NO RECONOCER LAS PÉRDIDAS FISCALES GENERADAS EN EJERCICIOS ANTERIORES PARA EFECTOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2008). El hecho de que una manifestación de capacidad no se encuentre gravada en un momento 144 determinado no significa que no podrá gravarse en el futuro -como acontece en el caso del impuesto empresarial a tasa única, con la obtención de ingresos brutos recibidos por la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes y el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes-, lo cual implica también que los hechos o circunstancias que se vean impactados por el establecimiento del nuevo gravamen, pero materializados antes de la entrada en vigor de la ley, tampoco se incorporan a una esfera jurídica impenetrable por las nuevas disposiciones. En consecuencia, la circunstancia de que la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única no reconozca las pérdidas fiscales generadas en ejercicios anteriores para efectos del impuesto sobre la renta, no viola la garantía de irretroactividad de la ley prevista en el artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que, por una parte, los contribuyentes no adquieren indefinidamente el derecho a que se reconozca ese tipo de circunstancias y, por otra, el efecto que pudiera corresponder a dichas pérdidas -el derecho a amortizarlas contra utilidades futuras en el impuesto sobre la renta-, no implica que el impuesto empresarial a tasa única tenga que reconocer el mismo efecto y en los mismos términos (los énfasis y las letras negritas son añadidos, no forman parte del texto original).

De la lectura y análisis de las tesis anteriores, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) mexicana aplicó en sentido estricto el principio *indubio pro fisco*, que para muchos especialistas no fue extraño su resolutorio, pero sí injusto, vestido de legalidad y constitucionalidad. Así, sociológicamente, el interés superior del Estado prevalece y prevalecerá vigente hasta que existan otros criterios que garanticen mejores resultados jurídicos y fiscales a los estados modernos.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

1. En la historia fiscal de México no se atendieron técnicamente los principios doctrinales de los impuestos sino hasta el siglo XX, cuando a partir de la Constitución de 1917 se crearon las primeras leyes en materia de un impuesto sobre la renta. Si bien existieron otros impuestos y se gravaron diversos actos mercantiles, la profundidad y análisis doctrinal no fue muy estudiado, toda vez que la investigación histórica y fiscal en México ocurre a partir de mediados del siglo XX.

2.- Si bien la norma constitucional, aborda los elementos de proporcionalidad, equidad, vinculación al gasto público y legalidad en materia tributaria, no siempre los impuestos han respetado enteramente estos principios, ya que los impuestos en la historia de México han atendido a la necesidad económica del país, pasando por alto el respeto constitucional hacia los contribuyentes.

3.- El fisco mexicano es quizás uno de los más avanzados de América y del mundo. Sus herramientas tecnológicas son un soporte extraordinario en la fiscalización de los contribuyentes. No obstante, llama la atención que, en la estadística recaudatoria de la OCDE, México es uno de los países que se encuentra en los últimos lugares en recaudación. Parece una contradicción que, a mayor tecnología y marco jurídico fiscalizador, sea menor la recaudación. Entonces, cabe establecer y buscar en dónde puede estar la falla del sistema fiscal mexicano.

4.- Las leyes impositivas en México sí atienden a los principios doctrinales de los impuestos. Los elementos sujetos, objeto, base, tasa o tarifa parten de los elementos constitucionales de proporcionalidad, equidad, legalidad y vinculación al gasto público; sin embargo, el pago de impuestos no se refleja en la recaudación por parte del fisco. El caso del IETU como ejemplo dejó en claro que, no obstante que se atienden a todos los principios que a juicio de los legisladores estuvieron integrados en su marco normativo, la realidad estableció un descontento entre la clase empresarial.

Recomendaciones

1.- En el caso mexicano se hizo una serie de reflexiones sobre los principios constitucionales tributarios históricos que rigen en México, incidiendo en los beneficios —limitados o satisfactorios— de la recaudación; si bien técnicamente los elementos fiscales se encuentran integrados en las normas fiscales, es necesario que los estudios de factibilidad se basen en estudios sociológicos, no solo en exposiciones de motivos y modelos matemáticos que si bien pronostican el ingreso fiscal, estos no muestran el nivel de aceptación social de los impuestos.

2.- Es recomendable impulsar la investigación sociológica en materia fiscal sobre la viabilidad de la aceptación social de un impuesto, partiendo del modelo de derecho comparado, por el cual demuestro en qué contexto y entorno social se aplicó cada impuesto. Desde un punto de vista social, la experiencia demuestra que no importa si se están respetando los principios y postulados tributarios en una ley, es necesario realizar un estudio de factibilidad de un impuesto antes de legislar.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Leyes

Constitución de Apatzingán de 1814

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Bases de Organización Política de la República Mexicana 1843

Constitución mexicana de 1857

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Código Fiscal de la Federación, vigente 2024

Ley del Impuesto Sobre la Renta, vigente 2024

Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente 2024

Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, derogada.

Libros y documentos fuente

- CARMAGNANI, Marcello
1989 *El liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano, 1857-1911.* Ciudad de México: El Colegio de México A.C.
<https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/2085/1829>
- COLECCIONES DIGITALES UDLAP
S/F *Antecedentes de los impuestos en México* (no se cita autor).
http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lfis/granillo_f_e/capitulo1.pdf
- DAZA MERCADO Marco, SÁNCHEZ SIERRA, A. Y LEAÑOS FLORES, S.
2019 *Ética de lo fiscal y su aplicación práctica.* 1ª Edición. Ciudad de México: Thomson Reuters.
- 2021 *Paradigmas en investigación fiscal.* 1ª Edición. Ciudad de México: Thomson Reuters
- GALEANA, PATRICIA
2016 *La legislación del segundo Imperio. El sistema tributario del segundo imperio 1863-1867.*
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4551-la-legislacion-del-segundo-imperio-coleccion-inehrm>
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar; AVIÑA ORTIZ, Raúl, COORDINADORES
2015 *Porfirio Díaz y el Derecho. Balance crítico.* «Breves apuntes sobre el sistema tributario en el porfiriato». Capítulo a cargo de Ríos Granados, Gabriela.
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4121-porfirio-diaz-y-el-derecho-balance-critico>
- INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS (INDETEC)
2008 *El Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU)* Primera edición. https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/412_IETU.pdf
- LÓPEZ ROSADO, Diego
1971 «Política Hacendaria del Porfiriismo». Problemas del Desarrollo, Vol. 2, No. 6 (enero-marzo), pp. 41-72 (32 págs.). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
<https://www.probdes.iiiec.unam.mx/index.php/pde/article/download/48629/43692/132984>
<https://www.jstor.org/stable/43905919>
- REMOLINA ROQUEÑI, Felipe
S/F «La Constitución de Apatzingán. Estudio jurídico histórico». *Colección TEPJF.* Ciudad de México: UNAM.
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6129-la-constitucion-de-apatzingan-estudio-juridico-historico-coleccion-tepfj>
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
2011 *El Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU): un diagnóstico a tres años de su implementación.*
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/20940/documento_ietu_01082011.pdf

SOBERANES FERNÁNDEZ José Luis Y VEGA GÓMEZ, Juan Manuel

1998 *El Tratado de Guadalupe Hidalgo en su sesquicentenario*. Ciudad de México: UNAM.

<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/166-cuadernos-constitucionales-mexico-centroamerica-28-el-tratado-de-guadalupe-hidalgo-en-su-sesquicentenario>

UHTHOFF LÓPEZ, Luz María

2001 *La política fiscal de la Revolución: los impuestos al petróleo y su legislación*.

Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Iztapalapa.

<https://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/article/view/516>

ZAVALA, Estela

2016 *Los impuestos y los problemas financieros de los primeros años de la revolución*.

Ciudad de México: El Colegio de México A.C.

<https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/2589>



SECCIÓN II

PARLAMENTO: CAMINO AL BICENTENARIO



Samuel Abad Párraga¹

EN EL BICENTENARIO DE LA BATALLA DE AYACUCHO

SUMARIO

I. Introducción.- II. La trama bélica.- 2.1. El contexto.- 2.2. El enfrentamiento militar.- III.- La Capitulación.- IV. Significado histórico de la batalla.- V. Conclusiones.- VI. Palabras finales.- VII. Bibliografía.

Palabras clave: José de San Martín, Simón Bolívar, Ejército Unido Libertador, la Independencia, Antonio José de Sucre, la iniciación de la República.

I. INTRODUCCIÓN

Mucho se ha escrito sobre la batalla de Ayacucho, ocurrida el 9 de diciembre de 1824. Un triunfo militar que selló la independencia del Perú y marcó la ruta para que inicie su destino como país soberano. En una perspectiva militar, se enaltece la destreza, el coraje y el sacrificio de los vencedores de aquella conflagración, recordada generación tras generación como un acontecimiento de gran relevancia.

En otro plano, a la célebre batalla le siguió la Capitulación, que ha sido objeto de controversia; al margen de ello, validó lo que se ganó en el campo de las armas, dándole formalidad al acto de rendición de la Corona en las Pampas de la Quinua; y, además, formó parte del ordenamiento normativo de la nación, que se inició el 11 de noviembre de 1823, con la promulgación de la Constitución Política y las leyes inmediatamente dadas por el Congreso Constituyente de 1822.

Dicho instrumento, como todo documento de interés nacional, está expuesto al escrutinio y amerita un análisis de los alcances de su articulado, más allá de que este acuerdo se legitimó, gracias a que la memoria histórica subsume el Tratado en el resultado de la batalla y de la guerra en un solo concepto valorativo.

