



El control político del congreso del Perú a las acciones del ejecutivo en estados de emergencia en ocasión a una pandemia

Recibido: 16 de mayo de 2020 • Aprobado: 6 de julio de 2020
<https://doi.org/10.22395/ojum.v19n40a17>

Manuel Bermúdez-Tapia
Universidad Privada San Juan Bautista
mbermudeztapia@gmail.com
<http://orcid.org/0000-0003-1576-9464>

RESUMEN

La relación entre el Congreso de la República y el Gobierno nacional peruano está regulada en la Constitución Política de 1993. Allí se establecen los mecanismos de diálogo, control y contrapesos tanto en lo político como en el ámbito de la fiscalización de la gestión pública, para así garantizar la gobernabilidad del país. Sin embargo, el contexto peruano entre el 2018 y 2020 permite detallar un contexto social, político y constitucional sumamente especial, en particular porque en este tiempo se ha registrado una renuncia presidencial, se ha disuelto al Congreso de la República y se registra un estado de emergencia.

En la elaboración del texto se han empleado el método descriptivo, especialmente porque se ha registrado una situación especial y única en la historia republicana del Perú, en la cual no se había registrado un sistema de contrapesos políticos luego de la disolución del Congreso de la República por parte del Poder Ejecutivo (septiembre de 2019) hecho permite detallar un contexto muy particular que permite analizar el período de interregno parlamentario (2019-2020), seguido del estado de emergencia a consecuencia de la pandemia provocada por la Covid-19 (marzo-junio del 2020), con lo cual se genera una investigación cualitativa y causal. Como resultado de esta evaluación, se detalla una situación particular. El Poder Ejecutivo no ha ejecutado actos de abuso de su posición, pero ha desarrollado una producción legislativa que debe ser evaluada en conformidad con los artículos 104º, 118º, 135º y 137º de la Constitución Política de 1993, con lo cual se *volvería* a un Estado de derecho en el cual coexisten los contrapesos políticos en forma democrática.

Palabras clave: derecho parlamentario; control y contrapesos entre órganos del Estado; relación entre el Ejecutivo y el Congreso de la República; gobernabilidad en el Perú; estado de emergencia; delegación de facultades legislativas; control de la facultad legislativa del Ejecutivo.

The Political Control of the Peruvian Congress to the Actions of the Executive in States of Emergency Due to a Pandemic

ABSTRACT

The relation between the Congress of the Republic and Peruvian National Government is regulated by the Political Constitution of 1993. In the Constitution are established the dialogue mechanisms, control and counterweights both in the political as in the realms of the administrative assessment of public management for guaranteeing the governability of the country. Nonetheless, the Peruvian context between 2018-2020 allows the creation of special social, political and constitutional contexts, particularly because in the aforementioned period there has been a presidential resignation, a dissolution of the Congress and a state of emergency.

This study was aimed by a descriptive method, especially because of the special and historically unique republican situation of Peru, in which there were no registers of political counterweights system after the dissolution of Congress by the Executive power (in September 2019), a fact that allows the creation of a particular context that also allows the analysis of the parliamentary interregnum period (2019-2020), followed by the state of emergency caused by the COVID-19 pandemic (March-June 2020), which generates qualitative and causal research. As a result of this assessment, a particular situation is detailed. The executive Power has not executed acts of abuse of its position but has developed a legislative production that must be assessed in conformity with the 104th, 118th, 135th and 137th articles of the 1993 Political Constitution, with which there would be a return to a Rule of Law with the coexistence of political counterweights in a democratic manner.

Keywords: parliamentary law; control and counterweight among the State; the relation between the Executive and the Congress; governance in Peru; state of emergency; delegation of legislative faculties; control of the legislative faculty of the Executive.

O controle político do congresso do Peru sobre as ações do Executivo em estados de emergência devido a uma pandemia

RESUMO

A relação entre o Congresso da República e o governo nacional peruano está regularizada na Constituição Política de 1993. Nela são estabelecidos os mecanismos de diálogo, controle e contrapesos tanto no âmbito político quanto no da fiscalização da gestão pública, para assim garantir a governabilidade do país. Contudo, o contexto peruano entre 2018 e 2020 permite detalhar um contexto social, político e constitucional sumamente especial, em particular porque, nesse período, são registrados renúncia presidencial, dissolução do Congresso da República e estado de emergência. Na elaboração do texto, foi utilizado o método descritivo, especialmente porque tem sido presenciada uma situação especial e única na história republicana do Peru, na qual um sistema de contrapesos políticos não tinha sido visto após a dissolução do Congresso da República por parte do Poder Executivo (setembro de 2019), fato que permite detalhar com um contexto muito particular para analisar o intervalo parlamentar (2019-2020), seguido do estado de emergência devido à pandemia da covid-19 (março-junho de 2020); a partir disso, é gerada uma pesquisa qualitativa e causal. Como resultado dessa avaliação, uma situação particular é detalhada. O Poder Executivo não vem executando atos de abuso de sua posição, mas vem desenvolvendo uma produção legislativa que deve ser avaliada de acordo com os artigos 104, 118, 135 e 137 da Constituição Política de 1993, com o que se voltaria a um Estado de direito no qual coexistam os contrapesos políticos de forma democrática.

Palavras-chave: direito parlamentar; controle e contrapesos entre órgãos do Estado; relação entre o Executivo e o Congresso da República; governamentalidade no Peru; estado de emergência; designação de faculdades legislativas; controle da faculdade legislativa do Executivo.

INTRODUCCIÓN

Se exponen los resultados preliminares de la investigación *Análisis de la institucionalidad democrática en el Perú* desarrollado en la Facultad de Derecho de la Universidad Privada San Juan Bautista bajo la dirección del autor del texto. Se procura analizar la realidad político-constitucional peruana, en particular en los años 2019-2020, en la cual se han registrado tres sucesos importantes: la disolución del Congreso de la República, el interregno parlamentario y el estado de emergencia. En este sentido, el Poder Ejecutivo actuó sin tener contrapesos políticos y, en la instalación del nuevo Congreso de la República, debe dar cuenta de los actos normativos ejecutados.

En la evaluación de la realidad política peruana, en particular en los años 2019-2020 (Drinot, 2017, p. 9), es posible observar una situación sumamente complicada y particular, que resulta ser mucho más grave si se amplía el período de evaluación: el 21 de marzo de 2018 se registró la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski a la Presidencia, el 30 de septiembre de 2019 se disolvió el Congreso de la República, el 16 de marzo de 2020 se instaló el nuevo Congreso de la República, conforme a la Resolución Legislativa N° 001-2020-2021-CR (2020), y declara el estado de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote de la Covid-19, con el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM (2020),

Estos momentos son autónomamente muy especiales y contienen elementos que permiten un debate en el ámbito constitucional, parlamentario (Santaolalla, 2019) y a nivel de gestión pública. En este sentido, se trata de un panorama muy particular a nivel mundial que podría tener un efecto negativo en el desarrollo de la democracia en el Perú. Por tanto, se evalúa una realidad en un contexto temporal y particular que resulta limitado ante la ausencia de material bibliográfico especializado. Además, la dación de cuenta que ejecutará el Poder Ejecutivo a partir del 1 de julio de 2020 puede provocar un panorama político y constitucional autónomo y diferente al contexto evaluado.

De este modo, se identifica una realidad que incide en todos los ámbitos de la vida nacional, que va extendiéndose desde una crisis en el ámbito político a un marco donde los niveles de referencia macro y microeconómicos son afectados y condicionan una realidad social que, finalmente, provoca una falta de legitimidad de las entidades que conforman la administración pública y un descrédito de los mecanismos de participación política. En este sentido, se analiza un contexto particular en una realidad latinoamericana donde usualmente los mecanismos de contrapesos políticos (Jiménez, 1994, p. 147) han generado un desmedido poder del Ejecutivo o del Congreso de la República. Este hecho no ocurre en el Perú porque las circunstancias resultan muy particulares. Así se determina, inclusive, una sentencia por parte del Tribunal Constitucional que valida una disolución del Congreso de la República en función de una interpretación sumamente vinculada a los "hechos evaluados" y no en función al

contenido literal de la Constitución. Se interpreta, entonces, una "denegatoria fáctica", conforme a la Sentencia 0006-2019-CC/TC (2019).

