

ESCUELA DE
**GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS**



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

¿CÓMO FUNCIONA EL PRESIDENCIALISMO EN EL PERÚ?

Henry Pease García

¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú?
Henry Pease García

© Henry Pease García, 2010

© De esta edición:

Pontificia Universidad Católica del Perú - Escuela de Gobierno y
Políticas Públicas, 2010

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Carátula: ComunArtePerú

Diseño y diagramación: comunarteperu@gmail.com

Primera Edición, marzo de 2010

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso del autor.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

Nº 2010-04102

ISBN: 978-612-4057-10-6

Impreso en Forma e Imagen

Dirección: Av. Arequipa 4558, Lima 18, Perú

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Introducción | 7 |
| Capítulo 1 Revisión de las instituciones fundamentales en nuestra tradición constitucional | 9 |
| Capítulo 2 Presidencialismo y división de poderes. Hipótesis de partida | 13 |
| Capítulo 3 Los Poderes Legislativos del Presidente de la República | 15 |
| Capítulo 4 El poder del Parlamento en la aprobación del Presupuesto Público | 53 |
| Capítulo 5 El balance de poderes en la coyuntura: El caso Bagua | 67 |
| Capítulo 6 La relación entre el Poder Judicial, los órganos constitucionales autónomos y los Poderes Ejecutivo y Legislativo | 93 |

INTRODUCCIÓN

Diseñé el curso “Forma o sistema de gobierno en el Perú”, común a la Maestría en Ciencia Política y al Diploma de Estudios Parlamentarios, como un proyecto de investigación, para que con la colaboración de los alumnos levantáramos información empírica que ayude a explicar cómo funciona este sistema entre nosotros.

Me propuse entonces cuatro objetivos:

1. Profundizar en el análisis de la forma o sistema de gobierno realmente existente en el Perú, capacitando al estudiante para la investigación de sus instituciones principales.
2. Enfatizar el análisis del balance de Poderes del Estado tomando en cuenta cada uno de los órganos constitucionales autónomos y verificando si se cumple lo que establece la Constitución al respecto.
3. Evaluar lo avanzado en el proceso de descentralización desde la constitución de los gobiernos regionales y examinar en perspectiva el funcionamiento del Estado con tres niveles de gobierno autónomos.
4. Ejercitar al alumno en el análisis de situaciones y hechos políticos que permiten verificar el funcionamiento de las instituciones, sus limitaciones y posibilidades.

El curso tuvo cuatro unidades temáticas: en la primera hicimos una revisión de los principales textos constitucionales desde 1823, examinando las instituciones que caracterizan el régimen político peruano y revisamos lo tratado en varios textos al respecto. En la segunda revisamos el funcionamiento de los Poderes del Estado y los organismos constitucionales autónomos

y para ello constituimos con los alumnos cuatro grupos de trabajo: (1) Los Poderes Legislativos del Presidente de la República; (2) El poder del Parlamento en la formulación y aprobación del Presupuesto de la República; (3) Balance de poderes en coyunturas específicas y (4) El Poder Judicial y los órganos autónomos en relación al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. La tercera unidad se dedicó a evaluar el proceso de descentralización, con una clase del profesor y el debate de los alumnos. La cuarta unidad fueron las conclusiones.

En esta publicación presentamos principalmente los aportes de los cuatro grupos de trabajo formados por los alumnos, que obviamente no son iguales en la empiria obtenida y en sus aportes al análisis y; además con la colaboración del asistente del curso, Luis Villafranca Pérez.

1

REVISIÓN DE LAS INSTITUCIONES FUNDAMENTALES EN NUESTRA TRADICIÓN CONSTITUCIONAL

El Presidencialismo se edifica siguiendo el principio de la división de poderes. Así se ha hecho en el Perú desde la Constitución de 1823 que afirma en su artículo 29 que *“ninguno de los tres poderes (del Estado) podrá ejercer jamás ninguna de las atribuciones de los otros dos”*. Desde esa Constitución y hasta la de 1933, al Presidente de la República se le definió como Jefe del Poder Ejecutivo. A partir de esta Carta se usa la definición actualmente vigente: *“el Presidente de la República es el jefe del Estado y personifica a la Nación”*. La distinción entre jefe del Estado y jefe del gobierno es propia de la tradición europea –con regímenes parlamentarios y semipresidenciales que tuvieron como antecesores a Monarcas que fueron perdiendo el poder político pero mantuvieron la capacidad de reinar sin gobernar¹. En los presidencialismos americanos esta distinción es menos importante porque no corresponde a dos cargos del ordenamiento constitucional, pero algunos analistas confunden las cosas. Siempre me ha costado comprender que una persona pueda personificar a la Nación peruana, con su rica variedad de culturas y etnias y con una tradición histórica densa y milenaria. Sólo puedo entender esta simplificación como lo que ha sido en la práctica, parte del poder fáctico que se impuso excluyendo en vez de integrar. Por eso espero verla desaparecer de nuestros textos constitucionales.

¹ BOBBIO, Norberto y Nicola MATTEUCCI. Diccionario de política. Siglo XXI Ed. 1981, Madrid-Bogotá. Ver: Estado moderno, p. 626-634.

En todas nuestras constituciones el Poder Ejecutivo es unipersonal: uno es el elegido y sólo uno es el jefe. La Carta de 1823 extrema la definición al decir en su artículo 72 que *“el Poder Ejecutivo reside exclusivamente en el ciudadano que ejerce la Presidencia de la República”*. Esto no ocurre con quienes presiden los poderes Legislativo y Judicial. Presiden pero no son jefes de los congresistas o de los jueces.

Cuando se examinan las atribuciones del Presidente de la República con, ojos actuales, llama la atención que una sola persona pueda a la vez *“administrar la hacienda pública”, “negociar los empréstitos”, “dirigir la política exterior y las relaciones internacionales”; y “celebrar y ratificar tratados”, “presidir el sistema de defensa nacional y organizar, distribuir y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional”,* entre otras muchas funciones (artículo 118).

Ministros y Consejo de Ministros

Durante su primer mandato, en el auge de su incontinencia verbal, Alan García dijo que él no tenía ministros sino secretarios. Era su deseo más que la realidad. No es propio de los presidencialismos tener ministros. Los secretarios no comparten con el Presidente -que los designa y remueve- el Poder Ejecutivo. Son funcionarios de éste, jefes de los grandes departamentos operativos pero aquí refrendan los actos del presidente y estos no tienen valor sin su firma. A diferencia de los ministros de un régimen parlamentario, pueden ser removidos por el Presidente y son nombrados por éste sin que el Congreso tenga injerencia en su nombramiento. Así se constituye la base constitucional de la *“responsabilidad política”* que es básicamente la responsabilidad ante el Congreso, no necesariamente es la responsabilidad ante la opinión pública

ni tiene todas las implicancias jurídicas de la responsabilidad. Cuando interpelaron al Premier Yehude Simon, tras los sangrientos sucesos de Bagua, la oposición sólo puso una pregunta en el pliego interpelatorio, tratando de que salga a la luz que la orden venía del Presidente García. En su larga intervención Simon no respondió porque no podía hacerlo. Sostuve que si estuviéramos en Gran Bretaña la respuesta hubiera sido muy simple: lo hizo el gobierno de Su Majestad. Allá todos saben que el gobierno es una unidad y que la reina no gobierna. Aquí todos sospechan lo contrario.

Pero la responsabilidad política tiene sus mecanismos operativos. Se asume ante el voto de censura y no pasa nada si éste no se concreta. Y aquí la mayor parte de las veces no se concreta.

El Presidente del Consejo de Ministros, es también parte de nuestra tradición constitucional. Aparece en la ley de ministros de 1856 y luego obtiene reconocimiento constitucional. Hasta la Constitución de 1979 el Premier fue siempre un ministro con una cartera a su cargo. Recién desde la actual Constitución de 1993 puede ser un ministro sin cartera y se ha estructurado la Oficina del Presidente del Consejo de Ministros como una entidad propia. Esto hace que su figura se juegue a una función transversal lo cual a muchos hace pensar que se trata de un jefe de gobierno. Esto es erróneo. El Premier no es el jefe de los ministros. El único jefe de gobierno es el mismo jefe del Estado, el Presidente de la República.

Voto de investidura, interpelación y voto de censura ministerial

La Constitución de 1993 ha incluido por primera vez el voto de investidura del gabinete ministerial. Es un agregado ajeno a nuestra tradición constitucional que incluyendo Ministros y Consejo de

Ministros, establecía una exposición de la política general del gobierno, ante el Congreso, al comenzar cada gabinete pero sin voto al final del debate. Es el Presidente el que inviste a un gabinete en un régimen presidencial y se ha acentuado una visión que a muchos lleva a error al pretender separar los ministros del Presidente de la República, como hizo la prensa durante el gabinete encabezado por Beatriz Merino. Se puede llevar a crisis políticas por este exceso que termina forzando un voto de confianza por anticipado. En estos días se debate otro abuso de esta discutible institución que es ajena a los presidencialismos: el Presidente García pretende reformar la Constitución chantajeando a los congresistas con disolver el Congreso si no aprueban su iniciativa de reforma. Para eso su Premier hará cuestión de confianza de tal iniciativa. No hay legitimidad que soporte la prepotencia como estilo de gobierno, pero esta institución facilita la crisis.

Esto ha llevado a algunos a sostener que aquí no hay presidencialismo sino un híbrido de sistemas en los que los mecanismos de tradición parlamentarista como la interpelación y la censura moderan el poder del Presidente. Sostengo que esto es falso y que el efecto puede ser más bien inverso. Cualquier evaluación debe partir de reconstruir la empiria: los ministros censurados y los gabinetes que fueron derribados por censura. Sólo tienen significación en dos gobiernos donde el Presidente de la República carecía de mayoría absoluta en el Congreso y, en ambos, el partido aprista (partido estructurado y disciplinado) articuló la oposición al gobierno.

2

PRESIDENCIALISMO Y DIVISIÓN DE PODERES. HIPÓTESIS DE PARTIDA

Todo presidencialismo descansa en el principio de la separación de poderes. A diferencia del parlamentarismo en el cual el gobierno (aquí Poder Ejecutivo) sale del Parlamento y le está naturalmente sometido, en el presidencialismo hay legitimidad dual pues Ejecutivo y Legislativo provienen de la elección popular. Toda nuestra tradición constitucional lo reconoce desde la ya citada carta de 1823 y el artículo 43 de la Constitución de 1993 lo reitera tras definir que: *“La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado; y se organiza según el principio de la separación de poderes”*.

Sostengo que esta declaración de intenciones no se cumple bien en el conjunto de la Constitución actual y es tal el desbalance que lo que denominamos presidencialismo puede fácilmente terminar en despotismo presidencial. ¿Qué es si no un presidencialismo en el cual el titular del Poder Ejecutivo logra avasallar a los otros dos poderes del Estado? La investigación que realizamos tiene aquí su hipótesis principal. La desarrollaremos examinando primero los poderes legislativos del Presidente de la República viendo cómo se han ejercido desde 1980. Veremos después cómo se ha recortado hasta la caricatura el poder del Parlamento en la aprobación del Presupuesto de la República y veremos al final algunas coyunturas y conflictos puntuales que permiten ver el balance de poderes del Estado.

Inevitablemente deberemos regresar a los aspectos institucionales y preguntarnos por qué el Presidente de la República tiene tanto poder en el Parlamento y en el Poder Judicial y tendremos que regresar a la cultura política generada en el siglo XX, al pánico que causa la posibilidad de que funcione la separación de poderes que ha llevado a que se manipulen las instituciones para que los parlamentarios dependan del Presidente. Por eso la simultaneidad perfecta entre la elección del Presidente y la de los parlamentarios y por eso la negativa a personalizar siquiera parcialmente la elección de representantes. Han llegado a vaciar de contenido la función de representación. Sostengo que es preferible reducir poderes al Parlamento en vez de desnaturalizar su función representativa y no postulo otra cosa que insistir en la separación de poderes.

3

LOS PODERES LEGISLATIVOS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Grupo de Trabajo:

Julio Barrera

Giovanni Forno

Moisés García

Tomás Gutiérrez

Gilmer Rivera

Para analizar los alcances de la función legislativa del Presidente de la República, se debe ver el artículo 104º de la Constitución de 1993, que contempla la delegación de facultades legislativas del Congreso al Poder Ejecutivo. Esta se realiza a través de la aprobación de una ley autoritativa, que debe especificar las materias y el plazo por los que se concede la delegación. A su vez, el segundo párrafo del inciso 4 del artículo 101º de la Carta, establece que existen ciertas materias legislativas indelegables, entre las que se encuentran las leyes orgánicas.

La Constitución del 93 también establece que los decretos legislativos están sujetos a control parlamentario; por esto, en el último párrafo del artículo 104º se dispone que el Presidente de la República deba dar cuenta al Congreso de cada decreto legislativo. La norma constitucional no precisa los alcances del procedimiento de dación de cuenta para el control parlamentario de los decretos legislativos. Sin embargo, el Reglamento del Congreso, en su artículo 90º, se ocupa de ello, y lo concibe como un procedimiento de control posterior a la expedición y publicación directa de los decretos legislativos por el Poder Ejecutivo.

La base legal para la dación de los Decretos Legislativos se encuentra en el Artículo 198 de la Constitución Política de 1979 y en los Artículos 140, 101 (numeral 4) y 118 (numeral 1) de la Constitución Política de 1993. Para fines de la presente investigación, los alumnos han consultado las Leyes Autoritativas y Decretos Legislativos dados entre el 05 de noviembre de 1980 al 26 de febrero de 2009. Para ello, revisaron el Sistema Peruano de Información Jurídica, el Archivo Digital de la Legislación en el Perú, el Centro de Investigación, Análisis Temático y Estadística - CIAE y el Diario de los Debates del Congreso de la República. Ello significó la revisión de las 128 leyes autoritativas y los 1093 Decretos Legislativos.

Durante la investigación se detectó que el Decreto Legislativo N° 316 (Art. 248°), referido al Presupuesto del Sector Público de 1985, delegó facultades legislativas con plazo. Por otra parte, existen 4 Decretos Legislativos donde -vencido el plazo para legislar del Congreso- no se cita el mandato expreso establecido en la Constitución Política de 1979 (Art. 198°), sino al Decreto Legislativo N° 556 (Art. 63°) y no se fija plazo. Estos Decretos Legislativos son los números 608, 614, 632 y 636. También existen 13 Decretos Legislativos donde el Poder Ejecutivo ha legislado a partir del mandato expreso establecido en la Constitución Política debido a que el Congreso no se pronunció en el plazo señalado. Las materias legisladas han sido sobre Cuenta General de la República y Leyes Presupuestarias: Decretos Legislativos Números. 316, 398, 556, 789, 884, 907, 909, 916, 928, 960, 962, 993 y 1093.

También se ha detectado que 26 Decretos Legislativos no han sido publicados en el Diario Oficial “El Peruano”, que son los Decretos Legislativos Números. 88, 218, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 383, 422, 463, 464, 473, 475, 508, 514, 515, 541, 542, 558, 628, 629 y 631. Adicionalmente, existen 44 Decretos

Legislativos cuya delegación de facultades no establece plazo: Decretos Legislativos Números. 29, 82, 89, 90, 219, 222, 224, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 310, 311, 312, 313, 511, 512, 522, 525, 528, 529, 555, 608, 614, 632, 636, 790 y 801.

Delegación de facultades legislativas

a) Evolución constitucional

La Constitución de 1933 no contempló ninguna norma que facultara expresamente al Parlamento a delegar facultades legislativas al Gobierno. La asamblea constituyente de aquel entonces descartó la propuesta del Anteproyecto Villarán de 1931 que sí consignaba la legislación delegada, la misma que se sujetaba a la existencia de una autorización parlamentaria y a la ulterior ratificación (expresa o tácita) de las normas dictadas dentro de un plazo determinado. Sin embargo, en los artículos 40º y 49º de dicha Constitución, puede encontrarse una suerte de delegación imperfecta y primitiva, la misma que permitía que por ley parlamentaria se autorice al Ejecutivo a establecer limitaciones a la libertad de comercio e industria, *“cuando lo exijan la seguridad o la necesidad pública”*, mientras que el segundo prevé la posibilidad de que se lo autorice a *“adoptar providencias tendientes a abaratar las subsistencias”*, en *“circunstancias extraordinarias de necesidad social”*.

En el periodo 1936-1939, se autorizó al Presidente de la República para que legislase sobre determinadas materias, pues el Congreso por propia voluntad entró en receso.

La renuencia de los constituyentes a reconocer la legislación delegada, se contraponía a una realidad socio-política donde el

predominio del Poder Ejecutivo resultaba creciente y ostensible, tanto por efecto de las innumerables dictaduras militares y civiles, como por los afianzamientos progresivos de un presidencialismo real auspiciado por el liderazgo personal y el caudillismo político.

A finales del gobierno de facto del Presidente Benavides, se convocó a un plebiscito mediante Decreto Ley N° 8875 de abril de 1939, destinado a aprobar reformas constitucionales que incrementaran las atribuciones presidenciales; una de las modificaciones propuestas se orientaba precisamente a establecer la legislación delegada.

Por lo que el mes de junio de 1939, se dictó el Decreto Ley N° 8929 que introdujo las reformas constitucionales. Con relación a la legislación delegada, implicaba la adición de un inciso 24 al artículo 123º de la Constitución que establecía las atribuciones del Congreso, disponiendo que la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo requería ser conferida mediante ley autorizativa del Parlamento, debiendo consignar expresamente las materias objeto de habilitación y limitarse necesariamente en el tiempo a los periodos de receso parlamentario. Esta norma alcanzó vigencia y aplicación durante el primer gobierno del Presidente Prado (1939-1945) siendo derogada por Ley N° 10334 del 06 de noviembre de 1945.

Durante el primer gobierno del Presidente Fernando Belaúnde (1963-1968) se autorizó al Poder Ejecutivo dictar decretos supremos con fuerza de ley. Tal es el caso de la Ley N° 16403 del 04 de febrero de 1966, que permitió convertir en ley a los proyectos gubernamentales del Código Tributario y Código de Aduanas.

Lo más notable de los años sesenta, es la dación de la Ley N° 17044, aprobada formalmente por el Parlamento el 19 de junio de 1968, luego de un arduo debate en ambas Cámaras, y promulgada por el

presidente de aquel entonces, Fernando Belaúnde, el 20 de julio de 1968. Estanorma fue dada con el expresopropósito de otorgar poderes al Poder Ejecutivo para que en un plazo de 60 días, adoptase las medidas necesarias para dar solución al desequilibrio estructural de las finanzas públicas, como consecuencia de la crisis económico financiera que afrontaba el país en aquellos momentos.²

Bajo tal autorización se dictaron más de 300 decretos supremos que afectaron grandes campos del derecho nacional, y en especial lo relacionado a aduanas, tributación, legislación civil, construcción, hacienda, empresas públicas, vivienda, minería, etcétera. Es decir, todo un universo legislativo que tuvo consecuencias positivas.³

El 27 de agosto de 1968, el presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Oswaldo Hercelles, conjuntamente con su gabinete, se presentó ante el Parlamento para explicar y fundamentar las disposiciones que ejecutó en uso de las facultades legislativas recibidas.

La Constitución de 1979 sí contempla expresamente la legislación delegada. En su artículo 188º dispone que “el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia y por el término que especifique la ley autoritativa”.⁴ Estos decretos están sometidos, “en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley”.

Complementando lo anterior, el inciso 10, del artículo 211 señala que tendrán fuerza de ley los decretos legislativos que se dicten

² GARCÍA BELAÚNDE, Domingo: “Funciones Legislativas del Ejecutivo Moderno: El caso peruano”. Ponencia presentada en el IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Madrid, Setiembre de 1988.

³ Ibid.

previa delegación de facultades por parte del Congreso y con cargo de dar cuenta a éste.

La Legislación delegada en la Constitución de 1993

La Constitución Política del 93 -como muchas de las anteriores- denomina “Poder Legislativo” al Parlamento o Congreso, teniendo como antecedente el clásico postulado liberal que señala que *“el monopolio legislativo reside en el Parlamento”*, más aún en una tradición política donde no ha sido ni es el Parlamento el único órgano que ejerce funciones legislativas, ni menos el que lo hace de manera más intensa y relevante.⁵

Lo cierto es que *el modelo legislativo constitucional otorga inequívocamente al Parlamento la titularidad de la potestad legislativa*⁶. Ello se sustenta en el inciso 1 del artículo 102º de la Constitución de 1993, cuando dispone que “son atribuciones del Congreso: dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes”.

*El Parlamento, en virtud de su calidad de “Poder Legislativo”, es titular de las atribuciones legislativas, que le permiten inclusive dictar las normas a través de las cuales se efectúa la reforma de la Constitución*⁷ (Artículo 206º) y de manera habitual aprobar las

⁴ EGUIGUREN PRAELI, Francisco: “La legislación delegada en la Constitución de 1979”; en “DERECHO” No. 39, revista de la Facultad de Derecho de la PUCP, p. 139 a 175, Lima 1985; y “Funciones legislativas del Poder Ejecutivo”; en “La Constitución Peruana de 1979 y sus problemas de aplicación”, p. 395 a 461, Cultural Cuzco S.A., Lima 1987.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

leyes que son las normas jurídicas de mayor jerarquía después de la Constitución (Artículos 51º y 138º).⁸

Asimismo, nuestro modelo constitucional confiere al Parlamento la potestad o facultad discrecional de delegar atribuciones legislativas al Ejecutivo⁹ (Artículo 104º). Igualmente reserva para el Congreso el derecho y la obligación de efectuar el control de la legislación delegada y de las medidas extraordinarias en materia económica y financiera que, en casos de requerirlo el interés nacional, puede dictar el Presidente de la República (Último párrafo del Art. 104º e inciso 19 del Art. 118º).

La Constitución de 1993 -en su artículo 104º- contempla la delegación de facultades legislativas del Congreso al Poder Ejecutivo. Esta se realiza a través de la aprobación de una ley autoritativa, que debe especificar las materias y el plazo por los que se concede la delegación. A su vez, el segundo párrafo del inciso 4 del artículo 101º de la Carta establece que existen ciertas materias legislativas indelegables, entre las que se encuentran las leyes orgánicas.