A partir de esa apreciación colectiva es que se evoca año tras año la victoria de Ayacucho y se le rinde homenaje en varios países de Latinoamérica cada aniversario. Y no podía ser de otra manera, pues dicho acontecimiento consolidó la libertad de América hispana, y fue así que adquirió un significado continental sustentado en la participación de soldados de varias naciones en condición de integrantes del Ejército Unido Libertador.

1. Profesional del Servicio Parlamentario. Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la UPSMP. Egresado de la maestría en Administración Pública por la Universidad Norbert Wiener. Miembro del equipo editorial de la revista *Cuadernos Parlamentarios* y coordinador de publicaciones del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios.

Como es característico en el abordaje histórico de esta etapa crucial, no se puede prescindir de la gravitación ejercida por dos personajes sobresalientes: José de San Martín y Simón Bolívar, los libertadores, ambos reunidos por la causa libertaria, pero, al mismo tiempo, distanciados respecto del curso estratégico que debía seguir la guerra emancipadora.



General José de San Martín.
Retrato de Daniel Hernández.



Retrato póstumo de Bolívar,
obra de José Toro Moreno (1922).

II. LA TRAMA BÉLICA

2.1. CONTEXTO

Después del grito de la Independencia del Perú en Lima el 28 de julio de 1821, el proceso de ruptura de la Metrópoli no estaba cerca de terminar. Había que esperar el 9 de diciembre de 1824, día del último gran enfrentamiento militar entre las fuerzas patriotas y los que peleaban bajo la bandera del rey.

Atrás quedó el clima de exaltación libertaria que siguió a la proclamación del general San Martín. Distantes estaban los días de su desembarco en Paracas, al frente de la Expedición Libertadora del Perú, el 8 de septiembre de 1820, que desde la primera hora hizo replegarse a los realistas hacia la sierra, a los que mandó perseguir, lejos de conformarse de sus primeros éxitos, ratificando en los hechos su fama de militar victorioso de la que estaba precedido.

En 1822, el panorama se le presentaba sombrío al protector del Perú. Los triunfos militares durante este año eran cada vez más esporádicos y carentes de contundencia. El libertador argentino, al darse cuenta de que no tenía forma de alterar el curso de la guerra a su favor, pausó sus desplazamientos, mientras que el virrey La Serna aseguraba posiciones en el centro y sur del Perú. Por si fuera poco, el Ejército Expedicionario, que lideraba San Martín, estaba debilitado por el corte de la ayuda económica proveniente de Buenos Aires, lo que, a su vez, afectó la moral de la tropa.

Frente a este horizonte, el generalísimo trató de llegar a un acuerdo de colaboración con Bolívar, en julio de 1822, en la famosa Entrevista de Guayaquil. Mucho se ha dicho sobre lo que sucedió allí, pero, al parecer, se trató de dos temas difíciles de conciliar por ambos personajes:

- El régimen político que se adoptaría en el Perú.
- La forma en que se desenvolvería la colaboración militar de Bolívar con la causa de la independencia del Perú.

No hubo acuerdo. El *impasse* determinaría el retiro del país del general San Martín, en septiembre de 1822. Su mandato duró poco más de un año, desde el 3 de agosto de 1821 hasta el 20 de septiembre de 1822. Ergo, la conducción principal de las fuerzas patriotas recayó en Bolívar. Mientras tanto, iba en aumento la inestabilidad política, al punto de que puso en riesgo la misma causa independentista, aún no consolidada. Empezaba a gestarse lo que Jorge Basadre² denominó el espíritu de facción.

La crisis política en el Perú se agudizó durante el lapso transcurrido hasta la llegada de Bolívar, convocado por el Congreso del Perú en septiembre de 1823, un año después del retiro de San Martín del Perú. La situación caótica se podría sintetizar en el hecho de que el país llegó a tener dos presidentes: José de Torre Tagle, que tuvo su sede en Lima, y José de la Riva-Agüero, que se había asentado en Trujillo.

Al llegar Bolívar al país, tras ser investido por el Congreso como la máxima autoridad política y militar, fue en persecución de Riva-Agüero. Este último fue apresado por sus propios oficiales, siendo desterrado a Guayaquil el 25 de noviembre de 1823, luego de lo cual el militar venezolano ejercía el dominio pleno del Perú.

El libertador caraqueño empieza a organizar el Ejército Unido Libertador, convoca a los montoneros y a las fuerzas provenientes de la Gran Colombia (que integraban lo que hoy son los países de Ecuador, Colombia Panamá y Venezuela); asimismo, logró captar ayuda de la población peruana, que colaboró con dinero y suministro de provisiones. Por otro lado, contó con la incorporación efectivos argentinos y chilenos que habían desembarcado con San Martín en Paracas en 1820.



Desembarco de San Martín en Paracas. Óleo de la pintora Etna Velarde.

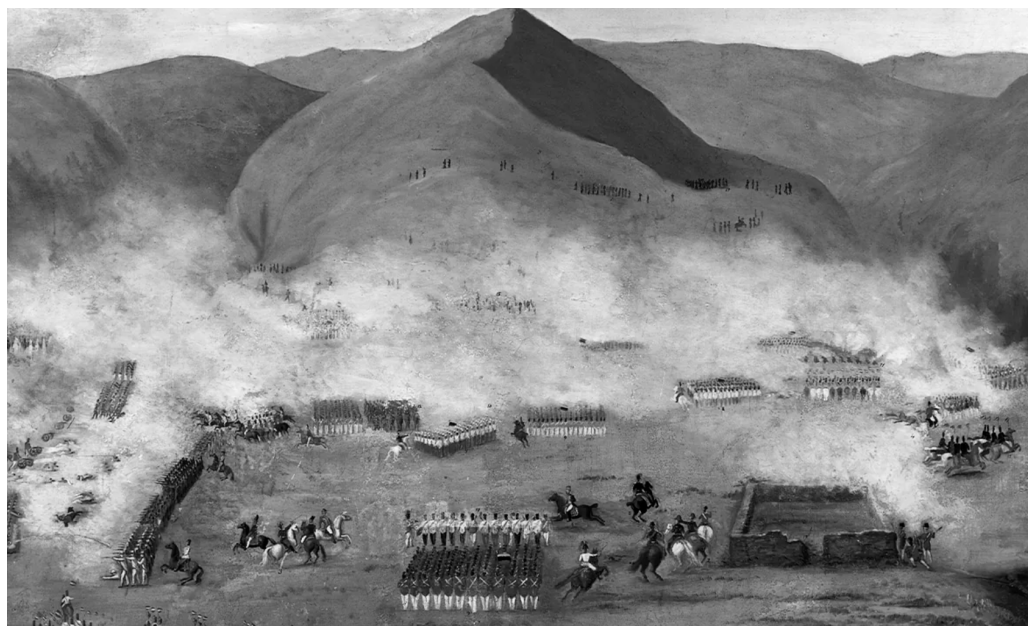
A inicios de 1824, se producen dos hechos inesperados: primero, el 22 de enero se produce la ruptura del Ejército español ocasionada por la rebelión del general Pedro de Olañeta al frente de las fuerzas realistas del Alto Perú, lo cual ocasionó que La Serna, cometa un error de apreciación y se enfoca en perseguir al sedicioso. Segundo: Bolívar aprovecha el suceso inesperado y recupera la iniciativa, pero se tuvo que trasladar a Lima para preparar su viaje a Bogotá, donde había sido convocado por el Congreso colombiano, por lo que dejó al mando del Ejército Libertador a su lugarteniente más destacado, Antonio José de Sucre.

2. El historiador tacneño en el capítulo II de su *Historia de la república del Perú (1822-1933)*, efectivamente se refiere al incremento del ciego espíritu de facción en los peruanos frente al adversario común hasta noviembre de 1823. Sin embargo, Basadre nunca perdió el optimismo por un país mejor, y eso lo demuestra cuando en 1931 escribe «que el Perú es un problema, pero también es una posibilidad».

2.2. EL ENFRENTAMIENTO MILITAR

Las fuerzas realistas tenían como comandante en jefe a José de La Serna y al contrario de lo que pudiera suponerse, no era un virrey palaciego y sin experiencia de combate; al contrario, tenía un prestigio de militar ganado por su participación en la Guerra del Rosellón y en la gesta por la Independencia española; por añadidura, comandaba su Estado Mayor el general José de Canterac, un veterano de las campañas militares contra Napoleón. Por otro lado, el Ejército patriota estaba liderado por Antonio José de Sucre, vencedor de la guerra de liberación de la Gran Colombia y uno de los oficiales más competentes de Bolívar.

Ambos ejércitos se vieron frente a frente el memorable 9 de diciembre de 1824 en la Pampa de Ayacucho, en las proximidades del pueblo de la Quinua. A despecho de la derrota sufrida en Junín, La Serna confiaba esta vez en la victoria de sus armas. Su optimismo se basaba en la superioridad de hombres —todos ellos profesionales de la guerra— y cañones, así como en la posición en el campo de batalla, pues dominaba las alturas de la Pampa de la Quinua. Los realistas eran más de 9 mil efectivos, y contaban con 20 piezas de artillería, mientras que del Ejército Unido Libertador del Perú se contaba con cuatro cañones y 5 780 hombres.



