

Riesgos y alternativas para la validez y el funcionamiento constitucional del Parlamento virtual

CÉSAR DELGADO-GUEMBES*

cdelgadoguembes@gmail.com

Resumen

El objetivo de este ensayo es la presentación del escenario inesperado por el que atraviesa el Parlamento peruano, luego del primer caso en que se invoca la facultad constitucional del presidente de la República para disolver el Congreso, en medio del interregno parlamentario, luego de la elección del «parlamento-rabo», y *ad portas* de su instalación, es cuando surge el estado de alarma sanitaria por la COVID-19, que impide el normal funcionamiento y ejercicio de las atribuciones políticas del Congreso. En este escenario se propone el análisis de las condiciones de validez para el cumplimiento de las tareas legislativas y de control político del Parlamento, como garantía del principio de proscripción de toda forma de concentración de poder.

Palabras clave: Parlamento, globalización, pandemia, disolución del Congreso, legislaturas.

Sumilla

Introducción. Los efectos geopolíticos y la dimensión global de la pandemia

- I. Antecedentes políticos y entorno contextual de la crisis sanitaria en el Perú
 1. La disolución y el interregno parlamentario
 2. Las debilidades del inicio del nuevo Congreso
- II. Limitaciones constitucionales que el estado de excepción genera en la autonomía del funcionamiento del Congreso
- III. Alternativas estratégicas para el desarrollo operativo de la gestión parlamentaria bajo el estado de excepción generado por la crisis sanitaria
- IV. Problemas operativos y jurídicos para la adaptación e implantación de las soluciones en el desarrollo regular de la misión del Congreso
 1. La dimensión operativa
 2. La dimensión jurídica
- V. Los retos de la pandemia para el régimen representativo en el Perú

Referencias bibliográficas

* Abogado y magíster en Investigación Jurídica por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor universitario de los cursos de teoría constitucional; de derecho, procesos y gestión parlamentaria; y de metodología de la investigación y seminarios de tesis. Ha sido funcionario del Congreso de la República desde 1980 hasta su jubilación en diciembre de 2019. Además de dedicarse a la investigación sobre materias constitucionales y parlamentarias, ha publicado más de una decena de libros y media centena de artículos académicos en revistas especializadas. Actualmente, se dedica a la consultoría en temas constitucionales y parlamentarios.

Introducción. Los efectos geopolíticos y la dimensión global de la pandemia¹

El año 1648 concluye la Guerra de los Treinta Años entre las principales poblaciones de Europa continental, y se inicia el nuevo tipo de Estado, el Estado moderno y centralizado que, en principio, tenía como cabeza a un monarca. El concepto de soberanía estatal empieza con la Paz de Wesfalia, y desde entonces cada Estado se proclama soberano respecto del territorio en el que tiene el monopolio hegemónico de su poder.

Luego de la señal que deja marcada la Paz de Wesfalia en el siglo XVII, que se materializa inicialmente con el absolutismo monárquico, otro hito importante que perfila el desempeño del Estado moderno es el Congreso de Viena, el año 1815, con el que se establecen las pautas de interacción estatal en las relaciones internacionales entre Estados soberanos.

El Congreso de Viena incorpora una noción culturalmente crítica en la constitución de la modernidad, que se basa en la integración de las naciones por sujetos con derechos abstractos y universales, independientes del marco del Estado soberano y del estatuto que dichos Estados tengan la disposición de reconocer. El Congreso de Viena prevé mecanismos de coordinación simétrica entre los Estados soberanos, sin predisposición hacia el sometimiento de uno sobre otro. Estas reglas de convivencia internacional entre los Estados soberanos sobreviven hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial en 1914, y se reemplazan con el Tratado de Versalles de 1919, y el surgimiento de la Sociedad de Naciones en enero de 1920, que posteriormente se transformará en la Organización de las Naciones Unidas, en octubre de 1945, y la diversidad de organismos especializados que integran su constitución burocrática.

Con la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, en 1945, empieza el período denominado de la «Guerra Fría», caracterizado por la bipolaridad económica y política entre los ejes de la democracia y el capitalismo, por un lado, y de la dictadura y del comunismo por el otro. Pero en 1990 ocurre que se derrumba y colapsa el imperio soviético, y cae el Muro de Berlín, con lo que el mundo presencia el inicio de un nuevo sistema internacional que trasciende y supera la bipolaridad ideológica con un régimen monista de carácter hegemónico, con el que el planeta tiende a ser concebido como un espacio ideológicamente unipolar, basado en el régimen de economía de mercado y de la universalización de los derechos humanos, más allá de los reconocimientos que los Estados realicen de los derechos de sus ciudadanos.

¹ Para el desarrollo de esta introducción me he basado en el informe que contiene el enlace en https://www.youtube.com/watch?v=_EzFGrTEgDU&feature=youtu.be, así como el texto de Rhys Jenkins, *How China is reshaping the global economy. Developing impacts in Africa and Latin America*, (Oxford University Press, 2019).

El impulso infraestructuralmente más importante hacia la globalización lo genera el desarrollo masivo de las tecnologías de la información desde fines de la década de 1980 e inicios de la de 1990. Su uso a través primero de *mainframes*, y de computadoras personales después, ha aligerado notablemente procesos de trabajo que antes solo se podían realizar manual y físicamente. La automatización de la actividad humana ha cedido terreno a favor de la computadora y, con ella, paralelamente, la sociedad humana ha descuidado habilidades que requieren mayor laboriosidad y diligencia que hoy lo realizan medios mnémicos en períodos de tiempo menores al nanosegundo sobre cantidades superiores a volúmenes teragrámicos o teramétricos.

La indetenida intensidad del desarrollo tecnológico ha acelerado significativamente el ritmo comparativamente bucólico de la sociedad en la vida privada del individuo tanto como en la vida colectiva de las naciones. El protagonismo de las diversas generaciones tecnológizadas ha dado lugar a una nueva era que rompe con el tipo de relación del hombre con su entorno. La electronalidad de nuestra experiencia ha representado no solamente mayor automatización de la actividad humana, sino a la par mayor intensidad en la interacción de las colectividades.

El correlato e impacto histórico de las tecnologías ha traído consigo, simultáneamente, oportunidades y riesgos en la dimensión del uso del poder. Las naciones con mayor acceso a las tecnologías de la información también cuentan con mayor capacidad de control sobre los más diminutos hábitos y expresiones de conducta de los individuos, pero también tienen a su disposición el acceso a datos de interés y trascendencia nacional, público y geopolítico en grado tal, que no cabe dejar pasar como inadvertido el análisis de la voluntad de poder de las naciones en el proceso de expansión de su espacio económico y político vital.

Coincidentemente, junto con la extinción del imperio soviético, la caída del muro de Berlín, la intensidad del desarrollo de las tecnologías de la información y la expansión de la capacidad mediática de la prensa, la historia reconoce el Consenso de Washington como un hito importante de éxito parcial en el desarrollo de la globalización mundial. Dicho consenso consiste en un conjunto de propuestas para economías emergentes afectadas por una situación de crisis socioeconómica. El concepto se crea con la intención de favorecer la estabilidad económica de esos países en un marco de liberalización y de privatización de las empresas estatales para favorecer la reducción de los Estados y evitar el endeudamiento y el déficit fiscal en relación con el producto bruto interno (PBI).

El Consenso de Washington supuso la lógica inversa a los supuestos de Keynes en la década de 1970. Sin embargo, las políticas económicas que definen el marco económico para los países no fueron bien reconocidas. Su vigencia efectiva ha

durado aproximadamente desde 1980 hasta inicios del nuevo siglo. De modo definitivo quedó reconocida la conclusión de este ciclo con la Cumbre del Grupo de los 20, en Londres, en 2009, y en Seúl en 2010.

Los hechos que han permitido desmentir las fórmulas de liberalización, privatización y desregulación del Consenso de Washington, quedaron desmentidas con experiencias paralelas opuestas a las fórmulas planteadas por la comunidad internacional que las auspiciaba, porque, por un lado, China e India optaron por fórmulas limitadas en sus economías de mercado, con medidas proteccionistas, sin privatización, pero, a la vez con planificación en el plano industrial y fiscal. Adicionalmente, otros países como Noruega, Corea del Sur, Indonesia y Singapur optaron, contrariamente también por el desarrollo de proyectos de infraestructura estatal, que mejoraron su economía.

Quienes critican las políticas de libre mercado señalan que los países emergentes que se ajustan a esas fórmulas lo hacen por presión política, y que terminan afectadas con mayor acumulación de deuda externa, en beneficio de capitales cuya base son los países mejor posicionados mundialmente.

En el lado opuesto, precisamente a partir de la disolución del imperio soviético, y de la caída del muro de Berlín, en 1990 se crea el Foro de São Paulo, por más de un centenar de partidos latinoamericanos. Lo integran y tienen presencia en él más de 120 organizaciones políticas, de las cuales algunas han accedido al poder en sus países, como Argentina, Bolivia, Cuba, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, y Venezuela.

Los desarrollos ideológicos en la captura del poder de las naciones se enfrentan a fines de 2019 con el fenómeno pandémico y virocrático. La COVID-19 irrumpe de modo transversal en la historia de los pueblos e impregna con sus tentáculos cada rincón del globo terráqueo. Entre el azar y la necesidad el planeta no ha alcanzado acuerdo sobre si la pandemia del coronavirus resulta de la inocencia oscura de los *pipistrelli*, o de la dimensión demoníaca del laboratorio químico en el alma humana. El poder mundial depende de la capacidad de gestión del discurso sobre el control de la COVID-19. Ese sistema se apoya en la lógica de la virocracia. El poder depende de la capacidad de manejo sobre el virus que mata o que no infecta.

La viralidad de la pandemia viene de la mano con la metástasis de una semilla de aniquilación letal al sistema inmunológico. No solo del cuerpo de cada individuo. Del cuerpo social. Y no de los cuerpos nacionales. De la corporalidad y de la desnudez de la humanidad que puebla el globo terráqueo, del circuito confinado de nuestra humanidad planetaria. Estamos ante un tipo de viralidad que se cultiva

en el irresistible impulso de nuestra socialidad. La socialidad es la semilla de una promiscuidad reproductivamente indetenible. Las medidas de confinamiento son insuficientes para exorcizar la implosión colectiva de nuestros descuidos y de nuestras negligencias. La garantía contra la viralidad, paradójica y dolorosamente, es la afirmación de la sospecha, del escepticismo, de la duda y de la desconfianza.

Si se opta por la tesis del azar o de la casualidad nos encontraríamos ante un fenómeno, efectivamente, inesperado o, por lo menos, inadecuadamente anticipado. Una lectura menos inocente de la crisis permitiría proponer que se trata de una situación provocada o, por lo menos, inadvertidamente inducida por actos deliberados o del descuido humano. Si esta última opción se lleva a niveles aún menos complacientes habría que insinuar, incluso, del cálculo estudiado de los efectos mundiales que sí habrían sido previstos con el objeto de aprovechar la confusión y desestabilización generalizada para obtener una ganancia nada desdeñable en el escenario de los equilibrios geopolíticos mundiales.

La crisis sanitaria mundial pone en el tablero de las decisiones, en efecto, si cada uno de los países en el planeta optará por un sistema de crecimiento económico, o por un modelo de desarrollo económico indiscernible de los valores culturales de sociedades y Estados democráticos, con respeto a los derechos individuales de los ciudadanos. Esta opción, entre los intereses económicos y los valores políticos es la que ha abierto el escenario mundial con la aparición del coronavirus.