Mecanismos de Control

La función de control del Congreso respecto de las facultades legislativas se evidencia en el último párrafo del artículo 104º de la Constitución, donde se dispone que el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso de cada decreto legislativo. Este procedimiento de control se complementa con la Ley N° 25397 “De control de los actos normativos del Presidente” que el Congreso expidió en febrero de 1992.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

La norma constitucional no precisa los alcances del procedimiento de dación de cuenta para el control parlamentario de los decretos legislativos. Sin embargo, el Reglamento del Congreso, en su artículo 90º, se ocupa de ello, como un procedimiento de control posterior a la expedición y publicación directa de los decretos legislativos por el Poder Ejecutivo.¹⁰

El Congreso ejerce control sobre los decretos legislativos que expide el Presidente de la República, de acuerdo a las siguientes reglas:

- a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.
- b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.
- c) La Comisión informante presenta dictamen obligatoriamente, en un plazo no mayor de diez días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros.

¹⁰ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Informe Legal sobre los Decretos Legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo, elaborado por la Comisión Consultiva de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. Lima, Noviembre de 2008.

Características y Limitaciones de la Legislación delegada, según nuestro modelo constitucional

- a) La legislación delegada no tiene carácter excepcional o extraordinario; es decir, que si bien la titularidad de la potestad legislativa corresponde al Congreso, éste puede autorizar al Gobierno a dictar decretos legislativos con fuerza de ley cada vez que lo considere necesario, sin que para ello tengan que darse situaciones o condiciones especiales.
- b) La ley parlamentaria que confiere la autorización es una “ley ordinaria”, que se tramita y aprueba como cualquier ley común, sin estar sometida a procedimientos específicos ni mayorías calificadas, debiendo sujetarse a los requisitos impuestos por la Constitución.
- c) La delegación debe ser expresa y provenir de una ley autoritativa específica aprobada por el Congreso. Por lo que no caben delegaciones implícitas ni tácitas.
- d) La ley autoritativa debe precisar, de manera clara y rigurosa, la materia o materias legislativas que son objeto específico de la delegación.
- e) La ley de delegación tiene que señalar expresamente el plazo por el que se conceden facultades legislativas al Gobierno, siendo inconstitucionales las delegaciones otorgadas sin delimitación del plazo respectivo, como también las que pretenden conferirla por tiempo indefinido.
- f) El Presidente de la República tiene que dar cuenta al Congreso de los decretos legislativos dictados en ejercicio de la delegación, para que el Parlamento verifique si el uso dado a las facultades

recibidas se ha adecuado a los parámetros impuestos en la ley autoritativa. Sin embargo, los alcances e implicancias de este control parlamentario son discutibles.

Como se puede apreciar, en nuestro país, existen diversos problemas y puntos controvertidos en relación a la legislación delegada al Gobierno o Poder Ejecutivo, debido al uso frecuente, y al abuso no menos habitual, en que se ha incurrido en estos años.

b) Leyes que delegan facultades legislativas

En total son 128 leyes autoritativas que se dictaron desde 1980 al 2009, siendo el Congreso del periodo parlamentario 1985 – 1990 el que delegó más facultades legislativas al gobierno de turno.

Cuadro N° 1

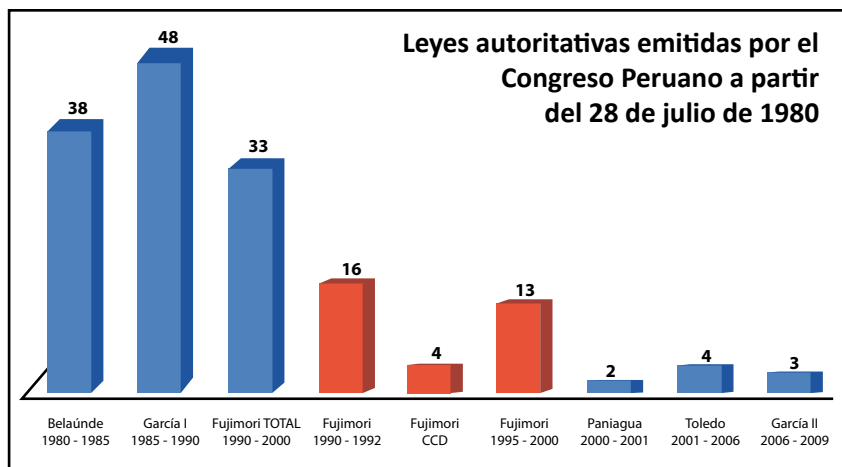
**Leyes autoritativas emitidas por el Congreso Peruano
a partir del 28 de julio de 1980**

| Presidente | N° |
|--------------------------------|----|
| Belaúnde (1980 - 1985) | 38 |
| García I (1985 - 1990) | 48 |
| Fujimori TOTAL (1990 - 2000) | 33 |
| Fujimori (1990 - 1992) 16 | |
| Fujimori (CCD) 04 | |
| Fujimori (1995 - 2000) 13 | |
| Paniagua (2000 - 2001) | 02 |
| Toledo (2001 - 2006) | 04 |
| García II (2006 - 2009) | 03 |

Fuente: Centro de Investigación, Análisis temático y Estadística - CIAE - Congreso de la República
Elaboración: Grupo de trabajo

Estas leyes autoritativas generaron 1093 decretos legislativos en el periodo señalado.

Gráfico N° 1



Fuente: Centro de Investigación, Análisis temático y Estadística - CIAE - Congreso de la República
Elaboración: Grupo de trabajo

c) Decretos Legislativos

Mediante Ley N° 25327 y teniendo como base legal el artículo 188° de la Constitución de 1979, se autorizó al Poder Ejecutivo a legislar en diversas materias como: pacificación nacional, fomento del empleo y crecimiento de la inversión. Como consecuencia de ello, se promulgaron 126 decretos legislativos, de los cuales 37 eran referidos a la pacificación.

Haciendo un análisis de la mayoría de decretos legislativos, se observa que el gobierno excedió los límites establecidos en la ley autoritativa, por que muchas de las disposiciones no se sujetaron al criterio establecido en la ley. Su táctica estuvo dirigida a dificultar o impedir el análisis sistemático de dichas normas por parte del Congreso. Muchos de estos decretos estaban referidos a asegurar derechos fundamentales y principios básicos para la separación y

autonomía de poderes, incluyendo las posibilidades de control y fiscalización civil de las actividades contrasubversivas de las Fuerzas Armadas (FF.AA.), que veían incrementadas sus atribuciones.

Con el propósito de examinar estos decretos, el Parlamento aprobó la conformación de una comisión mixta de senadores y diputados. Fruto del trabajo de esta comisión se llegó a modificar 10 de los 126 decretos legislativos. Sin embargo su modificación estuvo condicionada al consentimiento del Ejecutivo, a través del Presidente del Consejo de Ministros.

A pesar de la coordinación entre el Parlamento y el Ejecutivo, las tensiones empezaron a desarrollarse pues, paralelamente, el presidente Fujimori enfilaba un discurso descalificativo contra el Congreso y los “partidos tradicionales”, haciéndolos aparecer como improductivos. Esta situación fue aprovechada como pretexto para justificar el golpe el 05 de abril de 1992.

Cuadro N° 2

Principales decretos legislativos que fueron modificados por el Congreso en año 1991

| D. L. N° | Asunto |
|-------------|---|
| 726 | Que permitía el ingreso de las FFAA o las FFPP a las universidades. |
| 734 | Que permitía el ingreso de las FFAA o las FFPP a los establecimientos penales. |
| 749 | Que ampliaba las atribuciones de los comandos políticos militares de las zonas de emergencia. |
| 752 | Sobre la ley de Situación Militar de los Oficiales de las FFAA |

Fuente: Centro de Investigación, Análisis temático y Estadística - CIAE - Congreso de la República
Elaboración: Grupo de trabajo

Cuadro N° 3

Principales decretos legislativos cuestionados por exceder el espíritu de la ley que los autoriza

| D. L. N° | Asunto |
|----------|---|
| 733 | Ley de Movilización Nacional. |
| 743 | Ley del Sistema de Defensa Nacional. |
| 746 | Ley del Sistema de Inteligencia Nacional. |

Fuente: Centro de Investigación, Análisis temático y Estadística
- CIAE - Congreso de la República
Elaboración: Grupo de trabajo

Sobre el DL N° 733, el cuestionamiento parlamentario se refería a que este dispositivo representaba un estado de guerra interna, que habría la posibilidad de suprimir el orden constitucional con el objetivo de recuperar la normalidad. Facultaba la supresión de algunas libertades consagradas en la Constitución de 1979, sin necesidad de declarar el estado de excepción y, por último, planteaba las requisas, algo cuya constitucionalidad fue cuestionada.

Respecto al DL N° 743, del Sistema de Defensa Nacional, hubo dos observaciones importantes. La primera permitía la intervención de las fuerzas armadas para restablecer el orden interno aun cuando el estado de excepción no haya sido declarado. Concentraba el poder de decisión de la guerra ya no en las FF.AA. sino en la alta dirección del Sistema de Defensa Nacional, formada por el Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros y otros. En el caso del DL N° 746, del Sistema de Inteligencia Nacional, se incorporaron funciones operativas que no poseía este servicio. Se permitía que pueda obtener información de los sectores públicos y privados, bajo responsabilidad penal, cuando anteriormente sólo lo podía

hacer del público. El excesivo poder concedido y la falta de reglamentación proponían una situación de escaso control sobre las actividades de este servicio y, de esta manera, adquirir una peligrosa autonomía.

Cuadro N° 4

Decretos Legislativos emitidos en el año 1991 previo al Autogolpe del 5 de abril de 1992

| PRIMER GOBIERNO DE ALBERTO FUJIMORI 1990 - 1995 | |
|--|--------------------------------|
| PERIODO | N° DE DECRETOS LEGISLATIVOS |
| 1990 - 1992 (RÉGIMEN DEMOCRÁTICO) | 159 |
| 1991 (PREVIO AL AUTOGOLPE) | 126 (*) |
| 1993 - 1995 (CCD) | 20 |
| 1990 - 1995 (TOTAL) | 179 |

* Está considerado dentro del periodo 1990 - 1992.

Fuente: Centro de Investigación, Análisis temático y Estadística - CIAE -
Congreso de la República
Elaboración: Grupo de trabajo

Decretos Legislativos promulgados al amparo del TLC Perú - EE.UU.

Mediante la Ley N° 29157 se aprobó la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo con la finalidad de permitir la expedición de normas destinadas a implementar y aprovechar el Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y EE.UU. (conocido como TLC). *En dicha norma se establecen 8 materias y el plazo de la delegación y se precisa que el contenido de los decretos legislativos que se dicten deberá sujetarse estrictamente a*

*los marcos previstos en el TLC Perú – EE.UU., sea para facilitar su implementación y dar cumplimiento a sus acuerdos o apoyar la competitividad económica que permita su mejor aprovechamiento.*¹¹

Si bien en la Ley N° 29157 se enumeran ocho materias específicas que son objeto de la delegación, su contenido resultó bastante amplio, no solo porque comprendían además algunos subtemas, sino porque estaban referidas a un documento singularmente extenso como el TLC,¹² que por sus características imponía a nuestro país compromisos que exceden lo estrictamente comercial y abarcan temas relacionados con otros ámbitos legislativos y de políticas nacionales.

Durante el plazo de 180 días conferidos, se dictaron 101 decretos legislativos, algunos de los cuales tienen injerencia directa sobre las relaciones y actividades de las comunidades nativas y campesinas, como son los Decretos Legislativos 994, 1064, 1020, 1081, 1083, 1089 y 1090.

Estos decretos legislativos generaron fuertes cuestionamientos respecto a su constitucionalidad y a una grave omisión, debido a que algunos de ellos fueron expedidos sin contar con la participación y consulta de los pueblos indígenas, quienes han reclamado estar afectados de manera directa en sus derechos sobre el territorio.

¹¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Informe Legal sobre los Decretos Legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo, elaborado por la Comisión Consultiva de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. Lima, Noviembre de 2008.

¹² Ibid.

Respecto a esta omisión diversos especialistas han coincidido en señalar lo siguiente: *“Los Decretos Legislativos vulneran el derecho a la participación y a la consulta a los Pueblos Indígenas establecido en el Convenio 169 de la OIT, asimismo, vulneran el principio de seguridad jurídica respecto a las tierras comunales al flexibilizar el marco de adopción de decisiones para la disposición de las mismas para convertirlas en viene transables en el mercado”*.¹³

El uso dado por el Poder Ejecutivo a las facultades legislativas delegadas, ha sido particularmente extenso y amplio desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo. *En lo cualitativo, el contenido de los decretos es particularmente variado, abarcando aspectos tales como la modificación de la estructura de organización y funciones y de competencias de ministerios y organismos integrantes del Poder Ejecutivo; la fijación o modificación del régimen regulatorio de diversas actividades económicas y productivas o vinculadas a la explotación de recursos naturales: tierras y actividad agropecuaria, pesca, minería, bosques y fauna silvestre, recursos hídricos, etc. También hay un sinnúmero de decretos referidos a aspectos de control y protección ambiental, régimen de contrataciones del Estado y de gestión empresarial pública, normas sobre procesos legales y judiciales, etc.*¹⁴

Un rasgo característico del uso dado a las facultades legislativas elegadas, habría sido la intención manifiesta del Poder Ejecutivo

¹³ URTEAGA, Patricia. Informe Socio Jurídico sobre los Decretos Legislativos vinculados a Derechos de Pueblos Indígenas para IBIS. Lima, Agosto de 2008.

¹⁴ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Op.cit.

¹⁵ Ibid.

por exceder y aprovechar las atribuciones recibidas para expedir normas con ninguna o escasa vinculación efectiva al TLC,¹⁵ distorsionando y desnaturalizando así los términos de la delegación aprobada por el Congreso.

Previo acuerdo político, el Congreso tomó la decisión de conformar una Comisión Parlamentaria Multipartidaria encargada de dar seguimiento al proceso de elaboración de los decretos legislativos a cargo del Poder Ejecutivo, así como de realizar una revisión previa de los mismos, antes de su publicación. Si bien la existencia y funciones de esta Comisión Parlamentaria y la exigencia del control previo de los proyectos de decretos legislativos no está consignada en la Ley N° 29157, está acreditada su conformación, instalación y funcionamiento, habiendo elaborado un informe que lo certifica.

El Informe Final de esta Comisión Multipartidaria señala que, a pesar de su exigencia reiterada, el Poder Ejecutivo no cumplió con hacerle entrega previa del texto de los decretos legislativos, a fin de proceder a su revisión y control antes de que sean publicados.¹⁶

Finalmente, en el cuadro siguiente se señalan los principales decretos legislativos que fueron cuestionados por la sociedad civil, uno de cuyos representantes era AIDSESP (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana).

¹⁶ Ibid.

Cuadro N° 5

| |
|---|
| Principales Decretos Legislativos cuestionados y dictados al amparo del TLC Perú - EEUU (Ley N° 29157) |
|---|

| Decretos Legislativos | | Postura de la Sociedad Civil |
|-----------------------|---|--|
| 994 | Promueve la inversión privada para ampliar la frontera agrícola. | Existe el riesgo de que aumente la venta de terrenos de las comunidades a empresas privadas. |
| 995 | Establece el relanzamiento del Banco Agropecuario (Agrobanco). | Al autorizar una mayoría accionaria privada, deja de ser un banco de fomento. |
| 1060 | Regula el Sistema Nacional de Innovación Agraria. | Al estimular la biotecnología, favorece el ingreso de transgénicos al mercado agrícola. |
| 1064 | Aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de tierras de uso agrario. | Se elimina el procedimiento de consulta previa a las comunidades indígenas, lo que vulnera sus derechos. |
| 1020 | Consolidación de la propiedad rural para el crédito agrario. | Favorece a los agricultores con recursos y discrimina a los pequeños propietarios. |
| 1081 | Crea el Sistema Nacional de Recursos Hídricos. | Permite la privatización del recurso hídrico. |
| 1083 | Promueve el uso eficiente del recurso hídrico y la entrega de certificados de eficiencia de usos. | Solo favorece a los agricultores que utilizan técnicas de riego tecnificado. |
| 1089 | Establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales. | Vulnera los derechos de las comunidades porque promueve la adjudicación de tierras a terceros para la explotación minera o petrolera, entre otras actividades. |
| 1090 | Establece el Plan Nacional de Desarrollo Forestal (Ley Forestal y de Fauna Silvestre). | Otorga a las empresas privadas el bosque para fines de explotación comercial. |

Fuente: Centro de Investigación, Análisis temático y Estadística - CIAE - Congreso de la República

Elaboración: Grupo de trabajo

En los siguientes cuadros se puede apreciar el número de decretos legislativos que se expidieron por cada periodo parlamentario:

Cuadro N° 6

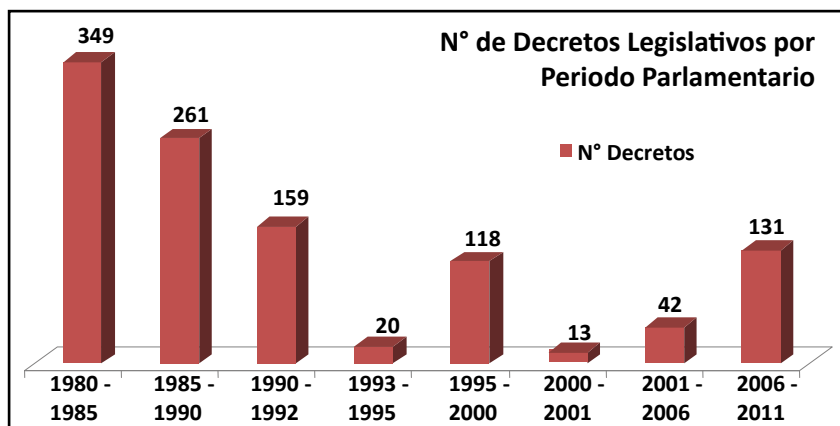
Decretos Legislativos por Periodo Parlamentario

| PERIODO | GOBIERNO | N° DE DECRETO LEGISLATIVO |
|--|----------------------------------|----------------------------------|
| 1980 - 1985 | Fernando Belaúnde Terry | 348 |
| 1985 - 1990 | Alan García Pérez | 262 |
| 1990 - 1992 | Alberto Fujimori Fujimori | 159 |
| 1993 - 1995 CCD | Alberto Fujimori Fujimori | 20 |
| 1995 - 2000 (5 años y 3 meses) | Alberto Fujimori Fujimori | 119 |
| 2000 - 2001 (8 meses) | Valentín Paniagua Corazao | 12 |
| 2001 - 2006 | Alejandro Toledo Manrique | 42 |
| 2006 - 2009 (3 años y 3 meses) | Alan García Pérez | 131 |
| 1980 - 2009 | TOTAL | 1093 |

Fuente: Centro de Investigación, Análisis temático y Estadística - CIAE - Congreso de la República

Elaboración: Grupo de trabajo

Gráfico N° 2



Fuente: Centro de Investigación, Análisis temático y Estadística - CIAE - Congreso de la República
Elaboración: Grupo de trabajo

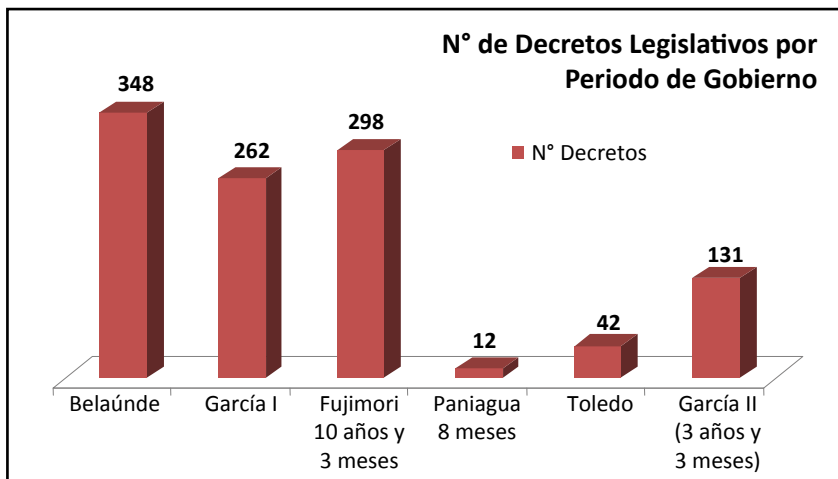
En total son 1093 decretos legislativos que se expidieron desde el gobierno de Fernando Belaúnde (1980-1985) donde se hizo el mayor uso de la facultad legislativa delegada, con 348 decretos legislativos, hasta el actual gobierno de Alan García (2006-2009).

Cuadro N° 7

| PERIODO | GOBIERNO | N° DE DECRETO LEGISLATIVO |
|------------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 1980 - 1985 | Fernando Belaúnde Terry | 348 |
| 1985 - 1990 | Alan García Pérez | 262 |
| 1995 - 2000 (10 años y 3 meses) | Alberto Fujimori Fujmori | 298 |
| 2000 - 2001 (8 meses) | Valentín Paniagua Corazao | 12 |
| 2001 - 2006 | Alejandro Toledo Manrique | 42 |
| 2006 - 2009 (3 años y 3 meses) | Alan García Pérez | 131 |
| 1980 - 2009 | TOTAL | 1093 |

Fuente: Centro de Investigación, Análisis temático y Estadística - CIAE - Congreso de la República
Elaboración: Grupo de trabajo

Gráfico N° 3



Fuente: Centro de Investigación, Análisis temático y Estadística - CIAE - Congreso de la República

Elaboración: Grupo de trabajo

Decretos de Urgencia

Los Decretos de Urgencia son las normas que dicta el Ejecutivo en situaciones de grave crisis, fundamentalmente económica y financiera y que requieren una respuesta inmediata. El Ejecutivo por sus características y su tamaño, es el órgano del Estado más indicado para actuar rápidamente. El Congreso, por su carácter deliberativo, no puede moverse con la rapidez exigida; sin embargo, en la medida que es el titular de las normas, se le reserva un rol importante para el control posterior de las mismas.

Es conveniente citar las características de estas normas:

- Se trata de una atribución propia del Ejecutivo, que generalmente está en manos del Presidente de la República y requiere

la participación ministerial, por ello llevarán siempre el refrendo de uno de los ministros o de varios de ellos.