Batalla de Ayacucho. Lienzo de Teófilo Aguirre, 1825.

Pese a su situación de desventaja, Sucre consideraba que el resultado dependía del talento y valor que uno puede mostrar, más que la posición en el teatro de operaciones o la superioridad armamentística del rival. Hay quienes sostienen hizo suya esta máxima de Napoleón:

Con un ejército inferior en número, inferior en caballería y en artillería, hay que evitar una batalla general, suplir al número con la rapidez de las marchas, a la falta de artillería con la naturaleza de las maniobras, a la inferioridad de la caballería con la elección de las posiciones³.

Canterac y su general José Valdés tomaron la iniciativa atacando por todo el frente patriótico, usando al mismo tiempo la caballería e infantería, y, como era de esperar, con apoyo de artillería.

3. BONAPARTE, Napoleón (1881). Máximas de guerra. México DF, México: Tipografía de Gonzalo A. Esteva.

Mientras que Sucre respondió con un golpe de mano, ordenó que el general colombiano José María Córdova respondiera contratando los flancos del enemigo, con la ayuda de la caballería del general inglés William Miller, que iría por el centro. Ambas fuerzas patriotas cargaron con decisión y desintegraron las sorprendidas formaciones realistas, en un acto tan temerario como inesperado, pero eficaz.

Luego de este audaz contrataque, el coronel asturiano Joaquín Rubín de Celis hizo una maniobra imprudente, sin respaldo suficiente dirigió un ataque contra el batallón peruano Vargas, sin sopesar debidamente que este estaba respaldado por la división del general quiteño José de La Mar, al frente de la caballería que se había vestido de la gloria en Junín, así como de la infantería de infantería del general Córdova, conformando un bloque bien posicionado en el llano. En este momento de frustración de los realistas destacó la división de Córdova, que pasó al ataque y quebró la vanguardia enemiga en un combate cuerpo a cuerpo y con el uso de bayoneta.

Los realistas se repliegan, La Serna es herido y capturado, algunos de los soldados patriotas escalan el Condorcunca y plantan la bandera peruana por todo lo alto. Valdés, general realista más tenaz, se da cuenta de que la batalla estaba perdida. La victoria era de Sucre.

El historiador y militar Tume Díaz⁴ consigna como se dio el último acto:

...el general Canterac [luego de la derrota] quería marchar al Cusco y obtener refuerzos, sin embargo, sus oficiales estaban cansados de marchar, querían rendirse, Canterac accedió y se reunió con Sucre, otorgó la entrega de las armas y firmó la Capitulación de Ayacucho.

La batalla, que empezó aproximadamente a la 1 de la tarde, duró cuatro horas. Al caer la tarde, el poderoso Ejército español era completamente vencido por las fuerzas libertarias. El Perú empezaba a forjar su propio camino como república soberana.

III. LA CAPITULACIÓN

Tras el hecho de armas de la Pampa de la Quinua y la consecuente ruptura con España, se tenía que seguir afirmando la institucionalidad de la flamante República del Perú, camino iniciado en 1823. La instauración de este proceso en una etapa fundacional de un país es un factor determinante, que suele darle robustez al sistema político y brinda solidez a las bases del proyecto democrático que se va estructurando.

Ahora bien, frente a la inestabilidad y los retos de encontrar consensos es que se dio la Capitulación o Tratado de Ayacucho, una suerte de constancia de que la Metrópoli deponía las armas, pero también era una oportunidad de la soberanía de la flamante república.



La Capitulación de Ayacucho. Pintura Daniel Hernández (1924).

4. Se puede encontrar el relato de Luis Tume Díaz, quien es coronel FAP (r) y docente de la Escuela Superior Conjunta de las Fuerzas Armadas (ESCOFAA). <https://www.esfaa.edu.pe/9112023-ep/>

EL TRATADO

Los tratados o convenios, por lo general, versan sobre materia política, social o económica; pero no pocas veces lo suscriben países en disputa para poner fin a sus conflictos de carácter militar. En tiempos de paz o en tiempos de guerra, se entienden como documentos que sirven para el acercamiento de los Estados. El Tratado de Ayacucho se redactó siguiendo este concepto y, por lo tanto, con efectos vinculantes, sin embargo, pronto le sobrevinieron impugnaciones.

Uno de los puntos del instrumento que dio motivo a cuestionamientos posteriores por parte de la Corona fue que la máxima autoridad española en el Perú, el virrey José de la Serna, no suscribió el documento, siendo el primer representante del rey, pues lo hizo el jefe de Estado Mayor de las fuerzas realistas, el general José de Canterac. En todo caso, podría decirse que primaron condicionantes propios de la guerra. Por su parte al Perú lo representó el mariscal Antonio José de Sucre, quien no era canciller ni presidente del Perú en ese entonces, aunque este sí tenía poderes de representación.

Pero ese no sería el único reparo al Tratado. Hay objeciones sobre el fondo del instrumento. Entre los estudiosos contemporáneos se distingue la opinión del Tte. Cnel. EP Freddy Vidal Cano, quien centra sus críticas en los artículos 6o y 9o del documento. La primera disposición es sensible porque se refiere a temas económicos y es considerado concesivo con la monarquía hispánica:

6° El (...) Perú respetará igualmente las propiedades de los (...) españoles que se hallaran fuera del territorio de los cuales serán libres de disponer en el término de tres años, debiendo considerarse en igual caso las de los que no quieran trasladarse a la península, y que tengan allí intereses de su pertenencia.

En la interpretación de Vidal Cano, habría una afectación a los intereses nacionales, pues señala que «el Perú aceptó y reconoció tácitamente que no podríamos disponer libremente de las propiedades de los vencidos que se encontraban en nuestro territorio»⁵. Para este estudioso el sacrificio que significó la guerra no se correspondía con lo estipulado en el Tratado, pues el Perú quedó limitado geográficamente por no ser capaces de decidir a plenitud sobre la «totalidad de territorios» conformantes de la flamante república.

Igualmente, respecto del artículo 9o, sostiene una posición crítica:

Todos los empleados [españoles] quedarán confirmados en sus respectivos destinos si quieren continuar en ellos, y si alguno o algunos no lo fuesen, prefiriesen trasladarse a otro país... (artículo concordante con los artículos 2° y 5°).

Según Vidal Cano, esta norma significaría que los empleados y funcionarios peninsulares podían conservar sus empleos en caso quieran continuar en los mismos. Algo incomprensible para él por tratarse de una república independiente y recién creada, porque ello significaría mantener la administración española, además de permitir la presencia de aristócratas nativos procoloniales ubicados en dicha burocracia. Sin embargo, en honor a la verdad, hay una acotación al margen del artículo precitado que señala que el gobierno peruano confirmaría la estabilidad laboral de las personas referidas según su comportamiento.

Por su parte, el abogado Omar Mestanza, coincidiendo con la historiadora Claudia Rosas Lauro, se refiere a un aspecto negativo en el Tratado: el reconocimiento por el Estado peruano de la deuda del gobierno español en territorio del Perú a causa de los gastos de la guerra de Independencia sin tener las previsiones que no podía afrontar un menguado erario.

5. VIDAL CANO, Freddy. «La capitulación de Ayacucho y sus repercusiones en la sociedad peruana», en revista *El investigador*, de la Escuela Militar de Chorrillos. Octubre de 2017. https://issuu.com/sinfo_emch/docs/revista_el_investigador_nov_2017_o

Para la historiadora, ello generó un reclamo posterior de la Corona por incumplimiento de pago, lo que a la postre fue una de las causas de la guerra entre Perú y España de 1865⁶.

Otro historiador, no menos importante, Pinto-Bazurco, afirma que la Capitulación de Ayacucho «revela, para el ojo acucioso, los variados términos y concesiones a los que llegamos ambos bandos y que, entre otras cosas, resalta las facilidades que el grupo independentista otorgó a los independentistas»⁷.

IV. SIGNIFICADO HISTÓRICO DE LA BATALLA

La destacada historiadora Carmen Mc Evoy tituló un reportaje sobre el bicentenario de la emancipación, por encargo de El Comercio, titulado «Sin Junín no hay Ayacucho»⁸, expresando así la relevancia de la primera batalla sobre la segunda, en el aspecto militar; reforzando esta hipótesis, hay historiadores que señalan que este choque de fuerzas fue de mero trámite. Y podría ser que, en efecto que la Batalla de Ayacucho no tuvo la fiereza de Junín ni fue tan descollante bélicamente porque en la Pampa de la Quinua los españoles estaban divididos o desmoralizados y sabían que, tarde o temprano, arriarían bandera.

Sin embargo, Ayacucho tuvo un carácter decisivo y su propio peso específico. Formulamos la siguiente interrogante para disipar dudas: ¿sin Junín hubiera habido independencia? Sí. Porque el Ejército realista ya no recibía refuerzos de la Metrópoli y, además, el general Olañeta, partidario del absolutismo español, había tomado su propio camino político y militar, diferente al de La Serna, seguidor de las reformas borbónicas, debilitándose así las fuerzas del Ejército Colonial. Esta desafección melló en sus convicciones respecto de la causa realista. Asimismo, los españoles venían de sufrir una serie de derrotas en la Gran Colombia, como Pichincha, Boyacá y Carabobo Junín, por citar algunas.

En lo social, había un apoyo a la causa independentista; esta legitimidad era porque los ideales y principios había calado entre la población, no solo en el ejército patriota.

