

NUESTRO
SUR



El Congreso y la Construcción de un Nuevo Autoritarismo: Leyes y Estrategias de Poder en el Perú (2023-2024)

Alonso Marañón Tovar



Escenarios



Serie: Escenarios 3
El Congreso y la Construcción de un Nuevo Autoritarismo:
Leyes y Estrategias de Poder en el Perú (2023-2024)

Autor: Omar Alonso Marañón Tovar

Diseño y estilo de interiores: Carlos Pinto

Fotografías: Congreso de la República del Perú

Editado por:
Asociación Nuestro Sur Espacio de Reflexión y Acción Política - NUESTRO SUR

Primera edición, enero 2025

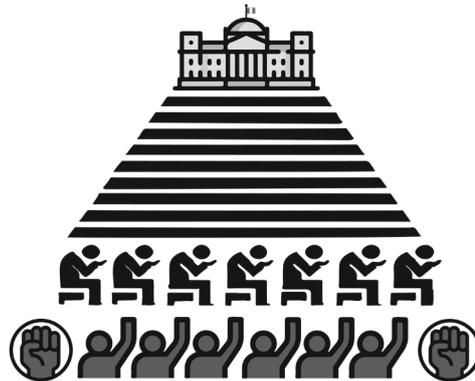
Versión digital

Escenarios

3

**El Congreso y la Construcción de un
Nuevo Autoritarismo:
Leyes y Estrategias de Poder en el Perú
(2023-2024)**

Alonso Marañón Tovar



**NUESTRO
SUA**

EL CONGRESO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO AUTORITARISMO: Leyes y Estrategias de Poder en el Perú (2023-2024)

Alonso Marañón Tovar*

I. Introducción

El presente informe explora las dimensiones políticas e institucionales del autoritarismo que el congreso peruano fue construyendo entre 2023-2024. Esto se hace mediante un análisis de las leyes y acciones de los actores institucionales que se han relacionado en un periodo de avance para la concentración del poder y el impulso de la impunidad y el crimen. Las leyes y acciones se han agrupado en cuatro dimensiones: el ataque a la Junta Nacional de Justicia (JNJ) para el control de la justicia y las elecciones; leyes a favor de la impunidad de los congresistas y del crimen organizado; el ataque a la fiscalía y las nuevas reglas del juego político. El informe solo indaga en aquello que el congreso ha podido lograr institucionalmente (una ley publicada, una sentencia o un puesto de autoridad asignado) y no en lo que está aún en proceso o lo que no pudo lograr. Además, se han dejado fuera del informe aquellas políticas que no benefician directamente la concentración del poder político, como la “ley antiforestal”. La cronología y fuentes de información del informe sobretodo provienen de los medios Infobae y La Encerrona, pues han detallado bien la actividad diaria del congreso y los partidos que lo conforman.

Los puntos de partida, en la línea de informes anteriores, son la crisis del neoliberalismo desde las elecciones de 2016 y el empoderamiento de una salida autoritaria desde que el congreso tomó el poder en diciembre de 2022.¹ Por un lado, entre el 2016-2022 todo el

espectro político peruano pasó por el Poder Ejecutivo (PE) y el Poder Legislativo participando de diversas formas en la degradación de todo lo construido desde la transición democrática del 2000. Por otro lado, a partir de que el congreso pudo tomar el PE con Dina Boluarte e inaugurar como nunca una presidencia con cincuenta muertos en protestas, la salida que parece perfilarse de esta crisis es la creación de un nuevo tipo de régimen autoritario-parlamentario-criminal bajo el impulso de Fuerza Popular (FP), Perú Libre (PL), Alianza para el Progreso (APP), Avanza País (AvP), Somos Perú (SP), Acción Popular (AP), Bloque Magisterial (BM), Podemos Perú y Renovación Popular (RP). En este esquema, el PE y organismos supuestamente autónomos como el Tribunal Constitucional (TC) y la Defensoría del Pueblo (DP) resultan sirvientes del congreso pues este tiene los votos para retirarlos cuando quiera. Este caso de “autoritarismo congresal” es inédito en el Perú y puede ser comparado con la novedad de autoritarismo con fachada democrática que supuso el régimen fujimorista en los años noventa. El análisis se complica más porque, aunque la ultraderecha es un eje fundamental de este régimen, también participan de él grupos autodeclarados de izquierda como PL y grupos sin definición política como APP y Podemos. Además, la constitución fue profundamente reformada desde el 2021, las leyes y la justicia cambian a gusto del congreso y el neoliberalismo se mantiene, pero a costa de desbalances macroeconómicos. En suma, muchas de las coordenadas peruanas que fueron importantes desde el 2000 valen poco o nada hoy.

1 <https://nuestrosur.pe/wp-content/uploads/2024/03/Escenarios-1-Version-Digital.pdf>

* Politólogo peruano, docente e investigador especialista en el estudio de revueltas y estallidos sociales en América Latina. Actualmente cursa un Doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad de Chile. Correo: alonsomaranon@gmail.com.



El presente informe inicia desde el 23 de febrero, día de la primera decisión importante del TC, hasta el 15 de diciembre de 2024, cuando la nueva Fiscal de la Nación tomó decisiones afines al congreso. Los antecedentes a esta coyuntura son el estallido y la respuesta del congreso de que las siguientes elecciones generales no se realizarían sin reformas políticas. Así, mientras el estallido era sangrientamente reprimido, en diciembre y enero los congresistas propusieron distintas reformas: Roselli Amuruz (AP) promovió recortar el mandato de las autoridades del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la Oficina Nacional de Procesos electorales (ONPE), Guerra García (FP) impulsó la bicameralidad y Alejandro Muñante (RP) propuso la reelección de congresistas y reducir el número de votos para remover a los miembros de los órganos electorales y la DP.² Posteriormente en febrero el congreso eliminó la posibilidad de un adelanto de elecciones. Aunque es cierto que hay una razón económica inmediata que motiva esta decisión, ya que 91 congresistas ganan más del 100% de lo que obtenían antes de entrar al Poder Legislativo,³ también existe el interés político

de debilitar o eliminar a cualquier opositor progresista, liberal o de izquierda, en línea con lo que ocurre mundialmente con el auge de la ultraderecha.

El presente informe está sustentado en la necesidad de comprender los rasgos y funcionamiento del nuevo régimen inaugurado desde diciembre de 2022. Aunque ya se han identificado las leyes que ha promovido el congreso,⁴ así como sus principales impulsores,⁵ aún falta una aproximación que agrupe estas leyes como parte de las dimensiones de la estrategia autoritaria. Además, era útil también incluir a los satélites del congreso como el TC y la DP, que son parte del circuito de leyes y otro tipo de acciones que van cimentando el autoritarismo. Por último, fue importante considerar las resistencias y contraataques que hubo contra el congreso, como por ejemplo las reacciones del Poder Judicial (PJ) y la Fiscalía de la Nación (FN), pues ejercieron cierta ralentización sobre sus planes autoritarios.