- b) Suplen el papel del Congreso en los momentos en el que el Congreso no se encuentra reunido, garantizando de ese modo la producción de normas urgentes en esas circunstancias o se posibilita su uso en cualquier momento cuando se requiera una rápida respuesta normativa, aspecto con que no cuenta el Congreso.
- c) Para su emisión se requiere la necesidad del hecho evidenciado por la realidad extraordinaria o de urgente necesidad, que no necesariamente debe entenderse en el sentido extremo de amenaza para la nación o el orden constitucional, ya que para esos casos se ha previsto el llamado “Régimen de excepción”, sino concebirlos como una necesidad relativa respecto a las situaciones concretas en las que se encuentran los objetivos de la actuación gubernamental, los cuales por razones difíciles de prever, requieren en alguna ocasión una acción normativa inmediata, en un plazo más breve que el requerido por el Congreso para la generación de una ley, aunque sea por el procedimiento de urgencia.
- d) Los Decretos de Urgencia son provisionales, es decir que su vigencia está limitada por un posterior pronunciamiento del Congreso.
- e) Además de provisionales son transitorios, debido a que el hecho que lo motiva debe ser extraordinario, temporal y necesariamente grave, y una vez resuelta la urgente necesidad, la norma debe desaparecer.

La Constitución Política, en el artículo Nº 118, inciso 19, refiriéndose a las atribuciones del Presidente de la República, nos dice lo siguiente:

*“Corresponde al presidente de la República:
Dictar medidas extraordinarias, mediante Decretos de Urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo a dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia”.*

En consecuencia, se espera que el Congreso actúe optando por algunas de estas alternativas:

- a) No pronunciarse sobre ellos, con lo que tácitamente quedan confirmados.
- b) Confirmarlos.
- c) Desaprobarlos o rechazarlos, pero no tienen efecto retroactivo al momento de dictarse el Decreto.
- d) Modificarlos.

Procedimientos de control sobre los Decretos de Urgencia

El Congreso ejerce control sobre los decretos de urgencia dictados por el Presidente de la República en uso de la facultad que le concede el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política, de acuerdo a las siguientes reglas:

- a) Dentro de las veinticuatro horas posteriores a la publicación del decreto de urgencia, el Presidente de la República dará cuenta por escrito al Congreso o a la Comisión Permanente, según el caso adjuntando copia del referido decreto.

- b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto de urgencia y a más tardar el día útil siguiente, el Presidente del Congreso enviará el expediente a la Comisión de Constitución, para su estudio dentro del plazo improrrogable de quince días útiles. La comisión da cuenta al Consejo Directivo del cumplimiento de esta atribución en el segundo día útil siguiente a la aprobación del dictamen. El Presidente informa obligatoriamente al Pleno y ordena su publicación en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano.

- c) La Comisión informante calificará si el decreto de urgencia versa sobre las materias señaladas en el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política y se fundamenta en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles cuyo riesgo inminente de que se extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas. En todo caso, presenta dictamen y recomienda su derogatoria si considera que las medidas extraordinarias adoptadas mediante el decreto de urgencia no se justifican o exceden el ámbito material señalado en la norma constitucional.

- d) Si el pleno del Congreso aprueba el dictamen de la Comisión informante, el Presidente del Congreso debe promulgarlo por Ley.

Los Decretos de Urgencia y Decretos Supremos “secretos” 1995 - 1998

Durante los años 1991 y 2000 se dieron diversas normas -decretos de urgencia y decretos supremos- amparadas en el “secreto militar”, para disponer los fondos de la privatización y que fueron

para la adquisición de bienes y servicios para la Defensa Nacional. Estas normas no fueron fiscalizadas por ninguna institución del Estado y eran manejadas de manera “secreta”, entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Economía y Finanzas, tal fue el caso que no existía documentación previa para la asignación de recursos.

A las pocas semanas de asumir la Presidencia de la República, el Doctor Valentín Paniagua, su ministro de Economía y Finanzas, Dr. Javier Silva Rute, encontró cerca de 150 Decretos de Urgencia y Decretos Supremos con carácter de “Secreto”, lo que motivó que a los 45 días de la renuncia de Fujimori se instalara una Comisión Investigadora. Esta Comisión luego de recibir las normas “secretas”, empezó a reconstruir los pedidos de fondos, las instancias que solicitan los fondos, los bienes que se adquirieron, la lista de proveedores, los gastos realizados, las normas de control, entre otros. El informe se terminó en tres meses y fue el primero en dar a conocer a la ciudadanía las redes de corrupción de la gran mafia que existía entre Fujimori y Montesinos.

Uno de los aspectos que resalta en las primeras normas “secretas”, en el Decreto de Urgencia 020 – 95, por el cual se designaban cerca de 22 millones de dólares para la compra de material bélico para las Fuerzas Armadas, es la fecha de emisión: 09 de julio de 1995, fecha en la cual Fujimori ya tenía conocimiento que entraba a un segundo mandato presidencial.

El seguimiento del Decreto de Urgencia N° 020-95, permitió identificar distintas empresas que se crearon bajo la sombra de Vladimiro Montesinos, algunas sin contar con el Registro Único del Contribuyente (RUC), requisito indispensable para la realización de ventas en el Perú y en algunos casos sin autorizaciones a emitir facturas.

Las normas de carácter “secreto” no tuvieron el control de las autoridades competentes, a pesar de las irregularidades cometidas fueran materia de denuncias en el Ministerio Público, el Poder Judicial y el Congreso de la República. La red de corrupción que montó Vladimiro Montesinos fue con altos oficiales de la Fuerzas Armadas del país, logrando manejar los fondos de manera directa e indirecta, pero sobretudoo con pagos a través del Banco de la Nación. Se crearon empresas fantasmas y triangularon sus negocios desde Panamá o Miami, con nombres de extranjeros que eran testaferros de Montesinos.

Durante la investigación académica se observó que existen decretos de urgencia en el sector Defensa que no han sido publicados en el Diario Oficial El Peruano, entre ellos los Decretos de Urgencia Números. 021-97, 060-97, 032-98, 052-99, 060-99 y 081-2000.

La base legal para la dación de los Decretos de Urgencia se encuentra en el Art. 211, numeral 20 de la Constitución de 1979 y en el Art. 118, numeral 19, de la Constitución de 1993.

El grupo de trabajo ha recopilado información sobre los decretos de urgencia desde el 29 de enero de 1994 al 03 de octubre de 2009, haciendo un total de 1247 decretos de urgencia, siendo el gobierno de Alberto Fujimori el que más usó esta modalidad, pues sólo en el periodo 1994 – 2000 dictó 696 decretos, triplicando el número de decretos de urgencia expedidos en el gobierno de Alejandro Toledo (205) y el actual gobierno de Alan García (226). En el siguiente cuadro se presenta los decretos de urgencia con carácter secreto en el segundo periodo presidencial de Fujimori:

Cuadro N° 8

| |
|---|
| Cuadro General de Decretos de Urgencia con carácter de "Secreto" 1995 - 2000 |
|---|

| N° D.U. | Mo ne da | Monto en millones | Fecha | Objetivo |
|----------|----------------|----------------------|------------|--|
| 020-95 | US\$ | 222'000,000 | 20/04/1995 | Compra de material bélico a cargo de las distintas Fuerzas Armadas. Las compras se hicieron a empresas vinculadas a la red de montesinos, estas se encontraban en Panamá y en Miami. |
| 001-96 | US\$ | 40'842,122 | 17/01/1996 | Compra de material bélico para la Fuerza Aérea. |
| 020-96 | | | 10/04/1996 | Compra del material bélico, ampliación del tiempo de D.U. 020-95. |
| 028-96 | US\$ | 252'052,420 | 06/05/1996 | Compra de aviones MIG 29. |
| 035-96 | | | 29/05/1996 | Ampliación del D.U. 028-96. |
| 075-96 | US\$ | 150'000,000 | 16/10/1996 | Compra de aviones SU-25. |
| 060-97 | US\$ | 150'000,000 | 25/06/1997 | Fue dado para la adquisición y mantenimiento del equipo bélico de las tres Fuerzas Armadas. No se encontró el D.U. pero sí el Oficio N° 7192 MD-H. El Ministerio de Economía y Finanzas atendió el requerimiento otorgando 99 millones de dólares. |
| 032-98 | US\$ | 126'292,030 | 14/07/1998 | Compra de aviones nuevos MIG29. |
| 038-98 | US\$ | 30'000,000 | 21/07/1998 | Este D.U. desapareció. La reconstrucción del mismo permitió conocer que era para el mantenimiento de la flota MIG 29. |
| 052-99 | S/. | 28'900,000 | 17/08/1999 | Dado para la compra de material aeronáutico para el Ejército. |
| 060-99 | US\$ | 15'602,260 | 25/08/1999 | |
| 081-2000 | S/. | 69'597,810 | 19/09/2000 | Supuesto D.U. para atender una posible incursión de la FARC en la frontera de Colombia. Fue utilizado para el pago de 15 millones de dólares por los servicios de Vladimiro Montesinos Torres. |

Fuente: Centro de Investigación, Análisis temático y Estadística - CIAE -
Congreso de la República
Elaboración: Grupo de trabajo

Fue durante los gobiernos de Alberto Fujimori donde se expidió el mayor número de decretos de urgencia, en muchos casos autorizando el uso de los fondos públicos del Estado para la compra fraudulenta de equipamiento bélico de dudosa calidad y utilizando los recursos destinados a la privatización para financiar su campaña electoral y perpetuarse en el gobierno.

Cuadro N° 9

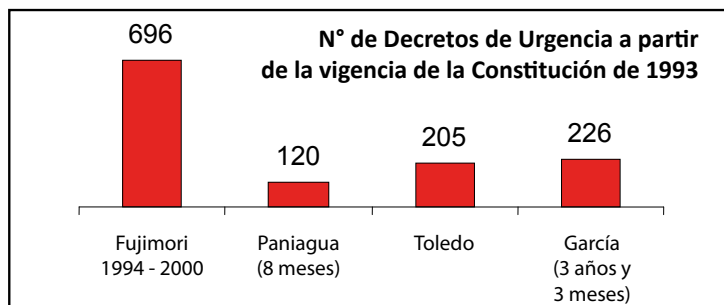
Decretos de Urgencia por periodo de Gobierno, a partir de la Constitución de 1993

| PERIODO | GOBIERNO | N° DE DECRETOS DE URGENCIA |
|-----------------------------------|---------------------------|----------------------------|
| 1994 - 2000 | Alberto Fujimori Fujimori | 696 |
| 2000 - 2001 (8 meses) | Valentín Paniagua Corazao | 120 |
| 2001 - 2006 | Alejandro Toledo Manrique | 205 |
| 2006 - 2009 (3 años y 3 meses) | Alan García Pérez | 226* |
| 1994 - 2009 | TOTAL | 1247 |

* Al 28.10.2009

Fuente: Centro de Investigación, Análisis temático y Estadística - CIAE - Congreso de la República
Elaboración: Grupo de trabajo

Gráfico N° 4



Fuente: Centro de Investigación, Análisis temático y Estadística - CIAE - Congreso de la República
Elaboración: Grupo de trabajo

Leyes aprobadas por el Parlamento y emitidas por periodo de gobierno 1980 - 2009

Dentro del periodo comprendido entre julio de 1980 al 28 de octubre de 2009 se promulgaron 6,212 Leyes (Incluyendo Resoluciones Legislativas). A continuación se presenta un cuadro comparativo de la Legislación emitida por el poder Ejecutivo y el Congreso:

Cuadro N° 10

| Gobierno | Fernando Belaunde | Alan García | Alberto Fujimori | Valentín Paniagua | Alejandro Toledo | Alan García | Totales |
|-----------------------|-------------------|-------------|----------------------------------|------------------------|------------------|-------------|-----------|
| Periodo | 1980-1985 | 1985-1990 | 1990-2000 (10 años y 3 meses) | 2000-2001 (8 meses) | 2001-2006 | 2006-2009 | 1980-2009 |
| Decretos de Urgencia | 667 | 1033 | 1655 | 120 | 205 | 226* | 3906 |
| Decretos Legislativos | 348 | 262 | 298 | 12 | 42 | 131 * | 1093 |
| Leyes** | 1072 | 990 | 2093 | 139 | 1350 | 568 * | 6212 |

* Al 28.10.2009

** Incluye Resoluciones Legislativas

Fuente: Centro de Investigación, análisis temático y estadística - CIAE - Congreso de la República

Elaboración: Grupo de trabajo

Cuadro N° 11

**Leyes emitidas por periodo degobierno 1980-2009
(No incluye Resol. Legislativas)**

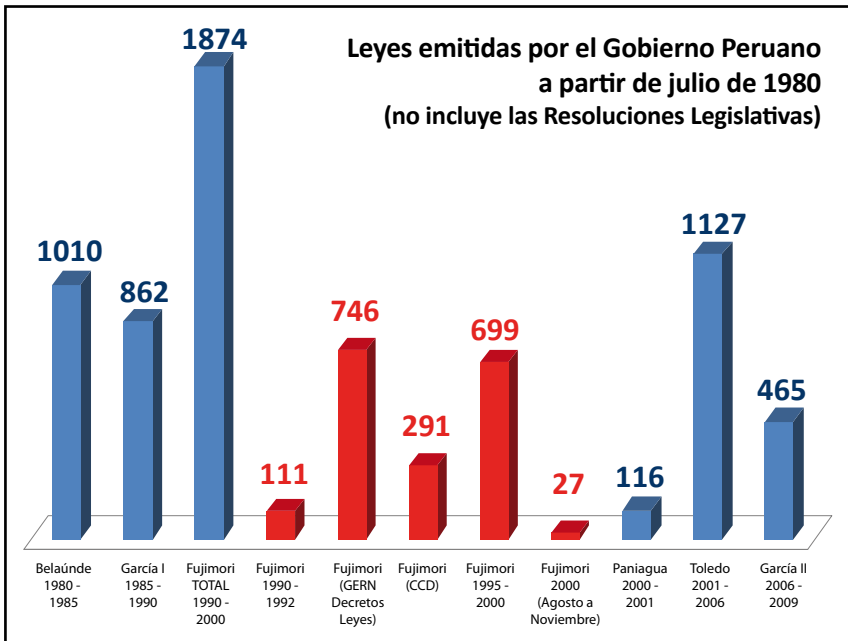
| Presidente | Leyes |
|------------------------------------|-------|
| Belaúnde (1980 - 1985) | 1010 |
| García I (1985 - 1990) | 862 |
| Fujimori TOTAL (1990 - 2000) | 1874 |
| Fujimori (1990 - 1992) | 111 |
| Fujimori (G.E.R.N.) Decretos Leyes | 746 |
| Fujimori (CCD) | 291 |
| Fujimori (1995 - 2000) | 699 |
| Fujimori (2000 - Agosto a Nov.) | 27 |
| Paniagua (2000 - 2001) | 116 |
| Toledo (2001 - 2006) | 1127 |
| García II (2006 - 2009) | 465 |

Fuente: Centro de Investigación, Análisis temático y Estadística - CIAE - Congreso de la República
Elaboración: Grupo de trabajo

En el cuadro anterior se aprecia el número de leyes promulgadas por periodo de gobierno, desde 1980 (Gobierno de Fernando Belaúnde) al 28 de octubre de 2009 (Gobierno de Alan García), sin las Resoluciones Legislativas expedidas por el Congreso.

Por otra parte, en el siguiente gráfico se aprecia que el pico más alto de expedición de leyes lo ostenta el gobierno de Alberto Fujimori con 1874 leyes, seguido por los gobiernos de Alejandro Toledo (1127 leyes) y Fernando Belaúnde (1010 leyes), respectivamente.

Gráfico N° 5



Fuente: Centro de Investigación, Análisis temático y Estadística - CIAE - Congreso de la República

Elaboración: Grupo de trabajo

También se tiene información de las leyes emitidas en los diferentes periodos de gobierno incluyendo las Resoluciones Legislativas expedidas por el Congreso.

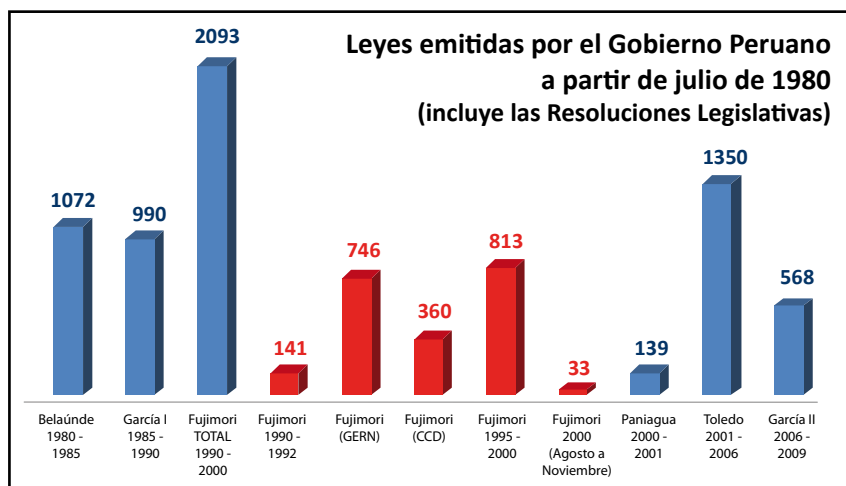
Cuadro N° 12

Leyes emitidas por periodo de gobierno 1980 - 2000 (Incluye Resol. Legislativas)

| Presidente | Normas Totales |
|---------------------------------|----------------|
| Belaúnde (1980 - 1985) | 1072 |
| García I (1985 - 1990) | 990 |
| Fujimori TOTAL (1990 - 2000) | 2093 |
| Fujimori 1990 - 1992 | 141 |
| Fujimori (G.E.R.N.) | 746 |
| Fujimori (CCD) | 360 |
| Fujimori (1995 - 2000) | 813 |
| Fujimori (2000 - Agosto a Nov.) | 33 |
| Paniagua (2000 - 2001) | 139 |
| Toledo (2001 - 2006) | 1350 |
| García II (2006 - 2009) | 568 |

Fuente: Centro de Investigación, Análisis temático y Estadística - CIAE - Congreso de la República
Elaboración: Grupo de trabajo

Gráfico N° 6



Fuente: Centro de Investigación, Análisis temático y Estadística - CIAE - Congreso de la República
Elaboración: Grupo de trabajo

Observación presidencial de las leyes aprobadas por el Congreso

La observación es la facultad que posee el Presidente de la República para vetar una ley. Dicha atribución constitucional se fundamenta en el principio de división de poderes y en el establecimiento de pesos y contrapesos para prevenir posibles excesos en los que podría incurrir alguno de los poderes del Estado.

Conforme lo dispone el artículo 20º de la Constitución Política, se confiere al Presidente de la República la atribución de realizar observaciones sobre el íntegro o alguna parte específica de la ley, debiendo ofrecer alternativas para que el Parlamento las discuta nuevamente. Este, a su vez, tiene la potestad de incluir las sugerencias del Ejecutivo o, en caso contrario, de insistir en la propuesta original.

Es decir, esta facultad implica la potestad de detener el procedimiento legislativo para que el Congreso, en vía de reconsideración, vuelva a debatir la Ley previamente aprobada considerando las opiniones y fundamentos vertidos por el Poder Ejecutivo a toda la Ley o a parte de ella.

En ese proceso, el Congreso de la República tiene tres opciones:

- a) Insistir en la Autógrafo de Ley, lo cual implica reafirmarse en los textos legales observados (al menos en uno);
- b) Allanarse a las observaciones, que implica atender los requerimientos del Poder Ejecutivo y, en ese sentido modificar la Autógrafo de Ley o desechar la misma y enviarla al archivo (en los casos allanamiento a una observación total); y,

- c) Aprobar un nuevo texto que implica, independientemente de allanarse o insistir en las observaciones; introducir, *motu proprio*, cambios en partes no observadas del texto legal de la autógrafa de Ley.

En los dos primeros casos, la promulgación corresponde al Presidente del Congreso de la República; en el tercer caso, la Autógrafa de Ley es remitida nuevamente al Presidente de la República, quien puede volver a observarla.

Centralidad Legislativa

Las corrientes contemporáneas del Derecho Parlamentario, especialmente en Europa, viene propugnando la pérdida de la centralidad legislativa de los Parlamentos, en beneficio de los Ejecutivos; y que, a manera de compensación, los Parlamentos están sobrecargando el eje de sus funciones en los aspectos ligados al control político y la fiscalización.

Esta afirmación es cierta, pero debe distinguirse que corresponde a una realidad política en la cual los Sistemas de Gobierno son de corte Parlamentario; ello no sucede en Latinoamérica y, especialmente, en el Perú, en donde los Sistemas de Gobierno son Presidencialistas o Semi-presidencialistas.

Cuando se observa el número leyes aprobadas por el Congreso Peruano y se confronta con las normas de rango legal aprobadas por el Poder Ejecutivo (decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos internacionales), podríamos constatar que no se ha perdido la centralidad. Pero debiera hacerse un estudio a profundidad para determinar si es el Ejecutivo o el Legislativo el que está aprobando las normas fundamentales que estructuran y ordenan tanto el Estado, como las relaciones políticas, sociales

y económicas de la población. Este trabajo, que excede el ámbito del que ahora se presenta, debiera formularse porque con él podrá determinarse, en el caso peruano, si verdaderamente hay centralidad legislativa en el Congreso o no.

Proposiciones legislativas

En la evaluación de los periodos anuales de sesiones que van desde julio de 1995 a la fecha, se puede constatar que son los congresistas los que presentan una muy clara y superior cantidad de proyectos de ley o de resolución legislativa, en comparación con el Presidente de la República y las demás personas o entidades con facultades legislativas.

En promedio, los congresistas son autores del 86.22% de los proyectos de ley o de resolución legislativa que se presentan al Congreso de la República.

Cuadro N° 13

Uso de las Facultades de Iniciativa Legislativa 1995 - 2009

| | Congresistas | Poder Ejecutivo | Otros | Total |
|---------------------|---------------------|------------------------|--------------|--------------|
| 1995 -2000 | 5,231 | 247 | 148 | 5,806 |
| 2000 - 2001 | 1,734 | 179 | 92 | 2,005 |
| 2001 - 2006 | 13,656 | 817 | 323 | 14,796 |
| 2006 - 2009* | 2,717 | 573 | 284 | 3,573 |

* Al 28.10.2009

Fuente: Portal del Congreso de la República

Elaboración: Grupo de trabajo

Performance legislativa de los congresistas

Sin embargo, de la gran cantidad de proyectos de ley que generan los parlamentarios, es muy poco lo que se aprueba. De 1995 a la fecha, en promedio, los congresistas sólo logran aprobar el 21,3% de las proposiciones legislativas que presentan.