El punto más gravitante en este proceso ubica como elemento de referencia de una nueva situación de tensión entre el Ejecutivo y el Congreso de la República el 16 de marzo del 2020. En esta fecha coincide el inicio de la cuarentena decretada por el estado de emergencia sanitaria con la instalación del Congreso de la República para el período 2020-2021 (Resolución 001, 2020; Resolución 002-2020-2021-CR, 2020), pese a que se había decretado el inicio de la inamovilidad social y se habían prohibido los actos de naturaleza política y multitudinarios. Un hecho que permite detallar la urgencia del Congreso de la República por insistir en su instalación tiene que ver con que, eventualmente, hubiera ampliado el período de interregno parlamentario a favor del Poder Ejecutivo (Sandoval, 2005, p. 113). Por ello, esta condición hace muy particular el tema en estudio porque resulta inédito en el sistema político latinoamericano y mundial.

Sin embargo, teniendo en cuenta el contexto de la pandemia, el Congreso de la República, en su instalación, optó por no cuestionar la decisión del Ejecutivo y desarrolló sesiones especiales durante la etapa inicial de la pandemia bajo un patrón de cuidado sanitario. Esto permite detallar la voluntad de un diálogo político-institucional entre los dos órganos de Estado más importantes del país en un estado de emergencia. Esta situación, por ejemplo, no se presentó durante graves crisis, como la que pasó durante 1980-2000 durante el terrorismo, la crisis económica de 1985-1990 durante el Gobierno de Alan García Pérez, el golpe de Estado de 1992 por el presidente Alberto Fujimori Fujimori, la destitución por incapacidad moral del mismo presidente en el 2000 y la renuncia a la presidencia por parte de Pedro Pablo Kuczynski (2018).

Al mes de mayo del 2020, esta situación se fue modificando en particular porque el Congreso de la República había optado por ejecutar sus funciones naturales, en particular en el ámbito de la fiscalización de las acciones de todos los niveles de Gobierno conforme a la Resolución 002-2020-2021-CR (2020). Este hecho se registra por la instalación de una *comisión multipartidaria* que ejecutará el seguimiento y evaluación de las acciones del Poder Ejecutivo para enfrentar el nuevo coronavirus (COVID-19) en el país.

La función de fiscalización del Congreso de la República de los actos del Poder Ejecutivo tiene una importancia superlativa porque valida y ratifica los contrapesos políticos en un estado de emergencia. Esto garantiza la gobernabilidad y el Estado de derecho en el país, especialmente porque el Perú está próximo a celebrar el bicentenario de la declaración de su independencia y plantea ejecutarlo en plena democracia.

METODOLOGÍA

El objetivo de la presente investigación es explicar el mecanismo de control político parlamentario de los actos de gobierno desarrollados por el Poder Ejecutivo peruano

durante la declaratoria del estado de emergencia sanitario por el registro de la pandemia de la COVID-19. Esto se hará en conformidad con lo dispuesto por el artículo 137° de la Constitución Política, especialmente en el ámbito de la evaluación constitucional de la cesión de facultades legislativas otorgadas por la Ley 31011 (2020)¹.

El enfoque metodológico analiza los actos de gobierno del Poder Ejecutivo peruano y la legislación emitida para atender la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19, bajo un estudio cualitativo, descriptivo y causal, detallado en puntos secuenciales que explican el contexto constitucional peruano.

1. UN PANORAMA SOCIOPOLÍTICO COMPLICADO PERO CONSTANTE EN EL TIEMPO

El análisis del control político del Congreso de la República al Poder Ejecutivo en el Perú no puede ser evaluado si no se analiza el contexto sociopolítico preexistente a la declaratoria del estado de emergencia en marzo del 2020. Ante esta situación, es importante ubicar dos referencias significativas.

1.1. Una crisis institucional provocada por actos de corrupción

Los efectos de la corrupción en el ámbito de la gestión pública han afectado a toda la administración pública peruana, en particular en las dos etapas últimas de la vida republicana peruana:

- a) Durante el Gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) se registró un panorama muy grave que afectó la gobernabilidad y democracia en el país. En este período se ejecutó un proceso de manipulación de cada una de las entidades del Estado, tales como el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Jurado Nacional de Elecciones y los demás organismos constitucionales autónomos (Portocarrero, 2005, p. 79).
- b) Los Gobiernos civiles entre el 2001 al 2018 —Alejandro Toledo Manrique (2001-2006), Alan García Pérez (2006-2011), Ollanta Humala Tasso (2011-2016), Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018) y Martín Vizcarra Cornejo (2018-2020)— estuvieron vinculados a actos de corrupción, en particular con empresas vinculadas al ámbito de la construcción y al caso Lava Jato en Brasil (Floriano et al., 2016, p. 51).

Bajo esta referencia, todos los presidentes peruanos fueron sometidos a procesos de investigación judicial, lo que generó:

- i. Órdenes de prisión preventiva a Ollanta Humala (Abad, 2019, p. 115) y Pedro Pablo Kuczynski, quien casi fallece en este procedimiento, y se le cambió por

¹ Ley que delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por la COVID-19, que otorga la facultad de legislar por el término de cuarenta y cinco días calendario, contados a partir del 14 de abril de 2020.

detención domiciliaria para resguardar su salud debido a su avanzada edad (Gestión, 2019).

- ii. Un pedido de extradición a los Estados Unidos para trasladar a Alejandro Toledo Manrique al país a fin de que afronte un proceso penal en situación de prisión preventiva (González, 2018, p. 78).
- iii. Una orden de detención y prisión preventiva contra Alan García Pérez por la acreditación de actos de corrupción durante el II Gobierno (2006-2011), que involucraban la movilización de dinero por parte de dos testaferros. Estos optaron por convertirse en colaboradores eficaces del Ministerio Público en varios procesos penales (Cárdenas, 2019) que provocaron el suicidio del expresidente (17 de abril de 2019).

El panorama se complicó de manera extraordinaria el 24 de diciembre del 2017. Este día Pedro Pablo Kuczynski comunicó en mensaje a la nación: el otorgamiento de un indulto a Alberto Fujimori Fujimori por "razones humanitarias". Este hecho generó una condición negativa en el ámbito de la relación entre su Gobierno y el Congreso de la República, lo que provocó un segundo trámite parlamentario para evaluar su vacancia en la Presidencia de la República por incapacidad moral.

Los hechos preliminares permiten detallar que se había acreditado una negociación incompatible o tráfico de influencias entre el Gobierno y Kenji Fujimori Fujimori (Torres, 2018). Cuando Kenji Fujimori fue parlamentario de la oposición, ejecutó la división de la bancada parlamentaria dirigida por su hermana Keiko Fujimori, quien tenía previsto ejecutar la vacancia presidencial el 13 de diciembre del 2017. Tomando en cuenta que este panorama es muy especial, el caso peruano requiere ser evaluado en una proyección frente a la realidad latinoamericana, pues el manejo de las "mayorías y minorías" en los parlamentos nacionales permite detallar los niveles de contrapesos políticos entre el Ejecutivo y los parlamentos (Cunill, 1995). Por ello, es esencial evaluar el contexto en el cual se forman alianzas políticas entre las autoridades políticas de un país, las cuales pueden generarse en función a hechos particulares o coyunturales, como ha ocurrido en el Perú.

Después de la asunción de Martín Vizcarra a la Presidencia de la República (23 de abril de 2018), la tensión política se agudizó. Este hecho generó la disolución del Congreso de la República a raíz de una interpretación especial del artículo 134° de la Constitución, ratificada por el Tribunal Constitucional con la Sentencia 0006-2019-CC/TC (2019) en enero del 2020. Con esta sentencia se validó de facto la acción del Poder Ejecutivo sobre el Congreso de la República (Cairo, 2016, p. 27), a pesar de que se plantó una demanda competencial promovida por Pedro Olaechea Álvarez-Calderón (10 de octubre de 2019) como presidente del Congreso de la República. Hizo esto pese a que solo le correspondía actuar como presidente de la comisión permanente

conforme el artículo 134° de la Constitución. En este ámbito, los fundamentos del Tribunal Constitucional permiten evaluar una interpretación sujeta a lo particular de los hechos evaluados, porque en esencia no se había cumplido con la literal del artículo 134 de la Constitución.

Los problemas de interpretaciones de los contenidos de la Constitución fueron tan amplios, que no solo se evaluó la facultad de disolución del Congreso de la República, sino que también se evaluó:

- a) El artículo 112° de la Constitución con respecto al período del ejercicio de la presidencia, en particular para evaluar si procede el quiebre del período legislativo 2016-2021.
- b) El artículo 113° de la Constitución con respecto a la sucesión presidencial, en particular para contabilizar las mociones de confianza planteadas por tres presidentes del Consejo de Ministros. Pero este hecho fue mucho más particular el 30 de octubre de 2019, cuando Salvador del Solar solicitó una moción de confianza durante un debate parlamentario en donde se evaluaba el nombramiento de un postulante al Tribunal Constitucional que tenía vinculación con el entonces presidente del Congreso de la República. Esto provocó la crisis política cuando se rechazó el pedido formulado. El registro de la negación fáctica validó la disolución del Congreso peruano, sin que ello sea considerado un quiebre de la democracia.

