

DOCUMENTO DEFENSORIAL
CRISIS POLÍTICA PERUANA PREVIA AL
GOLPE DE ESTADO DEL 7 DE
DICIEMBRE DE 2022

Defensoría del Pueblo
Mayo, 2023

DOCUMENTO DEFENSORIAL N°001-2023/DP-AAC

1. INTRODUCCIÓN¹

La Defensoría del Pueblo es un organismo constitucionalmente autónomo que tiene como misión defender los derechos de la persona y la comunidad, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de servicios públicos. En observancia de ese mandato, ha evaluado con preocupación cómo se ha venido profundizando la crisis política que, en diferentes etapas o fases, viene aquejando al Perú desde el año 2016.

Como la institución ya ha señalado en diversas oportunidades², la crisis política tiene un efecto nocivo sobre las políticas públicas y los derechos de la ciudadanía. En ese sentido, consideramos importante que la superación de la crisis parta de una apreciación lo más objetiva posible de la misma.

Ahora bien, el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) respondió al requerimiento que formuló el gobierno peruano, liderado en ese entonces por el expresidente Pedro Castillo, referido a la activación de la Carta Democrática Interamericana, expresando “su solidaridad y respaldo al Gobierno democráticamente electo de la República del Perú, así como a la preservación de la institucionalidad democrática”, conformando para ello un grupo de alto nivel que visitó nuestro país entre los días 20 y 22 de noviembre de 2022.

Para tal efecto, el gobierno invocó el artículo 17° de la Carta, que hace referencia a situaciones de riesgo del proceso político institucional o el legítimo ejercicio del poder. Dado que ningún hecho político puede ser correctamente interpretado prescindiendo de los antecedentes y el contexto de la crisis existente, consideramos indispensable que la misión de la OEA haya ido más allá del análisis de la confrontación entre instituciones públicas o entre sectores políticos. Los riesgos de nuestra democracia son más profundos y requieren de garantías de paz social y oportunidades de diálogo entre todas las partes.

En ese sentido, el propósito de este documento es presentar un relato sobre la crisis política que vivió nuestro país desde la mirada de la Defensoría del Pueblo, de modo que sirva como insumo para la construcción de espacios de diálogo que permitan fortalecer la democracia.

Para tal efecto, en un primer apartado se abordarán las características constitucionales de la crisis, para luego referirnos al debilitamiento de las instituciones democráticas y de la lucha contra la corrupción, que consideramos se ha agravado en el periodo evaluado. Finalmente se expondrán algunas de las consecuencias que genera la crisis en la garantía de derechos humanos y se identifican algunos elementos que condicionan el diálogo.

¹ Una versión preliminar de este documento fue entregada al Grupo de Alto Nivel del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos en su visita a la ciudad de Lima el 22 de noviembre de 2022. Este documento ha sido elaborado por la Adjuntía en Asuntos Constitucionales, con la colaboración de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, la Adjuntía para los Derechos de la Mujer y la Adjuntía de Lucha contra la Corrupción, Transparencia y Eficiencia del Estado.

² Pronunciamiento N° 018/DP/2017, sobre la crisis política y el respeto de la Constitución, de diciembre de 2017; Pronunciamiento N° 019/DP/2019, sobre la crisis política, de junio de 2019; Informe Defensorial sobre la crisis política, cuestión de confianza y disolución del Congreso, de octubre de 2019; Pronunciamiento N° 08/DP/2020, sobre crisis institucional y Covid-19, de setiembre de 2020.

2. ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA CRISIS POLÍTICA

Entre las características de la crisis política en el Perú se encuentra un uso desmedido de los mecanismos de control previstos en la Constitución. Estos mecanismos, en principio, han sido establecidos para atribuir responsabilidad política o directamente limitar el poder, y conciernen principalmente al Gobierno Nacional y al Congreso de la República. En un contexto de polarización, el uso y la incertidumbre que en algunos casos se produce a partir de su interpretación ha terminado generando nuevos conflictos.

Con la finalidad de ofrecer información objetiva sobre esta característica de la crisis peruana, se explicará brevemente el funcionamiento del sistema de gobierno peruano previsto en la Constitución de 1993. Asimismo, daremos cuenta de las reformas que se han propuesto en diferentes momentos para afinar el sistema de gobierno y lograr un mejor equilibrio entre poderes. Finalmente, haremos una descripción del estado actual de los mecanismos de control constitucional discutidos en la referida crisis.

2.1. Sistema de gobierno peruano

En el Perú, el presidente de la República es elegido directamente por voto popular, al igual que el Congreso de la República, por cinco años y de manera simultánea. En el sistema de gobierno peruano aplica el principio de separación de poderes, aunque no de manera estricta. Más bien, en el tiempo se han incorporado elementos característicos del parlamentarismo, que forman parte de los mecanismos de control político y que permiten caracterizar el sistema de gobierno como presidencial atenuado.

La Constitución de 1993, además de cambiar de un Parlamento bicameral a uno unicameral, dispone que el presidente tiene la facultad de elegir y remover al presidente del Consejo de Ministros y su gabinete. Por otro lado, el Congreso, si bien no tiene la potestad de elegir ministros, puede removerlos a través de la figura de la censura, dado que el presidente no es responsable político de los actos de gobierno frente al Congreso, mientras los ministros sí lo son.

Asimismo, la Constitución también contempla como procedimientos parlamentarios el juicio político (incorporado por primera vez en la Constitución de 1993), el antejuicio, la vacancia del presidente de la República por incapacidad moral, y la suspensión temporal del presidente. Aunque el artículo 117° de la Constitución establece expresamente que solo es posible acusar al presidente por cuatro causales y, consecuentemente, removerlo o suspenderlo del cargo antes del periodo fijo, el constante enfrentamiento entre el Congreso y el Gobierno, desde el año 2016, abrió la discusión sobre el alcance de la responsabilidad del presidente de la República y la aplicación de las vías constitucionales para removerlo del cargo antes de cumplir con su mandato.

2.2. Antecedentes y reformas inconclusas

El episodio evaluado no representa la primera ocasión en que el Estado peruano se encuentra en una profunda crisis institucional que se manifiesta a través del conflicto constitucional. En ese sentido, no han sido pocas las ocasiones en las que se ha intentado plantear reformas a la Constitución con el fin de mejorar el balance entre poderes y evitar interpretaciones arbitrarias.

La Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional peruana, conformada en mayo de 2001³, propuso el retorno a la bicameralidad, la reelección de senadores y diputados, restringir la inmunidad y modificar el antejucio, entre otras medidas⁴. Sobre este último punto, si bien dicha Comisión proponía mantener “la infracción constitucional y los delitos de función” como supuestos de sanción, suprimió “la inhabilitación por diez años” por considerar que “puede ser objeto de excesos de carácter político”⁵. Asimismo, propuso que el presidente de la República, durante su periodo, sea acusado “por todo delito que cometa”⁶. Estas iniciativas no fueron acogidas por el Congreso de la República.

En el año 2018, el Poder Ejecutivo creó la Comisión Consultiva denominada “Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política” (Coanirep)⁷. La Comisión presentó doce proyectos normativos, de los cuales cuatro consistían en reformas a nivel constitucional y, el resto, reformas a nivel legal. Entre las propuestas se incluyó la bicameralidad, la modificación de la cuestión de confianza y censura, y la eliminación de la vacancia presidencial por incapacidad moral. En su conjunto, el objetivo de tales medidas era atenuar el componente parlamentario del sistema de gobierno, con el fin de mejorar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo⁸.

La figura de la Asamblea Constituyente también ha formado parte del debate como alternativa para salir de la crisis institucional. La propia Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional peruana de 2001 incluyó como una tercera alternativa de reforma constitucional aprobar una ley de referéndum, para que el pueblo decida si quiere que se apruebe una nueva Constitución y convocar una Asamblea Constituyente expresamente con dicho fin. Desde el Congreso de la República se han presentado proyectos de ley para viabilizar su convocatoria, especialmente en el periodo parlamentario 2001-2006 (6 Proyectos de Ley) y en el periodo parlamentario 2016-2021 (10 Proyectos de Ley). En el presente periodo parlamentario, congresistas de la bancada oficialista han presentado tres Proyectos de Ley; y el Poder Ejecutivo, uno.

Por último, el adelanto de elecciones también constituye una vía debatida y propuesta en el marco de la crisis. A propuesta de la Mesa de Diálogo de la OEA, en el proceso de transición al retorno a la democracia en el año 2000, el Congreso aprobó incorporar la primera disposición transitoria especial de la Constitución para el adelanto de elecciones generales. Casi dos décadas después, el 28 de julio de 2019, el presidente de la República Martín Vizcarra propuso una reforma constitucional para adelantar las elecciones generales de 2021 a abril de 2020, sin éxito. A noviembre de 2022, se presentaron dos Proyectos de Ley que disponen el adelanto de elecciones (Proyecto de Ley N° 3145/2022-CR y Proyecto de Ley N° 01897/2021-CR).

2.3. Uso de mecanismos de control constitucional

³ Creada mediante Decreto Supremo N° 018-2001-JUS por el Gobierno de Transición democrática liderado por el expresidente Valentín Paniagua.

⁴ Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional peruana. Informe final. En: Pensamiento Constitucional Año VIII Núm. 8. Lima: Pág. 774-776.

⁵ Ibidem, pág. 776.

⁶ Ibidem, pág. 776.

⁷ Creado mediante Resolución Suprema N° 228-2018-PCM por el Gobierno de Martín Vizcarra.

⁸ Téngase presente que el 9 de diciembre de 2018 se sometió a referéndum 4 proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo para reformar el Consejo Nacional de la Magistratura, el financiamiento de organizaciones políticas, la prohibición de la reelección inmediata de parlamentarios y el restablecimiento de la bicameralidad. El resultado fue favorable al Poder Ejecutivo, pues se aprobaron sus propuestas con excepción de la bicameralidad, tal como propuso el presidente de la República en el debate público.