Como en el procedimiento legislativo es posible acumular varios proyectos de ley en un solo dictamen que, a su vez generan una ley; las leyes aprobadas de origen parlamentario son menos de la mitad de los proyectos de ley aprobados. Así, por ejemplo, en el Periodo 1995-2000 se aprobaron 510 leyes de origen parlamentario, lo cual implicó un *ratio* de 2.1 proyectos por cada ley aprobada. Este *ratio* ha bajado a 1.8 en lo que va del Periodo 2006 - 2011.

Observaciones Presidenciales

Si se comparan las observaciones formuladas en el Periodo 1995-2000 con las realizadas en el actual periodo, se constatará que el primer Congreso fue muy complaciente con el Ejecutivo, ya que se allanaron en el 79% de las observaciones presidenciales. En el caso del Periodo 2001 - 2006, los allanamientos son mayores que las insistencias 43.6% contra 33.33%, pero resulta evidente que el actual es un Parlamento con mucha mayor independencia respecto de los lineamientos que pretende hacer valer el Presidente de la República.

Cuadro N° 14**Observaciones Presidenciales**

| | 1995 - 2000 | 2000 - 2001 | 2001 - 2006 | 2006 - 2009* |
|--------------------|------------------|----------------|-------------------|-----------------|
| PL de Congresistas | 5,231 | 1,734 | 13,665 | 2,717 |
| PL Aprobados | 1,083 (20.7%) | 292 (16.8%) | 3,962 (28.99%) | 465 (17.11%) |
| Leyes Aprobadas | 510 | 92 | 671 | 248 |
| Leyes Observadas | 38 (7.45%) | 2 (2.17%) | 147 (21.9%) | 39 (15.8%) |
| Insistencias | 4 (10.5%) | 2 (100%) | 76 (51.7%) | 13 (33.3%) |
| Allanamientos | 30 (79%) | 0 | 45 (31.28%) | 17 (43.6%) |
| Nuevos Textos | 4 (10.5%) | 0 | 26 (17.02%) | 9 (32.1%) |

* Al 28.10.2009

Fuente: Portal del Congreso de la República

Elaboración: Grupo de trabajo

El periodo 2001 - 2006 puede destacarse como un verdadero periodo de transición (subsumiendo el breve periodo 2000 – 2001), en el que se puede constatar un Parlamento más inestable y débil para el partido de gobierno, lo cual se constata cuando se observa que el 51.7% de las leyes observadas fueron insistidas por el Congreso y sólo en el 31.28% de los casos se procedió al allanamiento.

4

EL PODER DEL PARLAMENTO EN LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

Grupo de Trabajo:
Saturnino Bonifacio
Edward Durand
Franco Huerta
Arnaldo González
Giannina Ramírez
Víctor Vargas

La pregunta que se hizo el grupo de trabajo fue: ¿Cuál es poder del Parlamento en el tema del presupuesto de la República? Para responder a la misma, el grupo revisó los antecedentes históricos y cómo se dio el recorte en la iniciativa de gasto público del Congreso; luego hizo una revisión del diario de debates de la Constitución de 1979, analizando brevemente el armazón constitucional, para finalmente, presentar el comportamiento de los presupuestos 2007 y 2008.

Antecedentes históricos sobre el proceso de aprobación del presupuesto

En el Perú, el presupuesto aparece con la Constitución de Cádiz de 1812 (artículos 338 al 341). Allí se señaló que las Cortes eran las encargadas de establecer o confirmar anualmente la existencia de tributos. El Secretario del Despacho tenía la responsabilidad de presentar ante ellas el presupuesto general del Estado, correspondiéndoles, en definitiva, su aprobación o desaprobación.

En la Constitución de 1826 se consignaron reglas sobre el establecimiento del presupuesto de la República. Al respecto, durante el gobierno del general José de La Mar, el ministro de Hacienda, Morales Ugarte (1827), presentó el respectivo proyecto; pero nunca alcanzó discusión parlamentaria.

La primera ley de Presupuesto data de la época del mariscal Ramón Castilla (1848), correspondiéndole al ministro de Hacienda, Manuel del Río, el haberse encargado de su preparación y sustentación.¹⁷

La Constitución de 1933 señalaba en su artículo 177º que el Poder Ejecutivo remitía a ambas Cámaras el proyecto de Presupuesto General de la República para el año siguiente, con la correspondiente Exposición de Motivos –se entiende que el documento técnico era generado por el Poder Ejecutivo- mientras que la Ley de Presupuesto, propiamente dicha, era elaborada por el Parlamento.¹⁸

El Dictamen en Mayoría, respecto del Título III, Régimen Económico y Financiero, presentado a la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979, en su parte expositiva precisa que, “... como la administración de la economía nacional es atribución del Presidente de la República, por ser una función esencialmente gubernativa; la planificación debe quedar dentro de la órbita del correspondiente poder del Estado...”. De donde se destaca el rol técnico y ejecutivo que corresponde al Poder Ejecutivo en manos del Gobierno.

¹⁷ GARCÍA TOMA, Víctor. Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993. Tomo II. Universidad de Lima. Fondo de Desarrollo Editorial. Lima, 1998, p. 157.

¹⁸ Constitución de 1933, artículo 177º: El Ministro de Hacienda remitirá a la Cámara de Diputados, dentro de los treinta días siguientes a la instalación del Congreso en Legislatura Ordinaria, con la correspondientes exposición de Motivos,

En otro pasaje del mismo documento, se hace referencia a lo siguiente: *“...La aprobación del Presupuesto corresponde, naturalmente, a las Cámaras Legislativas, cuya labor deberá ser facilitada por el Banco Central de Reserva sobre la capacidad anual del gasto del Sector Público así como la capacidad anual de endeudamiento externo de la economía nacional”*. De aquí se concluye que la labor propiamente legislativa de aprobar el Presupuesto era reconocida para el Parlamento y el aspecto técnico siempre emanaba del poder Ejecutivo con el fin de ilustrar a los parlamentarios.

En la fórmula legal propuesta en el Dictamen en Mayoría no se hace referencia a prohibición al Congreso o a sus miembros en materia de gasto público. Los dictámenes en minoría se encuentran en la misma situación.¹⁹

El Proyecto de Ley Nº 2806/95-CR, Reglamento del Congreso contenía una fórmula legal muy simple respecto a la Ley de Presupuesto, Ley de Endeudamiento y Ley de Equilibrio Financiero,

el proyecto de Presupuesto General de la República para el año próximo. Una copia de la Exposición de Motivos y del proyecto de Presupuesto será remitida por el Ministro al Senado. Enviará también, dentro del mismo plazo, al Senado y a la Cámara de Diputados, la Cuenta General de las entradas y de los gastos de la república, correspondiente al ejercicio del año fiscal anterior, con el informe del funcionario encargado del control de la ejecución del Presupuesto.

La Cuenta será sometida al estudio de una Comisión de senadores y de diputados, que tendrá todas las facultades de las Comisiones Parlamentarias de Investigación.

¹⁹ REPÚBLICA PERUANA, ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978 - 1979, Anexos y Ponencias ante la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente. Publicación Oficial, Tomo II. El documento fue suscrito por Ernesto Alayza Grundy, Luis F. Rodríguez Vildósola, Jorge Torres Vallejo, Mario Polar Ugarteche, Celso Sotomarinó Chávez, y con reserva, Alfonso R. Ramos Alva.

que se refería sólo a la fecha de oportunidad de presentación del proyecto. Esta fórmula fue aprobada en el seno de la Comisión de Constitución y Reglamento el 12 de mayo de 1995, conforme aparece en el Dictamen en Mayoría aprobado en aquella oportunidad.²⁰

El Dictamen en Minoría presentado por los señores Henry Pease García, Roger Cáceres Velásquez y Lourdes Flores Nano no se pronuncian sobre materia presupuestal.

El texto sustitutorio del proyecto de Reglamento del Congreso fue debatido el 13 de junio de 1995. En este debate Lourdes Flores propuso que el Congreso tuviera menos facultades en materia presupuestal de la que actualmente tiene (por ejemplo, el Parlamento no podría modificar en absoluto el presupuesto remitido por el Ejecutivo, ni siquiera en términos de cambiar de una partida a otra).

“... por eso hemos propuesto –y hemos sido acogidos en este punto- la posibilidad de establecer con toda nitidez un nuevo procedimiento de presupuesto...”.²¹

²⁰ Proyecto de Ley Nº 2806-95-CR, Artículo 77º.- La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales: (...) b) Las proposiciones de ley que contienen los proyectos de Ley de Presupuesto, Ley de Endeudamiento y Ley de Equilibrio Financiero, deben ser presentados a más tardar el 30 de agosto, en aplicación de los establecido en el artículo 78 de la Constitución Política...”

²¹ Diario de Debates del CCD, p. 54.

El actual artículo 81º, literal c) del Reglamento del Congreso adoptó la versión que tiene con el protagonismo de la congresista Flores Nano.²²

En el mismo debate, en el Pleno, el señor Gustavo García Mundaca (MIA) expresó que por medio del reglamento se están concediendo excesivos poderes al Presidente de la República, incluso yendo más allá de lo señalado por la Constitución, entregándole la iniciativa para presentar proyectos en materia presupuestal y financiera; que, *“La Constitución no reserva para el Presidente de la República que él sea el único que pueda presentar proyectos en materia presupuestal. La denegatoria a los congresistas para intervenir en asuntos que impliquen un aumento del gasto público no significa que estén impedidos de tratar los temas referidos al manejo del presupuesto...”*.²³

De estas expresiones se infiere que la restricción a la iniciativa para el gasto público era entendida como aplicable a la persona del congresista y no a la institución del Congreso.

RECORTE DE INICIATIVA EN GASTO PÚBLICO

El antecedente (artículo 79º de la Constitución de 1993) del recorte de iniciativa parlamentaria en creación o aumento de gasto público se encuentra en la Constitución francesa de 1958.²⁴

La Constitución de 1920 se refirió a dos formas concretas de incremento de gasto por los parlamentarios:

²² A este respecto se expresó el Dr. José Elice, ex Oficial Mayor del Congreso y autor del texto original del proyecto de Reglamento.

²³ Diario de Debates del CCD del 13 de junio de 1995, p. 73.

²⁴ GARCÍA TOMA, Víctor. Op.cit, p. 162.

“Constitución de 1920, artículo 85.- El Congreso no podrá otorgar gracias personales que se traduzcan en gasto del Tesoro, ni aumentar el sueldo de los funcionarios y empleados públicos sino por iniciativa del Gobierno”.²⁵

La Constitución de 1933, en su artículo 120 repite, con diferentes palabras el tenor de la prohibición contenida en la Constitución de 1920: *“El Congreso no puede otorgar gracias personales que se traduzcan en gastos del tesoro, ni aumentar el haber de los funcionarios y empleados públicos, sino por iniciativa del Poder Ejecutivo”.²⁶*

La prohibición a los congresistas de ejercer iniciativa en el gasto se produjo en medio de las reacciones a la iniciativa parlamentaria de disposición directa de fondos públicos originada en el parlamento 1963-68. La Ley N^o14816²⁷, del 16 de enero de 1964, Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República del Perú, señala en el Artículo 23^o lo siguiente:

“... previa determinación de un monto menor del uno por ciento de los ingresos presupuestados. Ese monto constituirá en el Pliego de Hacienda y Comercio, el Sub Pliego titulado Iniciativas Parlamentarias, cuya aplicación se rige por el Artículo 36^o...”

En debates más recientes, como la que tuvo lugar para la Constitución de 1979, había un consenso generalizado entre la mayoría de fuerzas políticas, acerca de estas Iniciativas

²⁵ RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993.Tomo III. Fondo Editorial de la PUCP, 1999. p. 447.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ref. QUISPE CORREA, Alfredo. La Constitución Económica. p. 128.

Parlamentarias, en el sentido de que no fue la más adecuada y en consecuencia estaban de acuerdo en que se tenía que eliminar dicha atribución. Sin embargo, no se hizo diferencia entre esta iniciativa de gasto de los parlamentarios, de la iniciativa de gasto del Parlamento, como institución. Por lo que, al recortar la posibilidad de solicitar la ejecución de obras por parte de los parlamentarios (en lo que estaban de acuerdo todos), se estaba recortando la atribución del Congreso en materia presupuestal (los parlamentarios no se percataron de ello y por ende ni se dio ese debate).

Armazón constitucional y la ausencia de un equipo profesional sólido

La actual Constitución establece las pautas para la aprobación del presupuesto. El Ejecutivo debe remitir al Congreso el proyecto de ley, a más tardar el 30 de agosto (generalmente llega ese día). El Presupuesto ha sido formulado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en interacción con los diferentes pliegos presupuestarios. El procedimiento para la aprobación del presupuesto de cada año, es el siguiente: El Premier y el Ministro de Economía sustentan el proyecto de ley ante el pleno del Congreso, derivándose luego a la Comisión de presupuesto.

Una vez que es enviado a la Comisión de Presupuesto, es revisado por el grupo de asesores (formado por un secretario técnico, empleado de carrera, más tres asesores de la Comisión).

La Comisión inicia todo un proceso de consulta, invitando a las principales autoridades, como al presidente del Banco Central de Reserva del Perú, al Viceministro de Economía, que ve todo la parte de ingresos y al Viceministro de Hacienda, que ve toda la parte de egresos. También se invita a las autoridades

de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), a representantes de todos los sectores; también se hacen sesiones descentralizadas donde los Presidentes Regionales sustentan sus requerimientos presupuestales.

El debate de la ley de Presupuesto es un debate técnico. La Comisión de Presupuesto establece observaciones, artículo por artículo, del proyecto de ley, lo que establecerá la pauta del debate parlamentario posterior en el Pleno. La Ley de Presupuesto debe ser promulgada antes del 30 de noviembre de cada año, caso contrario entra en vigencia el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo.

En la actualidad, la Comisión de Presupuesto tiene cinco trabajadores administrativos, un secretario técnico y tres asesores principales (el secretario técnico es de planta).²⁸ En tanto que en el MEF trabajan aproximadamente veintiséis especialistas para ver los presupuestos de los gobiernos regionales, unos veinte por cada uno de los sectores ministeriales, además de los que atienden a los gobiernos locales (por lo menos 50 funcionarios). En la Dirección general de programación de presupuesto, hay unos quince profesionales (son los que ven la versión final del presupuesto).

Para poder hacer un seguimiento en igualdad de condiciones con el MEF, el Congreso debería tener una unidad técnica de análisis presupuestal, que se equipare con el soporte técnico del MEF. Todos los congresos del mundo lo están haciendo, es la tendencia mundial en la actualidad. Está en proyecto para sentar las bases de esto.

²⁸ El actual Congreso ha implementado los secretarios técnicos para las diferentes comisiones.

A manera de ejemplo de la capacidad de modificación del presupuesto por parte del Poder Legislativo, se presenta el siguiente cuadro en el que se aprecia el bajo margen de acción. También se aprecia el alto número de Disposiciones Complementarias y Transitorias incorporadas últimamente por el Legislativo, aunque se sabe que el Ministerio de Economía (el Ejecutivo) mantiene un alto grado de discrecionalidad para cumplir dichas disposiciones.

Cuadro N° 15

Modificaciones del presupuesto por parte del Poder Legislativo

| AÑO | Proyecto de Ley de Presupuesto | Ley de Presupuesto | Modificaciones Internas del Presupuesto | % | Disposiciones Complementarias y Transitorias |
|------------|---------------------------------------|---------------------------|--|----------|---|
| 2003 | 44,516 | 44,516 | 17 | 0.01% | 10 |
| 2004 | 44,115 | 44,115 | 0 | 0.00% | 8 |
| 2008 | 71,050 | 71,050 | 303 | 0.43% | 41 |
| 2009 | 72,355 | 72,355 | 362 | 0.50% | 67 |

Fuente: Página web del MEF

Sin embargo, el Congreso podría introducir orientaciones de política para un mejor uso de los recursos públicos y para el logro por resultados. Ello requiere de un grado de reflexión y capacidad de propuestas por parte del Congreso.

Una primera revisión del diario de debates de la Constitución de 1979

Antes de analizar el diario de debates del pleno de la Asamblea Constituyente es necesario entender cual es el procedimiento para llegar a la formulación del proyecto de Constitución que se llega a discutir en el pleno.

El procedimiento es el siguiente: existe una Comisión Principal de Constitución, que se encarga de formular el anteproyecto que se presenta al pleno de la Asamblea Constituyente para su debate. Para realizar un mejor trabajo esta comisión designa comisiones especiales en relación a temas específicos a fin de que informen sobre cada una de las ponencias y propongan el articulado que la Comisión Principal de Constitución utilizará para su debate, modificación y aprobación.

Es necesario entender el procedimiento de formulación del anteproyecto de Constitución, ya que partimos nuestra investigación analizando desde dónde empezó a formularse el articulado en relación al tema presupuesto, la encargada fue la Comisión Especial Nº 5: La Relación Legislativo – Ejecutivo.

Se empieza analizando la Comisión Especial Nº 5 y no desde el diario de debates del pleno de la Asamblea Constituyente, porque al revisar los archivos se encuentra que no hubo mayor debate en relación a este tema; en pocas palabras, no le dieron la importancia que se merecía discutir. Sólo se encuentran fragmentos del debate en relación a la iniciativa de gasto de los congresistas, no en profundidad, en el diario de debates de la Comisión Principal de Constitución.

En los documentos de la Comisión Especial N° 5 se encuentran las ponencias propuestas por los partidos políticos que estuvieron en ese momento, el Frente Nacional de Trabajadores Campesinos (FNTC), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Popular Cristiano (PPC), Partido Aprista Peruano (APRA), que señalan lo siguiente:

Cuadro N° 16

| | |
|-------------|--|
| FNTC | Sólo el Poder Ejecutivo tiene iniciativa en materia económica. |
| PDC | Al Poder Ejecutivo le corresponde la exclusividad en lo que se refiere a iniciativas que generen gastos. |
| PPC | Los congresistas no tienen iniciativa para aumentar los gastos públicos. |
| PAP | Ni el Congreso ni las cámaras tiene iniciativa en materia de gasto. |

Fuente: Diario de Debates del Congreso de la República

Es necesario señalar que la exposición de motivos de la ponencia del APRA es la que mejor argumenta el por qué quitar la iniciativa de gasto a los congresistas. La ponencia estipula lo siguiente:

“Que ni el Congreso ni las Cámaras tienen iniciativa en materia de gasto público. No tienen esa iniciativa, en Gran Bretaña, los miembros de la Cámara de los Comunes. Tampoco la tienen en Francia, ni la Asamblea Nacional, ni el Senado, según la Constitución de la Quinta República. El Poder Ejecutivo es, por excelencia, el poder administrador. El patrimonio que administra es justamente la hacienda pública. A él debe corresponderle, con

exclusividad, la iniciativa en el gasto. Si este se pone al alcance de diputados y senadores, se abren las compuertas del desorden presupuestal; y las funciones del Poder Legislativo se confunden y entremezclan con las del Poder Ejecutivo. De otro lado, el diputado o senador, con iniciativa en el gasto, se halla sometido a indecible presión de sus electores para que promueva la ejecución de tales o cuales obras públicas. Al suprimir esa iniciativa, a nivel parlamentario, se salvaguarda eficazmente la independencia y la libertad de la función legislativa, y se refuerza la autoridad del Presidente de la República.”

Como se puede apreciar, todos las fuerzas políticas en ese tiempo estaban de acuerdo en quitar la iniciativa de gasto a los congresistas, pero no se dieron cuenta que al hacer esto también quitaban iniciativa de gasto al congreso como institución.

En relación al diario de debates de la Comisión Principal de Constitución encontramos un fragmento del debate sobre la iniciativa de gasto de los congresistas. No tocan el tema en profundidad y dice lo siguiente:

- El RELATOR leyó: *“Artículo 207.- En la Ley de Presupuesto no pueden constar disposiciones ajenas a la materia presupuestaria ni a su aplicación.*

No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente, ni aprobarse el Presupuesto sin partida destinada al servicio de la Deuda Pública. Los Representantes a Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo lo dispuesto en el Artículo 184.

Las Leyes de carácter tributario que sean necesarias para procurar ingresos al Estado, deben votarse independientemente y antes de la Ley de Presupuesto. Los créditos suplementarios, transferencias y habilitaciones de partidas se tramitan ante el Congreso en igual forma que la Ley de Presupuesto”

El señor PRESIDENTE.- tiene la palabra el señor Cáceres.

El Señor CÁCERES VELÁSQUEZ (Roger).- *Señor presidente: Creo que con la redacción que se propone, resultaría que los representantes no tuvieran facultad para plantear absolutamente ninguna iniciativa que signifique aumento de gasto público. Me parece que esta limitación debe funcionar cuando el trámite de la Ley de Presupuesto se cumpla dentro del Poder Legislativo, cuando este fuera del Poder Legislativo, o sea en manos del Poder Ejecutivo, podemos los representantes tener iniciativa para pedir que se consigne tales partidas. Quedará a discreción del Poder Ejecutivo el aceptar o no estos planteamientos, pero si no tenemos esa posibilidad, quiere decir que nunca ni siquiera podríamos insinuar que se aumente el gasto público en ningún sentido.*

El señor PRESIDENTE.- Casi en la puerta de la legislatura, no puede ser legislado por la constitución sino por las leyes comunes. El que visite un ministerio, el que hable con un ministro es cuestión absolutamente propia sobre lo cual no le puedo decir. “no puede usted ir a conversar con el ministro”. Yo creo que está bien.

En relación a la separación de poderes que planteaba el anteproyecto (de Constitución) en el informe final de la Comisión Principal de Constitución dice lo siguiente:

“En realidad, el Poder Legislativo aparece distinto y acaso disminuido comparándolo al que existía, posición que no es compartida por la totalidad de los miembros de la Comisión. La eliminación del derecho de iniciativa en el gasto público, por razón de las consecuencias fiscalmente desestabilizadoras que de ello provenían, puede redundar en desmedro del Poder Legislativo. La institución de las iniciativas parlamentarias creadas en 1963 podría ser una compensación razonable de tal eliminación; pero ello tendría que ser consecuencia de la ley de presupuesto o de alguna otra ley específica, para lo cual algunos miembros de la Comisión han estimado que debería abrirse una posibilidad en el texto constitucional.”