Sobre esta referencia, las dos entidades que desarrollan las mayores atribuciones político-constitucionales en el país se encontraban en una relación de tensión que generó una crisis de naturaleza económica. Luego de años de bonanza, se registró una desaceleración económica (Zumaeta, 2020). Esta situación permite detallar una referencia común en los conflictos político-constitucionales en la región latinoamericana por el manejo del poder, como se evidenció en la crisis política boliviana en los días previos a la renuncia de Evo Morales a la presidencia de su país (10 de octubre de 2019), la crisis política entre el Poder Ejecutivo y la población en Ecuador y la crisis política chilena, ambas en octubre del 2019. En este sentido, en el Perú, a diferencia de los tres países mencionados, el conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República no generó una crisis en el ámbito de la gobernabilidad, pese a que materialmente se quebraba el principio del equilibrio de poderes.

1.2. Una crisis moral en el ámbito de la gestión pública

En julio de 2018 se hicieron públicas unas grabaciones de conversaciones entre personas vinculadas al ámbito de la dirección de instituciones del sistema de impartición de justicia, con lo cual se acreditaba el nivel de manipulación de la justicia en el Perú por acción directa de algunos magistrados en el Poder Judicial, el Ministerio Público y el entonces Consejo Nacional de la Magistratura (Pásara, 2019). Los acusados pa-

saron por un antejudio político. De esta manera, se generó la destitución del pleno de consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura y la reforma constitucional de dicha institución con la implementación de la Junta Nacional de Justicia. Se procedió a dar trámite a la destitución de los fiscales supremos Pedro Chávarry Tomás Gálvez y Víctor Rodríguez Monteza, y se destituyó e inhabilitó de toda función pública a César Hinostroza Parichi, juez de la Corte Suprema, identificado como líder de una organización delictiva denominada los Cuellos Blancos del Puerto.

La actuación de magistrados de la Corte Suprema, de la Junta de Fiscales Supremos del Ministerio Público y de los consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura, en complicidad con personajes secundarios que ejecutaban las decisiones, permitió registrar una organización que había establecido un código de comunicación entre ellos sobre la base de considerarse "hermanos". En este sentido, al actuar en forma orgánica, podían generar resoluciones judiciales favorables a "personas con quienes se podía establecer algún vínculo", lo que incluía la posibilidad de modificar una condición judicial, procesal o de investigación en el ámbito fiscal.

Estos hechos fueron identificados como los CNM *audios* [audios del Consejo Nacional de la Magistratura] y forman parte de una investigación que desarrolló el Ministerio Público en el distrito fiscal del Callao (Pásara, 2019). Este hecho permite detallar que, a diferencia del contexto latinoamericano, en el Perú se registraron, de modo objetivo, casos de corrupción y copamiento de entidades de alto nivel en el Estado por parte de organizaciones delictivas.

A raíz de la difusión de estos audios, César Hinostroza Pariachi, juez de la Corte Suprema, fue identificado como la persona central de la organización, especialmente porque provocó:

- i. El archivo del caso de Joaquín Ramírez por lavado de activos (Ortiz, 2018), un caso delicado porque comprometía a personas próximas a Keiko Fujimori.
- ii. La evaluación inicial del mandato de prisión preventiva a Keiko Fujimori. Finalmente, este caso fue evaluado por otros jueces a raíz de su destitución por parte del Congreso de la República.

De forma complementaria, el Congreso de la República destituyó, en una votación unánime, a todos los consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura el 20 de julio del 2018. Asimismo, se promovió una reforma integral del capítulo IX, título IV —el Consejo Nacional de la Magistratura— de la Constitución Política, lo que generó la creación de la Junta Nacional de Justicia el 19 de febrero del 2019.

Bajo este panorama, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Congreso de la República y el Gobierno nacional fueron cuestionados por la sociedad peruana antes de que iniciara la pandemia de la COVID-19,

pero de distinta manera. Las consecuencias que cada entidad asumió permiten detallar lo siguiente:

- a) El Consejo Nacional de la Magistratura fue desactivado. El 26 de enero de 2020 el referéndum aprobó la creación de la Junta Nacional de Justicia como organismo constitucional autónomo en su reemplazo. Paralelamente, se registraron denuncias al Poder Judicial y Ministerio Público por parte de magistrados y candidatos a magistrados sobre los procedimientos de nombramiento y ratificación en el cargo, porque se logró evidenciar un tráfico de influencias por favores políticos — esta práctica se había vuelto común — entre consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura. A partir de estas denuncias, se impuso prisión preventiva contra Julio Gutiérrez Pebe (Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, 2019).
- b) En el procedimiento parlamentario del antejuicio político a los exconsejeros del Consejo Nacional de la Magistratura, la bancada mayoritaria en el Congreso de la República protegió de manera constante a Pedro Chávarry, quien como fiscal de la nación no había ejecutado ninguna acusación contra Keiko Fujimori por presuntos actos vinculados a lavado de activos (Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, 2019).

De forma complementaria, la bancada del fujimorismo quiso reemplazar a los magistrados del Tribunal Constitucional sobre la postulación de un familiar que desempeñaba la función de presidente del Congreso de la República. En dicho momento se genera la moción de confianza requerida por Salvador del Solar, el entonces presidente del Consejo de Ministros.

Después de la disolución del Congreso, la elección parlamentaria extraordinaria de enero de 2020 provocó que el fujimorismo perdiera la mayoría absoluta que ostentaba. De esta manera, quedó relegada a una minoría que no tiene una participación activa en los debates políticos a partir de julio del 2020 (Calle, 2020).

- c) Con el inicio de funciones de la Junta Nacional de Justicia, se agendó como primeros puntos a evaluación: la evaluación del nombramiento de magistrados supremos en el Ministerio Público vinculados a los Cuellos Blancos del Puerto, así como el proceso de evaluación en el cargo por inconducta funcional de los otros integrantes a dicha organización (Junta Nacional de Justicia, 2020).

A diferencia de estas instituciones, el Gobierno de Martín Vizcarra tenía el apoyo popular con un índice de aprobación de cerca del 80 % por la disolución del Congreso de la República, la disolución del Consejo Nacional de la Magistratura y la disposición de capturar al exjuez Hinostroza Pariachi, que había evadido la justicia peruana. Este fue capturado en España, donde afronta un proceso de extradición (Deutsche Welle, 2019).

Este punto nos permite detallar que Martín Vizcarra, a pesar de que pudo ejercer un poder absoluto en el país, no lo hizo. Esto se evidencia en la producción normativa que ha ejecutado durante el interregno parlamentario y el estado de emergencia.

2. UN CONGRESO DE LA REPÚBLICA CON ACCIONES DE FISCALIZACIÓN Y Poca ACTIVIDAD LEGISLATIVA

Desde el quiebre de la democracia el 5 de abril de 1992 por Alberto Fujimori, todos los demás presidentes peruanos han solicitado al Congreso de la República la delegación de facultades legislativas conforme al artículo 104 de la Constitución Política de 1993.

En mérito a esta situación, se ha hecho una práctica ordinaria (Escamilla, 2016, pp. 111-141), que se identifica en tres momentos especiales:

- a) Al inicio de cada mandato presidencial.
- b) En el surgimiento de problemas de naturaleza económica o de crisis social a raíz de problemas en el ámbito financiero, bancario o de seguridad social que inciden en el ámbito patrimonial de los ciudadanos.
- c) Durante situaciones de emergencia por desastre natural. Este aspecto está detallado en el inciso 1 del artículo 137° de la Constitución, y es identificado como situación de "catástrofe".

En el contexto de la legislatura parlamentaria de los años 2016-2021, se registran los siguientes hechos:

- a) El presidente Pedro Pablo Kuczynski solicitó delegación de facultades al inicio de su gestión. Este hecho fue aprobado con la promulgación de la Ley 20506 (2016) que permite legislar en temas de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, medidas normativas sobre el agua, el saneamiento y la reorganización de Petroperú.
- b) El 17 de diciembre del 2017 se solicitó una segunda delegación de facultades para legislar en materia económica, lucha anticorrupción, prevención de desastres y reforma del Estado. Esta fue aprobada mediante la promulgación de la Ley 30776 (2018).
- c) Con la Ley 31011 (2020) se aprobó la delegación de facultades al Poder Ejecutivo para que legisle en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por la COVID-19. Esta se aprobó prácticamente a los pocos días de haberse instalado el Congreso de la República.