La situación de alarma generalizada ha ido de la mano con la agudización y el uso más intensivo de las tecnologías de la información². La revolución que empezó a fines de la última década del siglo XX ha sumergido a prácticamente la totalidad del mundo en un sistema de comunicación y transmisión de la información, de la opinión, y del pensamiento por medios paralelos. Y con los nuevos modos de comunicación tecnológica también vienen las falsas certezas, la improvisación, la inestabilidad y la pérdida de horizontes (antes más fácilmente previsibles tanto en el gobierno interior de cada uno de los países como en la interacción en un plano transnacional), además, ciertamente, de los temores asociados a los ciberataques, cibercriminalidad o ciberdelincuencia, y a políticas, medidas y tratados de ciberseguridad como el de Budapest, de 1980, del que es parte el Perú³.

² El impulso inicial hacia la globalización lo genera el desarrollo masivo de las tecnologías de la información desde fines de la década de 1980 e inicios de la de 1990.

³ A nivel nacional esta última realidad ha dado lugar a un marco normativo que en el Perú recogen tanto el Decreto Legislativo 1412, sobre gobierno digital (1 febrero de 2019), como el Decreto Supremo 50-2018-PCM, sobre seguridad digital.

Inevitable resulta referir que el origen permanece incierto. No por incierto, sin embargo, es menos necesaria su revisión. Las hipótesis nos ponen o del lado del azar o del lado del direccionamiento deliberado de la crisis. Sea que la causa tenga su procedencia en la transmisión patogénica a través de los murciélagos de Wuhan, que el virus haya sido elaborado adrede en un laboratorio con fines geopolíticos, o que se trate de una combinación de ambos factores cuya proporción aún nos resulta desconocida, no puede dejar de atenderse al hecho específico de que no parece resultar accidental que aparezca en un contexto de las relaciones mundiales especialmente delicado en el equilibrio mundial entre dos de las economías y potencias más grandes del planeta: China Popular y los Estados Unidos.

Lo que para muchos ha desatado la pandemia de la COVID-19 han sido los contagios que transmitieron los murciélagos en Wuhan, al parecer, a través de la intermediación de otra especie animal que actuó como agente efectivo de contagio. En otro tiempo histórico fueron los roedores, las pulgas, las garrapatas o los zancudos. Nunca la naturaleza ha tenido relevancia tan virulenta en la explicación de desastres mundiales tan extensos, tan lentos y tan incontenibles. Los drásticos cambios que ha impuesto admiten en efecto una suposición tan inocente como la que favorecen estas criaturas de la cueva y de la obscuridad en la estructura del poder mundial, en general, y en el desempeño de los parlamentos como garantes de la libertad y del control sobre los usos idóneos de medidas excepcionales y de emergencia por los gobiernos.

La pandemia que ha tomado control del mundo es un fenómeno inerradicable del discurso político y, por lo tanto, del papel que tiene en un tipo democrático de organización del mundo y de cada sociedad política de nuestro tiempo histórico. Nuestra democracia ha quedado contaminada e infestada por la virocraia. El control de la vida a través del poder sobre la vacuna, la optimización del sistema inmunológico, y la eficiencia de la capacidad sanitaria de todos los países del planeta, es consecuencia de la mano del titiritero que viene consiguiendo dividir al mundo entre los que están a favor y los que están en contra de las visiones hegemónicas de la Organización Mundial de la Salud. El poder mundial depende de la capacidad de gestión del discurso sobre el control de la COVID-19. Ese sistema se apoya en la lógica de la virocraia. El poder depende de la capacidad de manejo sobre el virus que mata o que no infecta.

En este trabajo, cuyo objetivo central es la revisión de las modalidades de adaptación que un Parlamento como el peruano debe realizar para cumplir con la función política esencial que le corresponde en una sociedad democrática, me propongo dejar constancia de la gravitación que puede tener en el desarrollo de

la sociedad y del Estado peruano la disputa por la hegemonía mundial entre las potencias señaladas. La marcha que emprende China en el rediseño del equilibrio de fuerzas políticas en el mundo globalizado no es ajena a países de economías comparativamente diminutas como la peruana. El Perú no debe quedar como un espectador inocente en el escenario global cuando su propio destino puede estar afectado por la lógica de dominio en el sistema global. Para China los países en los que invierte se convierten en socios potenciales ante los más importantes organismos internacionales desde los cuales se influencia, principalmente, el papel de los países económicamente más poderosos del planeta en la economía mundial, una de cuyas más importantes partes tiende a aumentar la República Popular China.

Según percibo los sucesos en los que quedamos involucrados, la nueva «ruta de la seda» amenaza el perfil del equilibrio político y económico a nivel mundial⁴. La crisis pandémica que declara la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020 no es ajena al potencial escenario de un tipo singular de guerra fría entre los Estados Unidos y la República Popular China, en un contexto singular en el que ambos países, no obstante serias distancias políticas, comparten una misma, tupidamente acoplada y complicada red de interconexiones económicas, industriales y tecnológicas⁵, cuyos efectos se extienden, esparcen, alcanzan y tienen potenciales y variadas dimensiones planetarias.

El desequilibrio ha sido provocado por la pandemia de un virus que no termina de saberse si se fabricó, se inició o se desarrolló como consecuencia de malos manejos producidos al azar en la relación con los murciélagos de Wuhan, o es resultado

⁴ La «ruta de la seda» comprende el concepto de expansión geopolítica de China hacia potencias vecinas cuyo apoyo permite una dinámica de dominio con el objetivo de la expansión de China más allá de las fronteras de su propio territorio para llegar a cubrir el mundo occidental.

Uno de esos corredores es la ruta en tren desde Guangzhou y Shenzhen hasta Duisburgo, en Alemania. El sudeste asiático conexo comprende, por ejemplo, la zona denominada *el collar de perlas*, que alcanza desde Irán y Paquistán hasta Bangladesh, Sri Lanka en el océano Índico y Djibouti, en el mar Rojo, en una zona en la que China Popular tiene presencia militar a través de embarcaciones que circulan esa zona marítima.

⁵ Difícil, por ejemplo, desconectar a las setenta mil empresas americanas en China, algunas de las cuales con un caudal de facturación superior a los cien mil millones de dólares anuales.

Luego de las señales que ha dejado notar el distanciamiento en los niveles de colaboración comercial, como ocurrió en particular con la prohibición del ingreso de la tecnología y de la autopista 5G en internet de la firma Huawei o la prohibición de la red social Tik Tok para personal militar y del servicio público en los Estados Unidos, de producirse la ruptura del mercado financiero, a partir de la agudización de los niveles de rivalidad u hostilidad, supondría niveles importantes de fractura en el sistema económico global.

La rivalidad, sin embargo, tiene dos caras, porque en China Popular está restringido el uso de plataformas como Google, YouTube, Facebook, y Twitter, a las que han reemplazado con Baidú, Yukú, TikTok, Douyin, Wechat, o Weibo. Este tipo de asimetría le representa una ventaja a China, porque, a excepción de TikTok, impide y trata de limitar y reducir el acceso a información a quienes no residan en China.

El repliegue consiguiente a la ruptura tendría como consecuencia que el resto del planeta, como con la guerra fría que caracterizó al siglo XX, estaría forzado a optar entre la esfera de influencia de los Estados Unidos, o China Popular.

de la mano deliberada de un proyecto biotecnológicamente calculado para quebrar una hegemonía y predominio en la que la República Popular China ocupaba el patio trasero del poder político y económico en el planeta. La crisis sanitaria observa los pasos lentos y pequeños pero seguros de avance chino en la presencia que viene realizando progresiva y gradualmente en alianza, en particular, con pocos y pequeños países, con los que viene incrementando imperceptiblemente los activos de su posicionamiento en el control global⁶, además de los avances que protagoniza en una atmósfera de distensión selectiva en sus relaciones comerciales con la Unión Europea.

Hasta el brote y la explosión inicial de la COVID-19 en Wuhan, en diciembre de 2019, el modelo chino se basó en la expansión de sus nexos comerciales bajo el criterio de que, más allá de la democracia y de los derechos humanos, el factor común era el interés económico entre las partes, a través del intercambio de bienes y de capitales, independientemente de su ubicación en el territorio y de los valores o cultura que gobiernen las convicciones de los Estados y de las sociedades en dichos territorios⁷. Luego de la declaratoria del estado de pandemia grave, China ha colaborado con países occidentales prestando apoyo fundamentalmente en materia de logística sanitaria.

Sin embargo, si el enfoque adversarial de los Estados Unidos se expresa restrictivamente⁸, a la vez que las empresas perderán un segmento muy importante de sus ventas y de su mercado, también significará la tendencia china hacia el reponentamiento de sus recursos tecnológicos no obstante los efectos inicialmente negativos del desacoplamiento financiero con el mercado americano.

En el ámbito de la política exterior, bajo la influencia de Deng Xiao Ping, China ha venido ocultando sus fortalezas técnicas y económicas en un enfrentamiento cuya finalidad es el dominio geopolítico del planeta con una perspectiva aún más

⁶ Téngase presente, por ejemplo, el uso del corredor entre Gwadar, en Paquistán, en el mar Arábigo, y Kashgar, en China, como foco de expansión comercial, política y militar, a través del complejo portuario que construye en Paquistán.

⁷ Por razones distintas, el funcionamiento de la actividad china en la economía global puede constituir una fuente de riesgo para occidente, principalmente por la ausencia de relevancia que tiene para el modelo chino la relación entre el éxito o el progreso económico y los valores democráticos o el régimen de protección de las libertades ciudadanas. El riesgo chino, en este sentido, tiene un matiz bastante distinto al que se aprecia en el expansionismo del Islam en países occidentales. En tanto que el Islam actúa en el frente del fundamentalismo y de las convicciones eminentemente religiosas, la amenaza china consiste en su capacidad de penetración en la actividad económica, comercial, productiva y financiera.

⁸ Los efectos económicos negativos que la recesión causa en la vida política y económica favorecen el despliegue de estrategias comunicacionales que desvíen la atención doméstica fuera de las fronteras de los países afectados.

De ahí que gobiernos como el de los Estados Unidos de América enfoque el origen del malestar en el ocultamiento de información crítica que habría permitido tomar medidas de precaución mundial, en cuya razón decidió cortar el financiamiento de la Organización Mundial de la Salud debido a lo que se estimó el esquema benigno con el que se apreció la responsabilidad del gobierno chino con la aparición del coronavirus.

pragmática que la que se practica en el mundo occidental. La desideologización del discurso chino y el énfasis en el pragmatismo económico se afecta no solamente de los mercados, sino el límite en el ejercicio del poder sobre los Estados, y dentro de los Estados sobre sus ciudadanos, en un esquema de sociedad global basada en el disciplinamiento, la vigilancia y el control tecnológico de la sociedad. Sin embargo, su sucesor Xi Jing Ping ha sido más abierto en su enfoque del posicionamiento chino en el mundo, desplegando las capacidades del mercado chino más allá de las fronteras de su territorio, principalmente a partir del ingreso de China en la Organización Mundial del Comercio (WTO), integrándose abiertamente en el mercado mundial mediante la apertura de oportunidades de inversión y de disminución de los costos de producción.