Elementos adicionales

El grupo de trabajo presentó los presupuestos de los años 2007 y 2008, para mostrar el porcentaje de incremento que se efectuaron a los presupuestos iniciales a través de Créditos Suplementarios aprobados por Ley. Concluyeron que estos eran del orden del 6% en el año 2007 y 1% en el año 2008 aproximadamente, porcentajes significativos (sobre todo el del 2007), lo que muestra, una vez más, el manejo del Ejecutivo en el Presupuesto, sobre todo en un contexto de mayores ingresos presupuestales.

Un análisis más fino, requeriría averiguar en qué sectores se han dado los créditos suplementarios. El grupo de trabajo esbozó el ejercicio pero le faltó profundizar, sin embargo señaló que a pesar de los incrementos efectuados sobre el presupuesto inicial, el grado de ejecución fue inferior respecto al Presupuesto Institucional Modificado.

5

EL BALANCE DE PODERES EN LA COYUNTURA: EL CASO BAGUA

Grupo de Trabajo:

Rocío Huamaní

Karen Rendón

Yimi Reynaga

David Sánchez

Mercedes Ubillús

I. ANTECEDENTES

a) El perro del hortelano

En octubre de 2007 el Presidente Alan García hizo pública lo que sería su política nacional en un controvertido artículo titulado “El Síndrome del Perro del Hortelano”. En aquel artículo mencionaba algunos elementos que hoy resultan claves para comprender el accionar del gobierno y la bancada aprista en el conflicto de Bagua.

- Menciona recursos sin uso, sin inversión y sin generar trabajo
- Plantea la opción de la forestación maderera previo acceso a la propiedad.
- Considera la contaminación por minería como un debate del siglo pasado.
- Califica a los medioambientalistas de “comunistas anticapitalistas”.

Un sencillo análisis de estos puntos contrastados con los decretos legislativos (detallados a continuación) dados en el marco del

TLC con EEUU nos muestra una clara concordancia entre estos comentarios y su accionar.

b) Pueblos en protesta

En 1 509 comunidades indígenas de la selva peruana viven más de 332 mil personas.

Cerca del 20% de sus tierras comunales no poseen título de propiedad, las cuales podrían revertirse a nombre del Estado en el marco de proyectos de explotación de minerales, combustibles y recursos naturales como la madera.

Por su parte la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSEP representa a 1350 comunidades, es decir al 89.5% de las comunidades nativas, por lo cual constituye un interlocutor válido.

c) Protestas en 2008 y acuerdos²⁹

- 9 Agosto de 2008: primera jornada nacional de lucha, piden derogatoria de DL 1015 y 1073 que flexibilizan procedimiento para vender tierras de comunidades.
- 21 de Agosto de 2008: Presidente Alan García calificó de error histórico derogar dichos decretos y señaló que las comunidades vivirán así en el atraso y la miseria. El Ministro de Agricultura califica a ONG de “buitres del siglo XXI” y las acusa mantener las comunidades indígenas en estado de pobreza con el fin de recibir “más financiamiento extranjero”.
- 22 de Agosto del 2008: Congreso derogó los DL 1015 y 1073.

²⁹ Información proporcionada por el Observatorio de Actualidad de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. <http://www.pucp.edu.pe/escueladegobierno>

66 votos a favor y 27 en contra. Los nativos y pobladores marcharon por Bagua para celebrar decisión del Parlamento.

- 31 de Agosto de 2008: el Ministro del Ambiente, Antonio Brack, reconoció que los errores del proceso político de la dación de los D.L. 1015 y 1073 fue: no consultar con las comunidades indígenas y mencionar la frase “venta de tierras”.
- Se constituye Comisión Especial Multipartidaria: evaluaría problemática integral. En Informe final (diciembre) recomienda derogatoria de siete DL -994, 1064, 1020, 1081, 1083, 1089 y 1090- porque vulneran el artículo 55 de la Constitución que estipula que *“los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”*.
- El 22 de mayo de 2009: el Informe es presentado y aprobado pero no se acepta la recomendación de derogatoria.

II. HECHO POLÍTICO

a) Cronología 2009³⁰

- 23 de marzo: se suscribe un decreto supremo por el cual se creará la Mesa de Diálogo Permanente entre el Estado y los Pueblos Indígenas de la Amazonía.
- 9 de abril: se inicia el segundo Paro Amazónico. Líder de AIDESEP, señaló que solicitan la derogación de los DL 1020, 1064, 1080, 1081, 1089, y 1090. La población indígena protesta y ocupa las carreteras y ríos.
- 8 de mayo: Congreso aprueba el informe de la comisión multipartidaria que recomienda derogar trece normas que atentarían contra los pueblos indígenas.
- 10 de mayo: el Gobierno declara el Estado de Emergencia, du-

³⁰ Ibid, Ídem. <http://www.pucp.edu.pe/escueladegobierno>

rante 60 días, en varios distritos de Cusco, Ucayali, Loreto y Amazonas, con la intención de frenar la protesta.

- 14 de mayo: se cierran todas las instancias de diálogo con las comunidades amazónicas.
- 15 de mayo: nuevo contacto con el Gobierno y se pacta reanudar el diálogo entre el gobierno y AIDSESEP el día 20 de mayo.
- 18 de mayo: notifican a Pizango y otros 5 dirigentes por presunta comisión de los delitos de “rebelión, sedición y conspiración”.
- 20 de mayo: se instala la Comisión Multisectorial que analizará los problemas de las comunidades amazónicas sin la presencia de los representantes de AIDSESEP. El grupo está conformado por once representantes de diferentes ministerios e instituciones del Estado y siete miembros de AIDSESEP.
- 22 de mayo: el Informe de la Comisión Especial Multipartidaria es presentado y aprobado pero no se acepta la recomendación de derogatoria de siete Decretos Legislativos.
- 2 de Junio: AIDSESEP se ausenta de la mesa de diálogo planteada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). El Presidente del Congreso, Javier Velásquez Quesquén (PAP) promete que nada impedirá el debate sobre el DL N° 1090.
- 3 de Junio: Pizango dice que no aceptará la modificación de los DL, solo su derogatoria.
- 4 de junio: antes de que se inicie el debate en el pleno del Congreso, sobre la derogación del DL N° 1090, el congresista oficialista Mauricio Mulder (PAP) interpuso una cuestión previa para suspender la discusión hasta que la Comisión Multisectorial remita un informe sobre los decretos cuestionados. La Defensoría del Pueblo presentó una demanda de inconstitucionalidad contra el DL N° 1064.
- 4 de junio: esa noche se reúnen el General Víctor Uribe, al mando de la Policía local, el obispo de Jaén, Monseñor Santiago García de la Rasilla y dirigentes indígenas. En esa reunión

se habría pedido a la policía una tregua hasta las 10 a.m. para coordinar la retirada de los indígenas. Sin embargo, dos mil policías son movilizados a Tarapoto, zona de protestas sociales exacerbadas.

- 5 de junio: las acciones se iniciaron a las 5.30 de la madrugada cuando un contingente de la Dirección Nacional de Operaciones Especiales (DINOES) intentó sorprender a los nativos, produciéndose un enfrentamiento. Posteriormente, a las 7:30 a.m. tuvo lugar un ataque en el que un contingente mayor de efectivos de la DINOES. Se declara estado de Emergencia en Bagua y Utcubamba. La oposición parlamentaria, exige la renuncia del Premier Yehude Simon y la Ministra del Interior, Mercedes Cabanillas.

- Violencia en las zonas urbanas: en Bagua y Bagua Grande organizaciones sociales realizaron protestas. Incendiaron dependencias del Poder Judicial, Sub-Prefectura, del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) y locales del partido de gobierno.

- Estación Nº 6 de Imazita: desde hace dos meses los indígenas tenían un pacto de no violencia y no agresión con la policía, hasta que se suspendiera el bombeo de la estación que ocupaban desde el 26 de abril de 2009. Incluso se permitía el relevo de los policías y comían juntos.

- Según reportes oficiales el saldo del 5 de junio fue 33 muertes:
 - 23 policías
 - 10 civiles (5 pobladores de Bagua y 5 indígenas)
 - 1 policía desaparecido
 - 200 personas heridas de las cuales 82 presentaban lesiones de armas de fuego.

b) Decretos Legislativos bajo la lupa

Delegación de Facultades Legislativas: ¿qué no delegar?

La Constitución Política de 1993 establece (Art.104) que no se puede delegar las materias sobre las cuales no puede legislar la Comisión Permanente; es decir la reforma constitucional, tratados, leyes orgánicas, leyes del presupuesto ni leyes de la Cuenta General de la República.

Y con respecto a los recursos naturales el artículo 66 señala que “por Ley Orgánica se fijan las condiciones de su utilización y su otorgamiento a particulares”.

Es decir que el Ejecutivo no puede emitir un decreto legislativo que afecte los recursos naturales.

Por su parte la Ley 29157 que establece la Delegación de Facultades Legislativas para la Implementación del TLC brinda al Ejecutivo 180 días calendario para emitir sus decreto legislativo y la facultad de legislar sobre:

1. Facilitación del comercio;
2. Mejora del marco regulatorio, fortalecimiento institucional y simplificación administrativa, y modernización del Estado;
3. Mejora de la administración de justicia en materia comercial y contencioso administrativa; para lo cual se solicitará opinión al Poder Judicial;
4. Promoción de la inversión privada;
5. Impulso a la innovación tecnológica, la mejora de la calidad y el desarrollo de capacidades;
6. Promoción del empleo y de las micro, pequeñas y medianas empresas;

7. Fortalecimiento institucional de la gestión ambiental; y,
8. Mejora de la competitividad de la producción agropecuaria.

En el numeral 2.2 se precisa que *“el contenido de los decretos se sujetará estrictamente a los compromisos del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos y de su Protocolo de Enmienda, y a las medidas necesarias para mejorar la competitividad económica para su aprovechamiento...”*

“Ello es importante porque clarifica que los decretos legislativos que se dicten tendrán que referirse a las materias delegadas pero en vinculación a la implementación y el cumplimiento de los compromisos contenidos en el Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos (conocido como TLC) o para apoyar la competitividad económica con miras a su aprovechamiento”.³¹.

³¹ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. Análisis de la Conformidad Constitucional del uso de las Facultades Legislativas otorgadas por el Congreso al Poder Ejecutivo mediante la Ley 29157.

¿Qué DL se elaboraron en el marco de las Facultades Legislativas delegadas?

Cuadro N° 17

| MATERIA DELEGADA | N° de D.L. |
|--|-------------------|
| 1. Facilitación del comercio; | 14 |
| 2. Mejora del marco regulatorio, fortalecimiento institucional y simplificación administrativa, y modernización del Estado; | 67 |
| 3. Mejora de la administración de justicia en materia comercial y contencioso administrativa; para lo cual se solicitará opinión al Poder Judicial; | 2 |
| 4. Promoción de la inversión privada; | 32 |
| 5. Impulso a la innovación tecnológica, la mejora de la calidad y el desarrollo de capacidades; | 11 |
| 6. Promoción del empleo y de las micro, pequeñas y medianas empresas; | 12 |
| 7. Fortalecimiento institucional de la gestión ambiental y; | 12 |
| 8. Mejora de la competitividad de la producción agropecuaria. | 23 |
| <ul style="list-style-type: none"> - Se promulgaron 99 decretos legislativos, muchos de los cuales en su parte considerativa hacen referencia a más de una materia delegada. - 6 decretos legislativos no hacen referencia, en su parte considerativa, a ninguna materia delegada. | |

Fuente: Centro de Investigación, Análisis temático y Estadística - CIAE - Congreso de la República

Elaboración: Grupo de trabajo

A este respecto Francisco Eguiguren concluye que una importante cantidad de decretos legislativos no se relacionan estrictamente con la materia delegada al no guardar ninguna vinculación con el TLC.

Por otro lado entre los decretos legislativos que se relacionan con los derechos de las comunidades nativas figuran:

- DL 994: Promoción de Inversión Privada en Proyectos de Irrigación para la ampliación de la Frontera Agrícola. Tierras comunales sin título de propiedad se podrían revertir a favor del Estado y entregarlas en concesión o venta:
- DL 1064: Régimen Jurídico para el Aprovechamiento de las Tierras de Uso Agrario. Dejaría sin efecto el requisito del acuerdo previo. Derogada luego de las protestas de Junio del 2009.
- DL 1081 y 1083 y Ley Nº 29338: Creación de Sistema Nacional de Recursos Hídricos y Promoción del Aprovechamiento Eficiente y la Conservación de los Recursos Hídricos
- DL1089: Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales: Facilita la expropiación y explotación de predios rústicos a nivel nacional. Promueve la propiedad individual en desmedro de la colectiva.
- DL 1079: Disponibilidad de áreas naturales, con la finalidad del aprovechamiento del recurso renovable y no renovable (concesiones forestales, mineras y petroleras).
- DL 1090: Ley Forestal y de Fauna Silvestre: reducen la definición del patrimonio forestal dejando fuera del régimen forestal a cerca de 45 millones de hectáreas de tierras con capacidad forestal, es decir el 64% de los bosques del Perú (...) modificado por la Ley Nº 29317, orientada hacia a la privatización de los bosques y la promoción y el cambio de uso de tierras para favorecer la producción de biocombustibles. Derogada luego del 05 de Junio de 2009.

- DL 1085: crea el organismo de supervisión de recursos forestales y fauna silvestre adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, vulnerando el derecho a la consulta, a la tierra y territorio a la identidad al uso de los recursos naturales y al desarrollo.
- DL 1015 y 1073: Permitirían a las comunidades nativas decidir sobre la venta de sus tierras con la aprobación del 50% más uno de sus miembros en lugar de exigir el acuerdo de la asamblea general de la comunidad.³²

c) **Implicancias del Convenio 169 OIT**

El artículo 55 de la Constitución establece que los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional. Por tanto, en el caso Bagua, el Estado peruano tiene la obligación de considerar el Convenio 169 que firmó con la OIT.

Por si eso no fuera suficiente, el artículo 138 del TLC establece que las partes *“reconocen la importancia”* de *“la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y su rol en el logro del desarrollo sostenible”*; *“de respetar y preservar los conocimientos tradicionales y prácticas de sus comunidades indígenas y otras comunidades, que contribuyen a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica”*; y *“de la participación y consulta pública, como se establece en su legislación doméstica, en asuntos relacionados con la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica”*.

Es decir, que el Gobierno no solo obvió el Convenio 169 de la OIT sino también el artículo 138 del acuerdo del TLC con EEUU.

³² Informe de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH)

Cuadro N° 18

| Artículo | Detalle |
|----------|---|
| 6 | <i>a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.</i> |
| 7 | <i>1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.</i> |
| 10 | <i>2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.</i> |
| 12 | <i>(...) Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuese necesario, intérpretes u otros medios eficaces.</i> |
| 15 | <i>2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. (...)</i> |
| 30 | <i>2. (...) deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.</i> |

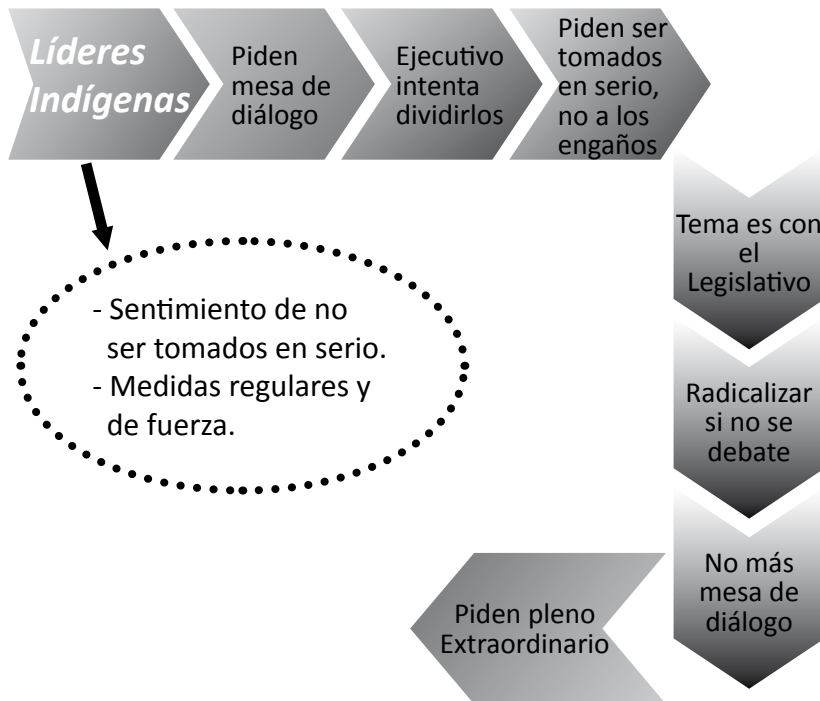
Fuente: Centro de Investigación, Análisis temático y Estadística - CIAE - Congreso de la República

Elaboración: Grupo de trabajo

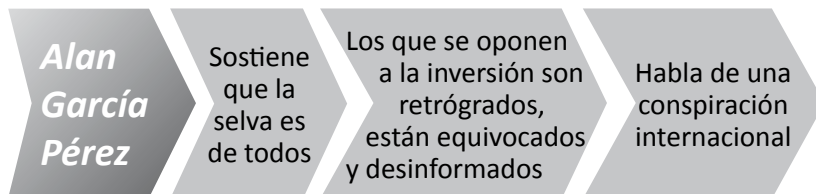
d) Actores y discurso

Gráfico N° 7

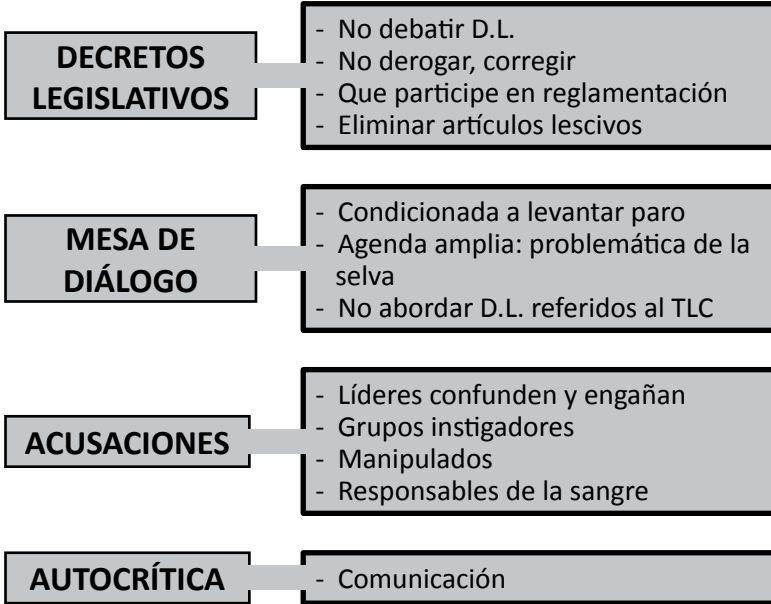
LÍDERES INDÍGENAS



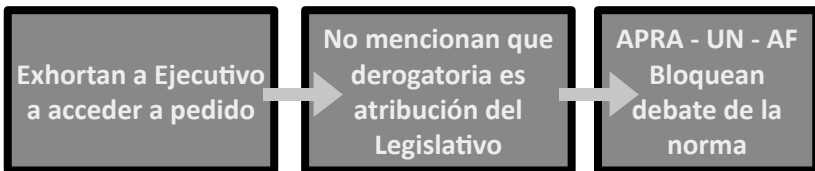
EJECUTIVO



PRIMER MINISTRO (Yehude Simon)



LEGISLATIVO



Elaboración: Grupo de trabajo

Cuadro N° 19
GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

| Gobiernos Regionales y Locales | | |
|--|---|---|
| Presidente Regional de Loreto apoya paro y viaja a reunirse con Presidente del Consejo de Ministros y Presidente del Congreso. | Alcalde de Condorcanqui pide retomar diálogo. | Gobierno Regional de Iquitos y San Martín apoyan la protesta. |

Elaboración: Grupo de trabajo

Análisis de coyuntura: La relación del Ejecutivo y Legislativo en el caso Bagua

1. LEGISLATIVO:

El 19 de mayo de 2009, la Comisión de Constitución y Reglamento aprobó, por mayoría, el informe presentado por el congresista Daniel Abugattás (PN), que se pronuncia por la inconstitucionalidad del contenido del Decreto Legislativo N° 1090. Este dictamen en mayoría analizó si el contenido del mismo se ajustaba a las limitaciones de la delegación de facultades otorgadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 29157 y sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la misma.

Según el dictamen del Proyecto de Ley 3289/2008-CR, conforme a la Constitución Política, la delegación de facultades que el Parlamento otorga al Ejecutivo no es amplia, sino restrictiva. Por lo que debe circunscribirse a la materia específica delegada. En este caso, la implementación del TLC del Perú con Estados Unidos, en cuyo anexo 18.3.4, sobre el manejo del sector forestal, no implica que el Perú regule sobre recursos forestales y la fauna silvestre. Por otro lado, el dictamen de la Comisión de Constitución concluyó:

1. El Decreto Legislativo N.° 1090 transgrede lo dispuesto en el artículo 66° de la Constitución al regular la materia de recursos naturales, que es una materia que está exclusivamente reservada a Ley orgánica por mandato expreso de la Constitución.
2. El Decreto Legislativo N.° 1090 no puede ampararse en la Ley N.° 26821 porque ello implica desobedecer el mandato constitucional de regular las condiciones de uso de los recursos naturales solo por ley orgánica y no mediante normas de menor jerarquía.
3. El Decreto Legislativo N.° 1090 viola el Convenio 169 de la OIT que tiene rango constitucional, y el artículo 55° de la Constitución al no haber realizado la consulta previa a las comunidades, tal como lo establece el mencionado convenio. (Diario de los Debates, Sesión del 28 de mayo de 2009, Congreso de la República).

El 28 de mayo de 2009. Sesión del Pleno del Congreso: sustentación del Proyecto contenido en el dictamen, por mayoría, de la Comisión de Constitución: Proyecto de Ley 3289/2008-CR, que deroga el Decreto Legislativo 1090, mediante el cual se aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Luego de un largo debate se suspende.

El 04 de junio de 2009. Sesión del Pleno del Congreso de la República. En agenda se encuentra pendiente el debate del Proyecto de Ley 3289/2008-CR - Ley que deroga el DL 1090.