Consecuentemente, esta situación nos permite ampliar algunos puntos referenciales muy significativos como:

- a) La relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, si bien puede tener un contexto político complicado, no se extiende en el ámbito del diálogo interinstitucional, en particular respecto de la delegación de facultades. En este sentido, no se registran conflictos con respecto a las competencias de cada ente, lo cual detalla un elevado nivel de gobernabilidad. Esta situación resulta diferente en un mismo momento histórico si se evalúa, por ejemplo, lo que ocurrió en octubre del 2019 en Ecuador, Chile, Bolivia y Perú.
- b) Durante los últimos años, el Poder Ejecutivo ha tenido una mayor actividad *legislativa*, especialmente porque ha ejecutado la reforma parcial de la mayor parte de la legislación vigente en el país. En este punto, pese a esta referencia, el Congreso peruano no había observado las normas emitidas por delegación de facultades durante el período 2016-2019. Este hecho permite detallar la importancia de la dación de cuenta que se ejecutará a partir de julio de 2020 por parte del Poder Ejecutivo.
- c) De forma complementaria al punto precedente, el Congreso de la República ha ejecutado una función fiscalizadora y de control político a la gestión pública al Poder Ejecutivo de forma sistemática. Con ello, ha cedido el espacio en el ámbito de una atribución natural: la de legislar (Robinson, 2012).

El registro estadístico de las iniciativas legislativas promovidas por el Poder Ejecutivo permite evidenciar una mayor actividad en el ámbito normativo. Así, ha superado la propia acción de los congresistas peruanos, quienes por su parte se focalizaron en plantear contradicciones políticas a las actividades de dos presidentes (Pedro Pablo Kuczynski y Martín Vizcarra), pero a nivel del discurso político y no en función a sus facultades constitucionales. Esto se debe a que no se derogó ninguna norma emitida por el Poder Ejecutivo ni se ejecutó una acción contraria a la dirección del Gobierno a cargo de los diferentes presidentes del Consejo de Ministros.

Materialmente, en este ámbito se podría configurar un allanamiento legislativo del Congreso de la República (Bermúdez-Tapia, 2008, p. 150) porque se redujo la actividad productiva de iniciativas legislativas frente a una mayor percepción del poder de representación ante el electorado (Delgado-Güembes, 2016). Esto provocó la generación de dos leyes que fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional en el período de evaluación del presente texto: 2018-2020.

Este es el caso de la producción normativa del congresista Mauricio Mulder del Apra, autor de las leyes declaradas inconstitucionales, como la Ley 30793. Esta ley, conocida como *ley Mulder*, restringía la publicidad estatal en los medios de prensa, conforme dispuso el Tribunal Constitucional en la Sentencia 0012-2018-AI/TC (2018) y la Sentencia 0013-2018-AI/TC (2018).

En el mismo sentido, se registra la evaluación del Tribunal Constitucional sobre las acciones del Congreso de la República:

Sentencia recaída en el expediente 0006-2017-PI/TC (2017) emitida contra la Resolución Legislativa 007-2017-CR que modificaba el reglamento del Congreso de la República respecto de la conformación de las bancadas parlamentarias, conformadas por retiro de algún congresista de las mismas, sobre la cual se estableció la unión del "transfuguismo" parlamentario.

Sentencia recaída en el expediente 0001-2018-PI/TC (2018) emitida contra la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR, que modificaba por segunda vez el reglamento del Congreso de la República respecto de la conformación de bancadas parlamentarias, en las cuales se había modificado el procedimiento para garantizar una mayor acción de las bancadas parlamentarias con mayoría, limitando y condicionando negativamente a las bancadas parlamentarias en minoría.

3. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

La facultad de ejecutar control político y de fiscalización de la gestión pública está establecido en el inciso 2 del artículo 102 de la Constitución. Sin embargo, debido al elevado contenido político con la cual usualmente se desarrolla esta función parlamentaria, es posible detallar el siguiente registro jurisprudencial:

- a) Sentencia recaída en el expediente 006-2003-AI/TC (2003), en la cual se decretó la inconstitucionalidad de la reforma del reglamento del Congreso de la República que modificaba la regulación de la inmunidad parlamentaria.
- b) Sentencia recaída en el expediente 0156-2012-PHC/TC (2012) en la cual se analizó la causa penal seguida contra el señor César Humberto Tineo Cabrera por la presunta comisión del delito de asociación ilícita para delinquir (Bermúdez-Tapia, 2007b, p. 19). En esta se modificó el contenido de una sentencia aprobada por una sala de la Corte Suprema de la República, y se emitió una resolución diferente a la aprobada previamente. (Sentencia 0156-2012-PHC/TC, 2012).
- c) Sentencia de la primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, emitida en septiembre de 2013, expediente 14923-2013-0-1801-JR-CI-05, en la cual se otorgó un *habeas corpus*, a pesar de las evidencias del caso, a favor del expresidente Alan García a quien se le investigaba por actos de corrupción. Estas evidencias fueron ratificadas posteriormente cuando se descubrieron las cuentas bancarias de los secretarios personales que movilizaban el dinero de coimas por parte de empresas brasileñas del rubro construcción (García, 2008, pp. 117-128).
- d) Sentencia recaída en el expediente 04968-2014-PHC/TC (2015) en la cual se ratifica el alcance de la facultad de investigar a *particulares* por hechos de interés público. En esta sentencia se facultó al Congreso de la República para evaluar los actos privados de alcance patrimonial del expresidente Alejandro Toledo Manrique,

los cuales estaban siendo evaluados en el ámbito judicial. A partir de estos, se estableció una orden de extradición a los Estados Unidos para que fuera trasladado hacia Perú (Namuche, 2018).

Consecuentemente, la actividad de evaluación de la función parlamentaria ha sido delimitada jurisprudencialmente, pero ello no ha condicionado la conformación de comisiones de investigación (Forno, 2012) para cada expresidente de la República, desde la reapertura de la democracia en 1980 hasta la actualidad.

En este ámbito, el expresidente de la República que registra un mayor número de procedimientos parlamentarios de investigación es Alan García Pérez (Bermúdez-Tapia, 2007a, p. 275), superando a Alberto Fujimori Fujimori, por registrarse:

- a) Situaciones de violaciones de derechos humanos con respecto a la masacre de Accorcoma (1985), el caso El Frontón (1986), la masacre de Cayara (1988), entre otros.
- b) Situaciones de corrupción con acción directa en cada ejercicio presidencial: caso BCCI, caso venta de aviones Mirage, caso Dólar MUC durante el I Gobierno; caso Colegios Emblemáticos, caso Estadio Nacional, caso Tren Eléctrico durante el II Gobierno (Roca, 2019).
- c) Situaciones de corrupción de funcionarios vinculados a su entorno próximo: caso Faenones en Petroperú.

Sin embargo, estas comisiones de investigación no han provocado ninguna condena penal. Este hecho incide en el elevado contenido político de la ejecución de actos de naturaleza parlamentaria que, en el contexto latinoamericano, resulta ser particular porque estas acciones parlamentarias difieren de las acciones del Poder Judicial y Ministerio Público peruano, las cuales han provocado denuncias y procesos judiciales en trámite a cada uno de estos presidentes. En el contexto latinoamericano, ningún país registra denuncias o acusaciones de carácter constitucional a todos sus expresidentes. Por ello, la realidad peruana es un factor que permite el análisis de estos hechos.

4. EL INICIO DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19 EN EL 2020

Con el Decreto 044-2020-PCM (2020), se declaró el estado de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote de la COVID-19. Este decreto fue complementado por las normas que se relacionan en la tabla 1.