La batalla de Ayacucho, con el paso del tiempo, pasó de ser un evento trascendente a un hecho histórico de importancia latinoamericana, que después de dos siglos se mantiene como un legado que perdura a través de generaciones.

Además, para quienes defendían la independencia, había un motivo por el que valía la pena pelear y morir, si la causa lo demandaba: llevar a la práctica un Estado republicano que brinde igualdad ante ley a sus ciudadanos y conseguir la ansiada libertad. El Ejército Libertador poseía fuerza espiritual, y era capaz, dicho sin ánimo retórico, de postergar cualquier compensación material por un ideal de justicia.

6. MESTANZA GARCÍA, Omar (2023). Capitulación de Ayacucho: ¿rendición o acuerdo?

<https://boletinsociedades.com/2023/01/20/capitulacion-de-ayacucho-rendición-o-acuerdo/>

7. PINTO-BAZURCO, Ricardo (2022). Acta Herediana, Vol. 65, N.º 2, p. 137, julio-diciembre «valoración histórica de la participación de Ayacucho en la gesta de la independencia en su bicentenario (1824-2024). Revistas-upch.edu.pe/index.php/AH/article/view/4266/4838

8. El Comercio - Documentales. «Virtud y fortuna en los Andes».

https://elcomercio.pe/el-comercio-tv/documentales/sin-junin-no-hay-ayacucho-virtud-y-fortuna-en-los-andes-ayacucho-camino-a-la-victoria-impensable-historia-del-peru-video-noticia/#google_vignette

V. CONCLUSIONES

- » La Capitulación de Ayacucho se suscribió bajo circunstancias apremiantes, en un contexto de guerra, a tal punto que, tras la firma del acuerdo, continuaron los enfrentamientos militares. Un juicio contemporáneo sobre sus imperfecciones y respecto de la intencionalidad de quienes lo suscribieron por la parte peruana tiene que tomar en cuenta que la prioridad era librarse de la presencia de las fuerzas de España, que en ese momento seguían en territorio peruano.
- » Con dicho Tratado tal vez no se produjo la emancipación anhelada en el campo social ni se produjo la ruptura con el orden burocrático procolonial, es decir, conseguir los cargos que eran claves para la toma de decisiones estatales; pero ello es parte del proceso complejo, débil y gradual de construcción de Estado soberano.
- » En perspectiva militar, qué duda cabe que triunfó la destreza y el valor del Ejército patriota. Lo que quedó del otrora poderoso ejército realista se redujo a unos focos de resistencia en el Alto Perú, que no duraron mucho tiempo hasta ser erradicados. Si en el Tratado hubo algunas concesiones excesivamente generosas para con los vencidos, ellas estuvieron condicionadas al criterio resolutorio del gobierno del Perú (ejercicio de soberanía), según cómo evolucionaban los acontecimientos con posterioridad a la rendición.
- » En la batalla de Ayacucho se funde en un solo movimiento libertador un conglomerado social y la participación de ejércitos de varios países tras un mismo objetivo: la independencia de América. Esta acción de armas logró un importante mensaje a la posteridad de unidad, lo cual es evocado hasta la actualidad por los países protagonistas.

VI. PALABRAS FINALES

- Luego de alejarse del Perú, San Martín anduvo errabundo por varios países, incluyendo Argentina, sin la comprensión y el reconocimiento que merecía. Fallece el 17 de agosto de 1850, en Boulogne-sur-Mer, Francia, acompañado de su hija Mercedes.

- Bolívar, convocado a Bogotá por el Congreso de Colombia, delegó a Sucre la conducción del Ejército Unido Libertador en la batalla de Ayacucho, perdiendo la oportunidad de coronarse con la gloria. Su final no fue mejor que el de San Martín: falleció el 17 de diciembre de 1830, en Santa Marta, Colombia, luego de estar postrado en una pequeña habitación de la Quinta de San Pedro Alejandrino, afectado por la tuberculosis y desilusionado de la política.

- En homenaje a la batalla de Ayacucho, todos los años varios países de Hispanoamérica conmemoran esta efeméride el 9 de diciembre y en el Perú se celebra el Día del Ejército.

- Recién en 1879, la Corona española reconoce oficialmente la Independencia de Perú, mediante un tratado que marcó el establecimiento de relaciones diplomáticas, y que fue el inicio de una etapa de acercamiento para beneficio de ambos países. Sin embargo, el Perú sigue en el empeño de consolidarse como república.

Pero esa es otra historia.

VII. BIBLIOGRAFÍA

BASADRE GROHMANN, Jorge.

1983 *Historia de la república del Perú (1822-1833)*. Lima: Universitaria.

BIBLIOTECA VIRTUAL UNIVERSAL

2003 *La capitulación de Ayacucho* (texto del tratado de 1824).

<https://biblioteca.org.ar/libros/13077.pdf>

MC EVOY, Carmen y VELÁSQUEZ, David

2024 «Sin Junín no hay Ayacucho. Virtud y fortuna en los andes» Serie video documentales de *El Comercio*.
<https://elcomercio.pe/el-comercio-tv/documentales/sin-junin-no-hay-ayacucho-virtud-y-fortuna-en-los-andes-ayacucho-camino-a-la-victoria-impensable-historia-del-peru-video-noticia/>

MEZTANZA GARCÍA, Omar

2023 *Capitulación de Ayacucho: ¿Rendición o acuerdo?* Grupo de Estudios Sociedades – GES. Consultado en

<https://boletinsociedades.com/2023/01/20/capitulacion-de-ayacucho-rendicion-o-acuerdo/>

PAZ SOLDÁN, Mariano Felipe

1919 *Historia del Perú Independiente (1822-1827)*, Vol. 2. Madrid: América.

TUME DIAZ, Luis

2023 *Aniversario de la Batalla de Ayacucho*. Escuela Superior Conjunta de las Fuerzas Armadas – ESCOFFA.

<https://www.esffaa.edu.pe/9112023-ep/>

UNIVERSIDAD DE PIURA

2021 «La batalla de Ayacucho se selló la Independencia». Dirección de Comunicaciones.
<https://www.udep.edu.pe/hoy/2021/12/batalla-ayacucho-sello-proceso-de-independencia>



SECCIÓN III

MISCELÁNEAS

Actividades académicas realizadas por el Centro de Estudios
Constitucionales y Parlamentarios



Actividades académicas del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios (CECP)

El CECP es consciente del aumento de la demanda de actividades académicas por parte del personal del Congreso. Por eso, sigue comprometido en la implementación y desarrollo de cursos, talleres, encuentros académicos y conferencias sobre diferentes temas relacionados al quehacer parlamentario y con temáticas vinculadas al desarrollo del país.

En ese sentido, el CECP está atento a los cambios de paradigmas de la forma de estudio y aprendizaje, en la perspectiva de contribuir a la producción del conocimiento como un proceso dinámico que responda a las exigencias antes referidas.



El ministro de Defensa, Walter Astudillo Chávez, y el jefe del Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios, Mario Fernández Garibay, se reunieron para conversar sobre la importancia de realizar un trabajo conjunto en favor del desarrollo nacional, a través de cursos especializados.



El Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios (CECP) del Congreso de la República participó activamente en el evento APEC Ciudadano Legislativo 2024, aportando material informativo sobre las funciones y publicaciones de la oficina. El CECP recibió a los integrantes de la Mesa Directiva, congresistas de diferentes grupos parlamentarios, altos funcionarios de Estado, entre otros, atendiendo las inquietudes planteadas y requerimientos de información.



Los alumnos del Taller de Estudios Parlamentarios de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos tuvieron la oportunidad de asistir a una enriquecedora charla sobre «Práctica Parlamentaria», brindada por el politólogo y servidor del Congreso, Yimy Reynaga Alvarado, realizada en la sala José Abelardo Quiñones del Congreso de la República.



Presentación de la «Guía de Procedimientos en Comisiones Ordinarias del Congreso de la República», editada por el CECP y elaborada por el Dr. Fernando Paredes Núñez. Fue un evento de gran significación y sumamente emotivo porque reunió a personal de la institución, académicos y especialistas en temas parlamentarios en un acto que también fue un reconocimiento al autor.



Con mucho éxito se llevó a cabo la clausura del curso de «Derecho Constitucional», durante una ceremonia en la que se entregaron certificados a los alumnos que aprobaron el curso. El evento comenzó con un discurso de apertura a cargo del ponente Dr. Víctor García Toma, quien destacó los logros de los estudiantes y la importancia del conocimiento adquirido en el conocimiento de los principios fundamentales del Estado.