2 <https://www.infobae.com/america/peru/2023/01/08/elecciones-2024-y-las-polemicas-reformas-constitucionales-que-quiere-aplicar-el-congreso/>

3 [https://www.infobae.com/peru/2023/02/05/bloqueo-del-](https://www.infobae.com/peru/2023/02/05/bloqueo-del-adelanto-electoral-para-91-congresistas-su-salario-actual-representa-mas-del-100-de-lo-que-percibian-antes/)

<adelanto-electoral-para-91-congresistas-su-salario-actual-representa-mas-del-100-de-lo-que-percibian-antes/>

4 <https://api.transparencia.org.pe/app-repositorio/2024/12/7fk2leEeU6pcnWRVL92YGasOPTd-7CH9jvy78HAoYqQGSQvdWxjk9oNWwY4iWQcz.pdf>

5 <https://epicentro.tv/esta-es-la-coalicion-autoritaria-que-tiene-el-control-del-congreso-y-sostiene-al-gobierno/>

II. Dimensiones del régimen autoritario 2023-2024

2.1 El ataque a la JNJ para el control de la justicia y las elecciones

Uno de los objetivos específicos del congreso fue tomar el control de la JNJ. Esta entidad nombra, ratifica y destituye a los jefes de la ONPE y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), además de los jueces y fiscales. El sistema electoral peruano está compuesto por la ONPE (organiza, planifica y ejecuta las elecciones), la RENIEC (prepara el padrón electoral) y el JNE (administra la justicia electoral y fiscaliza las elecciones), por lo que la toma de la JNJ brindaría acceso directo a dos de las tres instituciones. En cuanto al JNE, el control de la JNJ también permitiría tener influencia, aunque más indirecta, dado que la Corte Suprema de Justicia es quien elige a su presidente. En relación a los 4 miembros restantes del JNE, uno de ellos es elegido por la Junta de Fiscales Supremos, así que el JNJ también es influyente en ese sentido. Todo esto sirve al objetivo general de controlar el Estado, manipular las elecciones generales de 2026 y evitar que candidaturas opuestas al actual congreso tengan poder. Como será expuesto, el TC y la DP han sido entidades estratégicas para este propósito.

Un primer hito sucedió el 23 de febrero cuando el TC favoreció al congreso en una demanda competencial contra el PJ para que tuviera control total sobre la forma de elección del Defensor del Pueblo.⁶ Este proceso de elección, creado para elegir a un funcionario que sirviera a los intereses del congreso, estuvo suspendido por acción del PJ porque el sindicato de la DP denunció que no existían los requisitos mínimos de publicidad, transparencia y participación de la sociedad civil.⁷ El TC canceló dicha decisión y también autorizó al congreso a investigar a los miembros de los órganos electorales.

Pasado el momento más álgido del estallido, y controlado el campo de la protesta, el congreso continuó dando pasos importantes el 17 de mayo con la elección de Josué Gutiérrez, ex abogado de Vladimir Cerrón y sin experiencia en derechos humanos, como Defensor del Pueblo.⁸ El control de esta institución fue fundamental para el congreso porque el Defensor del Pueblo encabezó el 2024 la comisión para elegir a los miembros de la JNJ del periodo 2025-2030. Gutiérrez demostraría durante el 2023-2024 que su perfil era adecuado para esta y otras tareas, pues nunca desafió al congreso o al PE en modo contrario a la tradición de la DP.

La JNJ contraatacó el 6 de diciembre cuando decidió suspender a Patricia Benavides de la FN, en el marco de las investigaciones en su contra por varios hechos de corrupción y crimen. Desde el 27 de noviembre la Fiscal de la Nación estuvo en graves problemas porque el Equipo Especial contra la Corrupción en el Poder (EFICOPP), conformado desde el Ministerio Público (MP), mostró indicios y pruebas de que Benavides habría formado una red criminal en alianza con el congreso para capturar la JNJ y que todos tuvieran impunidad.⁹ Esto sin duda fue un revés para el congreso, en tanto perdieron a una aliada de mucho poder para su otro objetivo específico de garantizar una fiscalía sumisa y porque fueron expuestos las tramas corruptas de varios congresistas.

A pesar de algunas dificultades, el 2023 terminó con más victorias para el congreso. Además de la liberación de Fujimori ejecutada por el TC y el PE, el congreso consiguió más influencia en el TC al elegir el 15 de diciembre a Pedro Hernández como nuevo magistrado. Las posiciones conservadoras de Hernández más su cercanía con el magistrado Gutiérrez, quien apoyó la liberación de Fujimori, fueron signos claros de otro peón del congreso que promovería el ataque a la JNJ.

Aunque la elección de Gutiérrez aseguraba que la nueva JNJ sería leal al congreso, este no que-

6 <https://www.infobae.com/peru/2023/02/23/tribunal-constitucional-anula-medida-cautelar-que-suspendio-la-eleccion-del-defensor-del-pueblo/>

7 <https://www.swissinfo.ch/spa/tribunal-peruano-ordena-al-congreso-suspender-elecci%C3%B3n-de-defensor-del-pueblo/48263536>

8 <https://elpais.com/internacional/2023-05-31/al-nuevo-defensor-del-pueblo-de-peru-le-falla-la-defensa.html>

9 <https://www.infobae.com/peru/2023/12/31/eficop-el-equipo-de-fiscales-y-pnp-que-logro-poner-en-jaque-a-patricia-benavides-politicos-y-abogados-este-2023/>

ría esperar hasta el 2025, por lo que a inicios del 2024 comenzó su ofensiva para deshacerse de los miembros de la JNJ más problemáticos a sus planes como Inés Tello y Aldo Vásquez. El 20 de febrero José Avila, miembro de la JNJ, renunció a su cargo en el contexto de declaraciones de Jaime Villanueva, ex asesor de Benavides en la fiscalía, quien afirmó que tuvo negociaciones con Ávila para canjear apoyo a Benavides por beneficios económicos.¹⁰ Luego, el 26 de febrero de 2024 el TC resolvió que Marco Falconí, ex postulante a la JNJ en el 2019 y descalificado por mentir en su *Curriculum Vitae* durante el proceso, merecía ser miembro titular de la JNJ pues su derecho a un debido proceso fue vulnerado. Falconí, que guarda en su historial varias llamadas con el prófugo César Hinostroza,¹¹ asumió su cargo en la JNJ con la aparente orden congresal de boicotear las decisiones de la entidad. Luego, el 7 de marzo el congreso inhabilitó por diez años a Tello y Vásquez, con el argumento de que incumplieron la constitución al mantener a Tello como consejera cuando supuestamente había sobrepasado el límite de edad para el cargo. El plan del congreso fue que la JNJ se quedaría solo con cinco miembros y así trabar sus decisiones con Falconí, pues varias acciones requerían al menos cinco votos para hacerse efectivas. Sin embargo, el PJ el 22 de marzo emitió una medi-

da cautelar para reponer a Tello y Vásquez. El congreso anunció su desacato argumentando que el PJ no podía intervenir en su autonomía y en la espera de que el TC haga su trabajo de remover a estos dos miembros.¹²

En efecto, el 25 de abril el TC suspendió la medida cautelar del PJ. De este modo la JNJ nuevamente quedó con cinco miembros y el resultado fue visto el 7 de mayo cuando la JNJ no tuvo los votos suficientes para ratificar a Piero Corvetto como jefe de la ONPE por cuatro años más porque Falconí votó en contra. Esto era una venganza contra Corvetto quien, como una de las cabezas del sistema electoral, no fue parte de la estrategia del fraude cuando Keiko Fujimori perdió las elecciones en el 2021. La JNJ quedó en la obligación de convocar a un nuevo proceso de selección de otro jefe de la ONPE.