Tabla 1. Normatividad desarrollada por el Gobierno Nacional durante la pandemia provocada por el brote de la Covid-19

Número	Tipo de norma y alcance	Fecha
01	Resolución Directoral 050-2020-MIDIS/P65-DE: aprueba el "protocolo de visitas domiciliarias a personas adultas mayores usuarias de Pensión 65 para la prevención de coronavirus (COVID-19)".	14 de marzo de 2020
02	Decreto de Urgencia 026-2020: establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional.	15 de marzo de 2020
03	Decreto Supremo 044-2020-PCM: declara el estado de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida y la nación a consecuencia del brote de la COVID-19.	15 de marzo de 2020
04	Decreto Supremo 045-2020-PCM: precisa los alcances del artículo 8 del Decreto Supremo N 044-2020-PCM, que declara el estado de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida la nación a consecuencia del brote de la COVID-19.	17 de marzo de 2020
05	Resolución Ministerial 304-2020-IN: aprueba el protocolo para la implementación de las medidas que garanticen el ejercicio excepcional del derecho a la libertad de tránsito en el marco del estado de emergencia nacional declarado mediante Decreto Supremo 044-2020-PCM.	17 de marzo de 2020
06	Decreto Supremo 046-2020-PCM: declara el estado de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote de la Covid-19.	18 de marzo de 2020
07	Decreto de Urgencia 029-2020: dicta medidas complementarias destinadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa y otras medidas para la reducción del impacto de la COVID-19 en la economía.	20/ de marzo de 2020
08	Resolución Ministerial 062-2020-MIMP: aprueba la Directiva 001-2020-MIMP, que establece medidas de protección temporal a favor de las personas adultas mayores en situación de riesgo.	20 de marzo de 2020
09	Decreto de Urgencia 031-2020: dicta medidas complementarias para reforzar los sistemas de prevención, control, vigilancia y respuesta sanitaria para la atención de la emergencia producida por la COVID-19.	23 de marzo de 2020
10	Resolución Ministerial 124-2020-EF/15: aprueba el reglamento operativo del fondo de apoyo empresarial a la MYPE (FAE-MYPE).	25 de marzo de 2020
11	Decreto Supremo 051-2020-PCM: amplía por 13 días calendario el período de estado de emergencia nacional por la COVID-19.	27 de marzo de /2020

Número	Tipo de norma y alcance	Fecha
12	decreto de urgencia 033-2020: establece medidas para reducir el impacto en la economía peruana de las disposiciones de prevención establecidas en la declaratoria de estado de emergencia nacional ante la COVID-19.	27 de marzo de 2020
13	Decreto Supremo 053-2020-PCM: modifica el artículo 3 del Decreto Supremo 051-2020-PCM, que prorroga el estado de emergencia nacional.	30 de marzo de 2020
14	Resolución Ministerial 160-2020-MINEDU: dispone el inicio del año escolar el 6 de abril de 2020, a través de la implementación de la estrategia denominada "Aprendo en casa" y aprueban otras disposiciones.	01 de abril de 2020
15	Decreto de Urgencia 034-2020: establece el retiro extraordinario del fondo de pensiones en el sistema privado de pensiones como medida para mitigar efectos económicos del aislamiento social obligatorio y otras medidas.	01 de abril de 2020
16	Decreto Supremo 058-2020-PCM: modifica el artículo 4 del Decreto Supremo 044-2020-PCM.	02 de abril de 2020
17	Decreto Supremo 057-2020-PCM: modifica el artículo 3 del Decreto Supremo 051-2020-PCM, que prorroga el estado de emergencia nacional.	02 de abril de 2020
18	Resolución Ministerial 1325-2020-PRODUCE: aprueba el formulario de solicitud de servicio de documentos e incluyen actividades adicionales estrictamente indispensables que no afectan el estado de emergencia nacional.	03 de abril de 2020
19	Ley 31016: establece medidas para despliegue del control simultáneo durante la emergencia sanitaria por la COVID-19. La iniciativa legislativa inicial fue presentada por el Poder Ejecutivo.	06 de abril de 2020
20	Decreto Supremo 061-2020-PCM: modifica el artículo 3 del Decreto Supremo 051-2020-PCM, que prorroga el estado de emergencia nacional.	06 de abril de 2020
21	Decreto Supremo 064-2020-PCM: prorroga el estado de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia de la COVID-19.	10 de abril de 2020
22	Decreto de Urgencia 037-2020: dicta medidas complementarias para el sector salud en el marco de la Emergencia Sanitaria por los efectos del Covid-19.	12 de abril de 2020
23	Decreto Legislativo 1458: sanciona el incumplimiento de las disposiciones emitidas durante la emergencia sanitaria a nivel nacional y otras normas emitidas para proteger la vida y la salud de la población por el contagio de la COVID-19.	14 de abril de 2020

Número	Tipo de norma y alcance	Fecha
24	Decreto Supremo 067-2020: dispone medidas complementarias en el marco de la declaratoria de estado de emergencia nacional.	14 de abril de 2020
25	Decreto Supremo 067-2020: dispone medidas complementarias en el marco de la declaratoria de estado de emergencia nacional.	14 de abril de 2020
26	Decreto Supremo 068-2020-PCM: modifica el artículo 3 del Decreto Supremo 051-2020-PCM, que prorroga el estado de emergencia nacional.	14 de abril de 2020
27	Resolución Ministerial 111-2020-MINEM/DM: aprueba el protocolo para la implementación de medidas de prevención y respuesta frente a la COVID-19 en el marco de las acciones del traslado de personal de las unidades mineras y unidades de producción, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3.11 del artículo 3 del Decreto Supremo 068-2020-PCM. Esta norma se aprobó por la presión de la Confiep (gremio de empresarios) debido a que las actividades vinculadas a la minería (en general) no estaban autorizadas inicialmente.	14 de abril de 2020
28	Decreto Supremo 006-2020-IN: aprueba el reglamento del Decreto Legislativo 1458.	15 de abril de 2020
29	Decreto Legislativo 1460: flexibiliza el procedimiento para la aceptación de donaciones provenientes del exterior en las entidades y dependencias del sector público en el marco de la cooperación internacional no reembolsable.	15 de abril de 2020
30	Resolución Ministerial 097-2020-PCM: aprueba los "Lineamientos para el traslado y cuarentena de personas que se encuentran fuera de su domicilio habitual como efecto de las medidas de aislamiento social por la emergencia nacional por el COVID-19".	16 de abril de 2020
31	Decreto Supremo 015-2020-SA: modifica el Decreto Supremo 013-2020-SA, que dicta medidas temporales para asegurar el suministro de productos necesarios para la salud durante la emergencia sanitaria.	16 de abril de 2020
32	Decreto de Urgencia 039-2020: dicta medidas complementarias para el sector salud en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19.	16 de abril de 2020
33	Decreto Supremo 083-2020-EF: autoriza la transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2020 a favor de la reserva de contingencia para mitigar los efectos de la emergencia sanitaria.	18 de abril de 2020
34	Decreto Legislativo 1465: establece medidas para garantizar la continuidad del servicio educativo en el marco de las acciones preventivas del gobierno ante el riesgo de propagación de la COVID-19.	19 de abril de 2020

Número	Tipo de norma y alcance	Fecha
35	Decreto de Urgencia 042-2020: establece medidas extraordinarias destinadas a coadyuvar a disminuir la afectación de la economía peruana de los hogares en situación de pobreza o pobreza extrema en los ámbitos rurales frente a la COVID-19.	19 de abril de 2020
36	Decreto Supremo 084-2020-EF: aprueba el otorgamiento de garantía del Gobierno nacional al Programa para la Continuidad en la Cadena de Pagos - Programa Reactiva Perú.	21 de abril de 2020
37	Decreto de Urgencia 044-2020: establece la ampliación de las medidas dispuestas en el Decreto de Urgencia 027-2020 para la protección económica de los hogares vulnerables ante el riesgo de propagación de la COVID-19.	21 de abril de 2020
38	Decreto Supremo 011-2020-TR: tiene por objeto establecer disposiciones complementarias para la aplicación del Decreto de Urgencia 038-2020.	21 de abril de 2020
39	Decreto Legislativo 1466: aprueba disposiciones para fortalecer y facilitar la implementación del intercambio prestacional en salud en el Sistema Nacional de Salud.	21 de abril de 2020
40	Resolución Ministerial 080-2020-TR: actualiza el padrón de hogares con trabajadores independientes en vulnerabilidad económica para otorgar subsidio monetario autorizado en el Decreto de Urgencia 033-2020.	26 de abril de 2020
41	Resolución Ministerial 081-2020-TR: autoriza la transferencia financiera a favor del Seguro Social de Salud (EsSalud) con la finalidad de financiar la habilitación, implementación, adecuación y operación de dos torres adicionales de la Villa Panamericana para la atención de pacientes confirmados con la COVID-19 y sospechosos sintomáticos asegurados y no asegurados.	26 de abril de 2020
42	Decreto Legislativo 1470: establece medidas para garantizar la atención y protección de las víctimas de violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar durante la emergencia sanitaria.	27 de abril de 2020
43	Decreto de Urgencia 047-2020: establece medidas extraordinarias para reducir el impacto de las medidas de aislamiento social obligatorio en la situación fiscal de los gobiernos locales y garantizar la continuidad de los servicios para atender la emergencia sanitaria y otras medidas.	27 de abril de 2020
44	Decreto de Urgencia 048-2020: dicta medidas extraordinarias con la finalidad de adquirir bienes y servicios necesarios para el alojamiento en cuarentena y alimentación de las personas que deban desplazarse dentro del país a consecuencia de la declaración del estado de emergencia nacional.	27 de abril de 2020

Número	Tipo de norma y alcance	Fecha
45	Decreto de Urgencia 049-2020: dicta medidas complementarias destinadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa para la reducción del impacto de la COVID-19 en la economía peruana.	27 de abril de 2020
46	Decreto Legislativo 1474: fortalece los mecanismos y acciones de prevención, atención y protección de la persona adulta mayor durante la emergencia sanitaria.	03 de mayo de 2020
47	Decreto Supremo 083-2020-PCM: prorroga el estado de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia de la COVID-19.	09 de mayo de 2020

Fuente: elaboración propia.