SECCIÓN IV

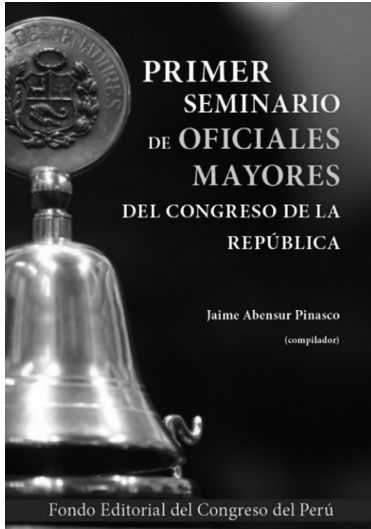
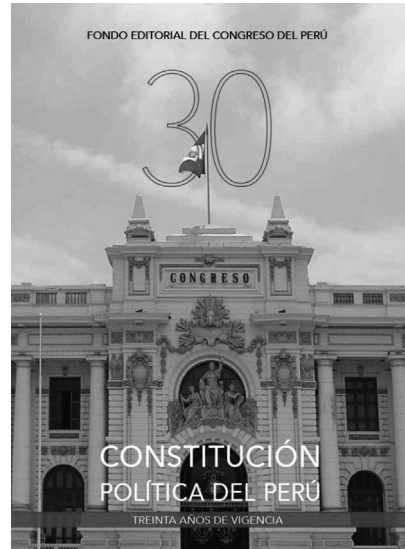
NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. TREINTA AÑOS DE VIGENCIA

20 Autores

La presente publicación es resultado de una gran iniciativa promovida por el Fondo Editorial del Congreso del Perú, con motivo de conmemorarse treinta años de vigencia de la Constitución Política del Perú, aprobada mediante un referéndum en 1993 con el 52,4% de los votos válidos y promulgada el 28 de diciembre de ese mismo año. A pesar de las objeciones que puedan haber existido al momento político de excepción que precedió y sucedió a su promulgación, lo cierto es que su concreción respondió al inicio de un proceso de fundación y reafirmación del Estado avalado por el derecho constitucional. Materias relevantes reglamentadas en la Carta Magna son abordadas por destacados profesionales que aceptaron gustosos redactar los veinte artículos que componen la presente obra, en los que analizan y comentan diversos artículos del texto constitucional, e incluso formulan algunas críticas y propuestas de modificaciones con base en su especialidad y experiencia.



PRIMER SEMINARIO DE OFICIALES MAYORES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Compilador: Jaime Abensur

Existe amplia literatura sobre el rol del Congreso de la República, las funciones que realiza y el aporte al Estado de derecho y la consolidación de la democracia. Sin embargo, se sabe poco sobre el rol que cumple el Oficial Mayor del Congreso, que es el funcionario de mayor jerarquía dentro de la Organización Parlamentaria, que tiene la representación legal de la administración y que, junto con su equipo de trabajo, realiza la función de dirección, supervisión y control. Es en ese contexto que el Fondo Editorial del Congreso del Perú publica las ponencias expuestas en el Primer Seminario de Oficiales Mayores del Congreso de la República, llevado a cabo en mayo de 2023, como fruto del esfuerzo desplegado por la Comisión de Constitución y Reglamento. Este conjunto de reflexiones

y propuestas constituyen un rico material de trabajo que contribuirá a un mayor desarrollo de la hermenéutica parlamentaria y, asimismo, a optimizar las funciones que desempeña el Congreso de la República en sus principales instancias deliberativas, y redundará en una mayor difusión de la labor parlamentaria en la ciudadanía en general.

VESTIDA PARA DANZAR

Judith Colina

El Fondo Editorial del Congreso del Perú tiene el agrado de poner a disposición del público *Vestida para danzar*, un libro que resalta el vestuario típico que lucen las mujeres al bailar la marinera, una de las expresiones culturales más representativas de nuestro país, profundamente arraigada en nuestra identidad nacional. La belleza de esta danza no solo radica en sus coreografías y en los movimientos que destacan la gracia y elegancia de la mujer peruana, sino también en la admiración que genera la fina, detallada y única confección de los trajes típicos, cargados de simbolismo. Las muestras presentadas en esta obra corresponden a una de las principales danzas peruanas, quizá la más emblemática del país y su mayor embajadora a nivel mundial. Es importante destacar que cada uno de los trajes que adornan esta obra fue confeccionado por la madre de la autora, lo cual presenta un esfuerzo digno de reconocimiento, pues cada pieza encierra una historia que llena de orgullo a todos los peruanos.





SECCIÓN V

LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS

Entre el 2 de junio de 2024 y el 29 de noviembre de 2024

RELACIÓN DE LEYES
Período Parlamentario 2021-2026
(Del 2 de junio de 2024 al 29 de noviembre de 2024)

Orden	Ley	Título	Propo- nente	Fecha de Publicación	Presidente que remite la autógrafa
1	Ley 32041	Ley que dispone la implementación de los sistemas de gestión de calidad (SGC) ISO 9000, ISO 9001 e ISO 9004 en las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS).	Congreso	4/06/2024	Alejandro Soto Reyes
2	Ley 32042	Ley que declara de interés nacional la promoción, implementación y desarrollo de la ruta geoturística del volcán Huaynaputina en el departamento de Moquegua y la promoción de la ruta geoturística del pantano de Llochegua en el departamento de Ayacucho.	Congreso	4/06/2024	Alejandro Soto Reyes
3	Ley 32043	Ley que promueve el cuidado integral de la salud de los pacientes diagnosticados con parálisis cerebral.	Congreso	5/06/2024	Poder Alejandro Soto Reyes
4	Ley 32044	Ley que aprueba el incremento de la propina de las promotoras educativas comunitarias del Programa No Escolarizado de Educación Inicial (Pronoei) del Ciclo I y Ciclo II.	Congreso	6/06/2024	Alejandro Soto Reyes
5	Ley 32045	Ley que regula la movilidad interna de ascenso y cambio de grupo ocupacional para el personal profesional, técnico y auxiliar del Seguro Social de Salud (ESSALUD).	Congreso	6/06/2024	Alejandro Soto Reyes
6	Ley 32046	Ley que autoriza el nombramiento excepcional de docentes contratados en centros de educación técnico-productiva (CETPRO) y la convocatoria a concurso público para el ingreso a la Carrera Pública Magisterial de los docentes de la modalidad de educación técnico-productiva.	Congreso	6/06/2024	Alejandro Soto Reyes
7	Ley 32047	Ley que declara de interés nacional la creación de la Comisión Conmemorativa por el Centenario del Retorno de Tarata y Tacna a la República del Perú.	Congreso	6/06/2024	Alejandro Soto Reyes
8	Ley 32048	Ley que modifica la Ley 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, para fomentar el desarrollo portuario.	Congreso	6/06/2024	Alejandro Soto Reyes
9	Ley 32049	Ley que complementa y modifica el Decreto Legislativo N° 1413, Decreto Legislativo para promover y facilitar el transporte marítimo en tráfico de cabotaje de pasajeros y de carga.	Poder Ejecutivo	6/06/2024	Alejandro Soto Reyes
10	Ley 32050	Ley que declara de interés nacional el mejoramiento y ampliación de los servicios de salud del hospital Carlos Monge Medrano del distrito de Juliaca, provincia de San Román, departamento de Puno.	Congreso	7/06/2024	Alejandro Soto Reyes
11	Ley 32051	Ley que modifica la Ley 30220, Ley Universitaria, con el fin de facilitar el acceso a servicios de cuidado infantil para los hijos menores de tres años de estudiantes universitarios.	Congreso	7/06/2024	Alejandro Soto Reyes
12	Ley 32054	Ley que modifica el Código Penal, Decreto Legislativo 635, y la Ley 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas en el proceso penal, a fin de optimizar la democracia representativa y establecer medidas para la lucha contra la corrupción en las organizaciones políticas.	Congreso	10/06/2024	Alejandro Soto Reyes
13	Ley 32055	Ley que modifica el artículo 5 de la Ley 31578, Ley que promueve la reactivación económica a través de compras públicas de las MYPE manufactureras nacionales.	Congreso	12/06/2024	Alejandro Soto Reyes
14	Ley 32056	Ley que establece medidas para implementar las recomendaciones técnicas emitidas por las entidades competentes, a fin de superar el riesgo mitigable, en posesiones informales en vías de formalización por parte del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI).	Congreso	13/06/2024	Alejandro Soto Reyes