Los avances en la política exterior china han marcado hitos importantes de aliados en el escenario mundial. Los aliados de China en el ámbito mundial comprenden desde países comparativamente pequeños y aislados en el planeta, hasta plataformas enteras que comprenden los países de Europa oriental que van desde el mar Báltico hasta la península balcánica, con acceso a los mares Adriático, Negro, Jónico y Egeo⁹ o países como Italia, Grecia y Portugal en Europa occidental.

Con estos frentes de apoyo el pensamiento único de la ideología liberal es puesto a prueba. El contrincante es el pragmatismo económico: el mercado sin límites en el ejercicio del poder, no el poder de los Estados, sino el poder mundial, basado en el dominio y el reforzamiento del autoritarismo sinocéntrico. Desde la cruda radicalidad de este enfoque, cuyo anzuelo es la capacidad financiera y cibernética de China Popular, no hace falta democracia para progresar porque, según la lógica china, el gobierno mundial se convierte en la nueva escala de medición del bienestar humano¹⁰. Y como no hace falta democracia, tampoco pareciera que

⁹ Los países cuyo interés capta China en ese corredor comprenden la mayoría de países eslavos desde Polonia, Estonia, Letonia, Lituania, Bielorrusia, Ucrania, pasando por la república Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Bulgaria, hasta Bosnia y Herzegovina, Serbia, Croacia, Kosovo, Macedonia, Montenegro, que comprenden poco menos de doscientos millones de habitantes, además de Rumanía, Hungría (magyar), Moldova y Albania.

Los países de Europa oriental son objeto del interés chino, a través de contratos de inversión en infraestructura (carreteras, puertos) así como préstamos financieros.

La influencia que capta China con el favor económico y comercial de los países eslavos y de los países balcánicos es respecto de la Unión Europea. En tanto que los intereses económicos de la Unión Europea se centran y focalizan en la zona del Magreb, la República Popular China procura contar con relaciones favorables adquiere capacidad de neutralización de tendencias hostiles y favorables a los Estados Unidos en caso ocurriera que la tensión mundial obligara al desacoplamiento económico, industrial y financiero entre Estados Unidos y China.

¹⁰ La expansión de las fronteras económicas, industriales y tecnológicas de China, sin embargo, no están exentas de una dimensión y proyección militar. En la medida que el ámbito de sus inversiones se despliega es deducible que luego a este avance le seguirá un sistema de protección de sus intereses que no necesariamente tiene naturaleza pacífica ni jurídica. En particular en una lógica de dominio autoritario y pragmático es perfectamente natural que esa protección tenga naturaleza bélica y militar.

hiciera falta una perspectiva ni dimensión que contemple bases ni pacto ético alguno cuando la finalidad no reconoce otro medio ni otro límite que el éxito y la ganancia material en una lucha por dominar el mundo atravesando las fronteras físicas de todo el territorio mundial a través de la magia tecnológica y de la fibra óptica de la información.

El contexto de pandemia mundial ha generado un entorno de inestabilidad generalizado. La consecuencia debe ser que el país que consiga expandir sus redes de influencia económica y financiera tendrá mejores posibilidades políticas de controlar el dominio y el espacio del mercado mundial. La crisis sanitaria ha abierto hoy un frente de oportunidades distinto: las tecnologías de la información amplían notablemente el acceso de la población a la sociedad del conocimiento y a los procesos de toma de decisión informada, pero también le impone el costo de los riesgos, los peligros y las vulnerabilidades que trae consigo los progresivos niveles de pérdida de libertad en la vida y en la intimidad personal de los ciudadanos.

En el plano local el cuidado que le toca enfocar el Perú es el mantenimiento del equilibrio entre los dos frentes, de modo que el margen de soberanía, independencia y autonomía que le corresponde y mantiene, no sufra en medio del juego de intereses en lo que se desconoce aún si sea una guerra bacteriológica, bajo un plan de dominación del nuevo orden mundial, o solo la casual e inocente, aunque dramáticamente letal experiencia en la que está sumido el planeta. Lo que no puede, sin embargo, descuidarse, es la reflexión de los hechos y los vínculos que es factible que existan con la voluntad y apetito de dominio de líderes y de economías poderosas en cuyo juego podemos resultar apareciendo como marionetas de las que unos u otros se valen para alcanzar sus propósitos de apropiarse del mundo.

Las asimetrías entre los hemisferios norte y sur exigen de quienes estamos al sur, por naturales situaciones de desventaja en el mercado económico y financiero, que contemos con un plan de sensibilización y de defensa frente a acciones hostiles generadas por nuestras comparativamente más débiles herramientas de ciberdefensa y de ciberseguridad, además de las vulnerabilidades de los mayores niveles de desinformación y falta de manejo de ataques, bloqueos o cualquier otro tipo de amenaza perturbadora de la información privilegiada, tanto del Estado como de la intimidad de nuestros ciudadanos. Nuestros mayores niveles de vulnerabilidad afectan, naturalmente, no solo la soberanía del Estado sino, además, la autonomía cibernética y las herramientas cibernmilitarizadas de que carecemos. Este es el espacio por el que, también, debe responsabilizarse el Parlamento, además, por supuesto, de la dimensión específicamente sanitaria que lesiona a nuestra sociedad toda.

I. Antecedentes políticos y entorno contextual de la crisis sanitaria en el Perú

El período 2016-2021 podrá ciertamente conocerse como uno de los períodos constitucionalmente más convulsionados en la historia de la democracia peruana, de modo análogo al que, simultáneamente, se hará memoria de la pandemia de la COVID-19 como un período de recordación colectivamente siniestra en la historia de la humanidad, comparable solo a las grandes plagas históricas por la extensión y magnitud viral de sus alcances, no menos que por la letalidad de su contagio y propagación transversal en todo el planeta.

Lo singular de la experiencia política del Perú con la inesperada aparición del virus es que este pilla al sistema político en una crisis bastante aguda durante el período 2016-2021, que comprendió una sucesión de hechos políticamente tan intensos como insólitos, inimaginados e impensables en la historia del Perú.

Estos sucesos comprenden y van desde la fuga a los Estados Unidos de América del expresidente Alejandro Toledo para evitar su investigación judicial; la prisión preventiva del expresidente Ollanta Humala y de su esposa Nadine Heredia; la prisión preventiva de la líder del partido político mayoritario en el Congreso Keiko Fujimori; el intento de asilo del expresidente Alan García también para evitar su investigación por el Ministerio Público; dos intentos de vacancia del expresidente Pedro Pablo Kuczynski que generan finalmente su renuncia en marzo de 2018; el reemplazo de Kuczynski por Martín Vizcarra Cornejo; un sinnúmero de roces y choques entre el Gobierno y el Parlamento que concluyen en el rechazo de confianza del gabinete Zavala y la censura de dos ministros; el referéndum para la reforma de la Constitución de modo que quede prohibida la reelegibilidad indefinida de los miembros del Parlamento; un proyecto de adelanto de elecciones generales que presentó el presidente Vizcarra para el tercer domingo de abril de 2020 que no se aprobó; hasta, finalmente, la constitucionalmente cuestionable disolución del Congreso el 30 de setiembre de 2019, que determina las elecciones parlamentarias del 26 de enero de 2020, cuyo resultado fue la instalación del Congreso el 18 de marzo de 2020, tres días después de la declaración del estado de emergencia por alarma sanitaria por el gobierno y exactamente una semana después que la Organización Mundial de la Salud declarara el estado de pandemia general en el globo.

Los hechos anteriores quedaron complementados, además, con serios conflictos antimineros y huelgas magisteriales que, obviamente, no han significado pocos daños en el PBI y en la educación pública nacional; el pedido de asilo del expresidente Alan García en la embajada de Uruguay el 18 de noviembre de 2018, luego que la fiscalía pidiera orden de impedimento de salida al exterior; el indulto del 23 de diciembre de 2018 al expresidente Alberto Fujimori, que cumple sentencia

en el penal, que actuó como agente de precipitación de la ruptura al interior del grupo parlamentario de Fuerza Popular; la difusión de videos que incriminaban a un grupo de parlamentarios de Fuerza Popular por la gestión del indulto de Alberto Fujimori a cambio de obras públicas en sus respectivas circunscripciones; y, por último, el suicidio del expresidente Alan García el 17 de abril de 2019.

Desde la perspectiva del papel que le tocó cumplir al Congreso peruano durante los episodios de la pandemia hay dos momentos que merecen consideración significativa por el efecto especial que genera en la capacidad de respuesta de la institución parlamentaria. Primero, el antecedente inmediato que significó el período del interregno parlamentario que sucedió a la, cuando menos, cuestionable si no, además, inconstitucional disolución del Congreso. Y segundo, la precariedad en la que se inicia el mandato del «parlamento-rabo» luego de concluido el interregno, en medio del estado de emergencia sanitaria que determinó al poder ejecutivo a declarar el estado de emergencia en todo el territorio nacional.

1. La disolución y el interregno parlamentario

Los países cuyo régimen se caracteriza como presidencial no pueden imaginar que el presidente de la República pueda disolver el Parlamento. El jefe del Poder Ejecutivo carece de esa potestad constitucional. Si lo disolviera su acto se calificaría como un acto inconstitucional y antidemocrático. Escapa a la lógica de un país republicano en la que el presidente de la República respeta el régimen de convivencia con separación de poderes.

El régimen republicano, sin embargo, admite la posibilidad de que los sistemas políticos adopten arreglos inherentes a los regímenes parlamentarios. El Perú ha venido haciéndolo desde mediados del siglo XIX. En el Perú además de la iniciativa que tiene el presidente de la República para presentar propuestas de ley, y de vetarlas total o parcialmente, tiene iniciativa presupuestaria. Pero en materia no legislativa el Congreso peruano tiene competencia respecto del nombramiento y de la remoción de los gabinetes ministeriales. Luego de su juramentación ante el presidente de la República, los gabinetes requieren consultar la confianza del Congreso bajo un modelo similar a la investidura. Y una vez que cuentan con ella el Congreso puede, además, censurarlos a su propia iniciativa o negarles la confianza si un ministro o todo el gabinete hace cuestión de confianza sobre sus actos, declaraciones, iniciativas o propuestas.

Como contrapeso de la facultad parlamentaria de censurar o de rechazar la confianza solicitada por un ministro o por el gabinete entero, la Constitución de 1993 le reconoce al presidente de la República la atribución de disolver el Congreso. Esta

atribución puede ejercitarse bajo ciertas condiciones. Primera, que el Congreso previamente haya censurado o denegado la confianza a dos gabinetes; segunda, que la disolución no puede ocurrir durante el último año del período constitucional; y tercera, que el presidente no puede disolver el Congreso si el país se encuentra bajo estado de sitio.

Hasta el año 2019 en el Perú no se había registrado un caso en el que el presidente de la República invocara la facultad constitucional de disolver el Congreso. El 30 de septiembre el presidente Martín Vizcarra Cornejo la utilizó y con ella se dio por concluido el mandato de todos los congresistas del período 2016-2021, menos el de quienes pertenecían y eran miembros de la Comisión Permanente.

De los 130 congresistas, por lo tanto, solo mantuvieron su mandato los 29 que formaban parte de la Comisión Permanente. Ese mandato debía mantenerse hasta que, luego de las elecciones parlamentarias complementarias el pueblo eligiera a los congresistas para que concluyeran el período interrumpido con la disolución. Las elecciones tuvieron lugar el 26 de enero de 2020 y, 33 días después de la proclamación de los resultados, el 28 de febrero, el nuevo Congreso se instaló en sesión presencial, sin asistencia del público, el 16 de marzo de 2020.