La reproducción total de la normatividad vinculada al tratamiento de la COVID-19 en el Perú (desde el inicio del estado de emergencia hasta el 16 de mayo de 2020), permite generar una opinión que se vincula con el análisis del contrapeso constitucional entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República:

- a) Durante todo el período del estado de emergencia por la cuarentena de la COVID-19, el Congreso de la República solo ha promulgado una ley de un total de cuarenta y siete normas legales. En este ámbito, la ley promulgada fue propuesta por el Poder Ejecutivo. Esta situación permite detallar una referencia muy particular en toda Latinoamérica: de los países donde se decretó un estado de emergencia, solo en el Perú el Congreso no ha promulgado ninguna ley de forma autónoma.
- b) Solo se han registrado seis decretos legislativos de un total de cuarenta y seis normas legales, excluyendo una ley.
- c) Cuarenta normas han sido emitidas por el Poder Ejecutivo, lo que representa el 85 % del total de acciones vinculadas al ámbito regulatorio en una situación de estado de emergencia.

Detallamos que el cierre de este período de evaluación es hasta el 16 de mayo de 2020. Posteriormente, se han generado conflictos entre el Congreso de la República con el Poder Ejecutivo con respecto a la insistencia de una autógrafa que limitara el cobro de peajes durante el estado de emergencia y tres procesos de reforma constitucional en julio del 2020, con lo cual el contexto de contrapesos políticos ha vuelto a un cause "normal".

Sobre la normatividad evaluada, es importante detallar la elevada actividad normativa regulatoria y reglamentaria del Poder Ejecutivo frente a la actividad limitada del Congreso de la República (Chávez et al., 2008, pp. 15-21). Este hecho permite detallar una acción condicional y limitada de esta ante el control político que debería

desarrollarse para no solo garantizar la democracia, sino también la gobernabilidad en el Perú.

A continuación se detallan puntualmente algunas referencias importantes que no se han registrado en el contexto comparado, especialmente porque la coyuntura peruana ha resultado condicionada al registro de la disolución del Congreso de la República y de la declaratoria de un estado de emergencia. Entre estas, se aprecian:

- a) El Poder Ejecutivo ha ejecutado, desde el 1 de octubre del 2019 hasta el 15 de marzo 2020 y desde el 16 de marzo hasta 1 de julio del 2020, una actividad normativa bajo las facultades otorgadas por la Constitución con la obligación de dar cuenta al nuevo Congreso de la República.
- b) La productividad normativa no ha quebrado ninguna norma de carácter constitucional o legal. En este sentido, no se registra ninguna denuncia constitucional sobre algún acto político del Poder Ejecutivo o situación similar.
- c) Durante el interregno parlamentario (del 1 de octubre de 2019 al 15 de marzo de 2020), el presupuesto de la República no fue aprobado por el Congreso de la República, conforme el artículo 80° de la Constitución.

Este artículo constitucional, al no detallar una situación en interregno parlamentario, provocó que el presupuesto del sector público para el año fiscal 2020 fuera aprobado por el Decreto de Urgencia 014-2019. Este no podía aprobarse por un Decreto Legislativo, pues no se había generado la emisión de una autógrafa que regule hasta el 30 de noviembre del 2019.

- d) Durante el estado de emergencia, el Poder Ejecutivo ha ejecutado un gasto público que, al no estar limitado por una norma, ha sido discrecional. Este es el único punto en el que se podría considerar que el Congreso diera una evaluación negativa sobre los actos del Poder Ejecutivo.

Como se puede observar, la realidad peruana supera el contexto teórico. Eventualmente, el equilibrio de poderes podría evaluarse de un modo teórico porque es posible evidenciar en la realidad elementos teóricos que suelen ser excepcionales. El caso en evaluación contiene un conjunto de estas situaciones.

5. EL SISTEMA DE SEPARACIÓN DE PODERES EN EL PERÚ

Una vez declarado el estado de emergencia, el nuevo Congreso de la República se instaló el día en que inició la cuarentena y fue decretado por el Poder Ejecutivo. Así, se habilitó constitucionalmente al Gobierno nacional para que se pueda legislar y ejecutar actos de gobierno que limite los efectos negativos de la COVID-19 en el país. Pero se establecieron algunas restricciones. Esta es una fórmula constitucional y usual

en la práctica parlamentaria siempre que se ha decretado en situaciones especiales. De esta manera, se permite desarrollar los dos niveles de control político establecidos en la Constitución Política de Perú (Campos, 2014):

a) El control previo a la declaratoria del estado de emergencia.

Este ha sido detallado en la delegación de facultades legislativas en conformidad con la Ley 31011, la cual establece los ámbitos normativos que puede desarrollar el Poder Ejecutivo.

b) El control posterior a la declaratoria del estado de emergencia.

En particular se realiza porque es posible desarrollar dos acciones específicas:

- i. La conformación de comisiones de investigación que, en este caso particular, han sido instaladas el 21 de abril de 2020 (de modo virtual), siendo presidente el congresista Leonardo Inga Sales; el vicepresidente, el congresista Luis Castillo Oliva; y el secretario, el congresista Erwin Tito Ortega. Todos ellos pertenecen a grupos parlamentarios de oposición al Gobierno de Martín Vizcarra.
- ii. La dación de cuenta es un mecanismo establecido por el inciso 19° del artículo 118° y el artículo 135° de la Constitución. Por medio de estos, el Poder Ejecutivo debe informar al Congreso de la República cuando emite decretos de urgencia, en mérito a una situación extraordinaria.

Sin embargo, la realidad política peruana detalla que el contrapeso —que debería ser usual en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República— es débil. Esto se debe a que, en particular, el Gobierno nacional ha desarrollado una mayor actividad normativa y los congresistas de la República han enfatizado un rol de representación que les faculta para ejercer un mandato imperativo muy próximo a los fines personales (Wieland, 2011, p. 279). En este sentido, la instalación del nuevo Congreso no ha garantizado un equilibrio de poderes; para el período de evaluación entre el 1 de octubre del 2019 y el 15 de marzo del 2020, los congresistas electos no han ejercido funciones. Además, la cuarentena por emergencia sanitaria se ha extendido hasta el 30 de junio 2020.

Esta condición no ha cambiado desde el 16 de marzo del 2020. Por ello, el diálogo político entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo se ha centrado solo en dos ocasiones para evaluar la promulgación de dos autógrafas (proyectos de ley aprobados en sesión del pleno del Congreso de la República). Una de ellas fue cuestionada por contravenir obligaciones internacionales.

Esta situación explica las razones por las cuales el presidente Vizcarra ejecutó una facultad presidencial de guardar *silencio* ante la remisión de la autógrafa que permitía el retiro de hasta un 25 % de los fondos previsionales de los aportantes a un Sistema

Privado de Pensiones. Este hecho provocó la promulgación de la Ley 31017 el 01 de mayo de 2020, en conformidad con el artículo 108° de la Constitución. De esta manera, se permitió aprobarla por insistencia por parte del Congreso de la República, y se promulgó con el registro de una doble firma del Presidente del Congreso, igualmente bajo los alcances del artículo 108° de la Constitución.

6. ¿EXISTE UN EFECTIVO CONTROL POLÍTICO DEL CONGRESO A LAS ACCIONES DEL EJECUTIVO EN ESTADOS DE EMERGENCIA?