Ante la falta de reformas estructurales en el balance de poderes o el sistema de gobierno previsto en la Constitución, los actores políticos han hecho un uso intensivo de diversas estrategias para aplicar, inaplicar, modificar o reinterpretar las normas jurídicas que regulan los mecanismos de control constitucional. En algunos casos, esto ha significado reformas a nivel legal y en otros se ha buscado la participación del Tribunal Constitucional para que otorgue una interpretación de cierre. A continuación, haremos referencia a cada uno de estos mecanismos y la problemática particular correspondiente a su uso.

2.3.1. Cuestión de confianza (arts. 130° y 133° de la Constitución)

En el Perú existen dos tipos de cuestión de confianza como parte de las facultades del Poder Ejecutivo: la obligatoria y la facultativa. El primer tipo se encuentra regulado en el artículo 130° de la Constitución y lo interpone el presidente del Consejo de Ministros a los treinta días de haber asumido sus funciones. El segundo tipo se encuentra regulado en el artículo 133° y se refiere a la facultad del presidente del Consejo de Ministros de plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Gabinete en respaldo de una política general del gobierno. La disposición concluye precisando que “si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el presidente, se produce la crisis total del gabinete”.

Al respecto, en el año 2018, el Tribunal Constitucional consideró que la cuestión de confianza constituye el contrapeso a la facultad del Congreso de censurar a los ministros o ministras⁹ (f.j. 62) y su regulación constitucional es abierta “con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera”¹⁰. El 23 de enero de 2020, el Tribunal reiteró su interpretación y consideró que el Ejecutivo puede solicitar cuestión de confianza respecto de un proyecto de ley relacionado con la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional sobre el procedimiento para la elección de sus magistrados¹¹. Sin perjuicio de ello, precisó que solo se podría excluir del ámbito de la cuestión de confianza “materias que comprometen el principio de separación de poderes”¹².

Cabe mencionar que la Defensoría del Pueblo participó como *amicus curiae* en este último proceso constitucional para expresar su preocupación por el empleo de la cuestión de confianza en el país. De esta manera, consideró que no era posible que el Legislativo haga ineficiente la cuestión de confianza, otorgándola formalmente en votos, pero desnaturalizando sus fines en la práctica; así como tampoco el Ejecutivo podría asumir una negación fáctica de dicho mecanismo de control, por cuanto ello abriría un amplio margen de discrecionalidad que podría colindar con la arbitrariedad y la disolución del Parlamento¹³.

Frente a ello, el Congreso aprobó la Ley N° 31355, la cual refiere que solo puede interponerse cuestión de confianza en materia de competencia del Poder Ejecutivo, no encontrándose entre ellas las reformas constitucionales y las que se refieren a competencias exclusivas y

⁹ Sentencia recaída en el Exp. 00006-2018-PI/TC, fundamento 65. Dicha sentencia tuvo por objeto resolver una demanda de inconstitucionalidad contra la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR, la cual modifica la cuestión de confianza regulada en el Reglamento del Congreso. La norma determinó que “no procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político”.

¹⁰ *Ibidem*, fundamento 75.

¹¹ Sentencia recaída en el Exp. 00006-2019-CC/TC, fundamento 184. Resolvió declarar constitucional la disolución del congreso realizada por el expresidente de la República, Martín Vizcarra, mediante Decreto Supremo 165-2019-PCM de fecha 30 de setiembre de 2019.

¹² *Ibidem*, fundamento 185.

¹³ *Amicus curiae* presentado con fecha 29 de noviembre de 2019 en el Exp. 00006-2019-CC/TC.

excluyentes del Congreso o de otros organismos autónomos. Esta norma fue cuestionada en su constitucionalidad y en el año 2021 el Tribunal Constitucional desestimó la demanda, al no lograr la votación requerida para declarar su inconstitucionalidad¹⁴.

El 9 de noviembre de 2022¹⁵, el expresidente del Consejo de Ministros, Aníbal Torres, solicitó al Congreso que se le “convoque a la primera oportunidad que sesione el Pleno del Congreso a fin de plantear una cuestión de confianza” sobre el Proyecto de Ley N° 1704/2021-PE, el cual propone la derogación de la Ley N° 31355, pues “ha transcurrido 7 meses desde su presentación y aún no cuenta con dictamen”. Al día siguiente, la presidencia del Congreso de la República respondió que su solicitud no era atendible¹⁶. El 17 de noviembre de 2022, el expresidente del Consejo de Ministros asistió al Congreso de la República y presentó una nueva cuestión de confianza con miras a la derogatoria de la Ley N° 31399, que precisó que toda reforma constitucional debía ser aprobada por el Congreso de la República, descartando con ello que la reforma de la Constitución proceda vía referéndum sin la participación del Congreso.

2.3.2. Censura de ministros

El artículo 132° de la Constitución establece que el Congreso también hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura. La moción de censura requiere no menos del 25% del número legal de congresistas. Su aprobación requiere el voto de más de la mitad del número legal de congresistas (art. 86, lit. a, Reglamento del Congreso de la República).

Durante el gobierno del expresidente Pedro Castillo se presentaron nueve mociones de censura, de las cuales cinco han sido efectivas. Se observan particularmente los siguientes casos:

- El exministro de Educación, Carlos Gallardo¹⁷. Censurado por sospecha de filtrar una prueba docente y por sus vínculos con Fenate Perú, gremio de profesores presuntamente cercano al Movimiento por la Amnistía y Derechos Fundamentales (Movadef).
- El exministro de Salud, Hernán Condori¹⁸. Censurado por falta de idoneidad, pues promovió la venta de agua arracimada sin autorización sanitaria ni respaldo científico.
- El exministro del Interior, Dimitri Senmache¹⁹. Censurado porque el Congreso lo encontró responsable político por la fuga del exministro de Transportes y Comunicaciones, Juan Silva; así como del ex secretario general del despacho presidencial, Bruno Pacheco; y el sobrino del expresidente Pedro Castillo, Fray Vásquez. Juan Silva y Fray Vásquez continúan prófugos. Bruno Pacheco se entregó ante la Fiscalía en julio del año 2022.
- El exministro de Transportes y Comunicaciones, Geiner Alvarado²⁰. Censurado por haber sido incluido en la investigación fiscal por presuntamente participar en la organización criminal liderada por el expresidente Pedro Castillo, cuando cumplía funciones como ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento entre julio y agosto de 2021.

¹⁴ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Exp. 00032-2021-PI/TC.

¹⁵ Oficio N° D000433-2022-PCM-DPCM.

¹⁶ Oficio N° 032-2022-2023-P-CR.

¹⁷ Moción N° 01486/2021, aprobada el 21 de diciembre de 2021.

¹⁸ Moción N° 02224/2021, aprobada el 31 de marzo de 2022.

¹⁹ Moción N° 03185/2021, aprobada el 30 de junio de 2022.

²⁰ Moción N° 3863/2022, aprobada el 15 de setiembre de 2022.

- La exministra de Trabajo y Promoción del Empleo, Betssy Chávez. Censurada por aprobar la huelga iniciada por el Sindicato Unificado de Controladores de Tránsito Aéreo del Perú (Sucta).

Si bien la censura ministerial no responde por su propia naturaleza a criterios objetivos sino a la confianza política, puede observarse que en varios de los casos de ministros censurados existe un trasfondo penal que amerita en alguna medida una investigación posterior. Además, resulta relevante el caso del exministro de Transportes y Comunicaciones, Juan Silva²¹, quien renunció antes que se llevara a cabo su inminente censura. De acuerdo a las declaraciones de una colaboradora eficaz en el marco de las investigaciones de la Fiscalía, Juan Silva estaría involucrado en la red de corrupción liderada por el aludido expresidente de la República.

2.3.3. Antejudio y juicio político

Históricamente, en el Perú las constituciones reconocieron la figura del antejudio, a la cual se sumó la figura del juicio político con la Constitución de 1993. Ambas se hacen operativas a través del procedimiento de acusación constitucional ante el Congreso de la República. Sin embargo, dada la confusa redacción de los artículos 99° y 100° de la Constitución peruana, el Tribunal Constitucional en su momento aclaró sus distintas finalidades y alcances²².

En ese sentido, señaló que mediante el antejudio, los altos funcionarios (incluido el presidente de la República) tienen la prerrogativa de no ser procesados penalmente por la jurisdicción ordinaria directamente. Antes, deben ser sometidos a un procedimiento frente al Congreso que corrobore verosimilitud en los hechos que son objeto de acusación. Por tanto, los fundamentos del antejudio son estrictamente penales y no políticos. No es posible que el Congreso sancione mediante antejudio, antes de una sentencia firme, porque se quebrarían los principios de separación de poderes y presunción de inocencia.

A diferencia del antejudio, el juicio político es un procedimiento de control político que le permite al Congreso acusar a los funcionarios públicos por “infracción a la constitución” por cometer faltas de naturaleza política que compromete “peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal”²³. En este caso, la destitución o la inhabilitación del cargo (modos de sanción política) no tienen por fundamento un delito, sino la comisión de faltas. Para su aprobación se requiere una votación que no sea menor a los 2/3 del número legal de congresistas.

Según información obtenida del Congreso de la República, en el periodo 2021-2022²⁴ se han presentado 209 acusaciones constitucionales²⁵, un número similar al correspondiente a los

²¹ Moción N° 02066/2021, presentada el 24 de febrero de 2022, y la renuncia se llevó a cabo el 28 de febrero del mismo año.

²² Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 0006-2003-AI/TC

²³ *Ibidem*, fundamento 20.

²⁴ Del 27 de julio de 2021 al 30 de setiembre de 2022.

²⁵ Recuperado de: <https://www.congreso.gob.pe/GestionInformacionEstadistica/congreso-cifras/>

periodos de cinco años anteriores: 200 acusaciones constitucionales entre 2016 y 2021²⁶; 269 entre 2011 y 2016²⁷; 250 entre 2006 y 2011²⁸.

En lo que respecta a la responsabilidad del presidente de la República, el artículo 117° de la Constitución señala expresamente que solo será posible acusar constitucionalmente al presidente de la República durante su periodo por cuatro causales expresamente previstas: traición a la patria, impedir elecciones, disolver irregularmente el Congreso, y por impedir el funcionamiento del propio Congreso o el de los organismos electorales. Dicha disposición históricamente se interpretó en el sentido de que no solo era imposible la acusación sino también todo acto de investigación en razón de la inmunidad presidencial. En consecuencia, se entendía que el presidente de la República solo podría ser procesado por causales distintas a las señaladas al término de su mandato. Sin embargo, en el presente periodo esta interpretación se ha matizado y ha dado lugar a que se interprete el artículo 117° en el sentido de que sí es posible realizar actos de investigación contra el presidente de la República.