15	Ley 32057	Ley que declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional de Sechura en la provincia de Sechura del departamento de Piura.	Congreso	14/06/2024	Alejandro Soto Reyes
16	Ley 32058	Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, y la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, a fin de establecer medidas para la optimización del proceso electoral.	Jurado Nacional de Elecciones	14/06/24	Alejandro Soto Reyes
17	Ley 32059	Ley que autoriza el nombramiento progresivo del personal administrativo comprendido en el Decreto Legislativo 1057 del Ministerio de Salud, sus organismos públicos y los gobiernos regionales.	Congreso	14/06/24	Alejandro Soto Reyes
18	Ley 32060	Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma de Chupaca en la provincia de Chupaca del departamento de Junín.	Congreso	15/06/24	Alejandro Soto Reyes
19	Ley 32062	Ley que autoriza a la Municipalidad Distrital de Wanchaq la expropiación de los predios con Partida Registral 11004604 02027521 02028527 y Partida Matriz 11002524 As.38, para el saneamiento físico-legal de las obras públicas del Parque Ecológico Marcavalle.	Gobiernos Locales	18/06/24	Alejandro Soto Reyes
20	Ley 32063	Ley que modifica la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, a fin de precisar los requisitos y las excepciones aplicables para exoneraciones y beneficios.	Congreso	18/06/24	Alejandro Soto Reyes
21	Ley 32064	Ley que garantiza la autonomía y profesionalización de la carrera del auditor gubernamental.	Contraloría General de la República	18/06/24	Alejandro Soto Reyes
22	Ley 32065	Ley que establece medidas para asegurar el acceso universal al agua potable.	Poder Ejecutivo	20/06/24	Alejandro Soto Reyes
23	Ley 32067	Ley que declara el 1 de febrero de cada año Día de la Contraternidad Peruano – China.	Congreso	21/06/24	Alejandro Soto Reyes
24	Ley 32068	Ley que modifica el Código Procesal Penal, Decreto Legislativo 957, para incorporar las notificaciones electrónicas en el proceso penal y expedición de copias digitales y gratuitas.	Congreso	21/06/24	Alejandro Soto Reyes
25	Ley 32069	Ley General de Contrataciones Públicas.	Congreso	24/06/24	Alejandro Soto Reyes
26	Ley 32070	Ley que declara Día Nacional de la Reinserción Laboral, Familiar y Social del Paciente Oncológico y del Paciente Laringectomizado el 8 de febrero de cada año.	Congreso	25/06/24	Alejandro Soto Reyes
27	Ley 32071	Ley que declara de interés nacional la investigación, protección, conservación, recuperación y aprovechamiento sostenible de las especies de algarrobo (género Prosopis).	Congreso	25/06/24	Alejandro Soto Reyes
28	Ley 32072	Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma Perla del Vilcanota en el distrito de Sicuani de la provincia de Canchis del departamento de Cusco.	Congreso	25/06/24	Alejandro Soto Reyes
29	Ley 32073	Ley que modifica la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, para disponer la continuidad en funciones del Contralor General de la República hasta la designación de uno nuevo por el Congreso de la República.	Congreso	25/06/24	Alejandro Soto Reyes
30	Ley 32074	Ley de creación de la Universidad Nacional de Arte Escénico (UNAE).	Congreso	25/06/24	Alejandro Soto Reyes
31	Ley 32075	Ley que crea la Universidad Nacional del VRAEM en el distrito de Pichari de la provincia de La Convención en el departamento del Cusco.	Congreso	25/06/24	Alejandro Soto Reyes
32	Ley 32076	Ley que declara de interés nacional la construcción de la nueva Escuela Técnico-Superior de la Policía Nacional del Perú en el departamento de Amazonas.	Congreso	2/07/24	Alejandro Soto Reyes

33	Ley 32077	Ley que establece un medio alternativo de garantías de cumplimiento en los procesos de contratación pública de las mype.	Congreso	2/07/24	Alejandro Soto Reyes
34	Ley 32078	Ley que declara Día del Inventor y del Científico Peruano el 2 de julio de cada año.	Poder Ejecutivo	2/07/24	Alejandro Soto Reyes
35	Ley 32079	Ley que establece medidas extraordinarias para la reactivación y culminación de Apoyo a la Competitividad Productiva (PROCOMPITE), autorizadas por los gobiernos regionales y locales durante los años 2018, 2019 y 2020 en los alcances de la Ley 29337.	Congreso	2/07/24	Alejandro Soto Reyes
36	Ley 32080	Ley que modifica el Decreto Legislativo 943, Ley del Registro Único de Contribuyentes, y el Código Tributario, para restablecer el correcto funcionamiento de la publicidad digital.	Congreso	2/07/24	Alejandro Soto Reyes
37	Ley 32081	Ley que fortalece las funciones de supervisión y control de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI.	Congreso	2/07/24	Alejandro Soto Reyes
38	Ley 32082	Ley que dispone la implementación progresiva de la transformación digital en las oficinas consulares del Perú.	Congreso	2/07/24	Alejandro Soto Reyes
39	Ley 32083	Ley que declara de interés nacional la reestructuración, conservación, exhibición y difusión del monumento histórico casa donde nació el prócer de la independencia y tribuno de la República doctor José Faustino Sánchez Carrión.	Congreso	3/07/24	Alejandro Soto Reyes
40	Ley 32084	Ley que declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional Autónoma de Jauja en el distrito de Huertas de la provincia de Jauja del departamento de Junín.	Congreso	3/07/24	Alejandro Soto Reyes
41	Ley 32085	Ley que promueve la gestión eficiente y el mantenimiento sostenible de la infraestructura de riego menor mediante núcleos ejecutores.	Congreso	3/07/24	Alejandro Soto Reyes
42	Ley 32086	Ley que dispone el nombramiento extraordinario de los docentes contratados en los institutos y escuelas de educación superior tecnológicos, artísticos, de folklore, de música y pedagógicos públicos, a fin de fortalecer la carrera pública del docente.	Congreso	4/07/24	Alejandro Soto Reyes
43	Ley 32087	Ley de acceso de los pequeños productores agrícolas al soporte de investigación a fin de promover y fortalecer la exportación de sus productos.	Congreso	4/07/24	Alejandro Soto Reyes
44	Ley 32088	Ley que fortalece la protección y conservación del Área de Conservación Regional Cordillera Escalera, ubicada en el departamento de San Martín.	Congreso	4/07/24	Alejandro Soto Reyes
45	Ley 32089	Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional.	Poder Ejecutivo	4/07/24	Alejandro Soto Reyes
46	Ley 32090	Ley que crea la Universidad Nacional Fronteriza Autónoma de Yunguyo en el distrito de Yunguyo de la provincia de Yunguyo del departamento de Puno.	Congreso	4/07/24	Alejandro Soto Reyes
47	Ley 32091	Ley que incorpora los artículos 96-A, 96-B y 96-C en la Ley 30220, Ley Universitaria, a fin de establecer beneficios laborales para el docente ordinario.	Congreso	6/07/24	Alejandro Soto Reyes
48	Ley 32092	Ley que declara de interés nacional la creación de la Autoridad Multisectorial de la Cuenca del Río Putumayo	Congreso	8/07/24	Alejandro Soto Reyes
49	Ley 32094	Ley que declara de interés nacional la restauración, protección, conservación, puesta en valor y gestión de bienes inmuebles ubicados en los departamentos de Apurímac, Cajamarca, La Libertad, Lima y Puno, y la Provincia Constitucional del Callao.	Congreso	19/07/24	Alejandro Soto Reyes
50	Ley 32095	Ley que declara de interés nacional la culminación el proyecto de "Mejoramiento y ampliación de los servicios de saneamiento y fortalecimiento institucional integral de la Emapa Pasco, Provincia de Pasco-Pasco", y la emergencia hídrica en la provincia de Pasco del departamento de Pasco.	Congreso	19/07/24	Alejandro Soto Reyes

51	Ley 32096	Ley que modifica la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, con la finalidad de ampliar funciones en materia pesquera.	Congreso	20/07/24	Alejandro Soto Reyes
52	Ley 32097	Ley que promueve la capacitación en formación de emprendimientos para los integrantes de los comedores populares y ollas comunes, para impulsar su desarrollo social y económico.	Congreso	20/07/24	Alejandro Soto Reyes
53	Ley 32098	Ley que modifica la Ley 31250, Ley del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SINACTI), a fin de incorporar el fraude científico como infracción muy grave.	Congreso	20/07/24	Alejandro Soto Reyes
54	Ley 32099	Ley para la protección, conservación y uso sostenible de los humedales en el territorio nacional.	Congreso	20/07/24	Alejandro Soto Reyes
55	Ley 32100	Ley de protección y conservación del mono choro de cola amarilla y su hábitat.	Congreso	20/07/24	Alejandro Soto Reyes
56	Ley 32101	Ley que crea la universidad nacional de Sechura en el distrito de Sechura de la provincia de Sechura del departamento de Piura.	Congreso	22/07/24	Alejandro Soto Reyes
57	Ley 32102	Ley que crea la universidad nacional de Sechura en el distrito de Sechura de la provincia de Sechura del departamento de Piura.	Congreso	22/07/24	Alejandro Soto Reyes
58	Ley 32103	Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de mayores gastos asociados a la reactivación económica y dicta otras medidas.	Poder Ejecutivo	26/07/24	Alejandro Soto Reyes
59	Ley 32104	Ley que precisa la aplicación del párrafo segundo del artículo 84 del Código Penal, modificado por la Ley 31751, Ley que modifica el Código Penal y el Nuevo Código Procesal Penal para modificar la suspensión del plazo de prescripción.	Congreso	28/07/24	Alejandro Soto Reyes
60	Ley 32105	Ley que modifica la ley 30220, Ley universitaria, para disponer el carácter permanente de la modalidad a distancia de la educación superior y afianzar su acceso.	Congreso	6/08/24	Alejandro Soto Reyes
61	Ley 32106	Ley de declaratoria de emergencia ambiental.	Poder Ejecutivo	8/08/24	Alejandro Soto Reyes
62	Ley 32107	Ley que precisa la aplicación y los alcances del delito de lesa humanidad y crímenes de guerra en la legislación peruana.	Congreso	9/08/24	Eduardo Salhuana Cavides
63	Ley 32108	Ley que modifica el Código Penal, Decreto Legislativo 635; la Ley 30077, Ley Contra el Crimen Organizado; y la Ley 27379, Ley de procedimiento para adoptar medidas excepcionales de limitación de derechos en investigaciones preliminares, a fin de determinar las características concurrentes para la tipicidad de una organización criminal.	Congreso	9/08/24	Eduardo Salhuana Cavides
64	Ley 32109	Ley que declara de interés nacional la creación de la Zona Franca de Lambayeque (ZOFRALAMBAYEQUE) en el departamento de Lambayeque.	Congreso	16/08/24	Alejandro Soto Reyes
65	Ley 32110	Ley que declara de interés nacional la implementación con equipos científicos liberados de impuestos de importación para el proyecto "Observatorio de Rayos Gamma de Campo Amplio del Hemisferio Sur (SWG0) en los departamentos de Arequipa y Cusco"	Congreso	19/08/24	Alejandro Soto Reyes
66	Ley 32113	Ley que modifica y complementa los alcances de la Ley 31279, Ley que regula el procedimiento concursal de apoyo a la actividad deportiva futbolística en el Perú.	Congreso	26/08/24	Eduardo Salhuana Cavides
67	Ley 32114	Ley que continúa el proceso de consolidación del espectro normativo peruano derogando las correspondientes leyes, decretos leyes, decretos de urgencia y resoluciones legislativas y dejando sin efecto decretos supremos, por haber cumplido su finalidad.	Congreso	3/09/24	Eduardo Salhuana Cavides
68	Ley 32115	Ley que declara de necesidad y utilidad pública la construcción de la segunda etapa del Hipermercado Belén, ubicado en el distrito de Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto.	Congreso	3/09/24	Eduardo Salhuana Cavides