El contexto en que se inicia la viralidad global toma al Perú, por lo tanto, en una situación novedosa en su precariedad. No se trataba de un Congreso en plenitud de funciones, integrado por congresistas mínimamente habituados al uso de las normas constitucionales y reglamentarias, ni familiarizados en las prácticas parlamentarias. El que iniciaba sus funciones en marzo de 2020 lo hacía con un equipo de representantes comparativamente bisoño e inexperto.

La reforma de la Constitución peruana mediante el referéndum del 8 de diciembre de 2018 supuso, en efecto, además, la prohibición de la reelección parlamentaria que, aunque existía la duda sobre si era de aplicación también a los postulantes en el período interrumpido con la disolución, generó serias limitaciones que se concretaron en que no más de seis congresistas del nuevo Congreso habían tenido una experiencia previa como representantes en la asamblea.

A la merma que afectó al régimen político peruano con la disolución del Congreso y con las limitadas facultades que le restaban cumplir a la Comisión Permanente¹¹, se añade el hecho de que el Poder Ejecutivo, contrariamente, asumió durante el denominado interregno parlamentario un conjunto de facilidades excepcionales

¹¹ Las insuficiencias funcionales de la Comisión Permanente suponían, principalmente, su impotencia legislativa, y la imposibilidad de realizar otro acto de control del gobierno que no fueran meros y básicos actos de solicitud de información y niveles elementales de exigencia para que el gabinete comparezca para dar explicaciones.

en su desempeño, como lo era la ausencia de control parlamentario y la facultad de legislar, hasta el inicio del nuevo Congreso, mediante decretos de urgencia. Esta situación permite advertir que, a la fragilidad y precariedad en que inicia su ejercicio el nuevo Congreso desde que se declara la pandemia, lo acompaña también una situación especialmente anómala, como lo era el comparativamente mejor posicionamiento del Poder Ejecutivo cuya capacidad de gobierno no había resultado minimizada ni minusculizada por los actos de control del Parlamento¹².

2. Las debilidades de inicio del nuevo Congreso

Las elecciones para la renovación del Congreso tuvieron lugar el 26 de enero de 2020. Luego de la revisión de los resultados del sufragio, 33 días después, el Jurado Nacional de Elecciones entrega las credenciales y proclama a los 130 congresistas el día 28 de febrero. Después de la presentación de las credenciales respectivas ante Oficialía Mayor del Congreso, el 6 de marzo se comunica que los integrantes de la Mesa a cargo del proceso de incorporación y constitución del Congreso estaría integrada por los congresistas electos Mónica Saavedra, Enrique Fernández Chacón y María Isabel Bartolo Romero.

La Mesa Directiva de las Juntas Preparatorias se instala el 7 de marzo. El 12 de marzo comunica que la fecha para la instalación de la Junta Preparatoria será, en privado, el día 16 de marzo, y convoca a la sesión de instalación de las Juntas Preparatorias para la incorporación de los congresistas electos y la elección de la Mesa Directiva para el día 16 de marzo.

El mismo día 12 de marzo tuvo lugar la última sesión de la Comisión Permanente presidida por la congresista Karina Beteta, en la que se aprueban dos informes sobre los decretos de urgencia relacionados con las deflagraciones ocurridas en Villa El Salvador, y sobre medidas relacionadas con la violencia contra la mujer.

El nuevo Congreso instala sus juntas preparatorias el lunes 16 de marzo. El mismo día entran en vigor el Decreto de Urgencia 26-2020 y el Decreto Supremo

Si bien el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas sobre los decretos de urgencia que expide, la Comisión Permanente solo puede examinarlos, debatir sobre sus alcances, y elevar sus acuerdos luego al Congreso para que resuelva según la plenitud de atribuciones constitucionales de que goza.

¹² Excluida del régimen político la capacidad de control del Poder Ejecutivo el riesgo de concentración de poder aumenta durante la ausencia de una asamblea con plenitud de competencias. La consecuencia lógicamente previsible es la expansión intrusiva de las competencias del poder ejecutivo durante el interregno, en grado tal que, con los poderes excepcionales que de modo fáctico adquiere, maximiza y expande su capacidad de acción durante un período que alcanza casi a medio año, esto es, durante una décima parte del período de gobierno. Y si a ese período se le añade el factor de que el presidente Martín Vizcarra asume la presidencia de la república el 23 de marzo de 2018, por un período de cuarenta meses, el interregno le significa una octava parte de todo su período presidencial.

44-2020-PCM, con los que el gobierno acometía el proceso de control de la viralidad y de los daños colaterales que causaría el coronavirus.

Luego de la juramentación e incorporación de los congresistas electos, quedó constituido el Congreso. De inmediato se votó la proposición de que la elección de la Mesa Directiva se realice el mismo día 16 de marzo, apenas concluida la incorporación de los congresistas y la constitución del Congreso. Aprobada la propuesta al acto de elección de la Mesa con el voto de 116 congresistas, se suspendió la sesión, con el objeto de que se cumpla con el proceso de presentación de listas de candidatos a la Mesa. Reiniciada la sesión el mismo día 16 de marzo se elige la Mesa Directiva y se procede a la instalación del Congreso. El procedimiento, como se ve, siguió una secuencia atípica en la que no se observaron las reglas ni los plazos que el Reglamento prescribe para el inicio de los períodos constitucionales. El período complementario se reguló, fundamentalmente, a partir de lo que convinieron y del arreglo que adoptaron los grupos parlamentarios.

Si bien la renovación del Parlamento es un suceso regular en cualquier sociedad democrática, lo singular en el Perú es que precisamente desde el inicio del estado de emergencia que resultó de la pandemia, empezaba el período complementario con una composición de representantes que, prácticamente en su integridad, carecía de experiencia parlamentaria, en un contexto, además, en el que, por la inexistencia de respaldo partidario alguno al poder ejecutivo en el Congreso, era previsible una situación de incomunicación institucional entre ambos órganos del Estado, en plena emergencia sanitaria.

Lo singular en la composición del nuevo Congreso fue, además, la fragmentación y el elevado número de partidos que pasaron la valla electoral. Si bien no ha sido poco común que, en el transcurso del período constitucional, las diversas modalidades de transfuguismo aumenten el número de agrupaciones en el Congreso¹³, lo peculiar del período complementario ha sido que fueron nueve los partidos que accedieron a puestos representativos. No era precisamente un Congreso monocromo, sino todo lo contrario, por la diversidad atomizada de tendencias entre las agrupaciones, ninguna de las cuales alcanzó un número superior a los 30 representantes¹⁴.

¹³ En el período 2016-2019, por ejemplo, llegaron al Congreso cinco agrupaciones, y al momento de su disolución ya eran doce.

¹⁴ Del total de 18 369 088 votos emitidos y 14 798 319 de votos válidos, apenas una de las nueve agrupaciones políticas alcanzó poco más del millón y medio de votos en todo el territorio nacional (Acción Popular, con 1 518 171 votos). Seis agrupaciones tuvieron más de un millón de votos (Podemos Perú, FREPAP, Alianza para el Progreso, Partido Morado, Fuerza Popular y Unión por el Perú), y dos más que pasaron la valla del 5% con menos de un millón (Frente Amplio, y Somos Perú). Por no alcanzar la valla electoral doce agrupaciones no tuvieron acceso a escaños en el Congreso.

El resultado de las elecciones, como era obvio, no tenía posibilidad alguna de alterar la incapacidad del Poder Ejecutivo de contar con un partido político que apoyara de manera natural su acción y políticas en el Congreso. La disolución y las nuevas elecciones tuvieron como consecuencia un realineamiento político que ocasionó la pérdida de la mayoría parlamentaria de Fuerza Popular, y el acceso de una diversidad de otras fuerzas políticas, pero la inexistencia de un partido oficialista en el Congreso no solo mantuvo al Poder Ejecutivo en orfandad de apoyo propio en el Parlamento, sino que incluso perdió el escaso apoyo con el que contó hasta el 30 de septiembre de 2019. Este factor pone al gobierno en una condición de debilidad institucional crítica, lo que incentiva el interés de sus líderes en compensar la falta de apoyo parlamentario con el que puede conseguir en los medios de comunicación y en la calle.

Gobernar de cara al apoyo popular y mediático, sin embargo, trae graves inconvenientes en la calidad política del funcionamiento de un régimen republicano, principalmente, porque las estrategias populistas son insuficientes para garantizar los resultados esperados en el sistema estatal e institucional y, porque, además, depende de variables que escapan del control directo e inmediato del Poder Ejecutivo, pero lo más grave es que precipita acelerada e inconteniblemente el desempeño estatal en una espiral populista frontalmente contraria al carácter representativo de cualquier sistema democrático.

Es en este debilitado contexto que el «parlamento-rabo» del período 2020-2021 inicia sus labores el 16 de marzo de 2020, en medio de no pocos riesgos políticos, especiales dificultades constitucionales y no menos contingencias estructurales desde el punto de vista fáctico o empírico. Su función será no dejar desatendidas las necesidades políticas de control y de eficiencia institucional en un contexto

Los partidos que mayor cantidad de votos obtuvieron a nivel nacional fueron Acción Popular, FREPAP, y Podemos (10,26% el primero, y 8,38% los dos últimos), sin embargo los que mayor cantidad de escaños alcanzaron fueron Acción Popular y Alianza para el Progreso (respectivamente, 25 escaños que equivalen al 19,23%, y 22 escaños que equivalen al 16,92% del número total de escaños, no obstante que Alianza para el Progreso logró solo 7,96% de votos a nivel nacional, por lo tanto, 0,42% menos cantidad de votos nacionales que FREPAP y que Podemos).

La asimetría, desproporción o disimilitud porcentual obedece a que la aplicación de la cifra repartidora se da, no sobre la cantidad total de votos recibidos a nivel nacional, sino a la mayor o menor cantidad de votos recibidos en cada uno de los distritos múltiples, en razón de lo cual no porque el total de votos a nivel nacional sea mayor esa ventaja representará mayor cantidad de escaños, porque en los distritos de magnitud pequeña la diferencia de votos puede generar más escaños al partido que mayor cantidad de votos alcance en ellos, no obstante que, comparativamente, haya acumulado mayor cantidad de votos en circunscripciones de magnitud media o grande. La mayor ganancia de escaños que alcanza Alianza para el Progreso se debe, en principio, a que su estrategia electoral tomó en consideración la naturaleza descentralizada del voto a través de las circunscripciones múltiples, en tanto que los partidos que concentraron sus esfuerzos en Lima, por ejemplo, no obstante ser el distrito con mayor cantidad de votantes a nivel nacional sufrieron mermas importantes.

Por lo tanto, así como se nota que acumular la mayor cantidad de votos es importante para superar la valla electoral, esta sola variable no causa la mayor cantidad de escaños en la asamblea, porque luego de haberse superado debe aplicarse la fórmula de la cifra repartidora, pero no sobre el total de votos emitidos sino respecto de la magnitud de los distritos y del total de votos en cada una de las circunscripciones.

excepcional, tanto desde el punto de vista político como sanitario, en medio de un proceso incompleto de reformas políticas que había procurado llevar adelante el Poder Ejecutivo desde el inicio de la gestión del ingeniero Vizcarra Cornejo¹⁵.