Si bien dicha tesis fue disputada por el Gobierno del expresidente Pedro Castillo, el debate constitucional actualmente se coloca sobre el alcance del artículo 117° de la Constitución y la posibilidad de que pueda acusarse al presidente en supuestos distintos a los citados, bien mediante vía interpretativa o por una reforma constitucional. La reforma del artículo 117° para facilitar la acusación constitucional contra el presidente de la República es una alternativa que ha sido planteada a través de varios proyectos de ley que se encuentran pendientes de discusión en el Congreso de la República.

Asimismo, es importante advertir que, sobre la acusación constitucional por infracción a la Constitución, aún no se encuentra cerrado el debate sobre si se requiere de una tipificación para su correcta aplicación. Este aspecto en particular podría ser materia de pronunciamiento en el marco de la demanda de amparo interpuesta por el expresidente de la República, Martín Vizcarra Cornejo, quien solicitó se declare nula la decisión del Congreso de la República de inhabilitarlo por diez años, por considerar que se violó su derecho al debido procedimiento, pues el acto por el cual fue acusado no se encuentra tipificado como infracción constitucional.

Por último, cabe destacar que se plantearon dos nuevas acusaciones constitucionales contra el presidente de la República, Pedro Castillo Terrones, lo que, en su momento, dieron lugar a un intenso debate político y jurídico sobre la posibilidad de atribuir responsabilidad al presidente y eventualmente retirarlo del ejercicio del cargo.

La primera acusación constitucional fue presentada el 22 de febrero de 2022 y fue interpuesta por infracción constitucional de los artículos 32°, 54°, 110° y 118° (incisos 1, 2 y 11) y por comisión del delito de traición a la patria. Ello, en base a las declaraciones del presidente sobre la posibilidad de otorgar a Bolivia una salida al mar. El 11 de noviembre del presente año, la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales aprobó el informe final de la acusación constitucional, el cual viabiliza la denuncia y propone una inhabilitación por diez años. De

²⁶ Acta de la sesión de instalación de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales del 08 de noviembre de 2021. Recuperado de: <https://www.congreso.gob.pe/comisiones2021/sc-acusaciones-constitucionales/labor-legislativa/actas-sesiones/instalacion/>

²⁷ Congreso de la República. (2018). La Acusación Constitucional en el Perú: Un Análisis histórico, interpretativo y estadístico de los procedimientos durante los periodos 2006-2011, 2011-2016 y 2016-2021. p. 21. Recuperado de:

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/3DFB943A73C80A5A0525826D007ACEEE/\\$FILE/ESTUDIODEINVESTIGACION%20C3%93N3ACUSACION_CONSTITUCIONALfinal.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/3DFB943A73C80A5A0525826D007ACEEE/$FILE/ESTUDIODEINVESTIGACION%20C3%93N3ACUSACION_CONSTITUCIONALfinal.pdf)

²⁸ Ibídem.

acuerdo al procedimiento parlamentario, estaría pendiente que la Comisión Permanente debata el informe.

Por su parte, el presidente de la República interpuso una demanda de hábeas corpus para su defensa, la cual fue declarada fundada ante el Tribunal Constitucional²⁹. Su defensa sostuvo que el Congreso de la República admitió indebidamente la denuncia constitucional por traición a la patria, vulnerando su derecho al debido proceso y a la libertad de pensamiento y conciencia.

La segunda denuncia constitucional en trámite fue interpuesta por la Fiscal de la Nación el 11 de octubre de 2022³⁰, siendo la primera vez en la historia republicana que la Fiscalía presenta una denuncia contra un presidente de la República en ejercicio. En esta oportunidad, se le acusó de liderar presuntamente una organización criminal enquistada en el Gobierno con la finalidad de copar, controlar y direccionar procesos de contratación al interior del Estado y obtener ganancias ilícitas. Según la Fiscalía, existe sospecha fundada de la comisión de los delitos de organización criminal, tráfico de influencias y colusión en los casos denominados Ministerio de Transportes y Comunicaciones (Puente Tarata), PetroPerú y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, como se detallará más adelante.

La Fiscalía ha solicitado al Congreso que realice un control de convencionalidad sobre el artículo 117° de la Constitución y lo interprete conforme a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y, de este modo, dé trámite a la denuncia constitucional³¹. Tanto la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales como el Pleno del Congreso aprobaron el informe final que determina denunciar constitucionalmente al expresidente.

Es también relevante mencionar que en mayo de 2022, la Contraloría General de la República emitió un informe sobre las declaraciones juradas de la entonces vicepresidenta y ministra, Dina Boluarte, que daban cuenta de actos ejercidos como presidenta de una asociación privada, mientras ejercía el cargo de ministra. Este informe dio origen a denuncias constitucionales, por probable infracción a la Constitución y presunta comisión de delitos de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales y negociación incompatible, motivo por el cual el 7 de junio, la vicepresidenta solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se suspenda el procedimiento de acusación constitucional.

Al respecto, el 5 de diciembre de 2022, la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales aprobó, con 13 votos a favor y 8 en contra, el informe final que archivó las denuncias constitucionales (nro. 268 y 269, acumuladas) contra la entonces vicepresidenta, Dina Boluarte Zegarra.

2.3.4. Vacancia por incapacidad moral del presidente de la República (art. 118, núm. 2)

La Presidencia de la República vaca por su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso. Para la admisión del pedido se requiere por lo menos el 40% de congresistas hábiles; y para su aprobación, una votación calificada no menor a los dos tercios del número legal de sus miembros. El presidente puede ejercer personalmente su derecho a defensa o ser asistido por letrado³².

²⁹ Exp. N° 04044-2022-HC/TC. Resolución disponible en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/04044-2022-HC.pdf>

³⁰ Acusación Constitucional N° 307/2021-2026.

³¹ *Ibidem*, pág. 374-375.

³² Artículo adicionado. Resolución Legislativa del Congreso N° 030-2003-CR, publicada el 4 de junio de 2004.

Al respecto, es posible identificar en el escenario peruano diversas interpretaciones sobre el alcance de la vacancia por permanente incapacidad moral.

Para la Defensoría del Pueblo, la indeterminación de la figura de la incapacidad moral permanente del presidente de la República es fuente de inestabilidad institucional, de ahí que su empleo sea recurrente en el marco de los conflictos entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, generando un grave problema en el equilibrio de ambos poderes del Estado. Se retira del cargo al jefe de Estado sobre la base de consideraciones personalísimas y subjetivas de lo que se entiende o valora como acto inmoral³³.

El uso de la presente figura ha aumentado desde la crisis iniciada en el año 2016. Hasta entonces, el Perú había registrado solo tres mociones de vacancia en toda su trayectoria republicana. Posteriormente, en diciembre de 2017 y en marzo de 2018, se presentaron dos mociones de vacancia contra el expresidente Pedro Pablo Kuczynsky. En el marco del proceso de la segunda vacancia, el expresidente decidió renunciar frente a su inminente aprobación. Posteriormente, Martín Vizcarra, quien asume la presidencia por sucesión presidencial en 2018, afrontó su primer proceso de vacancia en setiembre de 2020 y finalmente fue vacado en noviembre del mismo año, en el marco de un segundo proceso de vacancia.

Con tal antecedente, la primera moción de vacancia contra el expresidente de la República se presentó, pero el 8 de diciembre de 2021 no alcanzó los votos necesarios para su admisión a debate por el pleno del Congreso. El motivo fue la designación de ministros presuntamente vinculados al terrorismo, presunto tráfico de influencias en los ascensos de las Fuerzas Armadas y un presunto uso de fondos públicos del Gobierno Regional de Junín para la campaña electoral 2021. La segunda moción de vacancia fue admitida a debate por parte del pleno del Congreso, pero fue rechazada el 28 de marzo de 2022, pues solo hubo 55 votos a favor.

Téngase presente la presentación de diversos proyectos de ley que pretenden modificar el artículo 89-A, referido a la cantidad de votos necesarios para declarar la vacancia del presidente de la República por incapacidad moral o física. El Proyecto de Ley N° 2693-2021-CR propone disminuir de 87 votos a 78 (tres quintos del número legal de miembros), impulsado por la bancada de oposición Avanza País; y los proyectos N° 1111-2021-CR y N° 1876-2021-CR, impulsados por bancadas afines al oficialismo, que proponen aumentar los votos a 104 y, en el segundo caso, más doble votación.

2.3.5. Suspensión temporal del presidente de la República (art. 114)

El artículo 114° de la Constitución establece que el ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por (1) incapacidad temporal del Presidente, declarada por el Congreso, o (2) por hallarse este sometido a proceso judicial, conforme al artículo 117° de la Constitución. Actualmente, no existe procedimiento establecido en el Reglamento del Congreso para declarar la suspensión del ejercicio de la Presidencia de la República, conforme al artículo 114°, numeral 1. En ese sentido, no se tiene previsto el número de votos requeridos para aprobar la medida.

La Comisión de Constitución analizó un proyecto de ley³⁴ que crea el procedimiento de suspensión del ejercicio de la Presidencia de la República en los siguientes términos: (i) la moción requiere estar firmada por no menos del 15% del número legal de congresistas, con los

³³ Defensoría del Pueblo. Informe de Adjuntía N° 08-2021-DP/AAC: “Sobre la aplicación de la causal de vacancia por permanente incapacidad moral del presidente de la República desde un enfoque de derechos”. Lima: 6 de mayo de 2021, p. 16.

³⁴ Proyecto de ley 2694/2021-CR.

fundamentos de hecho y de derecho, así como los documentos que la sustenten; (ii) se le debe dar prioridad frente a otras mociones; (iii) se admite la moción con el voto de por lo menos el 30% de congresistas hábiles; (iv) el requerimiento de aprobación por mayoría del número legal de miembros del Congreso, entre otros.