El sistema de justicia tuvo ciertas reacciones contra el congreso. Aunque la presencia de Falconí parecía que también iba a frustrar la votación a favor de la destitución de Benavides, cuyo caso debía decidirse el 22 de mayo, hubo una sorpresa. Los cinco miembros de la JNJ votaron unánimemente para destituir a Benavides como fiscal suprema por remover a la fiscal que estaba investigando a su hermana jueza en asuntos relacionados a narcotráfico. Al parecer el caso estuvo tan bien sustentado

10 <https://epicentro.tv/los-dichos-de-villanueva-que-involucran-a-la-jnj/>

11 <https://www.infobae.com/peru/2024/02/27/integrante-de-la-jnj-impuesto-por-el-tc-marco-tulio-falconi-tiene-llamadas-con-los-cuellos-blancos/>

12 <https://www.dw.com/es/corte-de-per%C3%BA-ordena-restituir-a-in%C3%A9s-tello-y-aldo-v%C3%A1squez/a-68650470>



El PJ ordenó reponer a Tello y Vásquez en la JNJ argumentando que el congreso incurrió en muchas faltas en su decisión.

que Falconí prefirió votar a favor para guardar ciertas apariencias. Luego el 2 de Julio el PJ ordenó reponer a Tello y Vásquez en la JNJ argumentando que el congreso incurrió en muchas faltas en su decisión.¹³ Después el 12 de Julio la JNJ, ahora con siete miembros, decidió darle la razón a Piero Corvetto en su reconsideración para seguir siendo jefe de la ONPE, ratificándolo en su cargo con seis votos a favor y el voto en contra de Falconí.¹⁴

A pesar de que hasta este momento algún límite se le pudo imponer al congreso, el 30 de octubre sucedió un acontecimiento muy importante: la juramentación de los nuevos miembros de la JNJ. Desde el 6 de Julio fue instalada la Comisión Especial para la elección de miembros de la JNJ, presidida por el Defensor del Pueblo e integrada por el Presidente del PJ, la Fiscal de la Nación, el Presidente del TC, el Contralor General de la República, la Rectora de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y el Rector de la Universidad Ricardo Palma. Varios miembros de esta comisión guardan afinidades y cercanías con el congreso. Aparte de lo ya mencionado acerca del Defensor del Pueblo y el TC, el Presidente del PJ 2023-2024 Javier Arévalo mostro claras cercanías políticas con la coalición de gobierno al recibir de Dina Boluarte una condecoración institucional el 1 de mayo del 2024¹⁵. Además, la rectora de la UNMSM apoyo la represión en el estallido y el contralor es designado directamente por el congreso. El resultado fue un proceso altamente irregular.¹⁶ Entre los miembros elegidos y que juramentaron figuran Gino Rios Patio, ex procurador durante el segundo gobierno de Alan García¹⁷; Maria Teresa Cabrera,

ex congresista de Podemos y parte de la mesa directiva de Manuel Merino en el 2020; Germán Serkovic, articulista de los portales ultraderechistas El Montonero y Lampadia; Francisco Távara, quien tuvo llamadas con Hinostroza¹⁸ y tuvo conexiones con la Universidad Alas Pe-

18 <https://ojo-publico.com/5287/los-nexos-entre-postulantes-la-jnj-y-casos-organizacion-criminal>

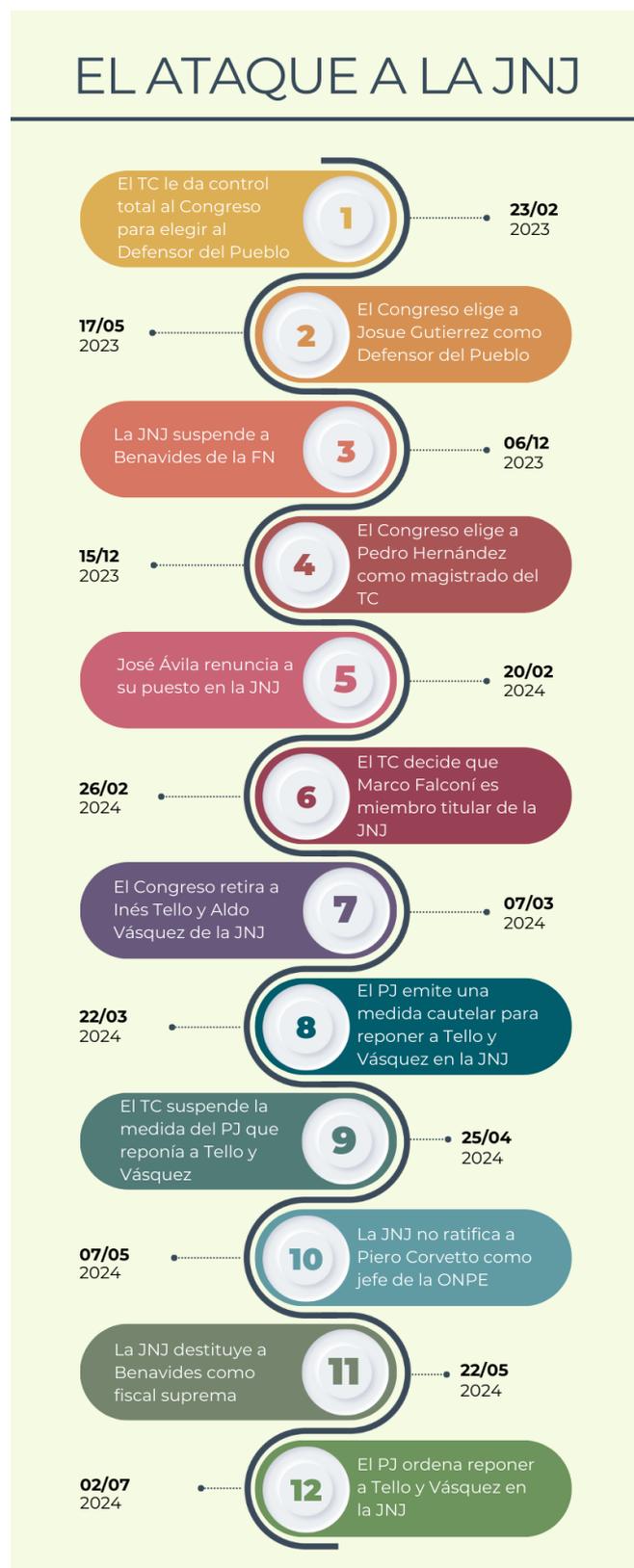
13 <https://www.infobae.com/peru/2024/07/03/ines-tello-y-aldo-vasquez-vuelven-a-la-jnj-los-fundamentos-del-pj-contra-el-congreso-ante-la-inminente-apelacion-al-fallo/>