69	Ley 32118	Ley que modifica la Ley 31014, Ley que regula el uso de sustancias modelantes en tratamientos corporales con fines estéticos y define dicho procedimiento como acto médico, para especificar prohibiciones y definiciones	Congreso	19/09/24	Eduardo Salhuana Cavides
70	Ley 32119	Ley que declara de interés nacional la descolmatación del reservorio de Poechos, en el distrito de Lancones, provincia de Sullana, departamento de Piura	Congreso	19/09/24	Eduardo Salhuana Cavides
71	Ley 32120	Ley que modifica la Ley 31577, Ley que regula la numeración y publicación de las leyes, resoluciones legislativas y resoluciones legislativas del Congreso, para disponer la publicación de anexos en el Diario Oficial El Peruano	Congreso	19/09/24	Eduardo Salhuana Cavides
72	Ley 32121	Ley para el otorgamiento de una bonificación extraordinaria a los docentes y auxiliares de educación nombrados y contratados de las instituciones educativas de educación básica y técnico-productiva.	Congreso	20/09/24	Eduardo Salhuana Cavides
73	Ley 32122	Ley que establece otorgar subvenciones a favor de ciento noventa y seis beneficiarios del Plan de Compensación y Reasentamiento Involuntario (PACRI).	Poder Ejecutivo	21/09/24	Eduardo Salhuana Cavides
74	Ley 32123	Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano.	Congreso	24/09/24	Eduardo Salhuana Cavides
75	Ley 32124	Ley que modifica la Ley 31532, Ley de alivio financiero para los pequeños productores agropecuarios afectados por la emergencia en el sector agrario, a fin de establecer medidas económicas de emergencia para mitigar los efectos del alza de costos para el sector agropecuario.	Congreso	24/09/24	Eduardo Salhuana Cavides
76	Ley 32125	Ley que declara al distrito de Huancapi Capital de la Defensa Ecológica del Perú.	Congreso	24/09/24	Eduardo Salhuana Cavides
77	Ley 32126	Ley que declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional de Talara en el distrito de Pariñas de la provincia de Talara del departamento de Piura	Congreso	28/09/24	Eduardo Salhuana Cavides
78	Ley 32127	Ley que modifica la Ley 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, a fin de mejorar el servicio de la salud a favor del ciudadano y el desempeño funcional de los profesionales de la salud.	Congreso	28/09/24	Eduardo Salhuana Cavides
79	Ley 32128	Ley que autoriza un concurso interno excepcional para el cambio de categoría de suboficial a oficial de servicios de la Policía Nacional del Perú.	Congreso	28/09/24	Eduardo Salhuana Cavides
80	Ley 32129	Ley que modifica la Ley 30860, Ley de fortalecimiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, para disponer el desarrollo de sistemas y aplicativos para las operaciones comerciales vinculadas al comercio exterior	Congreso	28/09/24	Eduardo Salhuana Cavides
81	Ley 32130	Ley que modifica el Código Procesal Penal, Decreto Legislativo 957, para fortalecer la investigación del delito como función de la Policía Nacional del Perú y agilizar los procesos penales.	Congreso	10/10/24	Eduardo Salhuana Cavides
82	Ley 32131	Ley que declara de interés nacional la implementación del Geoparque del Glaciar Quelccaya, ubicado entre los departamentos de Cusco y Puno.	Congreso	10/10/24	Eduardo Salhuana Cavides
83	Ley 32132	Ley que promueve el cuidado integral y multidisciplinario de la madre ante la muerte y duelo gestacional y neonatal.	Congreso	10/10/24	Eduardo Salhuana Cavides
84	Ley 32133	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de la Autoridad Multisectorial del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro.	Congreso	15/10/24	Eduardo Salhuana Cavides
85	Ley 32134	Ley de saneamiento del límite entre los departamentos de Arequipa y Cusco en siete tramos.	Poder Ejecutivo	15/10/24	Eduardo Salhuana Cavides
86	Ley 32135	Ley de reforma constitucional que incorpora la disposición transitoria especial cuarta en la Constitución Política del Perú para autorizar excepcionalmente la elaboración y aprobación de reglamentos.	Congreso	15/10/24	Eduardo Salhuana Cavides

87	Ley 32136	Ley que autoriza al Seguro Social de Salud (ESSALUD) a reconvertir y asignar plazas vacantes a favor de los trabajadores declarados elegibles en el proceso de promoción interna de esta institución, llevado a cabo en el 2023.	Congreso	16/10/24	Eduardo Salhuana Cavides
88	Ley 32137	Ley que modifica la Ley 31614, Nueva Ley del Trabajador Porteador, respecto a sus condiciones laborales.	Congreso	16/10/24	Eduardo Salhuana Cavides
89	Ley 32138	Ley que modifica la Ley 30077, Ley contra el crimen organizado, modificada por la Ley 32108.	Congreso	19/10/24	Eduardo Salhuana Cavides
90	Ley 32139	Ley que establece un porcentaje del presupuesto institucional de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales para actividades y proyectos orientados a la atención de personas con discapacidad.	Congreso	22/10/24	Eduardo Salhuana Cavides
91	Ley 32140	Ley que amplía el plazo de funcionamiento de la Comisión Especial Revisora del Código de Ejecución Penal.	Congreso	22/10/24	Eduardo Salhuana Cavides
92	Ley 32141	Ley que modifica la Ley 30220, Ley Universitaria, a fin de fortalecer la institucionalidad de las universidades públicas licenciadas.	Congreso	25/10/24	Eduardo Salhuana Cavides
93	Ley 32142	Ley que autoriza al Ministerio de Educación para financiar intervenciones y acciones pedagógicas en el Año Fiscal 2024.	Poder Ejecutivo	25/10/24	Eduardo Salhuana Cavides
94	Ley 32143	Ley que autoriza excepcionalmente modificaciones presupuestarias para el financiamiento de la atención alimentaria complementaria en favor de las ollas comunes.	Poder Ejecutivo	25/10/24	Eduardo Salhuana Cavides
95	Ley 32144	Ley que define las labores del barista, del maestro chocolatero y del sommelier.	Congreso	29/10/24	Eduardo Salhuana Cavides
96	Ley 32145	Ley de Reforma Constitucional del artículo 40 de la Constitución Política del Perú para habilitar el doble empleo o cargo público remunerado al personal médico o asistencial de salud.	Congreso	29/10/24	Eduardo Salhuana Cavides
97	Ley 32147	" Ley que crea el Colegio de Politólogos del Perú"	Congreso	30/10/24	Eduardo Salhuana Cavides
98	Ley 32148	Ley que garantiza el incremento de la remuneración íntegra mensual superior (RIMS) de los docentes de los institutos y escuelas de educación superior de los docentes de los Institutos de Educación Superior del Ministerio de Defensa de los docentes del Centro de Formación en Turismo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de los docentes de las Escuelas Superiores de Formación Artística y de los docentes de las exESFA actuales Universidad Nacional Daniel Alomía Robles y Universidad Nacional de Música; y dicta otras disposiciones.	Congreso	31/10/24	Eduardo Salhuana Cavides
99	Ley 32149	Ley que constituye como pliegos presupuestales a las universidades nacionales creadas por las leyes 31995 31997 31998 32011 32020 32060 32072 y 32074.	Congreso	31/10/24	Eduardo Salhuana Cavides
100	Ley 32150	Ley que declara de interés nacional el mejoramiento y la culminación de la edificación del complejo deportivo Leoncio Prado de la Institución Educativa Pública Mariscal Cáceres de la provincia de Huamanga en el departamento de Ayacucho.	Congreso	31/10/24	Eduardo Salhuana Cavides
101	Ley 32153	Ley que modifica la Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, con la finalidad de fortalecer los fines de los procesos constitucionales.	Congreso	5/11/24	Eduardo Salhuana Cavides
102	Ley 32154	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1164 -Decreto Legislativo que establece disposiciones para la extensión de la cobertura poblacional del Seguro Integral de Salud en materia de afiliación al régimen de financiamiento subsidiado-, con la finalidad de incorporar de manera excepcional y temporal a personas extranjeras no residentes con diagnóstico de tuberculosis (TB) o de virus de inmunodeficiencia humana (VIH).	Congreso	5/11/24	Eduardo Salhuana Cavides
103	Ley 32155	Ley que modifica la Ley 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo, a fin de garantizar el acceso a la justicia laboral.	Congreso	7/11/24	Eduardo Salhuana Cavides