Especialistas invitados al Congreso a opinar sobre este proyecto de ley, han interpretado que la diferencia entre la vacancia por incapacidad moral y la suspensión temporal del artículo 114.1 es que, mientras la primera debe tratarse de un hecho indubitable, la segunda se aplica para supuestos donde existen elementos de convicción de un acto de corrupción (por ejemplo) pero no se percibe o no es evidente con claridad si efectivamente el crimen ha sido perpetrado por el presidente de la República. Ello requiere la suspensión, porque existen hechos delictivos, existe gravedad, existe sospecha fundada, pero no es posible diferir el proceso penal a la culminación del mandato presidencial. Consideran que es necesario evitar poner en riesgo o evitar la cadena de corrupción que se pueda producir durante los años de mandato mientras se espera para juzgarlo.

Al tratarse de un tema de debate incipiente, correspondía un extenso debate en atención a los efectos que podría causar sobre la estabilidad de la Presidencia de la República.

3. DEBILITAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

Otra de las características que se observó en la referida crisis política, es un continuo debilitamiento de instituciones democráticas como efecto de la conflictividad política. Si bien existieron diferentes circunstancias que afectaron las instituciones aquí recogidas, consideramos relevante reseñarlas, en tanto se trata de entidades que en el marco de un procesamiento del conflicto se encuentran llamadas a cumplir un papel importante, el cual podría resultar eventualmente reducido por las agresiones o amenazas a las que se enfrentan o podrían verse sujetas.

3.1. Instituciones electorales

Al igual que en las Elecciones Generales 2016, los resultados de las Elecciones Generales 2021 fueron ajustados (44 mil votos de diferencia)³⁵. El gobierno contó con una minoría parlamentaria y el partido de oposición que quedó en segundo lugar cuestionó la validez de los resultados. La ex candidata y líder del partido Fuerza Popular, Keiko Fujimori, realizó una conferencia de prensa el 8 de junio de 2021 en la que denunció “indicios de fraude electoral” en favor de Pedro Castillo. Parte de sus acciones consistieron en solicitar la anulación de más de 800 actas electorales, equivalentes a 200 mil votos³⁶.

En esa línea, con fecha 18 de junio de 2021, Javier Villa Stein, abogado en ejercicio y expresidente del Poder Judicial, presentó una demanda de amparo contra el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), solicitando se declare la nulidad de las elecciones. Finalmente, el Poder Judicial declaró improcedente la demanda tanto en primera³⁷ como en segunda instancia³⁸.

³⁵ Pedro Castillo, candidato por el partido Perú Libre, obtuvo el 51.125% de los votos válidos (8'835,579) y Keiko Fujimori, candidata por el partido Fuerza Popular, obtuvo el 49.875% (8'791,521).

³⁶ <https://ojo-publico.com/2795/onpe-pedro-castillo-gana-la-mayoria-de-los-votos-en-elecciones>

³⁷ Segundo Juzgado Constitucional Transitorio de Lima. Resolución 1 del Exp. 02245-2021-0-1801-JR-DC-02 de fecha 25 de junio de 2021.

³⁸ Resolución N°4, de fecha 7 de abril de 2022.

Cabe resaltar que la propia Misión de Observación Electoral de la OEA recalcó en su informe preliminar tras la segunda vuelta electoral, que en “las semanas previas a la elección, las instituciones electorales fueron víctimas de ataques que buscaron minar su credibilidad. A través de algunos medios y, fundamentalmente, en las redes sociales, se buscó sembrar dudas sobre la imparcialidad de las autoridades electorales, particularmente del Jurado Nacional de Elecciones y su presidente”³⁹. La Misión de Observación Electoral de la OEA resaltó que por primera vez en la historia de las misiones recibieron una denuncia por parte de una autoridad electoral, “lo cual refleja la gravedad de lo sucedido”⁴⁰. Por último, observó las “campañas de desinformación en redes que buscaron sembrar dudas sobre la transparencia de los comicios”⁴¹.

En el fuero parlamentario, el 12 de agosto de 2021 se aprobó la creación de la “Comisión investigadora del proceso de elecciones generales de 2021, que se encargará de investigar los presuntos actos de corrupción y cualquier otro tipo de delitos que involucren a funcionarios o servidores públicos; así como a cualquier persona natural que resulte responsable de haber atentado contra el orden electoral y la voluntad popular”. El informe final del 25 de mayo de 2022 recomendó denunciar constitucionalmente al Juez Supremo, Jorge Luis Salas Arenas, presidente del JNE, y Zoraida Ávalos, ex Fiscal de la Nación, por infracción de la Constitución y por los delitos de usurpación de funciones y abuso de autoridad. Asimismo, se recomendó formular denuncia penal contra el Jefe de la ONPE, Piero Corvetto Salinas, por la comisión de los delitos de omisión, rehusamiento y/o demora de actos funcionales⁴². Finalmente, las denuncias fueron archivadas el 15 de junio de 2022.

Téngase presente que el presidente del JNE, en su defensa, interpuso una demanda de amparo, solicitando el cese de la amenaza de vulneración a su derecho fundamental al ejercicio pleno e independencia de la función pública. Si bien se declaró inadmisibles las medidas cautelares, cabe resaltar que el 26 de julio de 2022 se declaró fundada la demanda y la nulidad del acto de ingreso y registro de las denuncias constitucionales⁴³.

3.2. Defensoría del Pueblo

La Constitución contempla que el cargo del Defensor del Pueblo tiene una duración de 5 años, siendo el congreso el encargado de elegir a su nuevo titular. Con el mandato vencido del ex Defensor, Walter Gutiérrez Camacho, el Congreso procedió a realizar el procedimiento de selección y designación.

El 30 de marzo de 2022 se instaló la Comisión Especial encargada de seleccionar a los candidatos para ocupar el cargo de defensor o defensora del pueblo. El mecanismo elegido para la selección fue por invitación. Sin embargo, el 9 de junio de 2022, el Tercer juzgado constitucional de Lima ordenó suspender provisionalmente el procedimiento, pues otorgó la medida cautelar interpuesta por el Sindicato de la Defensoría del Pueblo. El juzgado consideró que el procedimiento previsto para la elección no permitía un control ciudadano de la idoneidad

³⁹ Misión de Observación Electoral de la OEA. Informe preliminar tras la segunda vuelta electoral en Perú. Web: <https://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Preliminar-Segunda-Vuelta-Peru-2021.pdf>

⁴⁰ *Ibidem*, pág. 3.

⁴¹ *Ibidem*, pág. 4.

⁴² La congresista Sigrid Bazán presentó su informe en minoría, en el cual concluye que no existen indicios de fraude.

⁴³ Resolución N° 1, del 10 de junio de 2022, emitida por el Juez Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, recaído en el Expediente N° 00400-2022-0-0401-JR-DC-01.

de las candidaturas, ni la publicidad de información relevante brindada por otras instituciones públicas sobre los candidatos.

A pesar de la medida cautelar, el 17 de junio de 2022, el Pleno del Congreso aprobó crear una nueva comisión encargada de la elección del Defensor del Pueblo. El 8 de agosto de 2022, el Tercer Juzgado Constitucional de Lima ordenó suspender el nuevo proceso de elección hasta que resuelva la demanda de amparo. Sin embargo, el Congreso de la República continuó el procedimiento de elección sin lograr alcanzar los votos para un nombramiento. El Congreso de la República ha optado por judicializar la elección al presentar una demanda competencial contra el Poder Judicial ante el Tribunal Constitucional, para que defina si el juzgado vulnera sus competencias al ordenar la suspensión de un procedimiento parlamentario.

Por último, se advierte con preocupación que algunas altas autoridades han cuestionado la existencia, labor y legitimidad de la Defensoría del Pueblo. Antes de ser proclamado como presidente de la República, Pedro Castillo mantuvo un discurso desfavorable contra la Defensoría del Pueblo. En varios mítines de campaña electoral⁴⁴ brindó comentarios negativos hacia la labor de la institución, tales como: “Hay que desactivar la Defensoría del Pueblo. ¿La Defensoría del Pueblo ha defendido a Espinar? ¿Pero cuánto se llevan?”. Posterior a dichas declaraciones, el señor Castillo optó por retractarse, al referirse que no busca desactivar la Defensoría del Pueblo, sino reforzar la entidad en beneficio de los más vulnerables.

Sin embargo, la Defensoría del Pueblo también ha recibido cuestionamientos de otros actores políticos y funcionarios. Esto por encontrarse en desacuerdo con la postura que asume esta entidad en la actual coyuntura política o por la labor que ha realizado en cumplimiento de sus funciones. Estos cuestionamientos infundados buscan mellar la autonomía que la entidad debe mantener en un contexto en el que viene primando la polarización.

3.3. Tribunal Constitucional

Dado el especial rol del Tribunal Constitucional para dirimir controversias competenciales entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, así como para la defensa de derechos fundamentales, su composición y la elección de sus miembros ha sido un elemento de contingencia por parte de las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República.

Es de notar, por ejemplo, que los magistrados del Tribunal Constitucional pueden ser a la fecha acusados constitucionalmente por la orientación de sus decisiones en el ejercicio de sus funciones. Como antecedente más reciente tenemos que en el año 2017, miembros en retiro de la Marina de Guerra del Perú presentaron una denuncia constitucional ante el Congreso de la República contra cuatro miembros del Tribunal Constitucional. Se les acusó de violar el derecho fundamental de la cosa juzgada al dejar sin efecto un enunciado de la Sentencia N° 01969-2011-PHC/TC, que sostenía que los hechos ocurridos durante el develamiento de un motín en el penal de “El Frontón” en 1986 no constituyen delitos de lesa humanidad, así como por subsanar un error identificado en el conteo de los votos que declaraba fundado el proceso constitucional de hábeas corpus contra los ex marinos.