II. Limitaciones constitucionales que el estado de excepción genera en la autonomía del funcionamiento del Congreso

El estado de pandemia mundial que declaró la Organización Mundial de la Salud el día 11 de marzo de 2020, dio inicio a un período aún indefinido e indeterminable de duración en el que la normalidad de las actividades del planeta quedaron esencialmente afectadas y significativamente en suspenso. A partir de dicha declaración el mundo se dividió entre la paranoia y el negacionismo.

El 11 de marzo se conoce el primer caso de infección por la COVID-19 en el Perú, y también ese mismo día se dicta el Decreto Supremo 8-2020-SA, que declara el estado de emergencia sanitaria a nivel nacional, por el plazo de 90 días calendario¹⁶. Cuatro días después, el 15 de marzo se conocía de alrededor de 70 personas contagiadas y el 19 de marzo se produjo el primer deceso y 193 infectados¹⁷. El mismo 15 de marzo el poder ejecutivo dicta dos medidas críticas para evitar la propagación del virus y atender las necesidades sanitarias de la población, el Decreto Supremo 44-2020-PCM y el Decreto de Urgencia 26-2020.

A nivel general el Decreto Supremo 44-2020-PCM, invocó el derecho ciudadano a la protección de su salud del medio familiar y de la comunidad, así como el deber primordial del Estado de proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; en su artículo 3 dispone la declaración del estado de emergencia nacional y la afectación y restricción del ejercicio de los derechos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio; en el artículo 4 se precisan las restricciones en el ejercicio de la libertad de tránsito y circulación, según el tipo de tarea que se deba realizar; en el artículo 7 se fijan las restricciones en la actividad comercial, cultural, recreativa, hoteles y

¹⁵ Al inicio del período 2020-2021 el Congreso ya había quedado afectado con dos marcas inconfundiblemente fuertes y claras: el no retorno de la bicameralidad, y la irreelegibilidad de los congresistas.

¹⁶ Las principales medidas de emergencia sanitaria dictadas comprendían medidas de prevención y restricciones en el espacio público y privado, que se referían a puertos, aeropuertos y puntos fronterizos de ingreso y migración al país, centros educativos, centros laborales, medios de transporte y, en general actividades que supongan modos de concentración de la población susceptibles de generar la transmisibilidad del coronavirus.

Con Decreto Supremo 20-2020-SA, del 3 de junio de 2020, el estado de emergencia sanitaria se prorroga durante 90 días más, a partir del 10 de junio.

¹⁷ Al 5 de agosto de 2020, casi cinco meses después, la cantidad de contagiados, según la Dirección Regional de Salud - DIRESA, había subido a 629 000 casos y la cantidad de fallecidos a alrededor de 40 000.

restaurantes; en el artículo 8 se dispone el cierre de fronteras y la suspensión del transporte de pasajeros a nivel terrestre, aéreo, marítimo y fluvial; el artículo 9 se refiere a la reducción de operaciones en el transporte urbano de pasajeros a nivel nacional, sea terrestre, aéreo, marítimo o fluvial; y el artículo 10 prevé las medidas de control que se faculta a adoptar a la policía nacional y a las fuerzas armadas.

El recorte, restricciones y suspensión de las libertades comprendió, en buena cuenta, el derecho a la libertad de tránsito, de reunión y de inviolabilidad del domicilio, además del derecho a la libertad y a la seguridad personal de la población. La cuestión que se deduce de la extensión de las limitaciones establecidas es si era o no necesario el recorte de la libertad personal de no ser detenido sino por mandato por mandato escrito y motivado del juez, o por la policía solo en caso de flagrancia en la comisión de un delito, además de la libertad de tránsito, de reunión y la inviolabilidad de domicilio.

De la mayoría de medidas que establece el Decreto Supremo 44-2020-PCM la que menor sentido pareció tener, en efecto, fue el recorte del impedimento de no ser detenido por la autoridad policial, salvo mandato judicial. Este tipo de recorte suele tener lugar cuando está en peligro la seguridad interior por razones de desmanes, tumultos, motines, protestas u otros sucesos que pudieran derivarse de formas de violencia política o subversiva que afecten el orden interno por provocación de grupos exaltados de la sociedad. No cuando el objetivo es asegurar que la población se abstenga de circular para propagar el peligro sanitario que una epidemia puede ocasionar. Sin embargo, en razón al grado de desacato que se constató entre quienes no respetaron el toque de queda, se pudo advertir que la detención sin orden judicial encontró justificación¹⁸.

De otro lado, el Decreto de Urgencia 26-2020, dictado en el marco del interés nacional para atender excepcionalmente necesidades públicas en materia económica y financiera al que se refiere el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución, dictó normas relativas al trabajo remoto para habilitar oportunidades económicas y laborales que eviten la restricción drástica en la actividad productiva, de prestación de servicios y en la generación de ingresos. La habilitación de la opción del trabajo domiciliario, sin embargo, exceptuó de dicha obligación a quienes tuvieran la condición de infectados o contaran con autorización facultativa para el descanso médico, y dispuso que el trabajo remoto fuera la opción prioritaria para trabajadores clasificados dentro del grupo de riesgo por edad y por otros factores clínicos.

¹⁸ Los diarios daban a conocer el día 7 de abril de 2020 que había sido detenido un número de 52 000 personas por no respetar el estado de inmovilización y aislamiento social.

Ambas normas encuadran el marco de acción y desempeño del Parlamento, de los congresistas, y del personal de apoyo, asistencia y asesoramiento a la organización parlamentaria. Este marco de acción es un insumo para las decisiones institucionales del Parlamento peruano en el cumplimiento de sus funciones políticas y constitucionales.

En el plano específico del efecto que el estado de emergencia ocasiona en el desempeño de la misión, tareas y responsabilidades del Congreso, es en ese marco normativo que debe tomarse en consideración en qué medida cabe interpretar que el artículo 3 del Decreto Supremo 44-2020-PCM, impone la restricción al Congreso de la República para reunirse y sesionar. Según su texto, en efecto, ese artículo dispone que «queda restringido el ejercicio del derecho constitucional relativo a la libertad de reunión y de tránsito en el territorio», además de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, e inviolabilidad del domicilio, al amparo de los preceptos contenidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f) del mismo artículo 2 de la Constitución.

El Decreto Supremo 44-2020-PCM es una norma de índole general que dicta el Poder Ejecutivo para establecer las líneas matrices del control de la pandemia desde el punto de vista sanitario, económico y productivo. No está dentro de las competencias del Poder Ejecutivo regular el comportamiento ni ámbito de decisión privativo del Congreso de la República, porque el Congreso no es un órgano dependiente del gobierno, aun cuando sus actividades impliquen la posibilidad de que las personas que circulan en el territorio nacional sí pudieran estar incluidas en las restricciones impuestas en el ámbito de su aplicación.

La incompetencia del Poder Ejecutivo para adoptar decisiones que afectaran el papel político y funcional que le corresponde al Congreso de la República obedece al principio de separación de poderes, como una de las bases centrales del funcionamiento democrático de la República. Por esta razón el gobierno no puede desconocer que sus facultades no alcanzan a limitar la operación del Congreso, sea como Pleno o como cualquiera de los distintos órganos que forman parte de su estructura organizacional. Por esta misma razón tampoco podría recortar, restringir ni limitar la capacidad de acción del personal de apoyo, asistencia o asesoramiento de la institución, sea a través del personal del servicio parlamentario como del personal de confianza que labora para los despachos parlamentarios, los grupos parlamentarios y las comisiones. El único órgano facultado para regular la modalidad de desempeño funcional y operativo del Congreso es el propio Congreso.

Pero además del principio de separación de poderes existe igualmente otra consideración que marca las competencias del gobierno en relación con el funcionamiento

del Congreso. Es la regla contenida en el artículo 117 de la Constitución. Dicho artículo prescribe que el presidente de la República puede ser acusado constitucionalmente «impedir la reunión o el funcionamiento del Congreso». Esta disposición delimita con estricta y taxativa claridad cuáles son los límites del gobierno en general, y del presidente de la República en particular, respecto de la autonomía y de la función de control que ejerce el Congreso sobre la acción del Poder Ejecutivo.

Si es en situaciones de emergencia y excepción cuándo, y dónde, se explicita la primacía del poder en un régimen político, puede advertirse que, no obstante la atribución con que cuenta el presidente de la República para declarar unas, u otro, esa atribución no alcanza la facultad de limitar, restringir ni disminuir la capacidad funcional ni operativa del Congreso. Por el contrario, si ocurriera que el presidente de la República transgrediera los alcances previstos en el artículo 117 de la Constitución la temeridad de dicha decisión, o pretensión, lo pone en una posición delicada porque se expondría al inicio de un proceso de acusación constitucional a cuyo término podría definirse su destitución e inhabilitación. Se trata, como puede apreciarse, de la necesidad y del reconocimiento del papel que, en nuestro régimen político, le corresponde con carácter jerárquico y hegemónico al Parlamento nacional como órgano de la representación de la voluntad popular en el Estado. El Poder Ejecutivo queda limitado por el valor y la posición institucional y políticamente superior que le atribuye nuestra organización constitucional al Congreso.

La autonomía normativa, organizacional y operativa del Congreso respecto de las políticas y decisiones que toma el gobierno lo deja en libertad para manejar y gestionar su funcionamiento discrecionalmente, sin que le afecten las medidas sanitarias y de seguridad que dicta el Poder Ejecutivo. Es el Congreso el que define y decide cómo desarrollará sus tareas constitucionales y políticas al margen de las reglas generales que adopte el gobierno a nivel general para toda la ciudadanía. Esas reglas generales no limitan ni recortan las potestades que la Constitución le impone al Congreso en el sistema representativo de la República.

Es por la razón anterior que queda en el ámbito de las potestades normativas y organizacionales del Congreso establecer cuándo, cuánto, cómo y dónde sesionará para asegurar el funcionamiento constitucional del Estado, optando, al hacerlo, por una modalidad que no importe, suponga ni represente una forma de riesgo a la salud de los congresistas ni del personal que apoya su gestión, sea del servicio o de la organización parlamentaria. Las normas que establece el Decreto Supremo 44-2020-PCM, no son exigibles respecto del Parlamento nacional y pretender imponer estas reglas a los congresistas, o incluso a quienes forman parte del personal de apoyo, asistencia o asesoramiento a su labor, supone una transgresión al principio

de separación de poderes, así como a la prohibición que tiene el presidente de la República de impedir la reunión o el funcionamiento del Congreso.

De otro lado, dentro de los alcances principalmente económicos y presupuestales que prevé el Decreto de Urgencia 26-2020, incluye lineamientos relativos al trabajo remoto mediante los cuales se configuran alternativas para considerar que el trabajo virtual se considere como válido para el cumplimiento de las obligaciones laborales de quienes tienen una relación, vínculo o contrato laboral o de servicios que no exija la prestación de servicios presenciales. Estas pautas forman parte del marco aplicable a la relación administrativa entre el personal del servicio o de la organización parlamentaria. No comprende el ámbito relativo al desempeño de las tareas, función y responsabilidades propias de los representantes. Estas deben atenderse mediante acuerdos que los propios representantes deben decidir por sí mismos sin sujeción ni sometimiento a las disposiciones que incluye el Decreto de Urgencia 26-2020.