Debido a las condiciones detalladas en los puntos preliminares, es posible detallar que la realidad política en el Perú ha generado un panorama sumamente especial en comparación con lo que se puede registrar en el contexto latinoamericano. En este contexto, se han registrado:

- a) Dos procedimientos parlamentarios que promovieron una vacancia presidencial por incapacidad moral y provocaron una renuncia del presidente Pedro Pablo Kuczynski (21 de marzo de 2018).
- b) Se otorgó un indulto humanitario al expresidente Alberto Fujimori, a pesar de existir dos decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que condicionaba negativamente la facultad presidencial por estar en cumplimiento las sentencias de los casos Barrios Altos y La Cantuta (Mezarina, 2014, p. 113).
- c) Se ejecutaron consecutivamente denegatorias a las mociones de confianza planteadas por Fernando Zavala (14 de septiembre de 2017), César Villanueva (19 de septiembre de 2018) y Salvador del Solar (30 de septiembre de 2019), quienes debieron renunciar a su cargo de presidente del Consejo de Ministros durante el período 2016-2018. Este hecho permite detallar una particularidad que no se ha registrado en otro país latinoamericano, pese a lo cual también permite detallar otra referencia especial: en el Perú no se habían registrado los actos de rechazo popular a las acciones de sus máximas instancias de Gobierno, como ha ocurrido en Ecuador, Bolivia o Chile, en particular en octubre del 2019.
- d) Se decretó la disolución del Congreso de la República.
- e) Se desarrolló una elección parlamentaria extraordinaria
- f) Se emitió una sentencia del Tribunal Constitucional que determinaba la validez constitucional de la disolución del Congreso de la República en un proceso competencial.
- g) Se decretó un estado de emergencia por el inicio de la pandemia de la COVID-19 en territorio peruano.

Son siete situaciones sumamente complejas en un período entre el 13 de diciembre de 2017 al 15 de marzo del 2020. Este hecho permite determinar que el control político, como facultad del Congreso de la República, no ha podido ser ejecutada a cabalidad durante el ejercicio de Martín Vizcarra en la Presidencia de la República por razones ajenas al Poder Ejecutivo (Landa, 2008, pp. 38-44).

7. LA EVALUACIÓN DE LOS CONTRAPESOS POLÍTICOS POSTERIOR AL ESTADO DE EMERGENCIA

El análisis de los contrapesos políticos en el Perú en una época muy especial, como es el estado de emergencia decretado por la pandemia de la COVID-19, permite evaluar una diferencia sustancial frente a la realidad latinoamericana:

- a) La mayoría de los países latinoamericanos habían decretado estados de emergencia o de excepción en conformidad con lo dispuesto por sus constituciones y en las cuales el poder ejecutivo y los parlamentos han ejecutado sus funciones de forma habitual. Por otro lado, al inicio del estado de emergencia, el Congreso de la República de Perú se estaba apenas instalando casi de manera informal; de no haberse ejecutado dicho acto el 16 de marzo del 2020, no hubiera sido posible sino hasta después del 1 de julio de 2020.

Esta particularidad no se ha registrado en otro país, lo que permite detallar que la acción del Congreso peruano no se ha ejecutado a raíz del ejercicio ilimitado o arbitrario del Poder Ejecutivo, sino en función de una calendarización aprobada por el Jurado Nacional de Elecciones cuando se ejecutó la convocatoria a la elección parlamentaria extraordinaria.

Por tanto, corresponde aclarar que, a pesar de la disolución de un congreso, en el Perú no se ha registrado una acción contraria a la estabilidad democrática. Por el contrario, los demás órganos estatales han validado las acciones del Poder Ejecutivo. En este sentido, se han acreditado:

- i. La ejecución de un proceso electoral y nombramiento de congresistas electos por parte del Jurado Nacional de Elecciones.
 - ii. Una sentencia que evaluó un conflicto de competencias entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo a cargo del Tribunal Constitucional.
 - iii. Una resolución de inadmisibilidad a un proceso constitucional de acción popular planteado por el excongresista Moisés Heresi contra la disolución del Congreso de la República, en la cual el demandante había sido ministro de justicia (Andina, 2019).
- b) En todos los países latinoamericanos, los presidentes de la República cuentan con un partido político de apoyo que puede establecer alianzas políticas con otras

fuerzas políticas para tener el control del Congreso de la República o, al menos, sobrellevar un rol de contrapesos políticos sin generar condiciones en extremo antagónicas.

El manejo del poder en una democracia permite mostrar la importancia del modelo político-constitucional de los sistemas de gobierno presidencialista y semi presidencialista que existen en la región. Esta situación no se evidencia en el caso peruano porque, con la renuncia del presidente Pedro Pablo Kuczynski, Martín Vizcarra no contaba con una bancada parlamentaria en el Congreso de la República que pudiera respaldarlo por haber sido "invitado" a la plancha presidencial que postuló en el año 2016 y que venció a la candidatura de Keiko Fujimori, quien logró tener mayoría absoluta en el Congreso de la República.

- c) El efecto del caso Lava Jato ha repercutido sobremanera en el Perú, al nivel de registrarse elementos acreditables de corrupción en los expresidentes de la república. Esto ha provocado las detenciones y pedidos de detenciones preliminares a todos ellos, con lo cual se evidencia que el gobierno de Martín Vizcarra se produce a raíz de la acreditación de una inconducta funcional de Pedro Pablo Kuczynski en su gestión como primer ministro en el Gobierno de Alan García Pérez. Este hecho provocó su renuncia ante la eventual declaratoria de vacancia por incapacidad moral.

Todos estos elementos detallados muestran que, a partir del 1 de julio del 2020, el Congreso de la República ejecutará una labor de evaluación del rol legislador del Poder Ejecutivo que permita detallar que las normas emitidas no han generado un ejercicio abusivo del poder, lo cual también resulta particular.

CONCLUSIONES

El análisis de la realidad política peruana exige el conocimiento preliminar de muchos elementos. Esta situación podría provocar una condición negativa al estudio de estos hechos porque los conflictos derivados de los contrapesos políticos entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo han sido mucho más prolongados que los registrados en Ecuador, Bolivia o Chile. Complementariamente, el período evaluado deja ver que, a diferencia de los países comparados, en el Perú no se ha registrado un contexto de ingobernabilidad, pese a registrarse varios hechos de naturaleza político-constitucional que hubieran provocado un clima de inestabilidad mucho más complejo en otros países. En este sentido, no se ha registrado en el Perú ninguna situación de crisis social.

En este ámbito, los roles de los entes máximos de dirección del Estado se han detenido en asuntos especialmente coyunturales que han provocado una severa contradicción entre las funciones del Congreso de la República con respecto a los

contrapesos que ejecuta ante el Poder Ejecutivo. No se registran actos de abuso en el ejercicio del mandato presidencial, lo que se expone en la renuncia a toda acción política previa a la convocatoria a elecciones generales para el año 2021 y la búsqueda de consensos políticos ante las diferentes organizaciones políticas.

Eventualmente, esta situación permite evaluar el nivel de ejercicio de la presidencia del Perú por parte de Martín Vizcarra Cornejo, quien no cuenta con el respaldo de un partido político, una bancada parlamentaria en el Congreso de la República frente a la oposición política y un equipo político y técnico en la ejecución de las actividades de gobierno. Además, pese a disolver el Congreso de la República y ejercer el poder de forma casi exclusiva durante el interregno parlamentario y el estado de emergencia, no ha ejecutado actos de gobierno que pudieran declararse inconstitucionales. Por último, ha convocado a una elección parlamentaria extraordinaria después de la disolución del anterior congreso para instalar el nuevo, y ha mantenido la calendarización del proceso electoral presidencial del año 2021.

Estos hechos permiten corroborar que la realidad peruana entre octubre del 2019 a junio del 2020 es contraria a lo que ocurrió en Ecuador, Chile y Bolivia, donde los contrapesos y clima político han generado una crisis social más aguda y complicada de evaluar.