La Subcomisión de Acusaciones Constitucionales recomendó en su informe final la destitución e inhabilitación por diez años de un magistrado y la suspensión del cargo por un mes de otros

⁴⁴ Disponible en: <https://rpp.pe/politica/elecciones/pedro-castillo-en-mitin-hay-que-desactivar-la-defensoria-del-pueblo-noticia-1333897?ref=rpp>

tres magistrados que también suscribieron la decisión. En respuesta, representantes de las víctimas del caso “El Frontón” acudieron a la Corte IDH, solicitando que se dicte medidas provisionales a favor de los magistrados. Es ahí que, en el marco de la supervisión del cumplimiento de la sentencia del caso Durand y Ugarte vs. Perú, que en el año 2000 declaró al Estado peruano responsable de la violación de los derechos humanos, la Corte IDH amparó la medida provisional solicitada por las víctimas, suspendiendo así el procedimiento parlamentario⁴⁵.

De igual manera, los procedimientos de elección de magistrados al interior del Parlamento han sido objeto de controversia. El 6 de julio de 2021⁴⁶, durante el periodo parlamentario 2020-2021, el Poder Judicial concedió una medida cautelar mediante la cual suspendió provisionalmente la elección de magistrados programada para el 7 y 8 de julio de 2021. Según el juzgado, no se habría cumplido con los principios de publicidad, imparcialidad y meritocracia en la asignación de puntajes. El 9 de febrero de 2022 se emitió sentencia declarando la sustracción de la materia, pues ya se había renovado el Congreso con los resultados de las Elecciones Generales 2021. Con la nueva configuración parlamentaria para el periodo 2021-2026, el 10 de mayo de 2022 se elige finalmente a 6 nuevos magistrados del Tribunal Constitucional.

3.4. Libertad de expresión

Bajo un contexto de polarización de los actores políticos post-elecciones⁴⁷, se observa que las más altas autoridades han continuado con actitudes y discursos hostiles contra los y las periodistas. Tal situación ha generado, incluso, agresiones físicas por parte de simpatizantes de distintos partidos o movimientos políticos.

A través de los Informes de Adjuntía N° 15-2021-DP/AAC y N° 001-2022-DP/AAC, la Defensoría del Pueblo concluyó que el Poder Ejecutivo no había cumplido con diversos estándares sobre libertad de expresión e información. Por ejemplo, en el mensaje a la nación del 28 de julio de 2022, el expresidente de la República Pedro Castillo se refirió a la prensa afirmando que se dedican a “difamar y mentir” y que se han encargado de mantener a la ciudadanía “desinformada”⁴⁸. Por su parte, el expresidente del Consejo de Ministros, Aníbal Torres, manifiesta reiteradamente que la prensa desinforma⁴⁹ y hasta se refirió a una periodista como “mala mujer”, “mala madre”, que “manipula a las personas” por transmitir un reportaje de una carretera no asfaltada⁵⁰.

Por parte del Poder Legislativo, se observa el impulso de proyectos de ley⁵¹ que tienen por finalidad incorporar nuevas formas agravadas del delito de difamación (sancionando su comisión a través de las redes sociales o por lucro económico) y hacer más rigurosa su sanción

⁴⁵ Consultar en: <https://www.proetica.org.pe/blog/la-acusacion-constitucional-los-magistrados-del-tc>

⁴⁶ Resolución 1 del Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Lima, recaído en el Exp. 02425-2021-42-1801-JR-DC-03.

⁴⁷ Tal situación requirió la exhortación de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, a través del comunicado de prensa R126/21 de fecha 17 de mayo de 2021.

⁴⁸ <https://www.infobae.com/america/peru/2022/07/28/pedro-castillo-y-los-constant-ataques-a-la-prensa-durante-su-mensaje-a-la-nacion/>

⁴⁹ <https://peru21.pe/politica/anibal-torres-a-autoridades-elegidas-van-a-tener-criticas-del-sector-de-la-prensa-que-desinforma-ayacucho-rmmn-noticia/>

⁵⁰ <https://www.infobae.com/america/peru/2022/11/07/critican-a-premier-anibal-torres-por-ataques-misoginos-contra-la-periodista-sol-carreno/>

⁵¹ Proyectos de ley 7661/2020-CR, 7222/2020-CR, 4275/2018-CR, 3990/2018-CR y 1060/2021-CR.

a través del incremento de la pena privativa de libertad. Ello recrudece la penalización de acciones que podrían ser parte del ejercicio de la libertad de expresión. Asimismo, cabe resaltar que, hasta junio de 2022 y a pesar de que las restricciones por el Covid-19 se habían flexibilizado, se prohibió el acceso de los periodistas al hemiciclo y al interior de Palacio Legislativo, lo que impedía desarrollar su tradicional función de crónicas parlamentarias⁵².

Como consecuencia del contexto de confrontación, se observan constantes ataques físicos y verbales contra periodistas por parte de manifestantes afines a organizaciones políticas. Por ejemplo, el 22 de febrero de 2022, el grupo “La Resistencia” llevó a cabo una manifestación frente al domicilio del periodista Jaime Chíncha por considerar que se “vendió” al gobierno⁵³. El 8 de marzo de 2022, el camarógrafo Carlos Huamán y otros 5 periodistas fueron golpeados y empujados frente al Congreso, cuando cubrían la manifestación de grupos a favor y en contra del gobierno en el marco del voto de confianza del Gabinete Ministerial⁵⁴. El 10 de noviembre de 2022, manifestantes a favor del gobierno del expresidente Castillo agredieron físicamente e insultaron a periodistas⁵⁵.

Por último, el 6 de julio de 2022, ronderos de la comunidad de La Palma, distrito de Chadín, región Cajamarca, retuvieron irregularmente a periodistas del programa periodístico *Cuarto Poder* para que se rectificaran por efectuar un reportaje contra miembros de la familia del expresidente Pedro Castillo. El medio de comunicación tuvo que interrumpir su programación para que los periodistas, cooptados por la organización social, lean un comunicado rectificatorio⁵⁶.

4. INVESTIGACIONES POR CORRUPCIÓN Y CRISIS POLÍTICA

4.1. Antecedentes

La corrupción en el Perú es un problema histórico y estructural. Sin embargo, en más de 20 años, el Estado peruano ha avanzado en la elaboración e implementación de políticas públicas e instituciones a cargo de la lucha contra la corrupción.

Tras la caída del régimen fujimorista en el año 2000 por la divulgación de escándalos de corrupción, sospecha de tráfico de armas y sobornos parlamentarios, entre otros, el Gobierno de Transición liderado por el expresidente Valentín Paniagua impulsó medidas para prevenir y sancionar los hechos de corrupción y promover la ética en la función pública.

Luego de 10 años, se creó la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción como resultado de la consolidación de instituciones cuyo objetivo era la lucha contra la corrupción⁵⁷. Esta fue la

⁵²<https://larepublica.pe/politica/2022/05/30/maria-del-carmen-alva-organizaciones-de-la-prensa-exigen-a-presidenta-del-congreso-acceso-de-periodistas-al-hemiciclo-y-pasos-perdidos/>

⁵³<https://larepublica.pe/politica/2022/02/22/miembros-de-la-resistencia-se-reunieron-para-atacar-a-jaime-chincha-durante-manifestacion/>

⁵⁴<https://rpp.pe/lima/actualidad/manifestantes-agredieron-a-periodistas-afuera-del-congreso-de-la-republica-noticia-1391502>

⁵⁵<https://rpp.pe/lima/actualidad/marcha-la-toma-de-lima-simpatizantes-de-pedro-castillo-agreden-a-periodistas-en-el-centro-de-lima-video-noticia-1445763?ref=rpp>

⁵⁶<https://rpp.pe/peru/cajamarca/defensoria-del-pueblo-califica-de-inaceptable-retencion-de-periodistas-en-cajamarca-noticia-1416345>

⁵⁷ El primer antecedente se remonta a abril de 2001, cuando se conformó el Programa Nacional Anticorrupción y el grupo de trabajo denominado Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA) (año 2001). A este espacio le sucedieron otros, como la Comisión Nacional de Lucha Contra la Corrupción y la promoción de la ética y la transparencia en la gestión pública; el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) (año 2001) y la Oficina Nacional Anticorrupción (ONA) (año 2017).

encargada de elaborar el Plan Nacional sobre la materia 2012-2016 y más adelante la primera política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción en setiembre de 2017. Unos meses después, en abril de 2018 se publicó el plan nacional del mismo nombre junto al modelo de integridad (conocido como *compliance* público) y se creó la Secretaría de Integridad Pública como ente rector en la materia, encargada de promover la implementación del modelo de integridad en las entidades de los tres niveles de Gobierno.

Estas dos décadas sirvieron además para luchar contra la impunidad a través de la creación de la Procuraduría Ad-hoc para el caso de Fujimori-Montesinos (2001-2010), que tuvo una destacada participación en la extradición del expresidente; la creación de fiscalías especializadas en delitos de corrupción de funcionarios para acumular las investigaciones existentes contra Vladimiro Montesinos por la comisión de delitos en agravio del Estado⁵⁸; la creación de la Dirección contra la Corrupción de la PNP (Dircocor)⁵⁹. Ya en 2017, tenemos la creación de la Procuraduría General del Estado destinada a garantizar la autonomía, uniformidad y coherencia en el ejercicio de la función de los/as procuradores/as públicos en el ámbito nacional, supranacional e internacional⁶⁰.

También tuvo lugar la generación de un robusto marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información, consolidado con la creación de la Autoridad Nacional de Transparencia y Datos Abiertos⁶¹ junto a la emisión de normativa sobre rendición de cuentas a la ciudadanía de parte de las autoridades⁶². Asimismo, desde una mirada preventiva se reguló la gestión de intereses (conocido como *lobby* o *cabildeo* político)⁶³ y los conflictos de interés en la función pública⁶⁴.

El desarrollo normativo e institucional para promover y fortalecer la lucha contra la corrupción en el país se ha dado en contraste con el incremento sostenido de casos de corrupción en los tres niveles de Gobierno, que al 2022 superan los 54 mil casos en trámite⁶⁵, junto a casos emblemáticos que surgieron a inicios de 2017 vinculados a la empresa constructora brasileña Odebrecht dentro del Perú, que forma a la vez parte del Caso Lava Jato y que ha involucrado a cuatro expresidentes de la República, cuatro ex gobernadores regionales, dos ex alcaldes de la ciudad de Lima, tres líderes políticos, funcionarios de menor rango y empresarios⁶⁶. En julio

⁵⁸ Resolución n° 020-2000-MP-FN emitida el 10 de noviembre de 2000.