104	Ley 32156	Ley que declara de interés nacional la conmemoración del centenario de la reincorporación de la provincia de Tarata del departamento de Tacna a la República del Perú.	Gobiernos Regionales	8/11/24	Eduardo Salhuana Cavides
105	Ley 32158	Ley que aprueba medidas en materia presupuestal que permitan al Instituto del Mar del Perú (IMARPE) fortalecer la capacidad de investigación científica para el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos del mar.	Congreso	9/11/24	Eduardo Salhuana Cavides
106	Ley 32159	Ley del control del consumo de productos de tabaco, nicotina o sucedáneos de ambos para la protección de la vida y la salud.	Congreso	12/11/24	Eduardo Salhuana Cavides
107	Ley 32160	Ley que declara de interés nacional C56 implementación y desarrollo de los corredores turísticos en los departamentos de Apurímac, Ica y Cusco.	Congreso	12/11/24	Eduardo Salhuana Cavides
108	Ley 32161	Ley que promueve el desarrollo y el financiamiento de la investigación científica para la protección, el mantenimiento y la preservación de las reservas de biósfera en el Perú.	Congreso	12/11/24	Eduardo Salhuana Cavides
109	Ley 32162	Ley que crea la Universidad Nacional de Huancabamba en el distrito de Huancabamba, provincia de Huancabamba, departamento de Piura.	Congreso	12/11/24	Eduardo Salhuana Cavides
110	Ley 32164	Ley que extiende la bonificación adicional mensual a los jueces titulares del Poder Judicial.	Congreso	19/11/24	Eduardo Salhuana Cavides
111	Ley 32165	Ley que modifica la Ley 29918, Ley que declara el 23 de septiembre de cada año como el Día Nacional contra la Trata De Personas, a fin de incorporar al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para dar cuenta al Congreso de la República sobre el cumplimiento de las políticas nacionales referidas a la trata de personas.	Congreso	19/11/24	Eduardo Salhuana Cavides
112	Ley 32166	Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, con el fin de ampliar los locales de votación y el horario de la jornada electoral, así como de promover el sufragio del personal activo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú.	Congreso	21/11/24	Eduardo Salhuana Cavides
113	Ley 32167	Ley que modifica la Ley 31335, Ley de perfeccionamiento de la asociatividad de los productores agrarios en cooperativas agrarias, a fin de precisar el plazo de inscripción en el Registro Nacional de Cooperativas Agrarias.	Congreso	21/11/24	Eduardo Salhuana Cavides
114	Ley 32168	Ley que modifica la Ley 29446, Ley que declara la ejecución prioritaria del Proyecto Especial Chincas, incorporando acciones de señalización y delimitación física de los terrenos que lo integran.	Congreso	21/11/24	Eduardo Salhuana Cavides
115	Ley 32169	Ley que modifica el Código Penal, Decreto Legislativo 635, a fin de salvaguardar la indemnidad sexual de los menores de edad y agilizar los procesos en casos de violación sexual.	Congreso	21/11/24	Eduardo Salhuana Cavides
116	Ley 32170	"Ley que modifica el Decreto Legislativo 1147, Decreto Legislativo que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas, a fin de establecer el procedimiento del uso de la fuerza."	Congreso	21/11/24	Eduardo Salhuana Cavides
117	Ley 32171	Ley que autoriza, excepcionalmente, el nombramiento de los docentes contratados en las universidades públicas para la categoría de profesor auxiliar y profesor asociado.	Congreso	21/11/24	Eduardo Salhuana Cavides
118	Ley 32172	Ley que establece medidas presupuestarias para asegurar el otorgamiento del subsidio económico dispuesto mediante el Decreto de Urgencia 021-2022, Decreto de Urgencia que establece medidas para promover el servicio de transporte público terrestre de mercancías y el servicio de transporte regular de personas, y dicta otras medidas E65.	Poder Ejecutivo	21/11/24	Eduardo Salhuana Cavides
119	Ley 32173	Ley que autoriza al Ministerio del Interior para revisar los casos de vulneración de derechos del personal de la Sanidad de la Policía Nacional del Perú.	Congreso	27/11/24	Eduardo Salhuana Cavides

Fuente: Área de Trámite Documentario

Elaboración: Área de Estadística Parlamentaria.

RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS
Período Parlamentario 2021-2026
(Del 2 de junio al 29 de noviembre de 2024)

Orden	Resolución Legis- lativa	Título	Propo- nente	Fecha de Publicación
1	Resolución Legislativa 32052	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	8/06/24
2	Resolución Legislativa 32053	Resolución Legislativa que autoriza a la señora Presidenta de la República para salir del territorio nacional del 23 al 30 de junio de 2024.	Poder Ejecutivo	8/06/24
3	Resolución Legislativa 32061	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso y tránsito de unidades navales y de personal militar extranjero con armas de guerra al territorio de la República del Perú.	Poder Ejecutivo	16/06/24
4	Resolución Legislativa 32066	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso y tránsito de unidades navales y de personal militar extranjero con armas de guerra al territorio de la República del Perú.	Poder Ejecutivo	20/06/24
5	Resolución Legislativa 32093	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de unidades navales y de personal militar extranjero con armas de guerra al territorio de la República del Perú.	Poder Ejecutivo	12/07/24
6	Resolución Legislativa 32111	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de unidad naval y personal militar extranjero al territorio de la República del Perú.	Poder Ejecutivo	19/08/24
7	Resolución Legislativa 32112	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso y tránsito de unidad naval y personal militar extranjero con armas de guerra al territorio de la República del Perú.	Poder Ejecutivo	19/08/24
8	Resolución Legislativa 32116	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	14/09/24
9	Resolución Legislativa 32117	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso y tránsito de unidades navales y de personal militar extranjero con armas de guerra al territorio de la República del Perú.	Poder Ejecutivo	14/09/24
10	Resolución Legislativa 32146	Resolución Legislativa que aprueba el reglamento de la comisión binacional para la gestión integrada de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas transfronterizas entre la República del Perú y la República del Ecuador, suscrito en Lima, el 25 de Octubre de 2023.	Poder Ejecutivo	29/10/24
11	Resolución Legislativa 32151	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de personal militar extranjero con armas de guerra y equipo transeúnte al territorio de la República del Perú.	Poder Ejecutivo	2/11/24
12	Resolución Legislativa 32152	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	2/11/24
13	Resolución Legislativa 32157	Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República de Corea sobre Servicios Aéreos entre sus Territorios y más allá de ellos.	Poder Ejecutivo	9/11/24
14	Resolución Legislativa 32163	Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República del Perú para la donación de nueve helicópteros UH-60 (Black Hawk) y equipo de apoyo, suscrito en Lima, el 13 de agosto de 2024.	Poder Ejecutivo	12/11/24

Fuente: Área de Trámite Documentario

Elaboración: Área de Estadística Parlamentaria.

RELACIÓN DE RESOLUCIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO

Período Parlamentario 2021-2026
(Del 2 de junio al 29 de noviembre de 2024)

Orden	Resolución Legislativa del Congreso	Título	Propo- nente	Fecha de Publica- ción	Presidente que remite la autó- grafa
1	Resolución Legislativa del Congreso 001-2024-2025-CR	Resolución Legislativa del Congreso con la que se impone al congresista Héctor Valer Pinto la sanción de amonestación escrita pública.	Congreso	14/09/24	Eduardo Salhua- na Cavides
2	Resolución Legislativa del Congreso 002-2024-2025-CR	Resolución Legislativa del Congreso con la que se impone a la congresista Susel Ana María Paredes Piqué la sanción de amonestación escrita pública con multa de 15 días de su remuneración.	Congreso	14/09/24	Eduardo Salhua- na Cavides
3	Resolución Legislativa del Congreso 003-2024-2025-CR	Resolución Legislativa del Congreso con la que se impone al congresista Juan Carlos Martín Lizarzaburu la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes por treinta días de legislatura.	Congreso	20/09/24	Eduardo Salhua- na Cavides
4	Resolución Legislativa del Congreso 004-2024-2025-CR	Resolución Legislativa del Congreso con la que se impone al congresista Jorge Luis Flores Ancachi la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo de treinta días de legislatura y descuento de sus haberes por cuarenta y cinco días.	Congreso	20/09/24	Eduardo Salhua- na Cavides
5	Resolución Legislativa del Congreso 005-2024-2025-CR	Resolución Legislativa del Congreso con la que se impone a la congresista Jhakeline Katy Ugarte Mamani la sanción de suspensión en el ejercicio del cargo de treinta días de legislatura y descuento de sus haberes por cuarenta y cinco días.	Congreso	20/09/24	Eduardo Salhua- na Cavides
6	Resolución Legislativa del Congreso 006-2024-2025-CR	Resolución Legislativa del Congreso por la que se aprueba la agenda legislativa para el período anual de sesiones 2024 - 2025.	Congreso	2/11/24	Eduardo Salhua- na Cavides

Fuente: Área de Trámite Documentario

Elaboración: Área de Estadística Parlamentaria.

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



PUERTAS ABIERTAS
▪ **AL PERÚ** ▪

FOTO DE CARÁTULA
SISTEMA DE ARCHIVO FOTOGRÁFICO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Av. Abancay 251, Of. 204, Edificio Complejo Legislativo, Lima
Telf.: (511) 311-7777, Anexos 7688, 5252 y 5253
cecp@congreso.gob.pe

**CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES
Y PARLAMENTARIOS**