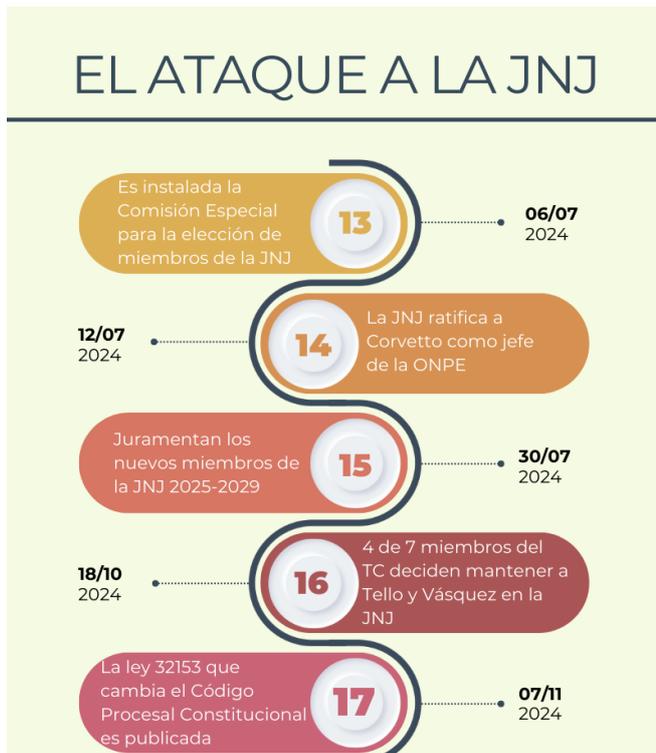
14 <https://www.gob.pe/institucion/jnj/noticias/987960-junta-nacional-de-justicia-ratifico-a-piero-corvetto-como-jefe-de-la-onpe>

15 <https://www.gob.pe/institucion/pj/noticias/947036-presidente-javier-arevalo-es-condecorado-con-la-orden-del-trabajo-en-el-grado-de-gran-cruz-por-contribucion-a-la-mejora-de-justicia-laboral>

16 <https://www.infobae.com/peru/2024/10/01/piden-nuevo-concurso-para-elegir-miembros-de-la-jnj-62-organizaciones-denuncian-irregularidades/>

17 <https://epicentro.tv/candidato-a-jnj-uso-a-procuradores-para-defenderlo-en-demanda-de-divorcio/>





ruanas¹⁹ (ligada al fujimorismo); y Rafael Ruiz Hidalgo, ex asesor del Presidente del PJ.

Posteriormente el 7 de noviembre fue publicada la ley 32153 que cambió el Código Procesal Constitucional con los fines de facilitar la toma del control de la JNJ, restar protección a los derechos humanos y elevar más el poder del congreso frente al PJ.²⁰ Por un lado, la ley modificó el número de votos que el TC requiere para aprobar procesos competenciales entre entidades estatales, bajándolos de cinco a cuatro. El TC tenía que resolver antes de fin de año una demanda del congreso contra el PJ por la reposición de Tello y Vásquez en la JNJ, argumentando que no era competencia del PJ interferir en esos asuntos. Al parecer una mayoría del TC estaba en desacuerdo con la táctica del congreso de cambiar las reglas de juego tan abruptamente, quizás por no resguardar mínimamente las apariencias institucionales o porque a Tello y Vásquez les quedaban pocos meses en su cargo, por lo que la sesión para ver la demanda competencial fue convocada para el 18 de octubre, antes de que la ley 32153 fuera publicada. Cuatro de siete miembros del

¹⁹ <https://andina.pe/agencia/noticia-resuelven-no-sancionar-a-jueces-viajaron-a-francia-invitan-una-institucion-academica-363435.aspx>

²⁰ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2340782-1>

TC rechazaron la demanda y le dieron la razón al PJ, manteniendo así a Tello y Vásquez en la JNJ.²¹ Por otro lado, la ley 32153 reduce los estándares de protección de derechos humanos al quitarle peso a la jurisprudencia internacional²² y también establece que las decisiones de congreso sobre elección y remoción de altos funcionarios solo podrán ser cuestionadas por el TC y ya no inmediatamente por el PJ.

En suma, aunque el congreso no consiguió su objetivo de corto plazo de controlar la actual JNJ por las resistencias que le impusieron las entidades de justicia del Estado, sí logró colocar un tipo de perfil en la nueva JNJ que anticipa una relación similar a la que se mantiene con el TC.

2.2 Leyes a favor de la impunidad de los congresistas y del crimen organizado

Otro objetivo específico de los congresistas ha sido blindarse a sí mismos o a sus aliados de cualquier investigación posible o en curso, lo que también terminó beneficiando al crimen organizado. El 25 de mayo del 2023 se publicó la ley 31751 para facilitar la prescripción del delito y que podía ser aplicada de manera retroactiva.²³ Aunque este proyecto fue presentado originalmente por PL, uno de los primeros que fue beneficiado fue el congresista Alejandro Soto (APP), el Presidente del congreso que sería electo en julio del 2023. Por ello la ley fue conocida como “Ley Soto”, ya que le permitió archivar un proceso legal por estafa.²⁴

La presidencia de Boluarte también ha sido parte de la emisión de normas que promueven la

²¹ <https://www.infobae.com/america/agencias/2024/10/19/el-tribunal-constitucional-de-peru-rechaza-demanda-del-congreso-contra-el-poder-judicial/>

²² <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/la-interpretacion-de-los-derechos-constitucionales-de-acuerdo-con-la-ley-n-32153-que-modifico-el-nuevo-codigo-procesal-constitucional-una-lectura-conforme-a-la-todavia-constitucion-vigente/>

²³ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2181041-1>

²⁴ <https://larepublica.pe/politica/congreso/2023/08/04/alejandro-soto-que-es-la-ley-soto-la-norma-que-salvo-al-presidente-del-congreso-de-una-condena-de-8-anos-y-8-meses-mesa-directiva-ministerio-publico-fiscalia-noticia-203312>



El Decreto Legislativo 1585 fue impulsada por el congresista Alejandro Soto (APP), el presidente del congreso siendo beneficiario directo, es por ello la ley fue conocida como “Ley Soto”.

corrupción y el poder del congreso, como parte de las facultades legislativas que este le delegó el 20 de septiembre teniendo como excusa la crisis de seguridad. El 22 de noviembre fue emitido el Decreto Legislativo 1585, que dice que la prisión efectiva de un condenado solo es válida si es procesado a más de cinco años de cárcel²⁵. Esto afecta la medida de la prisión preventiva, pues solo es aplicable para delitos de más de cinco años de cárcel. Este Decreto Legislativo conviene a los políticos porque muchos delitos de corrupción se sancionan con penas de hasta cuatro años, lo que les asegura no ir a prisión en caso fueran hallados culpables.