III. Alternativas estratégicas para el desarrollo operativo de la gestión parlamentaria bajo el estado de excepción generado por la crisis sanitaria

De cara a la situación de alarma sanitaria, los parlamentos deben decidir el modo en que la irregularidad y excepcionalidad afecte lo menos posible el papel que les corresponde cumplir en el sistema político democrático. Frente a la megaola de cambios que exige la presencia de una plaga global, el reto consiste en el ejercicio efectivo y beneficioso de las funciones representativas del Parlamento, como garante del uso democrático del poder, sin quebrantar las medidas sanitarias y las reglas de seguridad que exige el enfrentamiento de la pandemia.

Tanto como los gobiernos deben mirar con atención la situación que la emergencia sanitaria produce y extiende, tanto para prevenir y controlar la expansión de la plaga viral que afecta a todas las naciones en mayor o menor medida, como para tomar medidas apropiadas para la recuperación económica de los sectores productivos y de la economía doméstica y familiar, el Parlamento tiene un papel central que asumir.

En particular en América Latina la crisis sanitaria tiene como consecuencia la agudización, mayor alcance y reproducción de las inequidades sociales, principalmente por la pérdida de empleos en un contexto en el que no todo el país cuenta con servicios de agua y de electricidad suficientes, ni un sistema de transporte público y de carreteras adecuado, especialmente en vista de las exigencias que la salida de la postración económica demanden. La secular debilidad de los sistemas sanitarios y educacionales han operado como agentes de intensificación de desigualdad, de

empobrecimiento y de reproducción de la baja calidad de vida de la población, a punto tal que nos aproxima a condiciones desde las que cabría calificar al Perú como un Estado parcialmente fallido.

En este contexto, las ineficiencias funcionales y competenciales del Parlamento pueden significar un costo público políticamente oneroso e imperdonable. A diferencia de la situación de hibernación temporal en que naufraga la economía del globo, el papel del Parlamento no puede quedar en estado de congelamiento y, por el contrario, debe mostrar lo mejor de sí ante la crisis sanitaria y el colapso económico del país. De ahí la urgencia de extender el sentido de alerta sobre la eficacia de la actividad institucional que despliegue el Parlamento en el régimen político. El Parlamento es corresponsable de la dirección del país, como garante también de los usos apropiados e idóneos del poder público por el gobierno. Su misión no es de escasa trascendencia ni valor en la calidad de vida de la comunidad ni en la afirmación de los valores inherentes a nuestro régimen republicano de gobierno. Cualquier deterioro de su eficiencia institucional impactará gravitadamente en la calidad de la vida pública nacional.

De ahí que no resulte indiferente revisar cómo se prepara el Parlamento para enfrentar tanto su tarea normativa como de control de la capacidad del gobierno para conducir al país hacia la recuperación de su equilibrio y de niveles transversales de desarrollo equitativo en todo el territorio nacional. Los riesgos en que sume al Perú la presencia y reproducción exponencial del coronavirus no pueden agravarse con la carga que el desborde global de ese peligro produzca al Parlamento, con la ineffectividad en el cumplimiento dispar y espasmódico de sus tareas y responsabilidades políticas naturales.

El papel del Parlamento, en este escenario, exige la visión y el compromiso de los representantes frente a ámbitos de una amplia gama de temas y de escenarios. El principal debe ser el control de modos autocráticos que impulse el gobierno al amparo del pragmatismo. El Parlamento tiene la obligación de desmitificar el argumento del rendimiento y de la eficacia como criterio para adoptar políticas públicas, cuando de por medio ese mismo argumento deja de lado la afirmación de principios trascendentales de convivencia en un régimen democrático y republicano, y ello no obstante la acción del Parlamento pase por el riesgo de la desaprobación mediática y demoscópica.

Además de ese asunto esencial y crítico, la crisis planetaria no excusa el papel de escrutinio que es inherente al Parlamento en temas tan diversos como el monitoreo de los sistemas de prevención de catástrofes; verificación de los sistemas de control de la inteligencia artificial; seguimiento de las políticas de inversión en

innovación y optimización del uso de energías ecoamigables; flexibilización de las prácticas laborales y educativas a partir del teletrabajo o trabajo remoto; fomento del acceso pleno al agua potable, a la electricidad y a internet en todo el territorio nacional; protección contra la ciberdelincuencia y los datos propios de la intimidad o de la vida privada de la ciudadanía; optimización de las reglas que integren más intensamente el nivel de representatividad en el Estado central y en los niveles de gobierno subnacional; impulsar la institucionalización de los partidos políticos; la disminución de los altos niveles de contaminación legislativa; y, *last but not least*, la vigilancia de las tendencias aleatorias, organizadas o sistémicas de adulteración, manipulación o distorsión de la información y de la opinión pública¹⁹.

Desde la perspectiva de la gestión organizacional le corresponde al Parlamento redefinir, reformular y adaptar su estructura y sus procesos operativos a las exigencias del estado de excepción en que nos sume la crisis sanitaria, con el objeto de impulsar, apoyar y favorecer la recuperación del colapso en que se sume nuestra economía, nuestra salud, y nuestra sociedad.

De manera esquemática puede ensayarse y proponerse una estructura de criterios, que permitan contar con una base para atender de modo puntual la posición del Parlamento, en el contexto de los riesgos que la alarma exija que se tenga en consideración. Los criterios pueden ser los siguientes:

<p>Plan de acción frente a la alarma sanitaria</p>	<p>ACCIONES TOMADAS Plan Covid Acuerdo de Mesa Directiva 28-2020-2021/ MESA-CR</p>
<p>Parte del esquema importa diversidad de acciones elementales, como, en primer término, la precisión de la línea institucional de mando y de autoridad jerárquica en los procesos organizacionales de toma de decisiones. Definir quién decide qué, cuándo, y bajo qué requisitos y condiciones es la primera cuestión que debe quedar clara para identificar las estrategias y la línea de acción respecto a la manera en que el Parlamento se hará cargo de sus tareas en el contexto excepcional de emergencia sanitaria ocasionado por la pandemia.</p>	<p>La Mesa Directiva del Congreso aprobó el Plan Covid del Congreso, el 26 de mayo de 2020, que define cuáles son las unidades orgánicas responsables de su implementación. La supervisión está a cargo del Oficial Mayor y la ejecución de la Dirección General de Administración con sus unidades orgánicas.</p>

¹⁹ El margen de acción del Parlamento se inscribe en los puntos indicados al paso, pero podría contarse con datos aún más certeros si se tomara en consideración informes como los que publica anualmente el World Economic Forum. Una muestra puede ser, por ejemplo, el informe sobre riesgos mundiales del año 2020 que se encuentra en el enlace <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020>

<p>Plan de acción frente a la alarma sanitaria</p>	<p>ACCIONES TOMADAS Plan Covid Acuerdo de Mesa Directiva 28-2020-2021/ MESA-CR</p>
<p>Una segunda materia que es preciso identificar es qué funciones, tareas y materias se priorizarán para el cumplimiento de las responsabilidades constitucionales del Congreso, de forma que se cuente con criterios según los cuales se ordene la agenda y las propuestas, iniciativas, informes o dictámenes sobre los que la asamblea debe debatir y tomar una decisión, el calendario, programación, periodicidad, fecha y horas de las sesiones, y si las sesiones serán presenciales, virtuales, mixtas, o descentralizadas. A la vez, la decisión incluye qué actividades quedarán suspendidas por incluir el vínculo con el público, como las visitas guiadas a las instalaciones o los servicios de biblioteca, o archivo.</p>	<p>No se cuenta con criterios que definan la agenda y demás propuestas que pueda generar el Congreso en esta pandemia. La Junta de Portavoces decide la agenda a partir del criterio y de las prioridades aisladas de cada uno de los grupos parlamentarios y de sus voceros El acuerdo es que todas las sesiones sean virtuales. No hay acuerdo sobre el tiempo en que seguirán siéndolo. La opción de las sesiones híbridas o mixtas se rige por la regla de la limitación del aforo, para cumplir con el distanciamiento social entre los asistentes al hemiciclo (el Plan Covid prevé la limitación del aforo al 30%). No se ofrece ningún servicio al público, porque todos han sido suspendidos.</p>
<p>El tercer asunto que forma parte de la estructuración del plan de contingencias debe ser la selección del equipo esencial que no puede dejar de realizar trabajo presencial, y del personal esencial al que, en razón de su vulnerabilidad especial, se le asigne la realización de tareas remotas permanentes, indispensables para el cumplimiento de las funciones clasificadas como prioritarias para las operaciones fundamentales del Parlamento. En este rubro se incluye la reasignación de tareas según la experiencia, las competencias o <i>expertise</i> del personal.</p>	<p>La forma de trabajo presencial, remota o híbrida es definida por cada unidad orgánica. Se ha seleccionado a las personas vulnerables prohibidas de hacer trabajo presencial. Existe un grupo considerable de personas que sin tener preexistencias han logrado quedar incluidas a través de informes médicos de dudosa verosimilitud. Hay, adicionalmente, áreas que es imposible que realicen teletrabajo como el área de transportes o el personal de limpieza y mantenimiento, etc.</p>
<p>En cuarto lugar, la clasificación de las unidades orgánicas y de los puestos que no serán indispensables durante las distintas fases de confinamiento, cuarentena, y progresiva y gradual recuperación de niveles próximos a la normalidad organizacional, y prever el tratamiento remunerativo y pensionario correspondiente.</p>	<p>No se ha definido las áreas que no son indispensables durante la cuarentena. El tema laboral para el personal de plazo indeterminado es muy sensible. Y también la presión que genera el Sindicato influye mucho. Por protección y seguridad el personal prefiere realizar trabajo remoto. Debido al exceso de personal existe el riesgo de que la modalidad remota de trabajo limite significativamente el control de los resultados y productos del personal que justifique la remuneración mensual que le corresponde.</p>

Plan de acción frente a la alarma sanitaria	ACCIONES TOMADAS Plan Covid Acuerdo de Mesa Directiva 28-2020-2021/ MESA-CR
Un quinto punto de relevancia es prever las medidas que, por no ser atendidas en plazo normal, deberán recibir un tratamiento <i>ad hoc</i> para subsanar el retraso administrativo.	De manera general, no obstante que solo el 40% del personal realiza trabajo presencial, no se han advertido retrasos críticos en el cumplimiento de los plazos en las tareas, actividades y compromisos funcionales regulares.
En sexto término, adoptar medidas de apoyo médico y asistencia logística para atender las emergencias durante el desempeño y ejercicio de las funciones propias de la organización parlamentaria (material médico y profiláctico esencial, exámenes rápidos y moleculares, asistencia médica, transporte y conducción en emergencia a centros hospitalarios, atención transitoria con equipo médico y de enfermería en los edificios del Parlamento).	Las pautas contenidas en el Plan Covid se cumplen de modo regular.
El séptimo punto es diseñar y aprobar el protocolo de seguridad sanitaria para todas las actividades presenciales permanentes, o por turnos, del personal, incluyendo la realización periódica de las pruebas en caso de riesgos especiales a los que haya quedado expuesto el personal fuera de horas de trabajo.	El protocolo está contenido en el Plan Covid y se cumple de modo regular.
En octavo lugar, prever el plan de reemplazo del personal que quedará afectado por el coronavirus, y las alternativas para minimizar los efectos de la ausencia del personal enfermo o fallecido, y determinar las consecuencias de los puestos críticos que queden sin cubrir.	Se ha previsto realizar un concurso interno para cubrir plazas de puestos profesionales bajo riesgo de desatención, en especial el personal a cargo de funciones y tareas en las comisiones ordinarias, investigadoras y especiales. No se advierte mayor inconveniente en las plazas de puestos técnicos o auxiliares, principalmente por la relativa sobrepoblación de personal en estos niveles.