A propuesta del partido oficialista (Mauricio Mulder) se plantea Cuestión Previa para suspender debate del Proyecto de Ley N° 3289/2008-CR - Ley que deroga el DL 1090. Se aprovecha la asistencia de la sesión matinal: 64 Congresistas. Y se aprueba la Cuestión Previa:

Cuadro N° 20

| ASISTENCIA | | | | | |
|----------------------------------|------------------|-----------------|------------------|--------------------|--------------|
| 64 CONGRESISTAS PRESENTES | | | | | |
| Grupo Parlamentario | Presentes | Ausentes | Licencias | Suspendidos | Otros |
| Partido Aprista Peruano (PAP) | 29 | 2 | 5 | 0 | 0 |
| Nacionalistas (N) | 12 | 10 | 1 | 0 | 0 |
| Unidad Nacional (UN) | 6 | 6 | 1 | 0 | 0 |
| Fujimoristas (F) | 4 | 8 | 1 | 0 | 0 |
| Unión por el Perú (UPP) | 1 | 5 | 1 | 1 | 0 |
| Bloque Popular (BP) | 5 | 3 | 0 | 0 | 0 |
| Alianza Parlamentaria (AP) | 2 | 3 | 2 | 0 | 0 |
| Alianza Nacional (AN) | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 |
| No Agrupados (NOAG) | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 |

Fuente: Diario de Debates del Congreso de la República

Elaboración: Grupo de trabajo

Cuadro N° 21

| CUESTIÓN PREVIA: SUSPENSIÓN DE DEBATE PROJ. LEY 3289/2008-CR | | | | |
|---|-----------|-----------|-------------------|------------------|
| Votación | | | | |
| Grupo Parlamentario | SI | NO | Abstención | Sin Rpta. |
| Partido Aprista Peruano (PAP) | 24 | 0 | 0 | 0 |
| Nacionalistas (N) | 0 | 8 | 0 | 0 |
| Unidad Nacional (UN) | 1 | 0 | 5 | 0 |
| Fujimoristas (F) | 3 | 0 | 0 | 1 |
| Unión por el Perú (UPP) | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Bloque Popular (BP) | 1 | 3 | 1 | 0 |
| Alianza Parlamentaria (AP) | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Alianza Nacional (AN) | 1 | 0 | 0 | 1 |
| No Agrupados (NOAG) | 1 | 1 | 0 | 0 |

Fuente: Diario de Debates del Congreso de la República

Elaboración: Grupo de trabajo

Votación: SI 31 / NO 13 / Abst. 7 / Sin Rpta. 2

Aquí se suspende la discusión.

La oposición (PN, BP, AP, UPP) solicita la reconsideración de la votación de la cuestión previa. Sin embargo no obtiene mayoría.

Cuadro N° 22

| RECONSIDERACIÓN VOTACIÓN CUESTIÓN PREVIA: SUSPENSIÓN DE DEBATE PROY. LEY 3289/2008-CR | | | | |
|--|----|----|------------|-----------|
| Votación | | | | |
| Grupo Parlamentario | SI | NO | Abstención | Sin Rpta. |
| Partido Aprista Peruano (PAP) | 0 | 29 | 0 | 0 |
| Nacionalistas (N) | 4 | 0 | 0 | 1 |
| Unidad Nacional (UN) | 0 | 0 | 8 | 0 |
| Fujimoristas (F) | 1 | 5 | 0 | 2 |
| Unión por el Perú (UPP) | 1 | 0 | 1 | 1 |
| Bloque Popular (BP) | 2 | 1 | 0 | 1 |
| Alianza Parlamentaria (AP) | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Alianza Nacional (AN) | 2 | 3 | 0 | 1 |
| No Agrupados (NOAG) | 0 | 1 | 0 | 0 |

Fuente: Diario de Debates del Congreso de la República
Elaboración: Grupo de trabajo

Votación: SI 12 / NO 39 / Abst. 8 / Sin Rpta. 6

- El 05 de junio del 2009. Hechos de Bagua

El Poder Ejecutivo (Presidencia Consejo de Ministros) da cifras oficiales de los hechos de Bagua: 23 policías y 9 nativos muertos, 155 heridos y 72 detenidos. Responsabilizan a Pizango (AIDSESEP) de muertes en Bagua y se ordena su detención.

- Líderes políticos acuerdan suspender Decretos Legislativos para abrir el diálogo. Se reúnen bancadas de Unidad Nacional, Fujimoristas, APRA, AN. Presentan Proyecto de Ley 3329/2008-CR, para que sea debatida en el Pleno del Congreso.
- El 10 de junio de 2009. Se pone en agenda de la Sesión del Pleno el Proyecto de Ley 3329/2008-CR - Ley que suspende vigencia DL N° 1090.

La asistencia fue de 109 Congresistas.

Cuadro N° 23

| ASISTENCIA | | | | | |
|-----------------------------------|------------------|-----------------|------------------|--------------------|--------------|
| 109 CONGRESISTAS PRESENTES | | | | | |
| Grupo Parlamentario | Presentes | Ausentes | Licencias | Suspendidos | Otros |
| Partido Aprista Peruano (PAP) | 35 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Nacionalistas (N) | 22 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Unidad Nacional (UN) | 11 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Fujimoristas (F) | 11 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Unión por el Perú (UPP) | 7 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Bloque Popular (BP) | 7 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Alianza Parlamentaria (AP) | 6 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Alianza Nacional (AN) | 5 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| No Agrupados (NOAG) | 5 | 0 | 1 | 0 | 0 |

Fuente:Diario de Debates del Congreso de la República

Elaboración: Grupo de trabajo

Esta fue una medida inadecuada que mostró la dependencia del Congreso frente al Poder Ejecutivo. También mostró la resistencia del Congreso al cambio y la manera cómo el oficialismo puede lograr acuerdos con parte de la oposición.

Se aprobó la suspensión con mayoría:

Cuadro N° 24

| PROY. LEY QUE SUSPENDE VIGENCIA DEL D.L. 1090 Y DE LA LEY N° 29317 Y REPONE VIGENCIA DE LEY N° 27308 | | | | |
|---|----|----|------------|-----------|
| Votación | | | | |
| Grupo Parlamentario | SI | NO | Abstención | Sin Rpta. |
| Partido Aprista Peruano (PAP) | 30 | 0 | 0 | 4 |
| Nacionalistas (N) | 0 | 20 | 0 | 2 |
| Unidad Nacional (UN) | 10 | 0 | 1 | 0 |
| Fujimoristas (F) | 11 | 0 | 0 | 1 |
| Unión por el Perú (UPP) | 0 | 7 | 0 | 0 |
| Bloque Popular (BP) | 0 | 7 | 0 | 0 |
| Alianza Parlamentaria (AP) | 0 | 5 | 0 | 1 |
| Alianza Nacional (AN) | 3 | 2 | 0 | 0 |
| No Agrupados (NOAG) | 1 | 2 | 0 | 2 |

Fuente: Diario de Debates del Congreso de la República
Elaboración: Grupo de trabajo

Votación: SI 55 / NO 43 / Abst. 1 / Sin Rpta. 9

El proyecto de ley se exoneró de segunda votación.

Continúan manifestaciones en distintas zonas del país. Diversos gremios se unen a protestas de amazónicas y por los hechos de Bagua. En Lima, se dan enfrentamientos entre la policía y miles de manifestantes.

La Oposición parlamentaria (PN, AP, BP, UPP, Fujimoristas) anuncia presentación de interpelación al Premier y a la Ministra del Interior.

Se mantienen bloqueadas carreteras del interior de la amazonía, varias poblaciones incomunicadas.

2. EJECUTIVO:

- El Poder Ejecutivo a través de la Presidencia del Consejo de Ministros (Yehude Simon) inicia una serie de conversaciones directas con los APUS (líderes amazónicos).
- Luego de sesión de instalación de Comisión de Diálogo presenta propuesta de derogatoria de los Decretos Legislativos N° 1090 y N° 1084.

a. Evolución de la postura del Ejecutivo y Legislativo

- Después de los hechos de Bagua y de las soluciones presentadas por el Ejecutivo: revisar los artículos lesivos, pero no derogar para “solucionar” el conflicto de los pueblos amazónicos. Decide presentar el proyecto de derogatoria de 2 decretos legislativos.
- La reacción ante los inminentes acontecimientos del Poder Ejecutivo (PCM, MININTER, MINCETUR) fue tardía.
- Por su parte el Congreso de la República recoge el proyecto de derogatoria del Ejecutivo y sesiona el 18 de junio de 2009.
- 18 de junio de 2009. Se pone en agenda diversos proyectos de ley (incluida la del Ejecutivo) que proponen la derogatoria, de los Decretos legislativos 1090 y 1084. Diversas bancadas apoyan propuesta de derogatoria.
La asistencia a la sesión del Pleno fue de 89 Congresistas.

Cuadro N° 25

| ASISTENCIA | | | | | |
|----------------------------------|------------------|-----------------|------------------|--------------------|--------------|
| 89 CONGRESISTAS PRESENTES | | | | | |
| Grupo Parlamentario | Presentes | Ausentes | Licencias | Suspendidos | Otros |
| Partido Aprista Peruano (PAP) | 28 | 2 | 6 | 0 | 0 |
| Nacionalistas (N) | 14 | 0 | 2 | 7 | 0 |
| Unidad Nacional (UN) | 12 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Fujimoristas (F) | 9 | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Unión por el Perú (UPP) | 7 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Bloque Popular (BP) | 6 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Alianza Parlamentaria (AP) | 3 | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Alianza Nacional (AN) | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| No Agrupados (NOAG) | 4 | 1 | 1 | 0 | 0 |

Fuente: Diario de Debates del Congreso de la República

Elaboración: Grupo de trabajo

Se aprobó por mayoría la derogatoria.

Cuadro N° 26

| PROYECTOS 2585, 2587, 3049, 3225, 3266, 3332 Y 3340, LEY QUE DEROGA LOS DECRETOS LEGISLATIVOS 1090 Y 1064 | | | | |
|--|-----------|-----------|-------------------|------------------|
| Votación | | | | |
| Grupo Parlamentario | SI | NO | Abstención | Sin Rpta. |
| Partido Aprista Peruano (PAP) | 23 | 0 | 0 | 1 |
| Nacionalistas (N) | 12 | 0 | 0 | 0 |
| Unidad Nacional (UN) | 0 | 11 | 0 | 2 |
| Fujimoristas (F) | 11 | 0 | 0 | 0 |
| Unión por el Perú (UPP) | 7 | 0 | 0 | 0 |
| Bloque Popular (BP) | 7 | 0 | 0 | 0 |
| Alianza Parlamentaria (AP) | 5 | 0 | 0 | 0 |
| Alianza Nacional (AN) | 5 | 1 | 0 | 0 |
| No Agrupados (NOAG) | 5 | 2 | 0 | 0 |

Fuente: Diario de Debates del Congreso de la República

Elaboración: Grupo de trabajo

Votación: SI 75 / NO 12 / Abst. 0 / Sin Rpta. 3

Se exoneró de segunda votación

En la misma sesión se admite la Moción de Interpelación al Primer Ministro y Ministra del Interior

2.1 Interpelaciones y resultados

a) INTERPELACIÓN

El Congreso de la República sesionó el 25 de junio de 2009; la agenda fue la Interpelación al Presidente del Consejo de Ministros y Ministra del Interior por los hechos ocurridos en Bagua. Se contó con una asistencia de 77 Congresistas. La oposición no estuvo conforme con las sustentaciones de ambos Ministros de Estado.

Se dio cuenta en la misma sesión de dos Mociones de Censura: al Presidente del Consejo de Ministros y a la Ministra del Interior, Mercedes Cabanillas Bustamante, por su deficiente labor al frente de su Despacho Ministerial y su responsabilidad en los hechos que dieron lugar a los trágicos acontecimientos del 5 de junio en Bagua.

Suscribieron los documentos Congresistas de distintas bancadas (Santos Carpio, Otárola Peñaranda, Ordóñez Salazar, Silva Díaz, Cabrera Campos, Abugattás Majluf, Galarreta Velarde, Reymundo Mercado, Isla Rojas, Moyano Delgado y siguen firmas).

b) CENSURA

El 30 de junio de 2009, el Congreso Nacional sesionó para debatir y votar las mociones de censura al Presidente del Consejo de Ministros y la Ministra del Interior. La asistencia fue de 101 Congresistas, sin contar con los siete Congresistas suspendidos del Partido Nacionalista.

Cuadro N° 27

| ASISTENCIA | | | | | |
|-----------------------------------|------------------|-----------------|------------------|--------------------|--------------|
| 101 CONGRESISTAS PRESENTES | | | | | |
| Grupo Parlamentario | Presentes | Ausentes | Licencias | Suspendidos | Otros |
| Partido Aprista Peruano (PAP) | 31 | 1 | 4 | 0 | 0 |
| Nacionalistas (N) | 16 | 0 | 0 | 7 | 0 |
| Unidad Nacional (UN) | 12 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Fujimoristas (F) | 11 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Unión por el Perú (UPP) | 7 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Bloque Popular (BP) | 8 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Alianza Parlamentaria (AP) | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Alianza Nacional (AN) | 5 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| No Agrupados (NOAG) | 5 | 1 | 0 | 0 | 0 |

Fuente: Diario de Debates del Congreso de la República

Elaboración: Grupo de trabajo

Votación moción de censura del Premier Yehude Simon

Cuadro N° 28

| MOCIÓN 7840, CENSURA AL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS YEHUDA SIMON | | | | |
|---|-----------|-----------|-------------------|------------------|
| Votación | | | | |
| Grupo Parlamentario | SI | NO | Abstención | Sin Rpta. |
| Partido Aprista Peruano (PAP) | 0 | 30 | 0 | 1 |
| Nacionalistas (N) | 16 | 0 | 0 | 0 |
| Unidad Nacional (UN) | 12 | 0 | 0 | 2 |
| Fujimoristas (F) | 11 | 0 | 0 | 0 |
| Unión por el Perú (UPP) | 3 | 0 | 4 | 0 |
| Bloque Popular (BP) | 6 | 1 | 1 | 0 |
| Alianza Parlamentaria (AP) | 5 | 0 | 1 | 0 |
| Alianza Nacional (AN) | 0 | 0 | 5 | 0 |
| No Agrupados (NOAG) | 3 | 1 | 0 | 1 |

Fuente: Diario de Debates del Congreso de la República

Elaboración: Grupo de trabajo

Votación: SI 56 / NO 32 / Abstenciones 11 / Sin Rpta. 1

Votación de la moción de censura de la Ministra del Interior
(Mercedes Cabanillas)

Cuadro N° 29

| MOCIÓN 7841, CENSURA A LA MINISTRA DEL INTERIOR MERCEDES CABANILLAS | | | | |
|--|-----------|-----------|-------------------|------------------|
| Votación | | | | |
| Grupo Parlamentario | SI | NO | Abstención | Sin Rpta. |
| Partido Aprista Peruano (PAP) | 0 | 30 | 0 | 0 |
| Nacionalistas (N) | 15 | 0 | 0 | 1 |
| Unidad Nacional (UN) | 12 | 0 | 0 | 0 |
| Fujimoristas (F) | 11 | 0 | 0 | 0 |
| Unión por el Perú (UPP) | 3 | 0 | 4 | 0 |
| Bloque Popular (BP) | 6 | 1 | 1 | 0 |
| Alianza Parlamentaria (AP) | 5 | 0 | 1 | 0 |
| Alianza Nacional (AN) | 0 | 2 | 3 | 0 |
| No Agrupados (NOAG) | 3 | 1 | 0 | 1 |

Fuente: Diario de Debates del Congreso de la República
Elaboración: Grupo de trabajo

Votación: SI 55 / NO 34 / Abstenciones 9 / Sin Rpta. 2

Fue desestimada la censura por no alcanzar la mayoría del número legal de Congresistas: 61 (Art. 86º inc. a) del Reglamento del Congreso).

III. POLÍTICAS PÚBLICAS RESULTANTES

1) LEGISLATIVO:

Proyectos de Ley:

- 3214/2008-CR-Deroga Dec. Leg. 977 y 978(...) restituir vigencia plena de los incentivos, exoneraciones y beneficios tributarios regulados mediante Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía. (Autógrafa 07/10/2009 - Observada por el Ejecutivo).
- 3423/2009-CR Propone Ley del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana.
- 3514/2009-CR Promoción del cultivo de palma aceitera en la zona del VRAE y la amazonía.

2) EJECUTIVO:

Presidente de la República: “se vuelve a cero en el propósito de dar un marco jurídico para la Amazonía”

Decretos Supremos:

- D.S. 065-2009-PCM, Aprueba reglamento de organización y funciones de los recursos forestales y de fauna silvestre (08-10-09)
- Res. Sup. 117-2009-PCM, Grupo Nacional de coordinación para el desarrollo de los pueblos amazónicos (...) (11-06-09) - Modificado por Res. Sup. 211-2009-PCM (25-08-09)
- Res. Sup. 133-2009-PCM, Constituyen mesa para el desarrollo integral de los pueblos andinos (25-06-09)

6

LA RELACIÓN ENTRE EL PODER JUDICIAL, LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

Grupo de Trabajo:

Elsa Marchinares

Betsaida Núñez

Edwin Revilla

Jorge Shack

Paúl Vera

En esta parte se analizó la relación del Poder Judicial y de los Órganos Autónomos con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo durante los últimos dos gobiernos. Dicho análisis se hizo tomando como hipótesis central que la separación de poderes en el Perú no funciona, es más, el excesivo presidencialismo hace que sea el Poder Ejecutivo el que subordina a los demás poderes del Estado y a los organismos autónomos.

Para ello, el grupo de estudiantes trabajó la elección del Contralor General de la República, el Tribunal Constitucional y el caso Fonavi, las interferencias en el Poder Judicial y el caso Petroaudios, el rol del Ministerio Público en el caso de la red de interceptaciones telefónicas y el conflicto de poder entre el Jurado Nacional de Elecciones y el Tribunal Constitucional. Por razones de espacio sólo reproducimos algunas de sus conclusiones.

De acuerdo al texto constitucional, el Contralor es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años, sólo puede ser removido por el propio Congreso en caso de falta grave. La Constitución y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, garantizan la protección del Contralor General de la República contra influencias externas.

En el ordenamiento jurídico administrativo peruano no existe norma legal que establezca reglas de procedimiento a las que pueda estar obligado el Poder Ejecutivo para seleccionar y presentar al candidato a Contralor General ante el Congreso de la República, lo que implica en la práctica, que la capacidad del Parlamento en dicha elección es mínima. Con ello, la pregunta es ¿Por qué la designación del Contralor depende del Ejecutivo? Nadie es capaz de fiscalizarse a sí mismo.³³ Y la principal función del contralor es fiscalizar al Poder Ejecutivo que es el que ejecuta el presupuesto.

INTERFERENCIAS EN EL PODER JUDICIAL: CASO PETROAUDIOS

El Poder Judicial en su ejercicio funcional es autónomo en lo político, administrativo, económico; disciplinario e independiente en lo jurisdiccional con sujeción a la Constitución y a la Ley Orgánica del Poder Judicial. En la estructura del Estado Peruano el Poder Judicial forma parte de uno de los tres poderes, se encuentra representado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 138º de la Constitución Política del Perú señala que: “La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce

³³ De allí viene la frase: “otorongo no come otorongo”.

por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos, con arreglo a la Constitución y a las Leyes.” Igualmente, en el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial - Decreto Supremo N° 017-93-JUS, promulgado el 28 de mayo de 1993, precisa lo siguiente: *“No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral.”*

Por su parte, el artículo 139° de la Constitución señala que el Poder Judicial, a través de sus Órganos Jurisdiccionales: *“es el único llamado a administrar justicia en todo el territorio nacional, con excepción de la extensión jurisdiccional y el derecho consuetudinario, precisado en el artículo 149° de la Carta Magna”*.³⁴

¿EN QUÉ CONSISTIÓ EL CASO PETROAUDIOS?

Tal y como lo reseña el periodista Gustavo Gorriti en su libro *“Petroaudios”*, la historia se inició *“La noche del domingo 5 de octubre de 2008, en el programa Cuarto Poder, de América Televisión, el ex ministro del Interior Fernando Rospigliosi presentó una serie de conversaciones grabadas, proporcionadas por una fuente anónima. En ellas, y en conversaciones que se fueron revelando a la opinión pública sucesivamente, Alberto Químper, entonces miembro del directorio de Perúpetro —compañía estatal encargada de promover la inversión extranjera en el sector*

³⁴ Constitución Política del Perú de 1993.

Artículo 149°.- Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.

petrolero peruano—; Rómulo León Alegría, ex ministro aprista; Ernesto Arias Schreiber, representante legal de la joven empresa noruega Discover Petroleum —se fundó en 2005—; y el empresario dominicano Fortunato Canaán, promotor de Discover Petroleum, conversan sobre una serie de pagos de decenas de miles de dólares que se repartirían entre ellos por contribuir a que la empresa noruega se adjudicase cinco de los siete lotes de explotación petrolífera a los que postuló en una subasta organizada por Perúpetro. Todo un “faenón”, en palabras de Químper...”

Posteriormente, las investigaciones periodísticas de este hecho evidenciarían que el tema en su origen se encontraba vinculado a un lío entre empresas industriales dedicadas a la producción de cemento; pues las cementeras peruanas, perjudicadas por la decisión del gobierno de García de bajar los aranceles al cemento importado, contrataron servicios de interceptación telefónica, buscando ubicar cuáles eran las poderosas influencias que CEMEX (Cementos Mexicanos) tenía en el segundo gobierno aprista, que le permitieron llevar a cabo una competencia desleal con cementeras peruanas.³⁵

Sin embargo, en el camino los interceptadores se toparon con los negocios petroleros. El “faenón” señalado por Químper

³⁵ De acuerdo con lo opinado por Lelio Balarezo, Presidente de la Cámara Peruana de la Construcción - CAPECO, en octubre de 2007, fue un error aplicar la reducción al cemento pues los insumos que se emplean son nacionales. “Creo que se está haciendo dumping a favor de la empresa mexicana Cemex, pues es raro que el cemento producido por esta empresa se venda más caro en Centroamérica que aquí”. La República, 21 de octubre de 2007.

consistió en hacer pasar a una empresa que no calificaba (la empresa noruega Discover Petroleum International -DPI-), como si cumpliera con todos los requisitos exigidos para explorar y explotar petróleo y gas.