2024 sería el año de la mayor cantidad de las leyes de impunidad. En primer lugar, el 22 de marzo fue publicada la ley 31990²⁶ que establece un límite de ocho meses para la colaboración eficaz, prorrogable bajo ciertas condiciones, lo que en la práctica reduce los plazos para esta medida pues antes no tenía límite. La colaboración eficaz fue muy importante para el proceso Lavajato, por ejemplo, para el actual juicio que afronta Keiko Fujimori. Va-

rias instancias del Estado como el PJ y la FN advirtieron el retraso que significaría esta ley para la lucha contra la corrupción, pero el congreso igualmente la aprobó porque beneficia inmediatamente a muchos políticos que tienen procesos de investigación en marcha. En segundo lugar, el 10 de junio fue publicada la Ley 32054 por la cual los partidos ya no podrán ser procesados como organizaciones criminales²⁷. Esto beneficiaba directamente a Fuerza Popular, Perú Libre, Podemos Perú y Renovación Popular porque actualmente están siendo investigados por la FN en temas como lavado de activos o financiamiento ilícito.

En tercer lugar, el 28 de julio fue publicada la ley 32104 que buscó reafirmar la vigencia de la Ley Soto obligando a los magistrados a aplicar dicha norma, ya que las Salas Penales de la Corte Suprema calificaron de inconstitucional dicha ley. La prescripción del delito favorece a Cerrón, Vizcarra, Hinostroza, entre otros.²⁸ En cuarto lugar, la ley 32107 del 9 de agosto, conocida como la ley de impunidad e impulsada por los congresistas Rospigliosi (FP) y Cueto

25 <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/11/Decreto-Legislativo-1585-LPDerecho.pdf>

26 <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2272588-1>

27 <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/06/Ley-32054-LPDerecho.pdf>

28 <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/07/Ley-32104-LPDerecho.pdf>

(RP), establece la prescripción de los crímenes de guerra y de lesa humanidad cometidos antes del 1 de julio del 2002 -fecha en la que el Perú firmó el Estatuto de Roma-.²⁹ De esta forma, el congreso buscó que los casos pendientes por investigar en materia de crímenes de lesa humanidad en los años ochenta y noventa se caigan y que los ya sentenciados puedan beneficiarse de este cambio.³⁰ Por ejemplo, Fujimori en el caso Pativilca o los miembros del Grupo Colina.

Finalmente, la ley 32108 del 9 de agosto, conocida como la “ley pro crimen organizado” y originalmente propuesta por Waldemar Cerrón (PL), buscó resguardar más a los grupos del congreso de las investigaciones judiciales y fiscales, al mismo tiempo que facilitó el despliegue del crimen organizado.³¹ En concreto, la ley prescribe que en los allanamientos que haga la fiscalía siempre tienen que estar presentes el investigado y su abogado (y si no lo hay, es necesaria la presencia de un defensor público). También solo es considerado crimen organizado a una organización compleja (estable, permanente, coordinada) y con clara distribución de roles y funciones. Además, los delitos de menos de seis años, como los delitos de corrupción o tráfico de influencias, no son considerados de organizaciones criminales, lo que beneficia a los grupos del congreso.

Así como en el caso de la JNJ, el PJ también respondió a las acciones del congreso. El 15 de agosto la Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema confirmó la pena de doce años de prisión a Daniel Urresti, por el asesinato del periodista Hugo Bustíos, argumentando que los casos de violaciones de derechos humanos no prescriben. En este sentido, fue una respuesta al congreso porque además afirmó que las leyes internas no pueden impedir la investigación de estos crímenes.³² Luego, el

29 <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/08/Ley-32107-LPDerecho.pdf>

30 <https://otramirada.pe/la-nueva-ley-de-impunidad-para-cr%C3%ADmenes-de-lesa-humanidad>

31 <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2313835-2>

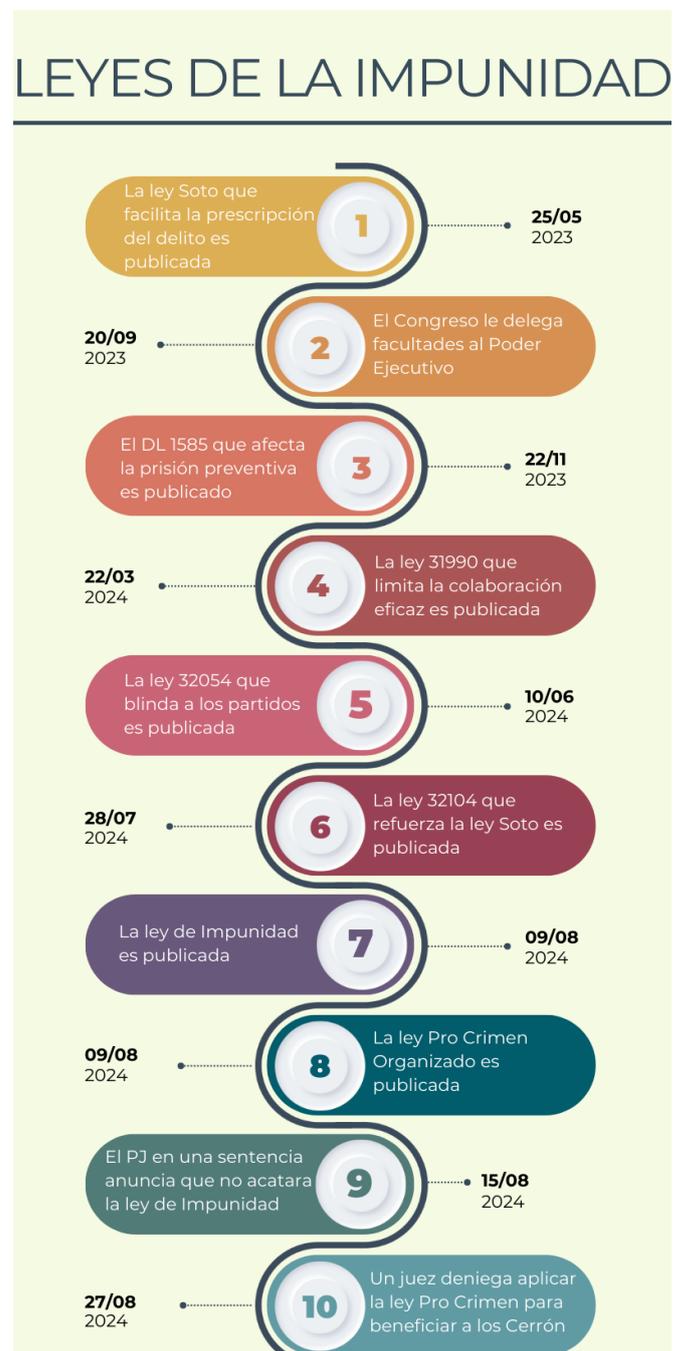
32 <https://elbuho.pe/2024/08/corte-suprema-casos-de-lesa-humanidad-no-se-pueden-acoger-a-figuras-juridicas->