REFERENCIAS

- Abad Yupanqui, S. (2019) *Manual de Derecho Procesal Constitucional*. Palestra Editores
- Andina. (2019, 16 de diciembre). *Declaran improcedente demanda contra disolución del Congreso*. <https://andina.pe/agencia/noticia-declaran-improcedente-demanda-contra-disolucion-del-congreso-778457.aspx>
- Bermúdez-Tapia, M. (2007a). El procedimiento parlamentario para nombrar altos funcionarios públicos en el Perú. *Estudios Constitucionales*, (2), 275-288.
- Bermúdez-Tapia, M. (2007b). La responsabilidad parlamentaria y los procedimientos parlamentarios sancionatorios. *Revista Jurídica del Perú*, (76), 19-25.
- Bermúdez-Tapia, M. (2008). Los próximos nuevos retos del Derecho Parlamentario en contextos de postmodernidad. *Derecho & Sociedad* (31), 145-150. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/17400>
- Cairo Roldán, O. (2016). La disolución parlamentaria en el Perú. *Pensamiento Constitucional* (21), 27-44
- Calle, M. C. (2020, 27 de enero). *El nuevo Congreso de Perú queda fragmentado y con poca fuerza fujimorista*. France 24 <https://www.france24.com/es/20200127-el-nuevo-congreso-de-peru-queda-fragmentado-y-con-poca-fuerza-fujimorista>
- Campos, M. (2014) *Relaciones Ejecutivo-Parlamento: grupos parlamentarios y mecanismo de control político al Poder Ejecutivo*. PUCP
- Cárdenas Krenz, R. (2019, 23 de abril). *Alan García, el epitafio de una época. Vocaciones suicidas*. Clarín. <https://bit.ly/2Zuoh9>

- Chávez Torres, S. C. y Medrana Recuay, U. (2008). El Parlamento Peruano y las funciones del Parlamentario: lo que se puede mejorar. *Derecho & Sociedad*, (31), 15-21. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17383>
- Congreso de la República del Perú. (2016, 30 de septiembre). Ley 30506. *Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A.* Diario Oficial n.º 25.314. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-delega-en-el-poder-ejecutivo-la-facultad-de-legislar-ley-n-30506-1439097-1/>
- Congreso de la República del Perú. (2018, 9 de enero). Ley 31011. *Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el covid-19.* Diario Oficial n.º 26.841. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-delega-en-el-poder-ejecutivo-la-facultad-de-legislar-ley-no-31011-1865195-1/>
- Congreso de la República del Perú. (2018, 23 de mayo). Ley 307766. *Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas de infraestructura y servicios* Diario Oficial n.º 25.9144. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-delega-en-el-poder-ejecutivo-la-facultad-de-legislar-ley-n-30776-1651713-1/>
- Congreso de la República de Perú. (2020, 17 de marzo). *Resolución Legislativa 001-2020-2021-CR. Resolución legislativa del congreso que modifica el reglamento del congreso.* Diario Oficial n.º 26.722. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/resolucion-legislativa-del-congreso-que-modifica-el-reglamen-resolucion-legislativa-n-001-2020-2021-cr-1865053-1/>
- Congreso de la República de Perú. (2020, 17 de marzo). *Resolución Legislativa 002-2020-2021-CR. Resolución legislativa del congreso que modifica el reglamento del congreso.* Diario Oficial n.º 26.722. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/resolucion-legislativa-del-congreso-que-modifica-el-reglamen-resolucion-legislativa-n-002-2020-2021-cr-1865181-1/>
- Cunill Grau, N. (1995) La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (4).
- Delgado-Güembes, C. (2016). *El orden representativo, la organización del Congreso y los procesos parlamentarios.* Congreso de la República.
- Deutsche Welle. (2020, 15 de octubre). *Popularidad de Vizcarra se dispara a casi 80 por ciento tras su decisión de disolver el Congreso.* <https://www.dw.com/es/popularidad-de-vizcarra-se-dispara-a-casi-80-por-ciento-tras-su-decision-de-disolver-el-congreso/a-50816588>
- Drinot, P. (2017). *El Perú en teoría.* Instituto de Estudios Peruanos
- Escamilla Cadena, A. (2016) Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión del poder. *Estudios políticos* (37), 111-141.
- Floriano, P., Vizoná, A. y Leine, P. (2016) Brasil: un país en compás de espera, *Revista de Ciencia Política* (36)1, 51-74
- Forno Flórez, G. (2012). *Manual de Comisiones.* Congreso de la República.
- García Chávarri, A. (2008). Cuando las Prerrogativas Parlamentarias favorecen la Impunidad. Algunas anotaciones críticas a la labor del Congreso. *Derecho & Sociedad* (31), 117-128. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17396>

- Gestión. (2019, 17 de abril). PPK: Fiscal Pérez dispuesto a cambiar pedido de prisión preventiva por arresto domiciliario. <https://gestion.pe/peru/politica/fiscal-perez-cambia-pedido-prision-preventiva-ppk-arresto-domiciliario-nndc-264513-noticia/>
- González, J. (2018) *Odebrecht: la historia completa. Los secretos de un escándalo de corrupción que desestabilizó a América Latina*. Penguin Random House. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-declara-estado-de-emergencia-nacional-po-decreto-supremo-n-044-2020-pcm-1864948-2/>
- <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/resolucion-legislativa-del-congreso-que-modifica-el-reglamen-resolucion-legislativa-n-002-2020-2021-cr-1865181-1/>
- <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/resolucion-legislativa-del-congreso-que-modifica-el-reglamen-resolucion-legislativa-n-001-2020-2021-cr-1865053-1/>
- Jiménez Mayor, J. (1994). Las relaciones Parlamento-Ejecutivo y el sistema legislativo: algunas explicaciones en torno a la crisis política peruana. *Pensamiento Constitucional*, (1), 147-176.
- Junta Nacional de Justicia. (2020). *Plan de trabajo de la JNJ*. <https://www.jnj.gob.pe/jnj-presenta-plan-de-trabajo-para-los-primeros-180-dias/>
- Landa Arroyo, C. (2008) Desafíos y Perspectivas para la representatividad Parlamentaria en el contexto de la Sociedad Global. *Derecho & Sociedad*, (31), 38-44. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/17388>
- Mezarina García, S. (2014). La problemática del indulto humanitario en el supuesto de crímenes de lesa humanidad: el caso Fujimori. *Ars Boni Et Aequi*. 1(10), 101-118.
- Namuche, C. (2018) *El éxito de un proceso de extradición a través del fortalecimiento de la autoridad central*. [Tesis para optar el título de abogado, Universidad de Piura]. Repositorio institucional de la Universidad de Piura. https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/3811/DER_132.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ortiz, C. (2018). *Decisión de juez Hinostroza permitió archivar caso de Joaquín Ramírez*. La República. <https://url2.cl/CV3LA>
- Pásara, L. (2019) *De Montesinos a los Cuellos Blancos: la persistente crisis de la justicia peruana*. Editorial Planeta Perú S.A.
- Portocarrero Suárez, F. (2005) *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú
- Presidencia de la República. (2020, 9 de enero). *Decreto Supremo N°. 044-2020-PCM. Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19*. Diario Oficial n.º 26.730.
- Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. (2019). *Informe especial. Corrupción en el Sistema de Justicia: Caso los "Cuellos Blancos del Puerto"*. <https://procuraduriaanticorruptcion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/INFORME-ESPECIAL-CORRUPCION-EN-EL-SISTEMA-DE-JUSTICIA-1.pdf>
- Robinson Urtecho, P. (2012). *Manual del control parlamentario*. Congreso de la República.
- Roca Basadre, D. (2019). *Lava Jato en el Congreso*. Revuelta Editores.

- Sandoval Aimazán, R. (2005) Asimetría en la relación Ejecutivo-Legislativo bajo el contexto del interregno. *Espacios Públicos*, 15(8), 113-132.
- Santaolalla López, F. (2019) *Derecho parlamentario español*. Dykinson
- Torres, D. (2018, 6 de julio). *Indulto a Fujimori: ¿Un caso de tráfico de influencias?* <http://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis/indulto-fujimori-caso-trafico-influencias-david-torres>
- Tribunal Constitucional. (2003). *Expediente 006-2003-AI/TC. Sentencia recaída sobre el caso planteado por 65 Congresistas de la República respecto de la reforma de la institución de la inmunidad parlamentaria*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2012). *Expediente 0156-2012-PHC/TC. Sentencia recaída sobre el caso César Humberto Tineo Cabrero*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.html>
- Tribunal Constitucional. (2015). *Expediente 04968-2014-PHC/TC. Sentencia sobre el caso que evalúa la facultad de investigación a particulares por hechos de interés público por parte de una Comisión Investigadora del Congreso de la República*. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/principal-jurisprudencia/?action=categoria_detalle&id_post=154158
- Tribunal Constitucional. (2017). *Sentencia sobre la inconstitucionalidad de los artículos 22.d y 37.4 del Reglamento del Congreso, modificados por el artículo 1º de la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2018) *Sentencia sobre el caso modificación del artículo 37º del Reglamento del Congreso sobre regulación de los grupos parlamentarios. Expediente 001-2018-PI/TC*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00001-2018-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2018). *Sentencia sobre el caso de la ley que regula el gasto de publicidad estatal, Expedientes 0012-2018-PI/TC y 0013-2018-PI/TC*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00012-2018-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2019). *Expediente 0006-2019-CC/TC. Sentencia del caso sobre la disolución del Congreso de la República*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf>
- Wieland Conroy, H. (2011). Representación, mandato imperativo e inmunidad parlamentaria. *Gaceta Constitucional y Procesal Constitucional*, (40).
- Zumaeta Valencia, C. (2020). *Motores recientes y cuellos de botella del crecimiento económico en el Perú* [Trabajo de suficiencia profesional para optar el título profesional de licenciado en Economía, Universidad del Pacífico].