⁵⁹ Creada mediante Resolución Ministerial n° 1000-2001-IN/PNP del 17 de agosto de 2001.

⁶⁰ Decreto Legislativo N° 1326, que reestructura el Sistema Administrativo de defensa jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado, publicado el 6 de enero de 2017.

⁶¹ Decreto Legislativo N° 1353 que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la información pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

⁶² Ley N° 28056, Ley marco del presupuesto participativo publicada el 8 de agosto de 2003.

⁶³ Ley N° 28024, que regula la gestión de intereses en la administración pública, del 11 de julio de 2003, modificada por el D. Leg. N° 1415, publicado el 13 de setiembre de 2018.

⁶⁴ Ley N° 27588, Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual, derogada por la Ley N° 31564, Ley de prevención y mitigación del conflicto de intereses en el acceso y salida de personal del servicio público.

⁶⁵ De acuerdo a la Procuraduría Pública especializada en delitos de corrupción, a junio de 2022 se registran 54,246 casos de corrupción en trámite a nivel nacional.

⁶⁶ Los expresidentes involucrados son Alejandro Toledo Manrique (Caso Carretera Interoceánica Sur), bajo arresto domiciliario en Estados Unidos por un proceso de extradición para Perú; Alan García Pérez se encontraba con impedimento de salida del país y se quitó la vida cuando se ordenó su detención preliminar (Casos 'Obras de la Línea 1 del metro de Lima' y la 'Carretera Interoceánica Sur'); Ollanta Humala Taso se halla con comparecencia restringida por lavado de activos, luego de haber estado nueve meses con prisión preventiva, acusado de recibir, junto con su esposa Nadine Heredia, dinero ilícito para financiar sus campañas electorales de 2006 y 2011; Pedro

de 2018 tenemos la publicación de los primeros CNM audios del caso “Los Cuellos Blancos del Puerto”, que reveló una red de corrupción entre magistrados, fiscales y empresarios que remeció a la clase política y a las entidades del sistema de justicia.

4.2. Falta de colaboración y debilitamiento de la institucionalidad desde el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República

La polarización política se recrudeció desde el triunfo electoral del expresidente de la República Pedro Castillo, entre otros aspectos, por las cinco investigaciones preliminares que se presentaron en su contra⁶⁷ y que han dado lugar a la formulación de una denuncia constitucional de parte de la Fiscal de la Nación ante el Congreso de la República respecto de cuatro de ellas, vinculadas a delitos de corrupción:

- El caso Puente Tarata III del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; caso Biodiésel de PetroPerú;
- La adjudicación de obras en las provincias de Chota (Cajamarca) y Cajatambo (Lima);
- El proceso de ascenso en las Fuerzas Armadas de 2021; y
- El caso de la remoción del ministro del Interior y el presunto delito de encubrimiento real de parte del presidente.

En los tres primeros casos, se investiga si el expresidente lideraría una organización criminal con el objetivo de direccionar procesos de contratación en favor de determinadas empresas en tres sectores del Poder Ejecutivo a cambio presuntamente de recibir un soborno. En el cuarto caso, se investiga si la autoridad y su entorno habrían ejercido presión para influir en el proceso de ascensos de los oficiales de las Fuerzas Armadas con el mismo móvil: obtener alguna prebenda.

Es la primera vez, en la historia republicana del país, que un mandatario en funciones es sindicado por liderar una organización criminal para la presunta comisión de varios actos ilícitos que describen el mismo *modus operandi*. Ello, sumado a otros factores, no solo ha agravado las tensiones que existían entre la oposición y el gobierno; sino que ha incrementado la desconfianza de la ciudadanía en el Ejecutivo sobre el actuar ético de los funcionarios del gobierno del expresidente Pedro Castillo, sumando a la desestabilización política.

Una de las primeras acciones que generó controversia fue la destitución arbitraria del Procurador General del Estado, Daniel Soria⁶⁸, poco tiempo después que, en el marco de sus atribuciones, formulara la primera denuncia ante la Fiscal de la Nación contra el presidente de la República por la presunta comisión de los delitos de patrocinio ilegal y tráfico de influencias, al haberse reunido con la empresaria Karelím López Arredondo⁶⁹ con la finalidad de que el

Pablo Kuczynski (2016-2018), investigado por supuesto lavado de activos cuando fue ministro de Estado en el gobierno de Toledo.

⁶⁷ Nos referimos a las investigaciones por el caso Puente Tarata III del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; el caso Biodiésel de Petroperú; la adjudicación de obras en las provincias de Chota (Cajamarca) y Cajatambo (Lima); el proceso de ascenso en las Fuerzas Armadas de 2021; y el caso de la remoción del ministro del Interior y el presunto delito de encubrimiento real de parte del expresidente.

⁶⁸ La denuncia constitucional presentada por el Procurador General del Estado se efectuó en diciembre de 2021 y su destitución se produjo el 1 de febrero de 2022, mediante Resolución Suprema N° 024-2022-JUS, firmada por el expresidente Pedro Castillo, y el entonces ministro de Justicia y Derechos Humanos, Aníbal Torres, dando por concluida su designación. Ello, sin seguir algún procedimiento administrativo previsto por su ley especial.

⁶⁹ Karelím López tiene la condición actualmente de colaboradora eficaz. Tras sus declaraciones, la Fiscalía investiga diez contratos de obras públicas que superan los S/1100 millones y que fueron adjudicados a consorcios

consorcio Puente Tarata III gane la buena pro de una obra. Tras más de nueve meses de su destitución y en atención a un mandato judicial, el referido procurador ha sido repuesto en su cargo, toda vez que su salida se dio sin arreglo a ley⁷⁰.

A ello se suma la existencia de personajes clave involucrados en las denuncias y allegados al entorno del expresidente que se encuentran prófugos de la justicia, sin que a la fecha la Policía Nacional del Perú pueda ubicar sus paraderos.

Es el caso del exministro de Transportes y Comunicaciones, Juan Silva Villegas, investigado por favorecer licitaciones de obras y la contratación irregular de funcionarios en su sector⁷¹; de Fray Vásquez Castillo, sobrino del presidente de la República, investigado por los presuntos delitos de tráfico de influencias y negociación incompatible por las presuntas irregularidades en la adjudicación de la obra Puente Tarata III; y Segundo Alejandro Sánchez Sánchez, dueño de la casa ubicada en la calle Sarratea en Breña, donde el ex presidente habría despachado de forma clandestina durante los primeros meses de su mandato. Por su parte, el ex secretario general de Palacio de Gobierno, Bruno Pacheco, y otro sobrino del ex presidente, Gian Marco Castillo Gómez, también involucrados en las denuncias, permanecieron en la clandestinidad por un tiempo, poniéndose luego a derecho.

Otra acción que llamó la atención fue el retiro de la confianza de parte del ex presidente de la República al exministro del Interior, Mariano Gonzales, por presuntamente haber conformado el equipo especial de policías presidido por el coronel Harvey Colchado para apoyar al Equipo Especial de Fiscales contra la corrupción del poder (EFICCOP), que investigan los supuestos actos de corrupción cometidos en el Gobierno. Este caso dio lugar a la quinta investigación preliminar seguida contra el presidente⁷².

En paralelo, se recortó en un 25% el presupuesto del equipo especial de la Policía Nacional del Perú (PNP), hecho que fue confirmado por el propio exministro del Interior, Willy Huerta, quien justificó dicha decisión señalando que era necesario fortalecer el presupuesto de otras direcciones del ministerio⁷³.

Asimismo, la defensa del ex presidente presentó una denuncia ante la Inspectoría General de la PNP para iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra el coronel Colchado, coordinador del equipo especial de policías. Solicitó, asimismo, su pase al retiro de forma inmediata por presuntamente haber afectado la inmunidad presidencial cuando, en cumplimiento de una orden judicial, participó de la diligencia de allanamiento, descerraje y registro de domicilio en Palacio de Gobierno. Dicha diligencia tuvo por objetivo detener a

integrados por las empresas China Civil Engineering Construction Corporation, China Railway Tunnel Group y la peruana Ingeniería Integración de Proyectos S.A.C. Una de ellas es la construcción del Puente Tarata III.

⁷⁰ El pasado 21 de octubre de 2022, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos emitió la Resolución Suprema N° 201-2022-JUS, mediante la cual restituyó a Daniel Soria Luján en el cargo de Procurador General del Estado en mérito a la sentencia emitida por el Segundo Juzgado Constitucional de Lima respecto de la demanda de amparo formulada por el referido procurador.

⁷¹ Sobre él pesa la medida de detención preliminar que fue dictada por Juan Carlos Checkley, juez supremo de investigación preparatoria de la Corte Suprema el pasado 6 de junio, quien dictó 36 meses de impedimento de salida del país para el ex titular del MTC. Continúa en la clandestinidad.

⁷² El 21 de julio de 2022, el Ministerio Público dispuso iniciar investigación preliminar sobre este caso a raíz de la denuncia presentada por el exministro del Interior Mariano Gonzáles.

⁷³ Este hecho fue informado por el coronel Harvey Colchado a la Fiscal de la Nación el 3 de octubre de 2022.

Yenifer Paredes Navarro, cuñada del ex presidente Castillo, investigada por los delitos de lavado de activos y organización criminal⁷⁴.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo presentó un documento ante la Inspectoría de la Policía Nacional indicando que las imputaciones al coronel Colchado no tenían sustento, en la medida que este funcionario actuó conforme a sus competencias y de acuerdo a la orden judicial que ordenaba el allanamiento en Palacio de Gobierno. El 24 de octubre de 2022, la Oficina de Inspectoría de la Policía Nacional archivó la denuncia que presentó el ex presidente Pedro Castillo contra el coronel Harvey Colchado.

En el contexto en que se desarrollaba la diligencia de allanamiento en Palacio de Gobierno, se produjo la quema del cuaderno de ocurrencias de los edecanes del presidente y la desaparición de cuatro celulares. De acuerdo con la denuncia sobre este hecho, el ex subsecretario general del Despacho Presidencial, Beder Camacho, se habría encargado de desaparecer estos celulares en la playa Cantolao ubicada en el distrito de La Punta, Callao. A su vez, el personal de Palacio de Gobierno reportó la pérdida de las imágenes de las cámaras de seguridad correspondientes al día del allanamiento para detener a Yenifer Paredes Navarro, cuñada del ex presidente.