27 de agosto un juez denegó aplicar la ley pro crimen al caso “Los Dinámicos del Centro” pues Vladimir y Waldemar Cerrón solicitaron acogerse a esta nueva norma para archivar la investigación. El fondo de la argumentación del juez fue que dicha ley entra en contradicción con la Convención de Palermo para el combate al crimen.³³

En conclusión, el 2024 fue sobre todo el año que el congreso emitió mas leyes a favor de la

[como-la-prescripcion/](#)

33 <https://www.infobae.com/peru/2024/08/28/waldemar-y-vladimir-cerron-seguiran-siendo-investigados-por-caso-los-dinamicos-del-centro-estas-son-las-razones/>



impunidad, en el contexto de un incremento de la crisis de seguridad ciudadana. La política y el crimen muestran fronteras cada vez más difusas, por lo que se hace plausible considerar que el congreso busque beneficiar directamente a grupos criminales organizados, ya sea porque están asociados o porque se busca escalar la crisis para imponer una política represiva.

2.3. El ataque a la fiscalía

Otro objetivo específico, como parte del plan de controlar todos los organismos autónomos del Estado, ha sido restarle poder a la FN y dárselo al PE mediante el incremento de funciones de la policía. Desde junio del 2022, cuando Benavides se convirtió en la Fiscal de la Nación, la cabeza de esta institución fue clave para asediar el gobierno de Pedro Castillo y articular una red de tráfico de influencias con el congreso. No obstante, Benavides no aseguró que toda la institución de la fiscalía sirviera a los propósitos del congreso, por lo que el congreso atacó a los elementos de esta institución que le resultaron perjudiciales.

El 23 de junio del 2023 fue publicada la Resolución Legislativa 024-2022-2023-CR que inhabilitó de la función pública a la ex Fiscal de la Nación Zoraida Ávalos por cinco años.³⁴ Aunque el motivo esgrimido era que Ávalos no cumplió con sus funciones cuando era Fiscal de la Nación porque decidió suspender las investigaciones contra Pedro Castillo en 2021 hasta que termine su presidencia, en realidad la razón de la inhabilitación fue que Ávalos no continuara en la Junta de Fiscales Supremos para que Patricia Benavides tuviera los votos suficientes para mantenerse en el cargo de Fiscal de la Nación hasta el 2027. A cambio, Benavides les aseguraba impunidad a los congresistas en las investigaciones de la fiscalía.

El PE también fue parte del ataque a la fiscalía. Como parte de las facultades legislativas delegadas por el congreso, el 21 de diciembre se dio el DL 1605 que le brindó más poder a



la Policía Nacional del Perú (PNP) y le restó a los fiscales³⁵. Por ejemplo, la PNP puede iniciar diligencias de investigación preliminares contra cualquier ciudadano con solo notificar al fiscal, es decir, sin necesidad de una solicitud fiscal o de una resolución judicial, lo que afecta el derecho al debido proceso.³⁶ Además, la PNP adquiere nuevas funciones: puede quedarse con el celular o documentos privados de los detenidos sin necesidad de orden judicial, también puede alterar la escena de un crimen sin que el fiscal esté presente.

La FN respondió a los ataques del congreso en el 2024. Ante la demanda planteada por Ávalos contra el congreso por su inhabilitación en el 2023, la Tercera Sala Constitucional declaró el 14 de mayo inaplicable la decisión del congreso, con lo cual Ávalos pudo regresar como fiscal suprema. Luego, el 13 de junio la Junta de Fiscales Supremos, los Presidentes de las Juntas de Fiscales Superiores y los Presidentes de las Juntas de Fiscales Provinciales del Perú emitieron un comunicado rechazando los proyectos de ley que preparaba el congreso para afectar la autonomía del MP. Así, alertaron de

³⁵ <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/12/Decreto-Legislativo-1605-LPDerecho.pdf>

³⁶ <https://enfoquederecho.com/un-gran-poder-sin-una-gran-responsabilidad-analisis-juridico-del-decreto-legislativo-n-1605-que-faculta-a-la-pnp-a-investigar-y-realizar-detenciones-sin-orden-de-la-fiscalia/>

³⁴ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2189699-1>

una amenaza desde el congreso y convocaron a la ciudadanía a defender la democracia.³⁷

El llamado de la FN no tuvo resonancia en un contexto marcado por la crisis de seguridad y el congreso pudo continuar debilitando a la fiscalía sin mayor oposición. El 10 de octubre fue publicada la ley 32130 donde modificaron más de treinta artículos del Código Procesal Penal con el fin de restarle poder a la fiscalía y otorgárselo a la policía.³⁸ Esta ley, impulsada por Rospigliosi (FP) y Chirinos (AvP), permite que la policía este totalmente a cargo de la etapa de investigación preliminar en los delitos y ya no la fiscalía, retrocediendo al país a un esquema anterior a la constitución de 1979. Previamente las más altas instancias de la FN nuevamente alertaron que esto afectaría la separación de poderes y podría promover impunidad en casos de corrupción de altos funcionarios, ya que ahora el PE –a cargo de la policía- tiene el control durante el inicio de las investigaciones.³⁹

Posteriormente, el 11 de diciembre fue publicada la ley 32181 que impide que los fiscales puedan pedir prisión preliminar o preventiva para los policías que causen lesiones o muertes con su arma de fuego en el desarrollo de sus tareas.⁴⁰ Los policías solo podrán ser detenidos si son condenados al final del proceso. Además, dicha ley también deroga la detención preliminar en casos donde no exista flagrancia. Esta parte de la ley fue tan criticada que el 14 de diciembre el congreso optó por reestablecer esta detención preliminar, aunque se pide que exista un mínimo de actividad probatoria y verificada y que exista riesgo de fuga. El PE aún no publica el cambio de la ley.

37 <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/971208-pronunciamiento-de-los-fiscales-del-ministerio-publico-respecto-a-los-proyectos-de-ley-emitidos-por-el-congreso-de-la-republica>

38 <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/10/Ley-32130-entrega-la-conduccion-del-delito-a-la-policia-en-investigacion-preliminar-LP-DERECHO.pdf>

39 <https://www.infobae.com/peru/2024/09/11/ministerio-publico-alerta-que-norma-que-autoriza-a-la-pnp-investigar-delitos-afecta-la-separacion-de-poderes-del-estado/>

40 <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/12/Ley-32181-LPDerecho.pdf>

El 11 de diciembre también fue publicada la ley 32182 que, aunque haga referencia al PJ y no a la FN, afecta la independencia de poderes y la autonomía de la justicia. Esta ley obliga a los jueces a dictar la prisión preventiva contra personas detenidas en flagrancia por delitos que superen los cinco años de cárcel o de lo contrario pueden recibir penas privativas de la libertad de ocho a doce años.⁴¹ Esta y las demás leyes reseñadas recibieron un comunicado de la Corte Suprema de Justicia el 18 de diciembre, donde se realizó una crítica al congreso y se alertó de que hay más proyectos en camino que buscan atacar a jueces y fiscales.⁴² El PJ terminó el comunicado informando que conformarán una comisión para preparar las acciones correspondientes para resguardar su autonomía.