<p>Plan de acción frente a la alarma sanitaria</p>	<p>ACCIONES TOMADAS Plan Covid Acuerdo de Mesa Directiva 28-2020-2021/ MESA-CR</p>
<p>El noveno asunto es definir y decidir las herramientas y plataformas tecnológicas con las que se apoyará la labor institucional, los debates, y las votaciones, así como el sistema de interacción y participación, de comunicación y de información de la labor representativa a la comunidad.</p>	<p>La evaluación técnica inicial permitió optar por la plataforma de Microsoft Teams, que facilitó el uso gratuito hasta el mes de agosto de 2020. La dificultad principal se encuentra en el mecanismo de las votaciones, que debe corregirse para permitir que cada congresista exprese su voto de modo directo, y sin la intermediación de su vocero. El tiempo de desarrollo de un sistema de votación apropiado le tomaría 3 meses al personal especializado en tecnologías de la información, plazo al que debe añadirse el proceso de capacitación del usuario del sistema que se diseñe y desarrolle.</p>
<p>Y el décimo punto es revisar los planes operativos y el presupuesto institucional para sincerar las acciones y los montos del cuadro de necesidades efectivamente ejecutables, según las acciones que no puedan llevarse a cabo dentro de la programación y los plazos aprobados.</p>	<p>La ejecución del presupuesto se atiende de modo regular actualizando el nivel de cumplimiento de las actividades según la factibilidad de su realización. El presupuesto institucional y los cuadros de necesidades de cada unidad orgánica para el año 2021 se encuentran en proceso de ejecución.</p>

IV. Problemas operativos y jurídicos para la adaptación e implantación de las soluciones en el desarrollo regular de la misión del Congreso

Las medidas centrales en el cumplimiento del rol del Parlamento se refieren al cuidado que exige la gestión del debate y deliberaciones, y de los procesos de toma de decisión colectiva en la sala de sesiones del Pleno y de las comisiones. La dificultad consiste, en cuanto a la deliberación, en el riesgo que causa desarrollar sesiones presenciales en un espacio insuficientemente ventilado donde, además, la proximidad física en los distintos salones de sesiones no prevé los límites de distanciamiento que exigen las normas de vigilancia sanitaria. Y en cuanto al proceso de toma de decisiones, a la falta de exposición, aprendizaje, adaptación y costumbre en relación con el sistema de votación al que deberá recurrirse.

Las medidas especiales que cabe considerar para no afectar la validez de las sesiones y de los acuerdos que en ellas se adopten suponen la revisión de las reglas relativas a la presencialidad, pero también al quórum, al modo de expresar el voto, a la transmisión formal de las propuestas o de las mociones, así como a la periodicidad

o estacionalidad de las sesiones durante el período legislativo, y a la duración de los debates y de las sesiones con el fin de evitar exponer innecesariamente al contagio a quienes no puedan dejar de asistir presencialmente a las sesiones.

1. La dimensión operativa

Además de haber caído víctimas de la COVID-19 por lo menos una veintena de representantes²⁰, y ha fallecido un congresista²¹, entre marzo de 2020 y marzo de 2021. Son 800 trabajadores en situación de vulnerabilidad que solo hacen trabajo remoto. Son no más de 30 trabajadores que hacen trabajo presencial de atención al Pleno, la Comisión Permanente, el Consejo Directivo y la Junta de Portavoces, sobre cuyos hombros descansa el funcionamiento efectivo de estos órganos parlamentarios, a los mismos que se los remunera sin distinción de los riesgos singulares y trágicos que su papel les causa a ellos y a sus familias. Se produce inevitable e innegablemente un cuadro asimétrico y de inequidad, porque los riesgos de las áreas neurálgicas no reciben ningún tipo de compensación, ni se atiende a oportunidades de trabajo remoto susceptibles de utilizarse que se rehúsa utilizar.

Pero en la esfera del funcionamiento y de los procesos parlamentarios propiamente dichos, la opción por la virtualidad de las sesiones es necesario reconocerla como procedente si la Constitución o el Reglamento no preceptúan de manera explícita que las sesiones solo pueden ser presenciales y en la sede oficial y física del Parlamento. En el supuesto de que la norma no lo prohíba cabe adoptar acuerdos políticos adecuados a la situación. Pero si la norma fuera taxativa y prohibiera cualquier tipo de reunión de la asamblea que no fuera presencial, la respuesta debe orientarse por el espaciamiento entre sesión y sesión, la mayor celeridad en los procesos de debate y votación, y la observancia de alguna modalidad de presencia sanitariamente compatible con el requisito de aforo mínimo para evitar el contagio y para observar la pauta del distanciamiento social.

²⁰ Algunos de los congresistas afectados por la COVID-19 fueron 1. Leslye Lazo Villón (Acción Popular) 2. Giovanni Acate Coronel (Alianza para el Progreso) 3. Humberto Acuña Peralta (Alianza para el Progreso) 4. Fernando Meléndez Celis (Alianza para el Progreso) 5. Walter Ascona Calderón (Alianza para el Progreso) 6. Robertina Santillana Paredes (Alianza para el Progreso) 7. Posemoscrowte Chagua Payano (Unión por el Perú) 8. Rubén Pantoja Calvo (Unión por el Perú) 9. Yessica Apaza Quispe (Unión por el Perú) 10. Luis Felipe Castillo Oliva (Podemos) 11. Yeremi Aron Espinoza Velarde (Podemos) 12. Robinson Gupioc Ríos (Podemos) 13. Orestes Sanchez Luis (Podemos) 14. Carlos Almerí Veramendi (Podemos) 15. José Luna Morales (Podemos) 16. Enrique Fernández Chacón (Frente Amplio), 17. José Luis Ancalle Gutiérrez (Frente Amplio) 18. Wilmer Cayllahua Barrientos (Frente Amplio) 19. Alcides Rayme Marin (FREPOP) 20. Richard Rubio Gainza (FREPOP) 21. José Nuñez Salas (Partido Morado) 22. Erwin Tito Ortega (Fuerza Popular) 23. Absalón Montoya Guivín (Fuerza Popular).

²¹ El congresista fallecido fue Hipólito Chaiña Contreras (Nueva Constitución).

Si no existe prohibición o exigencia expresa para la regularidad de las sesiones, o existiéndolas se opta por no modificarlas o la cláusula de reemplazo hace muy complicado o inoportuno el uso de ese procedimiento, la restricción de la presencialidad del debate y de las votaciones puede enfrentarse de dos maneras básicas. La primera es el mantenimiento del carácter presencial, la segunda la sustitución del carácter físico de las sesiones por la opción remota.

El modo presencial es factible si, en primer término, se limita a casos en los que deba calificarse de absoluta necesidad, importancia, urgencia y factibilidad de resolución de las materias agendadas, pero siempre que quede sujeto, además, a reglas de distanciamiento y de limitación drástica en el aforo. Esta opción no podría cubrirse si no existieran medios de cobertura visual o auditiva del desarrollo de la sesión mediante equipos de micrófonos y de parlantes ubicables en salas del Parlamento conexas al salón donde tienen lugar las sesiones.

Los equipos de audio y de video pueden significar un apoyo invaluable en caso se considere imprescindible realizar sesiones presenciales, porque permiten a todos los miembros de la asamblea seguir el desarrollo de la sesión. Las ventajas aumentan cuando la cobertura puede seguirse no solo en circuito cerrado sino en señal abierta a través de la señal de radio o televisión del Congreso, o mediante el uso de dispositivos telemáticos como el ordenador o los teléfonos móviles que permite la tecnología 3D o 4D. El segundo modo es prever la validación de la interacción por medios remotos. El modo remoto permite gran versatilidad en el manejo de los asuntos sobre los que debe discutir y decidir el Parlamento, aunque requiere de la adquisición de ciertas competencias para su uso eficiente e idóneo, tanto como contar con la herramienta apropiada para el desarrollo de las comunicaciones y el manejo documental de las propuestas, de sus modificaciones, dictámenes, y resoluciones.

El requisito debe ser contar con una plataforma que permita la conectividad desde la ubicación en que quiera que se encontraran los miembros del Parlamento. Pero, además, no puede desdeñarse ni menospreciarse que el solo acceso a la infraestructura central desde la que se proveen los servicios remotos no basta para mantener, por lo menos, la cuota de eficiencia e idoneidad que se alcanza con la dimensión no remota sino presencial de la interacción política entre los sujetos de la acción institucional del Parlamento. Por lo tanto, además de la infraestructura en materia del *hardware* y del *software* con que se requiere que cuente la organización parlamentaria, habrá que asegurar la minimización del costo e ineficiencias que pueden generar las dificultades de acceso a los niveles normales de interacción previa a los que podía alcanzarse en la dimensión presencial de la acción parlamentaria.

El trabajo remoto del Parlamento, por lo tanto, supone e importa que cada sujeto involucrado en la interacción organizacional, además de contar con el *hardware* y el *software* indispensable para la interacción, cuente con la capacidad de dominar la tecnología de la comunicación remota necesaria para transmitir apropiadamente su concurso en los escenarios representativos en los que se supone el concurso de su voz y de su voto. Sin esa capacidad física, material, económica, tecnológica, eléctrica y telemática, como sin las habilidades y competencias básicas para el desempeño básico en los distintos escenarios cotidianos que involucra el trabajo parlamentario, los supuestos beneficios, ventajas, o utilidad que se le atribuyen al trabajo remoto, pueden ocasionar paralela y conjuntamente ineficiencias cuyo costo individual cabe que represente niveles políticamente inseguros e inciertos en el desarrollo normal de la organización parlamentaria.

La última referencia permite plantear precisamente la cuestión de la calidad normativa y constitucional de la interacción y de los procesos de formación de voluntad y decisorios en el Congreso. Aspectos tan sencillos como, por ejemplo, el proceso de suscripción de un documento es en sí mismo revelador de los niveles de ineficiencia institucional que deben preverse. Si la presentación de un proyecto, de una moción, de un dictamen o de un pedido ya no ocurre de modo físico ni presencial, esa circunstancia exigirá que el proceso de recabación o recaudación de las firmas que el Reglamento del Congreso requiere, importe la agencia y la gestión de la firma digital que asegure la validez de la adhesión a una iniciativa o a una moción determinada. Si el representante no tiene ya más una oficina dónde atender ni poder ser ubicado para procurar su firma, el trabajo remoto exigirá que se le pida su firma digital en cualquier lugar remoto en el que se halle. Las dificultades son diferentes en una y otra modalidad.