Como la citada empresa no calificaba, necesitaba apoyo del aparato político y es ahí donde se evidencia la participación de Rómulo León Alegría (ex ministro de Pesquería del primer gobierno de Alan García) y Fortunato Canaán (dominicano, al servicio de lobbies mexicanos) para vincularlos con funcionarios de primer nivel que pudieran ayudarlos, como el asesor de Alan García en temas tributarios y director de Perúpetro, Alberto Químper; y ministros de Estado como Jorge del Castillo (Premier), Hernán Garrido Lecca (Ministro de Salud) y Juan Valdivia (Ministro de Energía y Minas).

El ejercicio de la potestad exclusiva de administrar justicia del Poder Judicial, en este caso específico, ha sufrido una serie de interferencias que vulneran las disposiciones constitucionales y lo más lamentable es que han entorpecido la investigación; dichos conflictos se han suscitado principalmente con los Poderes Ejecutivo y Legislativo y con el Ministerio Público.

Antes de pasar a enumerar los resultados de nuestra investigación en torno a las intromisiones de las citadas entidades, consideramos pertinente indicar las acciones dispuestas por el Poder Judicial producto de la difusión de los denominados Petroaudios.

A la fecha se vienen ventilando en el Poder Judicial los siguientes procesos penales:

Cuadro N° 30

| | | Red de Interceptación Telefónica - Business Track³⁷ |
|-------------------------------------|--|---|
| Instancia | Tercer Juzgado Anticorrupción | Décimo Quinto Juzgado Penal de Lima al inicio luego al Trigésimo Segundo Juzgado Penal de Lima. |
| Juez | Jorge Barreto Herrera (Titular) | Edwin Yalico Contreras (Titular) al inicio y posteriormente a cargo de María Martínez Gutiérrez (Provisional). |
| Fecha auto apertorio de instrucción | 23 de octubre de 2008 | 24 de enero de 2009. |
| Delitos | <ul style="list-style-type: none"> - Asociación ilícita para delinquir. - Corrupción de funcionarios. - Tráfico de influencias. - Negociación incompatible | <ul style="list-style-type: none"> - Interceptación telefónica. - Asociación ilícita para delinquir. |
| Inculpados | <ol style="list-style-type: none"> 1. Rómulo León. 2. Alberto Químper. 3. Ernesto Arias Schreiber. 4. Fortunato Canaán. 5. César Gutiérrez (ex Presidente de Petro-Perú). | <ol style="list-style-type: none"> 1. Elías Ponce Feijoó (Contralmirante AP en retiro). 2. Carlos Tomasio de Lambarri (Capitán de Navío en retiro). 3. Jesús Tirado Segúin |

³⁶ Propagados en el Programa Cuarto Poder, de América Televisión por el ex ministro del Interior Fernando Rospigliosi, el cual presentó una serie de conversaciones grabadas, proporcionadas por una fuente anónima.

³⁷ A finales de octubre de 2008 llegó al Ministerio Público un documento anónimo que sindicaba al Contralmirante AP en retiro Elías Ponce Feijoó y a la empresa Business Track como los responsables de las interceptaciones telefónicas.

| | | |
|------------------|--|--|
| | <p>6. Daniel Saba (Presidente del directorio de Perú-Petro).</p> <p>7. Miguel Celi Rivera (Gerente General de Perú-Petro).</p> <p>8. Jostein Kjerstad (Presidente de Discover Petroleum).</p> <p>9. Mario Díaz Lugo.</p> <p>10. Lucio Carrillo Barandiarán</p> | <p>(Oficial de Mar en retiro).</p> <p>4. Martín Fernández Vírhuez (Suboficial de Contrainteligencia en actividad).</p> <p>5. José Ojeda Ángeles (Suboficial de Contrainteligencia en actividad).</p> <p>6. Giselle Giannotti Grados.</p> <p>7. Alberto Salas Cortez.</p> <p>8. Pablo Martell Espinoza.</p> |
| Se les acusa por | Estar implicados en la irregular adjudicación de lotes petroleros a la empresa Discover Petroleum Internacional. | Estar implicados en el presunto espionaje telefónico del denominado caso Discover Petroleum Internacional. |

En mérito de haberse identificado dos procesos penales en curso en el ámbito del Poder Judicial se describirá las interferencias en el Poder Judicial en cada uno de ellos.

A. Interferencias respecto al caso Petroaudios:

Este proceso viene siendo ventilado ante el Tercer Juzgado Anticorrupción a cargo del juez titular Jorge Barreto Herrera, el cual en el desarrollo del mismo ha recibido fuertes críticas por la lentitud de las investigaciones judiciales.

Cabe indicar que desde el destape del escándalo generado por los Petroaudios, el juez Jorge Barreto Herrera ha sido blanco de comentarios por parte de cierto sector del Poder Ejecutivo

básicamente de la Ministra de Justicia de ese entonces, Rosario Fernández. En octubre de 2008, la ministra declaraba ante los medios que el citado juez entorpecía la captura de Rómulo León el cual, según manifestaba, se encontraba ubicado y cercado y no podía ser detenido al no existir una orden judicial; asimismo, precisaba que: *“... el juez ya sabe dónde está, la Policía ya se lo informó y no sabemos qué está esperando, porque simplemente él está sentado en su escritorio o durmiendo en la comodidad de su casa”*.³⁸

La captura de Rómulo León estuvo en las primeras páginas de los diarios y la prensa televisiva durante los meses posteriores al destape de los Petroaudios (octubre – noviembre de 2008), tema en el cual el Poder Ejecutivo trató de transmitir a la población una imagen de preocupación por la captura y una aparente celeridad en su accionar, reflejado en las iniciativas del Ministerio del Interior,³⁹ e incluso las manifestaciones del entonces nuevo Premier Yehude Simon, el cual llegó a manifestar su desesperación por lograr la captura de León Alegría.⁴⁰

En este caso específico de la captura de León Alegría también el Ministerio Público a través del fiscal Óscar Zevallos a cargo de la

³⁸ Perú 21, Sección Política, 10 de octubre de 2008.

³⁹ Recuérdese que el Ministerio del Interior llegó a habilitar una línea telefónica - 9801 22780 RPM 422780 para recibir información sobre la ubicación que permita la captura de Rómulo León. Asimismo, el Premier Yehude Simon anunció en noviembre de 2008 una recompensa de S/. 100 mil soles a la persona que brinde información sobre su paradero. El Comercio. 5 de noviembre de 2008. Recompensa que fue cuestionada por representantes de la oposición, como el congresista Cayo Galindo el cual manifestó que “el anuncio es solo una reacción del Gobierno frente a las versiones que ponen en duda su voluntad de capturar a Rómulo León...” Perú 21, 6 de noviembre de 2008.

⁴⁰ Terra/Agencias, 5 de noviembre de 2008.

Segunda Fiscalía Anticorrupción, intervino solicitando al juez Barreto el allanamiento y descerraje de un inmueble de propiedad de Rómulo León (cuando este se encontraba prófugo de la justicia) y adicionalmente el allanamiento y descerraje de ser necesario en centros laborales o cualquier local cerrado donde razonablemente puedan ser ubicados los presuntos implicados. Dicha solicitud fue resuelta por el juez Barreto aprobando únicamente el allanamiento y descerraje del inmueble plenamente identificado; lo cual fue visto como un entorpecimiento del procedimiento; y produjo hasta un pronunciamiento de la OCMA⁴¹, la que precisó que el segundo pedido de la Fiscalía era genérico y que si el juez aprobaba los pedidos de descerraje y allanamiento, tal y como lo pedía la Fiscalía de manera genérica “dejaría que la decisión de allanar cualquier local sea adoptada por el personal policial”, lo cual no era legal.

Cabe indicar que el accionar del Ministerio del Interior, en el caso específico de la citada captura, dejó mucho que desear, y se prestó a diversas interpretaciones, entre las cuales se encuentra la de la protección que “amigos poderosos” ofrecieron al citado prófugo.⁴² Como fue de conocimiento público el señor León Alegría no fue capturado sino que se entregó voluntariamente luego de 38 días de haberse propalado los audios (llegó en un taxi al juzgado anticorrupción).

⁴¹ El Comercio, 15 de octubre de 2008.

⁴² Respecto a este punto fue el propio titular del Interior, Remigio Hernani el que manifestó (02 de noviembre de 2008) que la protección de “amigos poderosos” impedía la ubicación y captura de Rómulo León. El Comercio, 2 de noviembre de 2008

Dicho hecho generó la pronta y airada respuesta de miembros del Partido Aprista, como Mercedes Cabanillas quien respondió al ministro Hernani, señalando que “los amigos poderosos de León Alegría no son apristas”. Perú 21, 2 de noviembre de 2008.

Lo que se puede observar entonces es que la independencia en la labor del Poder Judicial establecida por el numeral 2 del artículo 139° fue vulnerada desde un inicio ante las constantes intervenciones de diversos entes gubernamentales que emitían opiniones respecto a cada accionar del juez a cargo de la investigación, con la finalidad de ejercer presión, en vista que el escándalo rebotaba directamente en la imagen del gobierno aprista. Existen indicios de que el partido de gobierno estableció una estrategia de “control de daños” en base a jueces y fiscales que simpatizan o militan en el Apra.

Por otro lado, una vez impulsada la causa penal ante el Poder Judicial y capturados la mayoría de inculpados, merece resaltarse que el proceso judicial evidenció un lento accionar, siendo en este caso el propio Poder Judicial el que no contribuyó a un mejor discurrir de las investigaciones, ya que el principal requerimiento para desarrollarlas era poder contar con personal especializado que pueda auditar el CPU de León Alegría; carencia que evidenció la problemática del sistema de justicia peruano.

Al respecto, el Presidente de la Corte Superior de Lima, señor César Vega Vega efectuó inicialmente una designación conjunta de un solo perito para los procesos de Petroaudios y el relacionado con la Red de Interceptación sin tomar en cuenta el abundante material a revisar; aunado a que el juez Barreto habría solicitado los peritos informáticos a la gerencia del Poder Judicial recién en mayo de 2009, luego de 7 meses de proceso.

Posteriormente, en el mes de junio de 2009 el juez Jorge Barreto rechazó el ofrecimiento de 4 peritos informáticos que le proporcionaría el Colegio de Ingenieros; y convocó a la Universidad Nacional de Ingeniería, a fin de que ésta última le

proporcione los técnicos auditores. Ante ello, el titular de la Corte Superior de Lima, César Vega Vega, demandó celeridad en el proceso.

Finalmente, en julio de 2009 el juez Barreto inició el deslacrado del CPU de León Alegría, e informó que la visualización del contenido de dicho material se realizaría el 5 de agosto en el penal San Jorge y con la presencia de León Alegría.

En esta oportunidad, la OCMA decidió realizar una investigación preliminar disciplinaria a pedido del propio Presidente del Poder Judicial, Javier Villa Stein⁴³ ya que, en comparación con la jueza María Martínez Gutiérrez -que tiene a su cargo el proceso penal de la Red de Interceptación Telefónica, informó que había revisado 444,900 archivos y 41,317 e-mails y audios de los directivos de Business Track- el juez Jorge Barreto Herrera se negó a explicar por qué aún no revisaba los mil o dos mil archivos del CPU de León Alegría, actitud que generó sospecha sobre los reales motivos por los que no realizaba dicha labor. Por lo que incluso el Presidente de la Corte Superior de Lima, señor César Vega Vega manifestó que “La labor del juez Barreto no se encuentra a la altura de las expectativas de la ciudadanía y dejan mal al Poder Judicial”.

En su oportunidad, el presidente del Poder Judicial, Javier Villa Stein y el titular de la Corte Superior de Lima, César Vega Vega, señalaron que no comprendían por qué Barreto no pidió apoyo, como sí lo hizo la jueza María Martínez, al iniciar la investigación de este caso, pues el juez Barreto tuvo el CPU de León Alegría en su poder desde el 21 de octubre de 2008.

⁴³ Reportaje Perú: Diario Digital del Centro del Perú, 10 de julio de 2009.

Al mes de setiembre de 2009, y luego de casi un año de ser descubierto el escándalo de los petroaudios, recién se inicia la visualización de archivos contenidos en el CPU de Rómulo León, lo cual evidencia una deficiente actuación del Poder Judicial.

Respecto a la intervención del Congreso en el caso Petroaudios se puede señalar que el 07 de octubre de 2008, el Pleno del Congreso de la República aprobó conformar una comisión multipartidaria e investigadora de los hechos relacionados con la denuncia por supuestas irregularidades en el proceso de adjudicación de cinco lotes petroleros a favor de Discover Petroleum, la cual tuvo un plazo inicial de 60 días hábiles para presentar su informe respecto al caso.

La referida comisión estuvo integrada por Daniel Abugattás (Grupo Parlamentario Nacionalista - quien la presidía), Edgard Reymundo (Grupo Parlamentario Unión Popular Patriótica - Bloque Popular), Miguel Guevara (Grupo Parlamentario Aprista), Rafael Yamashiro (Grupo Parlamentario Unidad Nacional), Carlos Raffo (Grupo Parlamentario Fujimorista).

Cabe indicar que, producto de la investigación realizada por esta Comisión, se emitieron dos informes: un Informe Final en mayoría suscrito por los Congresistas Yamashiro, Raffo y Guevara (el cual fue finalmente aprobado por el Pleno del Congreso); y otro Informe Final en minoría, suscrito por Abugattás y Reymundo.

La diferencia sustancial entre estos dos informes es que el primero de ellos determinó únicamente responsabilidad política en los ex ministros Jorge Del Castillo, Hernán Garrido Lecca y Carlos Vallejos; mientras que el segundo sí lo hizo y estableció la presunta responsabilidad penal a diversos implicados en el caso, y determinó presuntas responsabilidades penales en los tres ex

ministros señalados, por haber actuado como gestores de intereses privados en violación de la prohibición contenida en el artículo 126º de la Constitución (haber favorecido al empresario dominicano Fortunato Canaán, en perjuicio del Estado). Este informe también recomendó acusar penalmente a los funcionarios de Perú-Petro y Petro-Perú, así como a Rómulo León y Ernesto Arias-Schreiber. Cabe indicar que en la aprobación del informe final en mayoría de la citada comisión por parte del Pleno del Congreso, los medios de comunicación advirtieron una labor de encubrimiento por parte de la bancada aprista, fujimorista y de Unidad Nacional, las cuales apoyaron el informe suscrito por los Congresistas Yamashiro, Raffo y Guevara;⁴⁴ e incluso la prensa escrita especuló sobre una posible reunión entre Carlos Raffo, Velásquez Quesquén y el Presidente García en Palacio de Gobierno, la cual fue negada por el representante fujimorista.

Adicionalmente, se debe señalar que el procedimiento mediante el cual se desarrollaron las investigaciones de esta comisión estuvo lleno de singularidades y maniobras políticas que justamente formaron parte de la política de control de daños impulsada por el gobierno aprista. Como ejemplo se puede mencionar el imprevisto retiro del ex titular de la Presidencia del Consejo de Ministros congresista Jorge del Castillo, el 25 de noviembre de 2008, de la comisión parlamentaria que investigaba el supuesto tráfico de cinco lotes petroleros a favor de la empresa Discover

⁴⁴De acuerdo a lo informado en el Portal del Congreso de la República, el Pleno del Congreso aprobó (58-35-2) el informe en mayoría de la comisión investigadora de los llamados “petroaudios”, que fue presentado y sustentado por el congresista Rafael Yamashiro. Se concluye que los ex ministros Jorge del Castillo Gálvez, Hernán Garrido Lecca y Carlos Vallejos Sologuren no cometieron delito alguno ni incurrieron en infracción constitucional. Corroborado con el Diario de los Debates del Congreso de la República, Sesión Nº 26 del jueves 15 de enero de 2009.

Petroleum. Del Castillo se retiró señalando que no respondería en sesión reservada el contenido de las 40 cartas, faxes y correos electrónicos encontrados en el disco duro de la computadora del procesado Rómulo León Alegría. En dicha oportunidad Del Castillo dijo que no respondería ningún tipo de preguntas en sesión reservada porque ello le restaría transparencia a sus descargos ante la ciudadanía.

Sin embargo, según los congresistas Carlos Raffo (APF) y Edgard Reymundo (UPP) en los 40 documentos se menciona a Del Castillo y su supuesta intervención para favorecer al empresario dominicano Fortunato Canaán en las inversiones que éste perseguía hacer en el Perú. Dichos congresistas argumentaron que la sesión no podía ser pública como la planteaba Del Castillo porque así lo había dispuesto el juez Jorge Barreto antes de entregarle dicha documentación y, además, porque se podría entorpecer las investigaciones que este venía realizando en el fuero judicial. En tal sentido, con este hecho se advierte como el accionar de miembros del partido de gobierno estaba dirigido a interferir con las investigaciones existentes en el fuero jurisdiccional.

Los miembros de la comisión habían acusado a Del Castillo de querer desacreditar a los integrantes de dicho grupo de trabajo diciendo que habían faltado al debido proceso adelantando opinión en los últimos días a través de los medios de comunicación. También explicaron que el pedido de que la sesión fuera pública pretendía anular las pruebas exhibidas, lo cual corrobora la existencia de una política de control de daños a cargo del APRA.

De acuerdo a lo señalado, se advierte que la intervención del Congreso en el caso Petroaudios fue negativa y en todo momento la direccionalidad política de la bancada aprista buscó minimizar

los lazos existentes entre los principales acusados Rómulo León, Alberto Químper y Ernesto Arias-Schreiber y principales figuras del partido de gobierno.

Asimismo, se puede señalar que si bien el artículo 97° de la Constitución le otorga la facultad al Congreso de iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, el mismo texto constitucional precisa que sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales, lo cual reafirma la independencia del Poder Judicial en su accionar; por tanto somos de la opinión que en el caso Petroaudios la intervención del Congreso perturbó el accionar del proceso judicial.

B. Interferencias respecto al caso de la Red de Interceptación Telefónica - Business Track:

En este caso a comparación del anterior se mostró mayor celeridad en lo que respecta a la captura de los principales responsables, pues en menos de dos meses se ubicó y capturó al grupo que realizó la interceptación telefónica (“los chuponeadores”, empresa Business Track) en una operación coordinada entre el Ministerio del Interior y la Fiscalía de la Nación, a pedido del Presidente de la República.

El hecho de esta captura permitió cambiar el eje de exposición de los presuntos corruptos con fuertes vínculos con el partido de gobierno (León Alegría, Químper, Arias Schreiber) a “los chuponeadores” ligados a la Marina de Guerra. Posteriormente se buscó cambiar el eje de las investigaciones: de “los chuponeadores” a las empresas que contrataron dichos servicios (se mencionó a la empresa Petrotech) alejándose cada vez más de los reflectores la corrupción vinculada al segundo gobierno aprista.

Hechos políticos referentes al caso Petroaudios⁴⁵:

- El domingo 5 de octubre el programa “Cuarto Poder” difundió los “petroaudios”. Al día siguiente renuncia el ministro de Energía y Minas, Juan Valdivia.
- El 11 de Octubre renuncia el Gabinete encabezado por “Jorge del Castillo” (Oficialismo). Lo reemplaza Yehude Simon (independiente), recomposición del gabinete con salida de ministros oficialistas.
- El 13 de Octubre se instala la Comisión “Petroaudios”, a cargo del congresista de oposición, Daniel Abugattás (PNP).
- El 4 de Noviembre se crea la Comisión “Red de Interceptación Telefónica” a cargo del congresista Oswaldo Luizar (BP).
- A mediados de Noviembre, se entrega Rómulo León Alegría a las autoridades judiciales.
- A inicios de la cuarta semana de noviembre, la comisión “Petroaudios” informa que tanto Hernán Garrido Lecca⁴⁶, Carlos Vallejo⁴⁷, Juan Valdivia⁴⁸ sostuvieron reuniones con Fortunato Canaán. Mientras por otro lado, diversos medios informan de una reunión entre el empresario dominicano Fortunato Canaán y el Premier Jorge del Castillo.

⁴⁵ Observatorio de Actualidad. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. <http://www.pucp.edu.pe/escueladegobierno>

⁴⁶ Ministro de Vivienda hasta la caída del Gabinete de Jorge del Castillo. Observatorio de Actualidad.

⁴⁷ Ministro de Salud hasta la caída del Gabinete de Jorge del Castillo. Observatorio de Actualidad.

⁴⁸ Ministro de Energía y Minas hasta la caída del Gabinete de Jorge del Castillo. Observatorio de Actualidad.

El 28 de enero de 2009, el caso de la red de interceptación telefónica pasó de las manos del juez Edwin Yalico Contreras (quien ordenó la detención de los principales inculpados en el caso de interceptación, así como el que inició el análisis de los materiales incautados) al despacho de la jueza provisional María Martínez Gutiérrez del 32º Juzgado Penal; hecho que trajo como consecuencia el retroceso de la investigación.

Pese a que la jueza provisional Martínez señaló que sería la Fiscalía quién llevaría adelante la investigación de los materiales incautados, dio marcha atrás y resolvió declarar nulas todas las diligencias llevadas adelante por la Fiscalía luego del 30 de enero. Asimismo demandó que todos los materiales sean llevados a su despacho. En el mes de marzo de 2009, las idas y vueltas de la jueza Martínez impidieron la revisión de los materiales incautados en enero, luego del allanamiento a las oficinas de Business Track.

Entre los retrocesos de la jueza Martínez se pueden mencionar, en primer lugar, el nombramiento del perito encargado de revisar los materiales informáticos incautados. Sin embargo, según La República, el perito designado habría trabajado para Business Track, razón por la cual éste se habría inhibido. Luego de en febrero la jueza María Martínez retirara a la Fiscalía de la revisión de los materiales del caso de interceptación, el 23 de marzo decide anular todo lo actuado por dicha Fiscalía hasta ese momento.

Posteriormente, el 29 de marzo de 2009, alegando modificaciones en la ley que regula los procesos de investigación de los delitos de asociación ilícita, la jueza Martínez se inhibe de proseguir con la causa y pide el traslado de las pruebas hasta que la mesa de partes del Poder Judicial elija al nuevo juez de la causa. Cabe aquí precisar que la jueza Martínez se apartó del proceso luego

de la modificación de la Ley N° 26689 (se promulgó la Ley N° 29336 publicada el sábado 28 de marzo), según la cual el juzgamiento de los delitos de asociación ilícita se tramitará ahora por vía ordinaria y no en procesos sumarios como se hacía.