Frente a los hechos arriba reseñados surgieron diversas iniciativas de parte de la oposición parlamentaria para promover, como se mencionó anteriormente, hasta tres mociones de vacancia presidencial durante el gobierno del ex presidente Pedro Castillo. No obstante, de acuerdo con la tesis fiscal, dicho gobierno habría contado con el respaldo de algunos congresistas de oposición, específicamente, de la bancada de Acción Popular, denominados “Los Niños”, a cambio del otorgamiento de beneficios irregulares. Estos parlamentarios habrían demostrado su apoyo a la referida gestión votando en contra de las mociones de vacancia presidencial, así como de las censuras e interpelaciones ministeriales. Uno de los beneficios que habrían obtenido estos parlamentarios es la contratación de sus allegados en el Poder Ejecutivo. El caso se encuentra en investigación por parte del Ministerio Público.

Finalmente, una constante del gobierno del ex presidente Castillo ha sido las designaciones de ministros/as u otros altos funcionarios/as investigados/as o condenados/as por actos de corrupción u otros delitos o que han presentado una actuación cuestionable en el cargo; la designación de funcionario/as y/o directivos/as sin experiencia laboral requerida para el cargo; y la designación de altos funcionarios incumpliendo las disposiciones de la ley de idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios/as y directivos/as de libre designación y remoción.

De esta manera se aprecia que los esfuerzos del Estado peruano desplegados durante las dos décadas anteriores para luchar contra el flagelo de la corrupción desde los enfoques preventivo y sancionador se encuentran debilitados.

4.3 Accionar de la Fiscalía de la Nación

Una de las primeras acciones que llevó a cabo la actual Fiscal de la Nación, Liz Patricia Benavides Vargas, quien asumió el cargo el 2 de julio de 2022, fue la constitución del equipo especial de fiscales contra la corrupción del poder dirigido a investigar de forma exclusiva los casos de corrupción que involucran a altos funcionarios del Estado, incluido el propio ex presidente de la República. Como parte de la labor del equipo especial se ha logrado, tal como

⁷⁴ La denuncia fue presentada el 21 de agosto de 2022.

ha ocurrido en otros casos de corrupción acaecidos en el Perú, que varios colaboradores eficaces accedan a brindar su declaración como parte de las investigaciones de graves actos de corrupción que involucran al primer mandatario y su círculo familiar y político más cercano, algunos de los cuales vienen eludiendo la labor de la justicia, como ya se comentó.

Sin embargo, ciertos medios de comunicación han llamado la atención sobre algunas acciones de la nueva Fiscal de la Nación, una vez que asumió el cargo. Primero, el cambio de algunos integrantes de los equipos fiscales del caso emblemático “Los Cuellos Blancos del Puerto” inicialmente a cargo del Fiscal Supremo Pablo Sánchez, aunque cabe indicar que el Ministerio Público se ha comprometido a difundir la totalidad de los audios de esta investigación en los siguientes meses. Segundo, la decisión de remover a la Fiscal Suprema provisional Bersabeth Revilla por presunta ‘baja productividad’, quien dirigía la Fiscalía encargada de las investigaciones de delitos cometidos por funcionarios públicos, entre los que se encuentra un caso vinculado a presuntos indultos a narcotraficantes a cambio de pagos indebidos donde estaría involucrada la hermana de la Fiscal de la Nación, quien se desempeña como Presidenta de la Segunda Sala Penal Liquidadora de la Corte Superior de Justicia de Lima.

Estos cambios producidos por disposición de la Fiscal de la Nación pasarían por alto la jurisprudencia establecida sobre este tema por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la misma que el 24 de noviembre de 2020 declaró internacionalmente responsable a la República del Perú por la violación de los derechos a las garantías judiciales, de permanecer en el cargo en condiciones de igualdad, a la estabilidad laboral y a la protección judicial en perjuicio del señor Julio Casa Nina, como consecuencia de la decisión de separarlo del cargo de Fiscal Adjunto Provincial Provisional del Distrito Judicial de Ayacucho, en el despacho de la Segunda Fiscalía Provincial Penal de Huamanga.

5. DIÁLOGO POLÍTICO

Con relación a los llamados al diálogo, no se observaba en los actores políticos un interés persistente en legitimar un espacio en el que se procuren consensos. El gobierno del ex presidente Pedro Castillo presentó propuestas para establecer una agenda común con el Congreso: “Pacto por la Gobernabilidad”⁷⁵ (ya estaba firmado por el Ejecutivo) y “Consenso por el Perú”⁷⁶. Los documentos enviados no merecieron ninguna respuesta.

Si bien se realizó una sesión del Acuerdo Nacional a inicios de dicho gobierno que permitió la aprobación del documento “Consensos por el Perú”⁷⁷, no se volvió a convocar a dicho espacio. A inicios de 2022, y en un contexto previo a la discusión de una nueva moción de vacancia, la Iglesia Católica y el Acuerdo Nacional promovieron una reunión de sus integrantes con el ex presidente de la República. En principio se aceptó participar en este espacio, pero finalmente no se concretó. En el mes de abril, el ex presidente del Consejo de Ministros, Aníbal Torres, expresó: “El Acuerdo Nacional no va a resolver nada...”, procediendo enseguida a expresarse en términos inapropiados sobre los promotores del diálogo.⁷⁸

⁷⁵ Recuperado el 9 de noviembre de 2022, de: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Oficios/Otras_Instituciones/OFICIO-S-N-PROMULGACION-DECRETO-SUPREMO.pdf

⁷⁶ Recuperado el 9 de noviembre de 2022, de: <https://andina.pe/agencia/noticia-conoce-documento-consenso-por-peru-orientado-a-acabar-con-inestabilidad-politica-910240.aspx>

⁷⁷ Recuperado el 9 de noviembre de 2022, de: <https://www.acuerdonacional.pe/2021/08/sesion-131-acuerdo-nacional-presento-los-consensos-por-el-peru/>

⁷⁸ Recuperado el 9 de noviembre de 2022, de: <https://elcomercio.pe/politica/pedro-castillo-los-episodios-y-llamados-al-acuerdo-nacional-ahora-denostado-por-anibal-torres-pedro-barreto-insultos-noticia/>

Igualmente, hubo intentos del Poder Legislativo, el Poder Judicial y la Defensoría del Pueblo por que el Consejo de Estado⁷⁹ volviera a reunirse. No hubo respuesta de parte del gobierno.

Entre los meses de marzo y julio se realizaron 19 Consejos de Ministros Descentralizados. Esta modalidad de aproximación del gobierno a las regiones le permitió interactuar con autoridades regionales, locales, organizaciones sociales y población en general. Se recibieron demandas y se firmaron acuerdos, de los cuales nunca se informó el curso que han seguido o sobre su cumplimiento.

Adicionalmente, llama la atención el comportamiento de actores políticos que no contribuyen al diálogo político. Por un lado, el ex presidente de la República y quienes fueron sus ministros hicieron uso de ciertas expresiones en reuniones con organizaciones sociales y población en general. Se realizaron llamados a movilizaciones en defensa del gobierno, incluso mediante el uso de medios no pacíficos. Las frases utilizadas describen situaciones extremas en las que parece no quedar otro camino que la confrontación violenta, aun a costa de la vida. En lugar de legitimar las vías democráticas confiando en las instituciones, se alimenta un estado de ánimo más próximo a la violencia que al diálogo.

En esa línea también es relevante destacar la aprobación de la Ley N° 31494, Ley que reconoce a los Comités de Autodefensa y desarrollo rural (CAD) y los incorpora en el sistema de seguridad ciudadana. Los CAD son organizaciones autogeneradas para defender a población sobre todo rural de ataques terroristas. La Ley N° 31494 habilitó que el Estado pueda donarles armas y que puedan intervenir en materia de seguridad ciudadana, generando así la posibilidad de armar a grupos fuera de la institucionalidad policial⁸⁰.

Por otro lado, se identificaron riesgos en el comportamiento de la oposición política. En el periodo postelectoral, convocaron a movilizaciones que promovieron el desconocimiento de los resultados electorales y algunos medios de comunicación se sumaron a esta corriente de opinión. Asimismo, se identificó la presencia pública de actores alejados de los valores democráticos como el Movimiento por la Amnistía y Derechos Fundamentales (Movadef) y el denominado “etnocacerismo”.

El primero es una organización que tiene como principio guía el marxismo-leninismo-maoísmo, pensamiento Gonzalo, el mismo que adoptó y puso en ejecución Sendero Luminoso, organización terrorista responsable de crímenes y violaciones de los derechos humanos. Causa preocupación, por tanto, que 16 personas designadas por entonces para cargos de prefectos y subprefectos por el Poder Ejecutivo, desde diciembre de 2021, hayan firmado el padrón de adherentes del Movadef, según la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado⁸¹.

⁷⁹ Conviene mencionar que, con fecha 19 de octubre de 2021, la Defensoría del Pueblo presentó el Proyecto de Ley N° 492/2021-DP para regular al Consejo de Estado como un órgano colegiado que promueve la coordinación interinstitucional para abordar asuntos altamente relevantes para el bienestar general de la población, en situaciones de normalidad o emergencia. Sin embargo, actualmente la iniciativa sigue en comisión del Congreso.

⁸⁰ La Defensoría del Pueblo ha interpuesto una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 31494, la cual ha sido admitida por el Tribunal Constitucional y se encuentra pendiente de resolución. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-presento-demanda-de-inconstitucionalidad-contraley-que-reconoce-a-comites-de-autodefensa-y-desarrollo-rural-dentro-del-sistema-de-seguridad-ciudadana/>

⁸¹ Congreso de la República. (2022). Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2882/2022-CR, que dispone la eliminación de los cargos de Prefectos Regionales, Subprefectos Provinciales, y Subprefectos Distritales como

El segundo, el “etnocacerismo, es una ideología política nacionalista, refundacional, antiglobocolonizadora”⁸², con un fuerte contenido mesiánico⁸³, que aspira a la construcción y gobierno de una élite “cobriza”. Su líder actual es Antauro Humala Tasso, ex militar como su hermano, el ex presidente de la República, Ollanta Humala Tasso. Su discurso público contiene elementos de xenofobia contra personas de nacionalidad venezolana, reclama la pena de muerte para presidentes corruptos y el retiro del Pacto de San José.

La Defensoría del Pueblo considera al diálogo como el principal motor de la democracia. Su ejercicio constante genera conocimiento sobre los problemas y sus posibles soluciones, densifica las relaciones entre los actores, y asegura que la acción política y social se conduzca por cauces pacíficos.

6. IMPACTO DE LA CRISIS EN LOS DERECHOS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La situación de los derechos humanos adquiere especial gravedad debido a las consecuencias de la pandemia, peor aún, en las poblaciones en situación de vulnerabilidad y en situación de pobreza. Y a todo ello hoy se suma el agravamiento de la crisis económica, que amenaza exacerbarse ante un cercano contexto mundial de crisis alimentaria sin precedentes⁸⁴ que afectará a ciudadanas y ciudadanos de países en desarrollo, como es el nuestro.

En este contexto de aumento de riesgos, a pesar de las tensiones políticas, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República han coincidido en relación a cambios legislativos vinculados a los derechos humanos o la regulación de actividades como la educación, entre otros.

En este marco, diversas normas que se han aprobado constituyen una afectación directa a los derechos fundamentales, o propician el estancamiento o retroceso de los avances hasta la fecha logrados en la protección y promoción de estos derechos; lo cual vulnera a la vez principios y criterios de interpretación y aplicación de dichos derechos, entre ellos los principios de *favor libertatis*, no regresividad⁸⁵. Algunos ejemplos, dada su especial relevancia son:

- La Ley N° 31590, sobre tenencia compartida, no garantiza el interés superior de niñas/os y adolescentes. La tenencia debe ser evaluada de acuerdo con cada caso, y no debe ser parametrada a una regla general, debido a que podría generar formas de violencia contra progenitores, especialmente la madre (discriminación de género).
- La Ley N° 31498, sobre materiales educativos, genera un impacto negativo en el derecho a la educación de niñas y adolescentes mujeres, y es un retroceso en las políticas públicas para su protección. Condiciona la publicación de materiales educativos al consentimiento de madres/padres, lo que puede afectar la implementación de la educación sexual integral y del enfoque de género desde las escuelas.

autoridades políticas designadas a cargo del Ministerio del Interior. [https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NTY4NTc=/pdf/PL%202882%20\(MAY\)](https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NTY4NTc=/pdf/PL%202882%20(MAY))

⁸² Huber, L.; Hernández Ascencio, R.; Zúñiga, R. (2011). Políticas de la identidad, fragmentación y conflicto social en el Perú contemporáneo (Documento de trabajo no. 166). Instituto de Estudios Peruanos. pp. 39-52. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/iep/20170329023405/pdf_1429.pdf

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Programa Mundial de Alimentos. Una crisis alimentaria mundial. 2022: un años de hambre sin precedentes. En: <https://es.wfp.org/crisis-global-hambre>, visitada el 14 de noviembre de 2022.

⁸⁵ Tribunal Constitucional EXP. N° 0033-2010-PI/TC, fundamento jurídico 21.

- Iniciativa legislativa para generar un cambio de nombre del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, lo cual desnaturalizaría su razón de ser y desconocería la necesidad de priorizar la lucha contra la discriminación estructural hacia las mujeres.
- El Proyecto de Ley N° 1520, que promueve la protección del embarazo de la madre gestante, del niño por nacer y de su entorno familiar, vulnera estándares internacionales y acceso integral, universal y oportuno a servicios de salud sexual y reproductiva de mujeres en todo su ciclo de vida. No considera los principales problemas que las afectan, como el embarazo no planeado en adolescentes o aquellos que son consecuencia de una violación sexual.
- Proyectos de ley que proponen expulsiones *exprés* de personas extranjeras, que buscan responsabilizarlas por problemas estructurales que requieren un abordaje amplio y no basado en estereotipos.

La Defensoría del Pueblo ha expresado su preocupación ante el Congreso de la República, por las iniciativas legislativas que constituyen retrocesos para el ejercicio de los derechos de las mujeres, niñas/os, adolescentes, migrantes, pueblos indígenas, entre otros.

Con relación al diseño y ejecución de las políticas públicas, observamos que el Gobierno del ex presidente Pedro Castillo debilitó la gestión de diversos ministerios y organismos públicos del Poder Ejecutivo debido a una sistemática toma de decisiones de cuestionable diligencia respecto del buen funcionamiento de la Administración Pública. Al respecto, nos referimos a las siguientes acciones:

- Nombramiento de altos funcionarios sin experiencia suficiente, o personas denunciadas por hechos graves, como violencia contra las mujeres en sus diversas manifestaciones. Esto ha hecho evidentes situaciones de impunidad, deslegitimación y desconfianza de la ciudadanía en el acceso a la justicia.
- Insuficiente voluntad política en la lucha contra la violencia hacia la mujer, manifestada en la disminución de recursos y en el retraso en la implementación del Sistema Nacional Especializado de Justicia para protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar (SNEJ), lo que se manifiesta en que solo se cuenta con 8 distritos judiciales, a pesar de estar programada la implementación de 34 distritos para el año 2022.
- Inadecuada atención de las personas migrantes, solicitantes de refugio y personas refugiadas. Existen dificultades para el acceso a los servicios de salud por exigencia de carné de extranjería, y desconocimiento del valor del carné de permiso de permanencia (CPP) y carné de solicitante de refugio; limitaciones documentarias para la matrícula escolar.

En este contexto resulta indispensable un diálogo entre las instituciones del Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional, así como un trabajo articulado, coordinado e integral en el Estado, en sus tres niveles de gobierno, como única manera de solucionar y no agravar más la agenda y la responsabilidad estatal en materia de defensa, protección y promoción de los derechos fundamentales.

7. CONCLUSIONES

Uso excesivo de los mecanismos constitucionales de control político. El conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo ha incrementado el uso de los mecanismos de control político en la Constitución y puesto en debate instituciones jurídicas que, en otros contextos, no se habrían cuestionado. Este escenario manifiesta la continuidad de una crisis iniciada en el año 2016.

El Tribunal Constitucional tiene un rol fundamental en el Estado Constitucional de Derecho. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha determinado que bajo un Estado Constitucional de Derecho no existen zonas exentas de control constitucional, lo que incluye los actos parlamentarios, así como las actuaciones del Poder Ejecutivo respecto al ejercicio de los mecanismos de control político. Los actores políticos han recurrido reiteradamente a la justicia constitucional para resolver demandas competenciales y de amparo como vía institucional para resolver sus conflictos.

Instituciones democráticas en riesgo, incluidas aquellas competentes para mediar en la crisis. En el marco de la polarización política, las instituciones electorales fueron objeto de cuestionamientos por parte de la oposición, dentro y fuera del Congreso. Asimismo, el procedimiento de elección del Defensor o Defensora del Pueblo confrontó al Congreso con la decisión del Poder Judicial de suspenderlo. Por su parte, el Tribunal Constitucional, como máximo intérprete de la Constitución, ha sido cuestionado por las decisiones tomadas en el ejercicio de sus funciones y la elección de sus miembros en el Congreso ha sido motivo de cuestión de confianza y de pronunciamiento del Poder Judicial para suspenderlo.

Por último, la libertad de expresión ha sido asediada, particularmente, desde que las altas autoridades del Poder Ejecutivo en tiempos del expresidente Pedro Castillo utilizaban discursos hostiles contra los y las periodistas. Simpatizantes tanto del oficialismo como de la oposición, especialmente luego de los resultados de las Elecciones Generales 2021, reiteradamente agreden física y verbalmente a periodistas. La Defensoría del Pueblo expresa su preocupación por el contenido y tono con que se profieren estos mensajes, así como por la violencia verbal con que son acompañados en las redes sociales. Este clima de creciente exasperación constituye un escenario de riesgo para el ejercicio de derechos fundamentales y, de manera particular, para el funcionamiento de las instituciones de la democracia, cuya racionalidad descansa en la vigencia del ordenamiento jurídico y la práctica continua del diálogo democrático.

Capacidad de las instituciones para la lucha contra la corrupción. Desde el retorno a la democracia en la primera década de los 2000, ha habido avances hacia el fortalecimiento institucional relativo a la lucha contra la corrupción. Sin embargo, se trata de un problema histórico y estructural que presenta muchos retos. El expresidente de la República Pedro Castillo se encuentra en investigación por liderar, presuntamente, una organización criminal para favorecerse con obras públicas, por delito de encubrimiento y por el proceso de ascenso en las Fuerzas Armadas, entre otros. A ello se suma un fuerte cuestionamiento al entorno del expresidente Pedro Castillo por casos de corrupción, así como las acciones del Poder Ejecutivo que no habrían colaborado con la justicia. Sin perjuicio de ello, la Fiscalía de la Nación también ha sido cuestionada por adoptar decisiones de remover a fiscales. Ello también debe ser investigado y esclarecido.

Falta de espacios de diálogo y acuerdo político. Las iniciativas de diálogo por parte del Poder Ejecutivo liderado por el expresidente Pedro Castillo y el Poder Legislativo, incluso desde la Iglesia Católica y el Acuerdo Nacional, han sido infructuosas. En una sociedad cuya satisfacción con la democracia es de 21% y la confianza en instituciones es baja (partidos políticos 8%, Congreso de la República 12%)⁸⁶, urge promover el diálogo como principal motor de la democracia para impulsar la cooperación.

Impacto de la crisis en la garantía de los derechos humanos y políticas públicas. La situación descrita de inestabilidad, conflicto de poderes y crisis política institucional ha traído, inevitablemente, consecuencias en la efectiva vigencia de los derechos fundamentales en el país, en especial de los derechos de las personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados que, por lo mismo, se encuentran en situación de especial vulnerabilidad y que, por tanto, requieren de una especial protección por parte de las entidades del Estado en sus tres niveles de Gobierno.

⁸⁶ Fuente: Barómetro de las Américas. (2022).