Finalmente, el 15 de diciembre Delia Espinoza, la nueva Fiscal de la Nación electa el 5 de diciembre del 2024, tomó decisiones afines a los intereses del congreso y del PE. Por un lado, Espinoza desactivo al EFICOPP al trasladar su personal a la Fiscalía Supraprovincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios. El EFICOPP fue conformado el 2022 para investigar al gobierno de Pedro Castillo y en ese momento era aplaudido por el congreso y medios de ultraderecha como Willax.⁴³ No obstante, desde que el EFICOPP comenzó a investigar a la ex fiscal Benavides y al hermano de Boluarte, la postura del congreso y Willax cambió hacia una adversa hacia este equipo, montándose una campaña en su contra para su desactivación. Por otro lado, Espinoza formalizó una investigación preparatoria contra el fiscal Domingo Pérez, protagonista de las investigaciones Lavajato, por un presunto delito de enriquecimiento ilícito. Este caso fue impulsado desde Willax y el APRA,⁴⁴ aunque los hechos hasta el momento parecen más bien

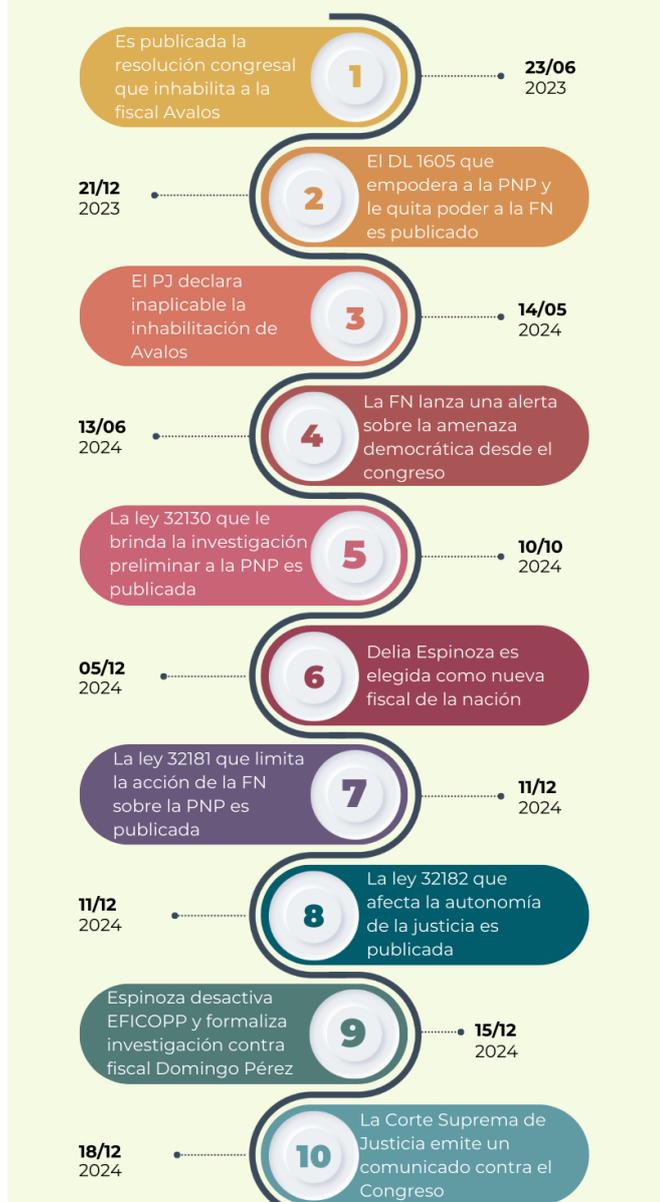
41 <https://actualidadpenal.pe/norma/ley-32182/604f57af-615e-4de8-87a2-8a964e57aa60>

42 <https://www.gob.pe/institucion/pj/informes-publicaciones/6303499-corte-suprema-de-justicia-de-la-republica-comunicado-oficial>

43 <https://www.idl-reporteros.pe/como-se-destruyo-eficopp/>

44 <https://epicentro.tv/el-desbalance-patrimonial-de-jose-domingo-perez/>

LA FISCALÍA EN ASEDIRIO



señalar que es una campaña política contra un fiscal que investigó a Keiko y Alan García.

En conclusión, una progresiva disminución de las capacidades de la FN y un incremento de las de la PNP ha ocurrido a través del 2023-2024. La FN ha respondido oponiéndose públicamente a las leyes en ciertos momentos, pero también ha tomado unas últimas decisiones afines al congreso. Como en los tiempos de Benavides, parece que la FN es una institución con diversas redes e intereses en su interior.

2.4. Las nuevas reglas del juego político

El último objetivo específico del congreso en su plan de concentración del poder fue asegurar la reforma irreversible del régimen hacia uno parlamentario donde los grupos políticos tuvieran más poder y menos controles. Durante el gobierno de Castillo el congreso avanzó considerablemente en reducir las facultades constitucionales de la ciudadanía y el PE, por ejemplo, restringiendo el derecho de referéndum para reformas constitucionales y eliminando en la práctica el mecanismo presidencial de la Cuestión de Confianza. El TC siempre fue un factor clave en este avasallamiento de los demás poderes, como por ejemplo el 19 de junio del 2023 cuando favoreció al congreso en una demanda competencial contra el PE sobre la Cuestión de Confianza.⁴⁵ Al manifestar que no es posible la denegatoria fáctica de la cuestión de confianza por parte del PE, el TC la eliminó en la práctica ya que solo el congreso puede determinar su rechazo, rehusamiento y negatoria. Así las cosas, el congreso puede vacar al presidente, pero no al contrario, impidiendo que una disolución como la que hizo Vizcarra el 2019 vuelva a ocurrir.

Desde septiembre de 2023 en adelante el congreso fue planeando más abiertamente grandes cambios al régimen político. Por ejemplo, el retorno de la bicameralidad y la reelección parlamentaria, la eliminación de las primarias abiertas obligatorias, el restablecimiento del voto preferencial y la eliminación de los movimientos regionales. Sin embargo, recién a inicios del 2024 comenzó la reforma con la ley 31981 que eliminó la obligatoriedad de las PASO (Primarias Abiertas, Simultaneas y Obligatorias), una parte importante de la reforma política del 2019 que nunca fue implementada debido al adverso contexto de la pandemia.⁴⁶ En su lugar, dicha ley le vuelve a brindar a los partidos la posibilidad de elegir a sus candidatos a través de los delegados y las cúpulas partidarias. Asimismo,

⁴⁵ <https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/tc-califica-que-es-contraria-a-la-constitucion-la-denegatoria-factica-de-la-cuestion-de-confianza-y-establece-que-es-competencia-del-congreso-determinar-su-rechazo-rehusamiento-o-su-negatoria/>

⁴⁶ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2253865-1>



Congresistas celebran la firma de la autógrafa de ley que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú.

esta ley vuelve a instalar la valla de adherentes para inscribir un partido, que hasta antes de la reforma del 2019 era demasiado alto. Ahora se necesitarán 531 412 adherentes más los aproximadamente 25 000 afiliados cuando hasta el 2024 se requirió de solo los afiliados.

La reforma política más importante del periodo 2023-2024 fue publicada el 20 de marzo con la ley 31988 que aprobó el retorno a la bicameralidad y la reelección parlamentaria.⁴⁷ En contra de los resultados del referéndum de 2018, el congreso modificó cincuenta artículos de la constitución para la creación de un Senado con 60 legisladores y una cámara baja con 130 diputados a partir de las elecciones generales del 2026. En este esquema, el Senado es una entidad de gran poder y pocos contrapesos. Por ejemplo, el Senado puede unilateralmente modificar las leyes aprobadas por la cámara baja sin que esta pueda a su vez responder, las acusaciones constitucionales podrán ser elaboradas por la cámara baja pero será el Senado quien decida si lo aprueba o no, el Senado también estará a cargo del nombramiento y remoción

de altos funcionarios del Estado, etc.⁴⁸ En suma, el congreso hizo estas reformas para asegurar la concentración del poder en el Poder Legislativo, confiando en que la presencia fragmentada de grupos similares a los de ahora (ultraderechistas, pragmáticos y/o antidemocráticos) se mantendrá en los resultados de las siguientes elecciones.

Finalmente, el 14 de junio fue publicada la ley 32058 que eliminó la alternancia en la fórmula presidencial y la paridad horizontal en las elecciones regionales,⁴⁹ así como permitió que los congresistas postulen en las elecciones subnacionales del 2026. Además, dicha ley beneficia a los partidos que tienen inscripción vigente porque no es necesario tener comités partidarios en funcionamiento permanente, no es obligatorio presentar candidatos en al menos un tercio de distritos, la valla para la alianza entre partidos se establece en solo un 5%.

En suma, el congreso ha modificado las reglas para que en las elecciones de 2026 los grupos

47 <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2272076-2>

48 <https://larepublica.pe/opinion/2024/03/15/el-senado-todopoderoso-que-nos-acecha-por-alejandro-boyco-740715>

49 <https://www.flora.org.pe/wp-content/uploads/publicaciones/BOLETIN.pdf>

que participen tengan menos obligaciones que cumplir para conservar su inscripción y a su vez tengan más atribuciones cuando lleguen al Senado. El objetivo es beneficiar a los grupos que hoy conforman el congreso si se toma en cuenta el otro objetivo de controlar los entes electorales.

3. Conclusiones

En primer lugar, este informe ha sido una primera aproximación a un fenómeno en desarrollo y de características nuevas para el Perú: el periodo 2023-2024 y la creación de un régimen nuevo. La consideración de que lo ocurrido en 2023-2024 forma un periodo es razonable porque los hechos son clasificables según su aporte a la estrategia del congreso de concentrar el poder y controlar todo el Estado, lo que tiene consecuencias coyunturales para las múltiples series de acciones de los actores.⁵⁰ En concreto, el congreso está luchando contra distintos actores (el PJ, la FN y la JNJ) en distintas instancias (las distintas partes del Poder Legislativo, el TC, la DP, el PE), lo que a su vez genera respuestas e interacciones de estos actores por las amenazas que perciben para sus roles y poderes en la sociedad y el Estado. Dada la cercanía de las elecciones en abril del 2026 y la atención que los actores le pondrán a este evento, es posible que este periodo se alargue al menos hasta el 2025 y que el congreso pueda seguir avanzando en su agenda.

En segundo lugar, el régimen se desarrolla en medio de una lucha intraestatal. Los actores identificados en este informe son el congreso, el PJ, la FN, el TC, la DP, la JNJ y el PE. Por un lado, el congreso tiene a sus satélites que usualmente cumplen sus órdenes como el TC, el PE, la DP y desde el 2025 parece que también la JNJ. La Fiscal de la Nación Benavides fue una aliada del congreso hasta que la FN y la JNJ la retiraron del juego en medio de las investigaciones y sanciones. Por otro lado, el congreso encontró resistencias en la JNJ, el PJ y la FN. Estas instituciones, especialmente



las dos últimas, son heterogéneas en su interior, por lo que a pesar de que en general han ralentizado las decisiones del congreso o se han manifestado en contra, también dan señales de afinidad con el congreso como con el comportamiento del presidente del PJ 2023-2024 Javier Arévalo o las últimas decisiones de la nueva Fiscal de la Nación Delia Espinoza. En todo caso, es notorio que en general el PJ y la FN durante el 2024 han avanzado más en su oposición al congreso, pues sus posiciones de poder en el Estado están en peligro por las leyes publicadas y los proyectos en camino. Llama la atención que esta lucha intraestatal no haya sido observable en la dimensión de las nuevas reglas del juego político, donde la FN y el PJ no aparecieron como sí en las demás dimensiones.

En tercer lugar, el régimen que el congreso está creando parece estar basado en los supuestos de que la fragmentación sociopolítica y el predominio de grupos pragmáticos, criminales y/o afines al discurso de la ultraderecha seguirán siendo una constante de la política peruana. Todas las acciones del congreso están dirigidas a controlar las elecciones del 2026 y el Estado a través de una coalición parlamentaria de muchas bancadas blindadas de cualquier control, pero ello podría ser usado eventualmente por algún caudillo o grupo de otra tendencia política. Aunque por ahora eso parezca lejano ya que la fragmentación es un rasgo que se puede

50 Jessop, B. (2003). The Political Scene and the Politics of Representation: Periodizing Class Struggle and the State in The Eighteenth Brumaire. Department of Sociology, Lancaster University.

ver en otros países de la región como Chile, Colombia, Brasil y Ecuador. Respecto a los grupos políticos parlamentarios como PL y la Bancada Magisterial, que en el 2021 tuvieron un discurso de apoyo a un gobierno popular pero que ahora trabajan cómodamente en el congreso, expresa la facilidad con la que gru-

pos de izquierda o progresistas pueden ser arrastrados en la actual dinámica legislativa. En todo caso, las próximas elecciones generales, que usualmente albergan muchas sorpresas y giros de guion, serán fundamentales para probar si el actual régimen se mantendrá sin problemas.



NUESTRO
SUR 

 984837469

 contacto@nuestrosur.pe

 /espacionnuestrosur

 @SurNuestro

 [nuestro_sur_peru](https://www.instagram.com/nuestro_sur_peru)

 nuestrosur.pe



Escenarios

3

NUESTRO
SUA 