Al respecto, de la investigación realizada se advierte que la Ley N° 29336 fue propuesta por el Poder Ejecutivo bajo el número de proyecto 3038/2008-PE,⁴⁹ norma que al introducir el citado cambio interfirió en el proceso penal a cargo del Poder Judicial dilatándolo, tal como lo señaló el Dr. Javier Villa Stein *“...este cambio no beneficiaba en nada al proceso, pues violaría el principio de juez natural y sería como comenzar de cero con otro juez, afectando la celeridad del proceso.”*⁵⁰ Aquí también es pertinente indicar el papel del Congreso de la República, el cual al aprobar la norma contribuyó al entorpecimiento de las investigaciones.

En mayo de 2009 se inició la visualización de los materiales incautados. Las críticas a la actuación de dicha jueza continúan. Así, el abogado del marino Ojeda Ángeles señaló que se habría deslacrado de manera irregular los materiales incautados. Por otra parte, diversos personajes como el Presidente del Poder Judicial, el Premier Simon y la Jefa de la OCMA realizaron diversas invocaciones para que se acelerara el proceso judicial.

Además, Gustavo Gorriti uno de los primeros periodistas que dio a conocer el caso de los petroaudios, presentó un libro donde se cuentan detalles del caso entre los que sobresale la presunta

⁴⁹ Proyecto de Ley remitido con Oficio N° 052-2009-PR de 18 de febrero de 2009 por el Presidente de la República y el Premier al Presidente de Congreso.

⁵⁰ La República, viernes 3 de abril de 2009.

participación del marino Elías Ponce Feijoó en la campaña electoral de Alan García en el año 2006. Según la publicación, Ponce habría participado en la interceptación telefónica al entonces candidato Ollanta Humala.

Sin embargo, la sorpresa mayor se dio en el proceso que investiga las actividades ilícitas de Business Track, donde la jueza Martínez halló entre la documentación incautada una serie de recibos a nombre del Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Francis Allison por un monto de 62 mil soles. Al parecer, el Presidente García desconocía, hasta el momento de la denuncia, las actividades que Allison realizó para Business Track. El ministro en mención se vio obligado a renunciar luego de que no sólo se cuestionara su vínculo con Business Track; sino además cuando varios medios afirmaron que él mismo habría utilizado a Business Track para justificar ingresos que no corresponden con los que obtenía en su calidad de alcalde distrital.

Finalmente, en lo que respecta a este proceso, se destaca el conflicto abierto que el Poder Judicial representado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Javier Villa Stein tuvo con el Congreso de la República; específicamente con el presidente de la Comisión Investigadora de la Red de Interceptación Telefónica, congresista Oswaldo Luizar, por la demora en la entrega de las copias de las grabaciones incautadas a la empresa Business Track por parte del Poder Judicial, lo cual evidencia una vez más la interferencia del Poder Legislativo en la labor del Poder Judicial.⁵¹

⁵¹ RPP.com.pe, 21 de octubre de 2009.

Hechos políticos referentes al caso Red de Interceptación Telefónica⁵²:

- El 9 de enero de 2009: la Fiscalía contra el crimen organizado y DINANDRO intervinieron la empresa Business Track. En las instalaciones de la empresa se detuvieron a tres marinos en situación de retiro y dos en actividad. Esta empresa se dedicaba al espionaje telefónico.
- El 14 de enero de 2009: el Presidente Alan García, suscribe resolución suprema que deja sin efecto el grado de contralmirante de Elías Ponce Feijoó.
- El 15 de enero de 2009: el juez Anticorrupción Edwin Yalico autoriza el deslacrado y análisis de los 25 discos duros incautados a Business Track. También se informa del allanamiento donde se especula se realizó la interceptación de la conversación entre Rómulo León Alegría y Alberto Químper, el inmueble se ubica en la Av. Tacna, en el centro de Lima.
- El 22 de enero de 2009: el fiscal Walter Milla formaliza denuncia penal ante el juez Edwin Yalico contra los directivos de BTR por integrar una organización ilícita dedicada al espionaje de llamadas telefónicas y correos electrónicos.
- El 27 de enero de 2009: el testimonio de detenido Martín Fernández en acusación fiscal señala que durante los meses de agosto y setiembre del 2008, Elías Ponce Feijoó y Giselle Giannotti se encontraban editando las conversaciones entre Rómulo León Alegría y Alberto Químper.
- El 28 de enero de 2009: el Ministro de Defensa Antero Flores Aráoz desmiente a detenido Carlos Tomasio, y afirma que equipos de interceptación telefónica “Triggerfish” no fueron comprados por la Marina tal como lo sindicó Tomasio.

⁵² Observatorio de Actualidad. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. <http://www.pucp.edu.pe/escueladegobierno>

- El 17 de febrero de 2009: Walter Chinchá y Daniel Maurate, abogados de Martín Fernández y Jesús Ojeda, respectivamente, denuncian presiones por parte de los abogados de Ponce Feijóo y Tomasio. Dicha presiones habrían sido realizadas por el abogado Loic Dumas Schmalz, quien se entrevistó con Fernández el 9 de febrero. En dicha reunión, Dumas conminó a Fernández a firmar una declaración donde se retractaba de las acusaciones contra Ponce Feijóo y Tomasio, y donde además confesaba que las acusaciones habrían sido logradas mediante la presión ejercida por el Fiscal Walter Milla, con el único fin de incriminar a Tomasio y Ponce.
- El 18 de febrero de 2009: la jueza María Martínez emite resolución que paraliza las investigaciones del Ministerio Público a cargo del fiscal Walter Milla. Fuentes relacionadas a este medio, revelan que dicha resolución, se dio sorpresivamente cuando el Fiscal Walter Milla se disponía a revisar el abundante material informático incautado en casa de Giselle Giannotti, Tomasio y Ponce Feijóo.
- El 24 de febrero de 2009: el fiscal Walter Milla López pone a disposición del Poder Judicial el material incautado a los directivos de Business Track. Dicha entrega se hará en el juzgado que despacha la jueza María Martínez con la finalidad de evitar alguna acción de parte de los procesados, que acarree la nulidad de todo el proceso judicial.
- A mediados de mes marzo, en el careo realizado en el Juicio de Red de Interceptación Telefónica, entre Martín Fernández Vírhuez y Elías Ponce Feijóo, el primero sindicó al segundo como la persona que le ordenó interceptar las conversaciones de León y Químper. Días después, la jueza María Martínez, resolvió anular todo lo investigado por el equipo del fiscal Walter Milla y los peritos de la DINANDRO.
- El 2 de mayo de 2009: el fallo de la Tercera Sala Anticorrupción, que desestimó y archivó el pedido del Ministerio Público para que Rómulo León también pueda ser procesado por

el delito de asociación ilícita, ha sido apelado por la Tercera Fiscalía Provincial.

- El 21 de mayo de 2009: el juez anticorrupción Jorge Barreto decidió ampliar el plazo de investigación del proceso penal conocido como los “petroaudios”. Entre tanto, la Fiscalía ha solicitado que se amplíe el tiempo de la indagación, debido a que todavía no se ha logrado revisar la computadora de León Alegría.

CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LOS PETROAUDIOS

Sin duda alguna la difusión de los Petroaudios afectó notoriamente al Poder Ejecutivo, pues evidenció el primer importante acto de corrupción en el gobierno de García, que ponía en boca de la opinión pública los nombres de conocidos funcionarios apristas del más alto nivel y traía a la memoria los grandes escándalos de corrupción de su primer gobierno (los dólares MUC, el tren eléctrico, etc.). Es por ello, que el Ejecutivo sufre un fuerte golpe en lo que respecta a credibilidad, lo que lo impulsó a ejecutar la tarea de reparar los daños producidos.

Al respecto, es importante observar la reacción inicial y el consecuente comportamiento mostrado por el Presidente de la República en torno al tema, el cual en primera instancia al tomar conocimiento del caso Petroaudios reaccionó en forma airada, exigiendo tomar medidas urgentes, señalando que: *“La mejor manera de responder a estas barbaridades y a estas ratas es actuando de inmediato y logrando que se pueda depurar nuestro gobierno y nuestro Estado de cualquier acto de corrupción”*.⁵³

⁵³ El Comercio, 6 de octubre de 2008.

Posteriormente, a medida que pasaron las semanas el Presidente cambia de posición y comienza a referirse al asunto como un “escandalete” para luego volver a señalar la importancia del mismo.

Entre las principales consecuencias políticas de la difusión de los petroaudios podemos señalar las siguientes:

- La renuncia del Ministro de Energía y Minas (Juan Valdivia Romero) a los dos días de difundidos los audios.⁵⁴
- La caída del premier Jorge del Castillo. Ante ello se nombró premier al Presidente de la Región Lambayeque, Yehude Simon Munaro.
- El despliegue de una política de “control de daños” por parte del gobierno. Dentro de esta política de prevención de daños futuros, se puede mencionar la presentación por parte de la bancada aprista (iniciativa de Luis Gonzáles Posada) del proyecto de Ley N° 2979/2008-CR que buscaba acusar penalmente a quienes usen material proveniente de interceptaciones telefónicas para denunciar actos de corrupción; iniciativa que no tuvo acogida debido a la fuerte oposición de diversos Organismos no Gubernamentales (ONG) como de organizaciones de la prensa peruana que consideraron que dicho proyecto de ley atentaba seriamente contra la libertad de expresión e información.
- Establecimiento de alianza política entre el APRA y el Fujimorismo, al lograrse que en la Comisión Investigadora de los Petroaudios del Congreso se eximiera de responsabilidad penal a los ministros de Estado mencionados en los Petroaudios.
- A pesar de los esfuerzos presidenciales por controlar el daño causado a su gobierno por los Petroaudios, las recientes encuestas indican que la opinión pública sí lo liga a la corrupción.⁵⁵

⁵⁴ Perú 21, 7 de octubre de 2008.

⁵⁵ Perú 21, 7 de setiembre de 2009.

CONCLUSIONES

- El escándalo de corrupción puesto de manifiesto por los Petroaudios puso en evidencia la existencia de una impresionante red de espionaje industrial, político y social que abarcaba desde negocios, líderes sociales hasta los centros neurálgicos del poder: secretaría de la presidencia, Ministerio de Defensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Congreso, etc.
- Los efectos políticos permitieron un cierto recambio ministerial, con la salida de cinco ministros (Luis Alva Castro, Ministerio del Interior; Rafael Rey, Ministerio de la Producción; Ismael Benavides, Ministerio de Agricultura; Hernán Garrido Lecca, Ministerio de Salud y; Juan Valdivia, Ministerio de Energía y Minas).
- El escándalo de corrupción de los Petroaudios posibilitó la reentrada en la agenda pública del tema de la lucha contra la corrupción.
- El Fujimorismo consolidó su posición como aliado necesario del APRA. Es ahora una pieza clave para el gobierno y su política de control de daños que busca evitar que se profundicen las investigaciones.

ROL DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL CASO DE LA RED DE INTERCEPTACIÓN TELEFÓNICA

Conocidos los audios de las conversaciones telefónicas entre Rómulo León y Alberto Químper, el 08 de octubre de 2008 mediante Resolución 1419-2008-MP-FN, la Fiscal de la Nación, Gladys Echaíz, ordenó se inicie una investigación sobre la interceptación telefónica. Para lo cual solicitó al Fiscal Mateo Castañeda que inicie una investigación de oficio ante la posibilidad de que se trate de un “chuponeo sistemático” hecho

por organizaciones y eso ya pasaría a ser tipificado como un crimen organizado.⁵⁶ La Tercera Fiscalía Especializada en Criminalidad Organizada inició la investigación de las interceptaciones telefónicas de oficio.

En enero del año 2009, en un trabajo conjunto entre la Fiscalía y Agentes Especializados de la Dirección Nacional Antidrogas (Dirandro) se logró detectar a los supuestos implicados en las interceptaciones ilegales, se allanaron locales incautándose abundante material y se detuvieron a 6 personas de manera preliminar por un plazo de 10 días -por orden del Juez Edwin Yalico del 15° Juzgado Penal de Lima- para realizar las investigaciones necesarias.

Por su parte, el Congreso de la República constituyó una Comisión investigadora, cuyo Presidente fue el congresista Oswaldo Luízar (BP). Este solicitó al coordinador de la Fiscalía Especializada en Criminalidad Organizada, Mateo Castañeda, interrogar a los 6 detenidos: Ponce Feijoó, Tomasio de Lambarri, Fernández Vírhuez, Ojeda Ángeles, Tirado Seguí y Giannotti Grados. Luízar precisó *“Así viene interrogando a estas personas el Ministerio Público, y así lo queremos hacer nosotros”*.⁵⁷

El 23 de Enero de 2009, la Tercera Fiscalía contra el Crimen Organizado a cargo de Walter Milla López, formuló denuncia penal contra 8 personas por los delitos de interceptación telefónica y asociación ilícita para delinquir ante el Juzgado Penal 15° de Lima a cargo de Edwin Yalico; además se solicitó autorización

⁵⁶ El Comercio, 22 de octubre de 2008.

⁵⁷ El Comercio, 20 de Enero de 2009

para ampliar a 90 días las investigaciones. La Fiscal de la Nación, sostuvo que la solicitud se debe a que sólo se ha analizado una parte mínima de todo lo incautado. Estas declaraciones de la Fiscal de la Nación, generaron críticas de parte de los abogados defensores en el sentido de que se haya formulado una denuncia cuando sólo se ha revisado una mínima parte del material incautado.⁵⁸

La Fiscalía se disponía a realizar una diligencia en la cual vería el material informático incautado a Giannotti, Ponce y Tomasio para, de esta forma, conocer a las personas y empresas que solicitaron los servicios de Business Track (BTR). Sin embargo; la Juez Provisional del Juzgado Penal 34 de Lima, María Martínez Gutiérrez ordenó paralizar la diligencia y pidió que todo lo incautado se le remitiera a su despacho. Y, ello a pesar que el 30 de enero pasado, la misma jueza había autorizado a la Fiscalía que continuara con la investigación.

Por su parte, la Ministra de Justicia Rosario Fernández señaló no estar a favor de la resolución emitida por la Jueza Martínez y precisó que tanto la Fiscalía como el Procurador del Ministerio de Transportes y Comunicaciones han apelado dicha resolución ante la Corte Superior.

El 25 de febrero de 2009, el Fiscal Walter Milla cumplió con poner a disposición del Poder Judicial el material incautado. Una semana después la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA)⁵⁹, inició una investigación preliminar a la Jueza Martínez debido a la resolución que emitiera, la cual causó polémica. Por su parte el Fiscal Milla pidió a la Jueza Martínez empezar en el más breve plazo con la visualización del material incautado a BTR, ya que al ser

⁵⁸ El Comercio, 24 de Enero de 2009.

⁵⁹ Perú 21, 02 de marzo de 2009.

este un proceso sumario, la investigación se reduce a tres meses como máximo, sin embargo, la investigación por parte del Poder Judicial está estancada; por otro lado, también solicitaron que la Jueza programe diligencias para confrontar a los procesados.

Por su parte, la Fiscal de la Nación, Gladys Echaíz cuestionó a la jueza María Martínez Gutiérrez por dilatar la revisión de los archivos electrónicos incautados a los directivos y empleados de BTR. Además, señaló que el proceso estaba semiparalizado, ya que luego que dicha jueza solicitara todo el material para su supervisión... “al día de hoy no se ha hecho nada”. La Fiscal Echaíz no quiso especular nada, más solo invocó a que este tema se resuelva pronto y con celeridad.⁶⁰ Esto indica la preocupación de la fiscalía que opina que la jueza provisional, María Martínez, no investiga ni permite a la fiscalía profundizar sus investigaciones sobre el ‘chuponeo’ telefónico.⁶¹

Las discrepancias con respecto al caso se siguen manifestando entre el Poder Judicial y el Ministerio Público (MP), mientras la Jueza Martínez asegura que iniciará el análisis de los equipos incautados a BTR, la Fiscalía informó que no tienen información de nombramientos de los peritos para dicha diligencia. Peor aún, la Jueza Martínez anuló la revisión del material incautado a BTR que había adelantado el MP, ante lo cual, el Fiscal Milla precisó que “la medida de la Jueza carece de legitimidad porque se ha apresurado a declarar una nulidad, cuando todavía estaba pendiente de resolverse -en una instancia superior- la apelación que presentó la fiscalía contra la resolución inicial que le prohibió

⁶⁰ La República, 21 de marzo de 2009.

⁶¹ La República, 22 de marzo de 2009.

seguir investigando el material incautado, y por la que se le ordenaba entregar todo el material al juzgado”.⁶²

En el mes de abril, el Fiscal Walter Milla, ofició a la Jueza Martínez, la programación de las diligencias para auditar el material incautado al personal de BTR. En dicho oficio, Milla sostiene que las revisiones deben empezar por los documentos e información perteneciente a Ponce Feijoó, Tomasio y Giannotti, toda vez que la fiscalía ya había revisado –cuando los tuvo en su custodia- la información de Ojeda, Fernández y Tirado. Otro dato relevante es, que la jueza Martínez se avocó nuevamente al caso el 4 de abril, y que la instrucción de esta investigación– ahora en proceso ordinario- finaliza en su fase de instrucción el 24 de mayo. Sin embargo la Jueza, reprogramó las diligencias y decidió iniciar la revisión con el material que ya había sido analizado por la fiscalía y que se sabe no contiene información trascendental. Posteriormente, el Fiscal Contra el Crimen Organizado, Walter Milla, recusó a la Jueza Martínez por la dilatación del proceso y la acusó de parcialización a favor de los marinos y el personal de la empresa denunciada BTR. Sin embargo, la Jueza rechazó la recusación.

Por otro lado, el Premier Yehude Simon, se reunió con la Fiscal Gladys Echaíz y con el presidente de la Corte Suprema, Javier Villa Stein, para solicitarles más celeridad en los juicios a los personajes implicados en el espionaje telefónico.⁶³ Además la Ministra de Justicia Rosario Fernández apoya el pedido tanto de la Fiscalía como de la Procuraduría del MTC en cuanto a que el juicio debe estar a cargo del Juez Yalico y no de la magistrada Martínez.

⁶² El Comercio, 25 de marzo de 2009.

⁶³ La República, 01 de mayo de 2009.

Debido a las varias diligencias frustradas para analizar el material incautado a BTR, el Fiscal Milla, solicitó a la jueza Martínez que el caso se declare complejo debido a la magnitud del proceso ordinario, lo cual significa que el plazo para la investigación se alarga para examinar las muchas pruebas existentes.⁶⁴ Aunado a ello, el 19 de junio, la segunda Sala de Reos en Cárcel desestimó la apelación presentada por el Fiscal Milla para que la fiscalía continúe con la visualización del material incautado a BTR, de este modo, el tribunal confirma la resolución de la Jueza Martínez, en el sentido que la fiscalía ya había perdido jurisdicción en el caso; sin embargo, el Fiscal seguirá participando en las diligencias de visualización de dicho material, donde la Jueza no ha permitido la presencia de los abogados defensores para evitar la filtración de información.

Sin embargo, la Fiscalía de la Nación dispuso agotar una investigación en torno a la conducta funcional del Fiscal Milla, por haber sido sindicado de haber filtrado información a un medio de prensa, respecto a correos electrónicos que manejaba la empresa BTR.⁶⁵

En cuanto a la declaración de la complejidad del caso por parte de la Jueza Martínez, la investigación se amplió hasta por ocho meses más. Sin embargo, se dio cuenta que el expediente judicial se encuentra, a la fecha, en manos del fiscal Milla, a quien se le derivó para que se pronuncie sobre la ampliación de la investigación.⁶⁶

⁶⁴ Expreso, 06 de junio de 2009.

⁶⁵ Observatorio de Actualidad PUCP, mes de julio (01 de julio de 2009).

⁶⁶ Perú 21, 27 de julio de 2009.

Hechos políticos referentes al caso de Red de Interceptación telefónica⁶⁷:

- El 23 de enero de 2009: el Fiscal Walter Milla denunció a Elías Ponce Feijoó, Carlos Tomasio, Giselle Giannotti y cinco implicados más.
- El 2 de febrero de 2009: la Fiscal de la Nación Gladys Echáiz sufre un atentado la noche del sábado. Ante ello, el Ministro del Interior, Remigio Hernani, dispone de una seguridad especial para la magistrada pública.
- El 18 de febrero de 2009: la jueza María Martínez emite resolución que paraliza las investigaciones del Ministerio Público a cargo del fiscal Walter Milla. Diversos medios de comunicación revelaron que dicha resolución se dio sorpresivamente cuando el Fiscal Walter Milla se disponía a revisar el abundante material informático incautado en casa de Giselle Giannotti, Tomasio y Ponce Feijoó.
- El 24 de febrero de 2009: el fiscal Walter Milla López pone a disposición del Poder Judicial el material incautado a los directivos de Business Track. Dicha entrega se hará en el juzgado que despacha la jueza María Martínez con la finalidad de evitar alguna acción de parte de los procesados, que acarree la nulidad de todo el proceso judicial.
- A mediados del mes marzo, en el careo realizado en el Juicio de Red de Interceptación Telefónica, entre Martín Fernández Vírhuez y Elías Ponce Feijoó, el primero sindicó al segundo como la persona que le ordenó interceptar las conversaciones de León y Quimper. Días después, la jueza María Martínez, resolvió anular todo lo investigado por el equipo del fiscal Walter Milla y los peritos de la DINANDRO.

⁶⁷ Observatorio de Actualidad. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. <http://www.pucp.edu.pe/escueladegobierno>

CONCLUSIONES

El Ministerio Público ha jugado un rol activo en el caso de la red de interceptaciones telefónicas seguido a la empresa BTR, si bien, en los hechos se ve los constantes enfrentamientos, divergencias y pugnas entre el Ministerio Público y el Poder Judicial, cuando estos deberían trabajar juntos, logrando sinergia dentro del sistema de justicia. En la práctica, ello ha favorecido a la dilación de las investigaciones, lo cual demuestra cómo el gobierno ha logrado un eficaz control de daños, luego de la explosión y la crisis política ocasionada por los llamados “Petroaudios”.

El caso de la red de interceptación telefónica también ha ayudado -al gobierno- a desviar la atención, tanto de la opinión pública como de la clase política y del periodismo, del tema central que es la Red de Corrupción en las altas esferas del gobierno, hacia el tema de las interceptaciones ilegales, las cuales mostraron la red de corrupción, y enjuiciar y encarcelar a los miembros de la empresa BTR, cuando los protagonistas del “faenón” no estaban presos aún, y así evitar que mayor información que dañe al gobierno salga a la luz pública –ahora el material está incautado y todavía no tiene cuando se termine de visualizar- y genere una mayor crisis política.