La eficiencia en el logro de metas colectivas deberá medirse a partir del mayor esfuerzo en conseguir resultados a partir de la facilidad o factibilidad de que cada congresista contribuya en la realización de los diversos actos en las colectividades organizacionales de las que es parte. El pase a la virtualidad de la acción organizacional es consecuencia de la preferencia en la que concurren quienes, frente al peligro de la pandemia, optan voluntariamente por la vía no presencial como un camino más beneficioso que la vía regular del trabajo organizacionalmente presencial. Desde el punto de vista operativo, por lo tanto, la decisión que debe tomarse debe ponderar el riesgo sanitario respecto de la demanda inherente a la misión política e institucional que tiene asignada el Congreso. En nombre de esa misión cabe tanto ignorar totalmente el riesgo sanitario, como amenguar el peligro de siniestros en la salud de los representantes, trabajadores y sus respectivas familias y todo tipo de vínculos personales que todos ellos establezcan en su vida cotidiana. Las formas

deamenguamiento en las sesiones presenciales pueden, a su vez, variar en intensidad; vale decir, que pueden constar desde el mantenimiento de las sesiones presenciales sin la regularidad ordinaria, con distanciamiento social en los locales de sesiones, como espaciar las sesiones según la importancia de los temas que sea necesario inaplazablemente abordar para atender a las exigencias de la coyuntura sanitaria. En el extremo inverso, cabe que se opte por no realizar ninguna sesión presencial y delegar facultades al Poder Ejecutivo para que legisle según la temporalidad en el mantenimiento de los riesgos de la pandemia, o que no ocurra ningún otro tipo de sesión sino las virtuales, para maximizar el resguardo a la salud y asumiendo los riesgos sanitarios con todo el rigor del caso, no obstante los costos que esta decisión pueda ocasionar en el menos intenso cumplimiento de la misión política y constitucional del Congreso.

Dependerá, por lo tanto, de la estimativa que asuman y decidan mayoritariamente todos los congresistas para deducir de dicha estimativa cuál es el equilibrio por el que opta el Congreso ante la dicotomía entre el riesgo sanitario y el cumplimiento de la misión política e institucional que la Constitución le fija. La decisión es una decisión colectiva, ciertamente, pero una decisión imposible de adoptar sin el concurso de las voluntades individuales de todos los congresistas. Lo que resulte del arreglo mayoritario será a lo que habrá de imputarle una decisión colectiva más valiosa que las demás otras opciones o alternativas.

Lo que quiera que se decida es lo que permitirá medir la eficiencia de la decisión, a partir del funcionamiento del arreglo al que se llegue. La presencialidad supone *business as usual*, y la virtualidad la asunción de todos los riesgos derivados de las dificultades infraestructurales y competenciales del Congreso y de los congresistas inhabituados al uso de herramientas propias de la experiencia virtual en la interacción humana.

El contexto de riesgo sanitario modifica las condiciones de funcionamiento de la organización, porque limita los medios ordinarios en los que se produce el desempeño para cumplir el fin o misión política y constitucional del Congreso. La decisión que tome el Congreso configurará el esquema de la decisión colectiva en el contexto del pacto, que el proyecto político y constitucional le asigna al Congreso, frente al papel que la historia y nuestros antepasados legan y encomiendan a los representantes de hoy, para que, a su vez, mejorándolo, se los transfieran y transmitan con creces a quienes los reemplacen en el porvenir.

El enjuiciamiento de la decisión que adopta el Congreso se expone, por eso, a la valoración que adopte entre el riesgo y la misión en una hora excepcionalmente difícil para dejar muestras de la sabiduría y de la visión con la que resuelva

los dilemas que enfrenta. De la valoración que deje constancia que realiza sobre la circunstancia que afecta su desempeño resultará que la valoración de su decisión tendrá signo positivo o negativo a la luz de los resultados y desempeño que se observe sobre los productos que elabore durante el mandato.

2. La dimensión jurídica

En la sesión del 26 de marzo de 2020 el Congreso aprobó la reforma del Reglamento del Congreso, por 78 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. La reforma supuso la adición de los artículos 27-A, y 51-A.

El artículo 27-A dice que: cuando ocurran circunstancias de gravedad que impidan el normal funcionamiento del Congreso, los órganos mencionados en el artículo precedente podrán sesionar virtualmente, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 51-A. Asimismo, los despachos congresales y los grupos parlamentarios podrán funcionar de manera virtual o remota, utilizando las herramientas tecnológicas que les facilitará la administración del Congreso. Para efectos de la verificación del quórum y de la votación, se podrá considerar, salvo previsión contraria, que el portavoz traslade el voto nominal de los miembros que componen su grupo parlamentario.

El artículo 51-A, a su vez, indica que: en circunstancias de gravedad que impidan el desarrollo de sesiones presenciales, el presidente del Congreso, con acuerdo de la Junta de Portavoces representativo de tres cuartos del número legal de congresistas, puede disponer el desarrollo de sesiones virtuales del Pleno y de los demás órganos de la organización parlamentaria. La herramienta digital o tecnológica que se implemente para estos efectos debe garantizar el carácter público de los debates virtuales, salvo que justificara su carácter reservado o secreto, así como la identificación y el ejercicio pleno de los derechos de los congresistas que integran los órganos parlamentarios, entre los que destacan los derechos de participación, deliberación y voto.

La práctica inicial de estas normas generó dificultades operativas importantes como las siguientes:

- 1) Durante la votación un congresista manda un voto por uasap.
- 2) Durante la votación un congresista llama por cel para que se considere su voto en un sentido determinado.
- 3) Durante la votación, un congresista dice que su voto es en tal sentido, y que está con otro congresista que, como no sabe usar el sistema, quiere que se le considere también su voto en uno u otro sentido.
- 4) Durante la votación el vocero dice que el voto de uno de los miembros de su grupo es en tal sentido, pero el o los congresistas cuyo voto ha anunciado dicen abiertamente que su voto es en un sentido distinto al sentido que anunció su vocero.

- 5) El vocero “inventa” el voto de uno o más miembros de su grupo a los que no alcanzó a ubicar antes de expresar los votos del grupo.
- 6) Adrede el vocero se aprovecha y menciona uno o más votos de miembros de su grupo, sin que el o los congresistas afectados se enteren que el vocero votó sin haberles consultado sobre el sentido de su voto.
- 7) El vocero omite comunicarse con el miembro de su grupo porque conoce de antemano que ese voto será contrario al voto del grupo, o al que él prefiere.
- 8) El portavoz recita los votos nominales y se le pasa unos dos que no nombra. Al final dice: los 22 votos a favor.
- 9) El portavoz recita los votos nominales y al final dice en singular abstención, sin hacer la precisión del sentido de voto en plural.

En suma, una práctica marcada por fuertes riesgos de autoritarismo y de inautenticidad en la producción de la decisión representativa, porque un grupo pequeño se apodera del control de la decisión de quienes adhieren a un determinado grupo parlamentario.

Sin que dichas normas fuesen objeto de alguna demanda de inconstitucionalización, sin embargo, la STC 6-2020-PI, contra el artículo único de la Ley 31018, «Ley que suspende el cobro de peajes en la red vial nacional, departamental y local concesionada, durante el estado de emergencia nacional, declarado a causa del brote de la COVID -19», señaló en su fundamento 17 que:

[...] el Tribunal Constitucional considera que las sesiones virtuales del Congreso de la República serán conformes con la Constitución siempre y cuando se interpreten los artículos 51-A y 27-A, entre otros, del Reglamento del Congreso en el sentido de que se garantice: i) el carácter público de los debates virtuales; y ii) la participación libre, deliberación y voto públicos de cada congresista». Y este fundamento fue, además, recogido en el segundo acápite de la resolución en esa misma sentencia, mandando establecer como interpretación constitucional de obligatoria aplicación «que las sesiones virtuales que realice el Congreso de la República serán conformes con la Constitución siempre y cuando se interpreten los artículos 51-A, 27-A y demás relacionados con las sesiones, deliberaciones y votaciones comprendidas en los procedimientos parlamentarios del Reglamento del Congreso en el sentido de que se garantice: i) El carácter público, abierto y transparente de los debates virtuales; y ii) La participación sin restricciones; la libre deliberación; y el voto personal, directo y público de cada congresista. Dado el carácter no retroactivo de las sentencias del Tribunal Constitucional, la interpretación mencionada será obligatoria a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial *El Peruano*.

Las correcciones transmitidas en la sentencia del Tribunal Constitucional optimizaron una práctica que mantenía ingenuamente el cuerpo representativo;

no obstante, las irregularidades y despropósitos que informalmente generaban los operadores de los procesos deliberativos y decisorios. Afortunadamente, el error se enmendó, aunque deja mucho que desear que la inexperiencia haya sido causa de tan malas prácticas contra la naturaleza elementalmente democrática de nuestro régimen representativo.

V. Los retos de la pandemia para el régimen representativo en el Perú

De acuerdo con datos del Fondo Monetario Internacional «se prevé que el crecimiento mundial se moderará a 3,3% a mediano plazo como consecuencia del daño proyectado al potencial de oferta y de fuerzas anteriores a la pandemia, incluida la desaceleración del crecimiento de la fuerza laboral en las economías avanzadas y algunas economías de mercados emergentes debido al envejecimiento de la población. El propio FMI estima que tras una contracción estimada de -3,3% en 2020, se proyecta que la economía mundial registrará un crecimiento de 6% en 2021, que se moderaría a 4,4% en 2022» (National Intelligence Council, 2021).

La pandemia deja por ahora resultados cataclísmicos, por el elevado número de muertos, y la inmensa y millonaria cantidad de personas que han quedado en el desempleo. La responsabilidad que le toca al Parlamento peruano en este contexto de globalización epidémica, cultural y económica es cómo afirmar su soberanía y cómo atender las necesidades sanitarias de la población con el mínimo daño al régimen y a la situación económica nacional.

La pregunta central es cómo valerse del carácter subsidiario y regulador del Estado en el régimen económico que reconoce nuestra Constitución, dentro no de un Estado de bienestar, sino en el modelo de una economía social de mercado. Mientras la pandemia continúa, la legislación debe priorizar la identificación de los riesgos, la continuidad de las operaciones en la diversidad de organizaciones estatales y privadas, atender las emergencias derivadas de las necesidades sanitarias, sin pasar por alto los efectos que estas medidas causen en la inversión, la prosperidad de las empresas, y la estabilidad económica del país.

El desafío más importante, en medio de la larvada atomización y fragmentación del espectro parlamentario, será tener la visión clara de que, el mayor empoderamiento informativo de que dispone y el más elevado nivel de exigencia que tiene hoy la población en general, representa una presión que es mucho más elevada que la que hasta ahora se ha conocido en la política nacional. La mayor gravedad se agudiza porque el Estado ni los gobiernos han sido especialmente reconocidos por su eficacia en la atención de la demanda social, lo que supone, naturalmente,

que si esa misma demanda aumenta y se hace más sonoro su descontento el nivel de estabilidad y de gobernabilidad del Perú quedará severamente no solo mellado sino hundido en la postración.

Si alguna consecuencia más grave que las crisis sanitaria y económica nos ha endilgado la COVID-19, será la crisis política que amenaza. Si el Parlamento no es capaz de caer en cuenta lo delicado de su posición en un sistema ya desequilibrado, sus desatinos propiciarán aceleradamente que el país vaya hacia la anomia y a la total incapacidad de manejo de nuestro sistema político y de gobierno. Cualquier actitud depredatoria, apetito caníbal o táctica parricida, no nos hará más democráticos sino más bien será retrato de un pueblo intonso de bárbaros e ignorantes que destruyen tanto el legado de su historia como las oportunidades de prosperidad para nuestro futuro y el de quienes nos sucedan en el mediano y en el largo plazo.

Referencias bibliográficas

- Jenkins, Rhys (2019). *How China is reshaping the global economy. Developing impacts in Africa and Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- National Intelligence Council (2021). *Global trends 2040. A more contested world*. Recuperado de https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf
- World Economic Forum (2020). *The Global Risk Report 2020*. Recuperado de https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf