

## Artículos

# ***La crisis de la democracia en el Perú y el rol de la justicia constitucional<sup>1</sup>***

*The crisis of democracy in Peru and the role of the constitutional justice*

CÉSAR LANDA ARROYO<sup>2</sup>

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 18, No. Especial, (junio de 2024), pp. 21-40.  
ISSN: 1988 – 0618. doi: 10.20318/reib.2024.8631. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0801-8873>.

## **Resumen**

En los últimos dos siglos en Perú, se han promulgado trece constituciones, pero la lealtad de los gobernantes ha sido inconsistente. Estas cartas políticas se ajustaron a las necesidades, incluyendo cambios estructurales y coyunturales debido a guerras y revoluciones. En el siglo XXI, la tendencia continúa con una crisis política desencadenada por el Congreso por la tercera solicitud de destitución del presidente Pedro Castillo en diciembre de 2022. Hubo un intento de autogolpe fallido, resultando en la destitución de Castillo y la designación de la vicepresidenta Dina Boluarte como su reemplazo. Las protestas y marchas a nivel nacional exigen elecciones generales y una asamblea constituyente. La crisis ha revelado la conciencia constitucional de la ciudadanía, pero también ha llevado a la represión y muerte de personas, principalmente indígenas. En

1 Versión reducida y actualizada de la comunicación "La crisis de la democracia en el Perú, el rol de la justicia y la reforma constitucional", presentada al XX Congreso de la Asociación de Constitucionalista de España (ACE), Cáceres, 23-24 de marzo de 2023; que será publicada íntegramente por el *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*.

2 Profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Vicepresidente de la *International Association of Constitutional Law*, Ex Presidente del Tribunal Constitucional del Perú. Actualmente, *Visiting Scholar* 2023-2024 en la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona-España). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0801-8873> Correo electrónico: [clanda@pucp.edu.pe](mailto:clanda@pucp.edu.pe)

este contexto, se analizan las causas constitucionales de la crisis, el papel del Tribunal Constitucional y las perspectivas constitucionales de solución.

**Palabras Clave:** Crisis Política, Destitución, Autogolpe, Protestas, Elecciones Generales, Asamblea Constituyente, Conciencia Constitucional, Represión, Tribunal Constitucional, Reforma Constitucional.

## Abstract

In the last two centuries in Peru, thirteen constitutions have been enacted, but the loyalty of the rulers has been inconsistent. These political charters were adjusted to the needs, including structural and conjunctural changes due to wars and revolutions. In the 21st century, the trend continues with a political crisis triggered by the third call of Congress for the impeachment of President Pedro Castillo in December 2022. There was a failed self-coup attempt, resulting in Castillo's ouster and the appointment of Vice President Dina Boluarte as his replacement. Nationwide protests and marches demand general elections and a constituent assembly. The crisis has revealed the constitutional conscience of the citizenry, but has also led to the repression and death of people, mainly indigenous. In this context, the constitutional causes of the crisis, the role of the Constitutional Court and the prospects for a constitutional solution.

**Keywords:** Political Crisis, Impeachment, Self-Coup, Protests, General Elections, Constituent Assembly, Constitutional Conscience, Repression, Constitutional Court, Constitutional Reform.

## Sumario

Introducción. I. Causas de la crisis política. 1.1. Rol de la oposición parlamentaria. 1.2. Responsabilidad difusa del gobierno. 1.3. Opinión pública. II. Momento constituyente. 2.1. Soberanía popular. 2.2. Legitimidad social. 2.3. Identidad constitucional. Conclusiones

## Introducción

Desde hace más de un lustro se ha engendrado una crisis política entre la oposición parlamentaria y la Presidencia de la República, que se desencadenó en diciembre del 2022 a partir de la tercera demanda de la oposición parlamentaria para destituir al Presidente Pedro Castillo; quien, a su vez intentó realizar en respuesta un autogolpe de Estado fracasando. Motivo por el cual, el Congreso lo vacó del cargo y nombró a su Vicepresidenta Dina Boluarte en su reemplazo.

Lo cual desde entonces ha producido protestas y movilizaciones populares a nivel nacional, en las cuales destacan las marchas hacia Lima de decenas de miles de pobladores campesinos del sur andino; demandando la convocatoria inmediata a elecciones generales para elegir a un nuevo Presidente y Congreso de la República, así como, convocar a un referéndum para una asamblea constituyente.

La actual crisis de la democracia constitucional pone de manifiesto una conciencia constitucional de la ciudadanía en el ejercicio del derecho fundamental a la protesta y del ejercicio de su poder constituyente; que se ha atizado con la declaratoria del estado de emergencia nacional, la muerte de más de sesenta personas la mayoría por la represión de las fuerzas armadas y la policía contra la población indígena, la detención de más de mil personas, más de mil trescientas heridas, el allanamiento de locales, etc.<sup>3</sup>

Por eso, a continuación, se analiza las causas constitucionales de la crisis política, el rol que ha cumplido el Tribunal Constitucional y las perspectivas de su solución constitucional.

## I. Causas de la crisis política

No es menester de la presente comunicación discutir si el gobierno peruano actual es realmente representativo. Nos ocupa en particular la grave crisis de la división y equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, el cual se presenta como la ruptura del clásico sistema de pesos y contrapesos (*check and balance*) entre el gobierno y la oposición democrática<sup>4</sup>. Este sistema plantea el uso de mecanismos de control entre los poderes del Estado, dirigidos a reducir los errores o abusos de los poderes, con la finalidad de asegurar la legitimidad democrática y, lo más importante, prevenir el absolutismo o arbitrariedad del poder en detrimento de las minorías sociales y políticas.

3 Naciones Unidas, Alto Comisionado de Derechos Humanos – OHCHR, Perú: “Expertos de la ONU piden el fin de la violencia en las manifestaciones e instan a respetar los derechos humanos”, *OHCHR* (06-06-2023), disponible en: <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2023/03/peru-un-experts-call-end-violence-during-demonstrations-urge-respect-human>

4 César Landa, *Derecho político. Del gobierno y la oposición política democrática* (Lima: PUCP – CONCYTEC, 1990), 111-123.

Desde la historia del constitucionalismo peruano, se ha podido apreciar la implementación de figuras propias del sistema parlamentario tales como el establecimiento de un Consejo de Ministros, así como el control político hacia sus integrantes como la interpelación y censura ministeriales llevados a cabo por el Congreso, a partir con las Constituciones de 1856 y 1860. No obstante, ha sido con los gobiernos de José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948) y de Fernando Belaúnde Terry (1963-1968) donde este control fue asumido de forma abusiva, ocasionando un serio desbalance de poderes, sin algún contrapeso por parte del Ejecutivo, que terminó en un golpe de Estado militar, ante la grave crisis de gobernabilidad. A partir de ello, la Asamblea Constituyente de 1978 optó por incorporar la figura de la disolución parlamentaria, como consecuencia de tres rechazos de la cuestión de confianza, con el objetivo de equilibrar estos poderes del Estado; el mismo que fue replicado con la actual Carta de 1993, pero al producirse dos rechazos de la cuestión de confianza.

En ese marco democrático de la relación entre el gobierno y la oposición democrática, el control parlamentario, en tanto control de naturaleza política, implica la consideración de tres elementos que lo definen, a saber: i) el rol de la oposición parlamentaria, ii) la responsabilidad política difusa del Gobierno, y iii) la opinión pública<sup>5</sup>. Relaciones que al estar sujetas al marco normativo constitucional han sido materia de control jurisdiccional del Tribunal Constitucional; en especial, a partir de la grave crisis política que se ha iniciado desde el 2016.

### 1.1. Rol de la oposición parlamentaria

Desde la transición democrática iniciada el 2001, la mayoría parlamentaria fue conformada por el partido opositor al Presidente electo. Ello, contribuyó al debate de una pluralidad de posturas democráticas sobre el control y la fiscalización de las políticas del Poder Ejecutivo no siempre pacíficas, pero que permitió el balance de poderes, así como, la alternancia electoral en el poder presidencial; en las sucesiones presidenciales de Paniagua a Toledo el 2001, de Toledo a García el 2006, de García a Humala el 2011 y de Humala a Kuczynski el 2016.

Sin embargo, a partir de las elecciones políticas del 2016 la oposición parlamentaria liderada por Keiko Fujimori -quien perdió en elecciones presidenciales del 2011 y 2016, como posteriormente el 2021- postuló gobernar con su mayoría absoluta desde el Congreso, aplicando un modelo de oposición parlamentaria iliberal, expresada: por un lado, por el bloqueo legislativo a las políticas de los Presidentes de turno -Kuczynski, Vizcarra y Castillo<sup>6</sup>-, en el reforzamiento de la lucha contra la

5 Cecilia Mora-Donatto, "Instrumentos constitucionales para el control parlamentario", *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 4 (2001): 85-113.

6 Con relación a este último caso, aunque el fujimorismo no obtuvo una bancada mayoritaria comparada al 2016, si formó alianza junto a las bancadas de los partidos políticos Renovación Popular y Avanza País, un bloque de derecha ultraconservadora, logrando una mayoría parlamentaria.

violencia de género, la mejora de la calidad educativa, así como, de la lucha frontal contra la corrupción<sup>7</sup>.

Asimismo, frente el uso del control parlamentario represivo con las interpelaciones y censuras ministeriales, contra los ministros Jaime Saavedra (Educación), Martín Vizcarra (Transportes y Comunicaciones) y Marilú Martens (Educación), motivó a que, en agosto del 2017, el Presidente del Consejo de Ministros -Fernando Zavala-, realizara el uso inédito de la cuestión de confianza de carácter facultativo a favor de la política educativa de la ministra como política del gobierno, el mismo que concluyó con su denegatoria y posterior crisis total de gabinete.

Este hecho dio lugar a que la mayoría parlamentaria reformara el artículo 86 inciso e) del Reglamento del Congreso (Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR) para constreñir el uso de la cuestión de confianza e impedir la recomposición del gabinete con algunos ministros del gabinete censurado. De lo contrario, un eventual segundo cese del gabinete por un rechazo de la confianza no sería contabilizado para el supuesto de que el Presidente de la República pudiera disolver el Congreso, de acuerdo con el artículo 134 de la Constitución. Ante estas circunstancias, un grupo de congresistas presentó una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, el mismo que lo declaró fundada, disponiendo, que:

Este Tribunal Constitucional encuentra que la cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera<sup>8</sup>.

Asimismo, señaló:

A juicio de este Tribunal, la disposición impugnada interfiere en la formación del nuevo gabinete por parte del Ejecutivo y le impone estas alternativas: cambiar a la totalidad de ministros, lo que tendría un impacto en la continuidad de las políticas públicas de las carteras ministeriales; o asumir que no se ha producido la crisis total del gabinete. Ambos supuestos resultan contrarios a los principios constitucionales de separación de poderes y de balance entre estos<sup>9</sup>.

7 Diario *El País*, "Estados Unidos da la espalda a Keiko Fujimori y califica las elecciones de Perú de 'justas' y 'modélicas'", *El País* (23-06-2021), disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-06-23/estados-unidos-da-la-espalda-a-fujimori-y-califica-las-elecciones-de-peru-de-justas-y-modelicas.html>

8 Tribunal Constitucional del Perú, Exp. N° 0006-2018-AI/TC, Sentencia de 6 noviembre de 2018, fj. 75.

9 *Ibidem*, fj. 87.

Hasta esa primera sentencia, el órgano constitucional explicó que los alcances de la cuestión de confianza solicitadas por el Poder Ejecutivo, si bien debe orientarse a la política general de gobierno, podían materializarse en: a) iniciativas de ley, las mismas que a su vez, podían ser ordinarias u orgánicas; b) decretos legislativos, cumpliendo lo exigido en el artículo 104 de la Constitución, y; c) propuestas de reforma constitucional. De igual modo, y en aras de un equilibrio de poderes, el Ejecutivo podía interrumpir una actividad legislativa, para solicitar una cuestión de confianza, siempre y cuando sea de carácter urgente, así como también esta actividad del Congreso tuviera relación alguna con la política general de Gobierno que sustentará el Presidente del Consejo de Ministros.

Para que esta situación se llevara a cabo, no se debe olvidar la noción de política general de gobierno; la cual, si bien no está definido en la Constitución, sí la consagra el artículo 7 del Decreto Supremo 029-2018, Reglamento que regula las Políticas Nacionales, bajo los siguientes términos: “(...) conjunto de políticas prioritizadas que se desarrollan a través de políticas nacionales durante un periodo de Gobierno”.

A su vez, el artículo 8 del citado reglamento entiende que las políticas nacionales: “(...) constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo”.

Por otro lado, la oposición parlamentaria, además de ejercer de forma abusiva el control político hacia el Ejecutivo, también manifestó su intención de controlar indirectamente al Poder Judicial, y a organismos constitucionalmente autónomos como el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Con relación a los jueces del Poder Judicial y fiscales del Ministerio Público, se presentaban investigaciones y procesos sensibles en la lucha contra la corrupción contra jueces y fiscales vinculados a los **líderes y lideresas** de los principales partidos políticos de su entorno, e incluso investigaciones donde los mismos parlamentarios se encontraban implicados, en el llamado caso de “Los cuellos blanco del Puerto”.

Recordemos que para el año 2018, el país estaba en vilo por el Caso Odebrecht, donde dicha transnacional brasilera constructora financiaba ilícitamente a varios partidos políticos durante la campaña electoral, con el fin de tener licitaciones favorables; se hicieron público los denominados “CNM audios”, donde jueces, fiscales, miembros del fenecido Consejo Nacional de la Magistratura y legisladores de la mayoría opositora, realizaban una serie de coordinaciones para favorecer a sus líderes políticos.

En cuanto al control del Tribunal Constitucional, este se manifestaba mediante el intento de la designación unilateral de sus nuevos magistrados. Para setiembre del **año 2019**, seis de los siete integrantes de dicho órgano tenían el periodo vencido, por lo que correspondía al Congreso seleccionar y elegir a sus reemplazos, en atención al artículo 201 de la Constitución. No obstante, en poco menos de un mes, la Comisión Especial designada exclusivamente por la mayoría parlamentaria, presentó una lista de candidatos por invitación, sin concurso público de méritos. El objetivo del Congreso era que los nuevos miembros del Tribunal Constitucional sean afines a sus intereses parti-

darios e ideológicos; además que buscaban retirar del cargo a los predecesores, puesto que el Pleno del Tribunal Constitucional de ese entonces declaraba inconstitucional algunas leyes promovidas por la mayoría parlamentaria, como lo fueron la modificación al artículo 86 del Reglamento del Congreso, sobre la cuestión de confianza, visto líneas atrás; así como la ley que regulaba la publicidad estatal en contra del Ejecutivo.

Posterior a la segunda vuelta electoral del 2021, y bajo el pretexto de un supuesto fraude electoral, la mayoría opositora del Congreso que habían perdido la elección presidencial decidió investigar a los titulares independientes de los organismos electorales para removerlos de sus cargos. Por ello, se creó una comisión parlamentaria cuyo objetivo era investigar presuntos actos de corrupción que habrían atentado contra el orden electoral y la voluntad general. Los actos parlamentarios suscitados representaron un **pésimo** mensaje democrático, puesto que la competencia constitucional del Jurado Nacional de Elecciones quedó sujeta a la represalia de la mayoría parlamentaria, si afecta a su candidato(a) perdedor(a) de la contienda electoral.

Si bien la constitución de dicha comisión parlamentaria fue declarada nula por el Tribunal Constitucional<sup>10</sup>; esto al no cumplir los requisitos formales establecidos en el artículo 88 inciso a) del Reglamento del Congreso al no abordar una reconsideración solicitada por un parlamentario), el Tribunal Constitucional habilitó que el Congreso pueda ejercer el control político contra los magistrados del Jurado Nacional de Elecciones mediante los procedimientos de antejuicio y juicio político<sup>11</sup>.

Así, la oposición parlamentaria al estar integrada por fuerzas anti liberales en materia de derechos y, al ser críticas de los valores pluralistas de toda democracia, normalizó su control parlamentario como sanción mediante la interposición de denuncias constitucionales contra ministros y otras altas autoridades; así como, también, mediante el uso de la vacancia presidencial por incapacidad moral, que es un proceso parlamentario sumario, distinto del *impeachment*, que tiene reglas procedimentales esenciales del debido proceso. Así, la oposición parlamentaria en los últimos cinco años ha destituido por vacancia presidencial a los Presidentes Pedro Castillo (2022) y Martín Vizcarra (2020), así como, a Pablo Kuczynski (2018) quien renunció a raíz del segundo pedido de su vacancia.

## 1.2. Responsabilidad difusa del gobierno

La responsabilidad difusa del gobierno con la Constitución se ha materializado cuando los presidentes mencionados han hecho uso inédito de los mecanismos constitucionales del equilibrio de poderes, al plantear al Congreso cuestiones de confianza sobre políticas del gobierno a su cargo, asumidas con el voto del electorado.

Anteriormente, al 2016, la mayoría parlamentaria solo tenía la práctica de votar la cuestión de confianza, al formarse el nuevo gobierno, según manda el artículo 130

<sup>10</sup> Tribunal Constitucional, Exp. N° 0007-2021-CC/TC, Sentencia de 25 de julio de 2023, fj. 120.

<sup>11</sup> Tribunal Constitucional, Exp. N° 0003-2022-CC/TC, Sentencia de 23 febrero 2023, fj. 108.

de la Constitución; más no existía la práctica de los ministros y del presidente del consejo de ministros de utilizar el voto de confianza facultativo, para evitar el bloqueo parlamentario a la política gubernamental o ministerial. Pero, si se rechaza dos veces a la cuestión de confianza planteada por el gabinete de un gobierno, el Presidente de la República queda expedito para poder disolver el Congreso y llamar a elecciones para elegir un nuevo Congreso en no más de cuatro meses, según los artículos 132, 133 y 134 de la Constitución<sup>12</sup>.

La doble negativa de la confianza a un gabinete ministerial se produjo el 2019, luego de que el Congreso decidiera continuar con el proceso de elección de los nuevos magistrados del Tribunal Constitucional, pese a que la cuestión de confianza solicitada por el Presidente del Consejo de Ministros era por su inmediata suspensión y que se debatiese el proyecto de ley que promovía el concurso público como única modalidad. Ante ello, el entonces Presidente Vizcarra, al interpretar este rechazo fáctico de la cuestión de confianza, dispuso disolver el Congreso y llamar a nuevas elecciones parlamentarias, conforme al artículo 134 de la Constitución; la misma que fue declarada constitucional por el Tribunal Constitucional, ante un conflicto de competencia que planteó el Presidente de la Comisión Permanente del Congreso disuelto contra el Poder Ejecutivo.

Ante la discusión si la denegación de la confianza puede darse también por interpretación de los hechos, el Tribunal Constitucional señaló en ese contexto<sup>13</sup>, lo siguiente:

Ahora bien, el que esto sea así no supone que este Tribunal sea ajeno a advertir la posibilidad de que, en un afán de evitar asumir su respectiva responsabilidad política, el Congreso de la República pueda, al menos formalmente, votar a favor de la confianza pese a que, en los hechos, no adopte ninguna medida que materialice dicha manifestación de voluntad. En realidad, las mismas circunstancias en las que se desenvuelve la política no hacen sino reafirmar que este Tribunal deba introducir la posibilidad que se planteen excepciones a la regla general según la cual la denegación debe ser expresa a través de un acto de votación por parte del Congreso de la República.

De hecho, este amplio abanico de supuestos hace recomendable que este Tribunal no establezca reglas perennes e inmutables en torno a las formas en las que se deniega o aprueba la confianza. En efecto, no queda ninguna duda que el acto de votación es un signo considerable respecto de la decisión del Congreso de la República, pero ello no puede impedir que, en supuestos excepcionales -como el presentado en este caso-, sea

12 César Landa, "La cuestión de confianza y la disolución del Congreso peruano". *Parlamento y Constitución. Anuario* 21 (2020): 49 y ss.

13 Posteriormente, y con un nuevo colegiado, el órgano constitucional en la sentencia emitida en el Expediente 0004-2022-CC, se apartó de dicho fundamento, señalando que es el Congreso quien tiene la competencia de interpretar el sentido de la cuestión de confianza luego de su debate y votación, el mismo que debe ser expreso.



posible asumir que incluso una votación favorable puede disfrazar una intención de no brindar la confianza solicitada<sup>14</sup>.

En ese sentido, en la sentencia el Tribunal Constitucional dispuso que:

Por las consideraciones expuestas en esta sentencia, el Poder Ejecutivo, en este caso, contaba con competencia para plantear una cuestión de confianza tanto para proponer una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como para solicitar la postergación de la elección de los magistrados, lo cual obedeció a la especial coyuntura política que aun atraviesa el país y que, por lo demás, también había sido solicitada por la Defensoría del Pueblo y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, y en la medida en que el Congreso de la República decidió no suspender dicho acto, es evidente que decidió denegar la confianza al Poder Ejecutivo, por lo que, al tratarse de la segunda oportunidad en la que ello ocurría, facultaba al Presidente de la República a disolver el Congreso de la República. En consecuencia, corresponde confirmar la validez de dicho acto, el cual se encuentra contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM<sup>15</sup>.

Luego de la disolución del Congreso y el llamamiento a nuevas elecciones congresales de enero del 2019, la nueva mayoría parlamentaria siguiendo el tenor de la oposición parlamentaria contraria al gobierno, inició dos procesos de vacancia presidencial contra el Presidente Vizcarra; con el primero en setiembre del 2019 no obtuvieron los 87 votos necesarios, pero, en noviembre del 2019 obtuvieron 105 votos a favor. No obstante, antes del primer proceso de vacancia el Poder Ejecutivo planteó un proceso competencial ante el Tribunal Constitucional por el quebrantamiento del principio de división de poderes y el abocamiento indebido de atribuciones de los asuntos propios de la política del gobierno. Pero, debido al cambio de correlación de fuerzas al interior del Tribunal Constitucional, la mayoría del TC desestimó la demanda porque una vez producida la vacancia, supuestamente no había materia sobre la cual pronunciarse<sup>16</sup>.

En efecto, el Tribunal Constitucional en vez de adoptar un rol mediador, prudente y pacificador del conflicto en el Congreso y el Poder Ejecutivo, como garante de la Constitución, lejos de resolver el conflicto, clarificando el contenido del instituto de la vacancia por permanente incapacidad moral, declaró improcedente la demanda, perpetuando, por un lado, la incertidumbre y dejando la puerta abierta a siguientes abusos constitucionales, y; por otro lado, retornando al viejo precepto

<sup>14</sup> Tribunal Constitucional del Perú, Exp. N° 0006-2019-CC/TC, Sentencia de 14 junio 2020, fj. 136-137.

<sup>15</sup> Tribunal Constitucional del Perú, Exp. N° 0006-2019-CC/TC, Sentencia de 14 junio 2020, fj. 239.

<sup>16</sup> Tribunal Constitucional del Perú, Exp. N° 00002-2020-CC/TC, Sentencia de 19 noviembre 2020, fj. 6. "En tal sentido, no corresponde a este Tribunal emitir un pronunciamiento sobre la pretensión objeto del presente proceso, por cuanto a la fecha se ha producido la sustracción de la materia controvertida".

absolutista hobbesiano del “*auctoritas: non veritas facit legem*” -la autoridad, no la verdad hacen las leyes-.

Así, durante el período presidencial de Pedro Castillo (julio 2021 a diciembre 2022) la responsabilidad difusa hizo metástasis con la crisis de gobernabilidad. Por un lado, a través del abuso constitucional de los mecanismos constitucionales de control parlamentario: mediante la interpelación a diez ministros y la censura a cinco ministros; las abiertas acusaciones constitucionales a los ministros y al Presidente; los tres pedidos de vacancia presidencial por incapacidad moral; y las cuatro denegatorias del Congreso del permiso solicitadas por el Presidente para salir al exterior para cumplir con los compromisos de internacionales del Estado.

Por otro lado, se produjo el bloqueo de la oposición parlamentaria al uso constitucional del gobierno de la cuestión de confianza sobre temas de reforma constitucional, mediante la Ley N° 31355<sup>17</sup>, y; también limitó el referéndum ciudadano para ejercer el derecho a una reforma constitucional, que habilitase la convocatoria a una asamblea constituyente, según la Ley N° 31999. Las mismas que fueron recurridas por el Poder Ejecutivo ante el Tribunal Constitucional, en la medida que eran leyes ordinarias que suplían y/o modificaban mandatos constitucionales, sin haber sido aprobadas como reformas constitucionales. Pero, el Tribunal Constitucional recompuesto por la mayoría parlamentaria opositora convalidó dichas leyes al no obtener los cinco votos para declarar su inconstitucionalidad<sup>18</sup>.

En ese sentido, se puede señalar que el resultado de la crisis política ha sido el resquebrajamiento del principio de control y balance de poderes, manifestación también de un diseño orgánico constitucional imperfecto de la Constitución de 1993, que permite el abuso de las figuras constitucionales señaladas; situación que el Tribunal Constitucional *ad-hoc* a la mayoría del Congreso ha validado en sus últimos fallos, proscribiendo incluso el control del Poder Judicial a los actos parlamentarios, al declarar la nulidad de resoluciones judiciales pasadas en calidad de cosa juzgada en materias de investigaciones parlamentarias sobre asuntos de interés público, el control de los procedimientos de juicio y antejuicio político, el proceso de designación del Defensor del Pueblo y, todo lo actuado en el proceso de amparo seguido por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu)<sup>19</sup>.

17 Al respecto, llama la atención cómo el Congreso buscó, sin importar el medio y haciendo caso omiso a las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional hasta ese entonces, regular este mecanismo. En el periodo 2020-2021, se presentaron tres proyectos de ley, los mismos que no alcanzaron los votos suficientes para su aprobación; salvo el de reforma constitucional (proyecto de ley N° 7624/2020-CR), que debió convocarse referéndum en atención al artículo 206 de la Constitución, más nunca se produjo. Mientras que en el periodo legislativo 2021-2026, se presentaron diez iniciativas de ley (entre leyes de reforma constitucional, leyes interpretativas y aquellas que modificaban el reglamento del Congreso), que culminaron con la Ley N° 31355.

18 Tribunal Constitucional del Perú, Exp. N° 00032-2021-PI/TC, Sentencia de 10 febrero de 2022 y Exp. N° 00001-2022-PI/TC, Sentencia de 24 noviembre de 2022, respectivamente.

19 Tribunal Constitucional del Perú, Exp. N° 00003-2022-PCC/TC, Sentencia de 23 febrero 2023, numerales resolutivos 1, 2 y 3.

Pero, lo inédito de la arbitrariedad de la sentencia del Tribunal Constitucional fue promover la sanción de los jueces al exigir poner a conocimiento de la Junta Nacional de Justicia -organismo constitucional disciplinario del Poder Judicial- “la conducta funcional de los jueces que han intervenido en los procesos constitucionales de amparo afectando competencias reservadas al Congreso de la República, a fin de que evalúe institucionalmente esos hechos conforme a sus atribuciones”<sup>20</sup>.

Por eso, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha identificado la necesidad de una regulación de ciertos institutos del control constitucional para evitar arbitrariedades, al señalar que:

La Comisión Interamericana observa que, en los últimos años, el Perú ha atravesado por varias crisis políticas por diversos factores. Uno de estos es el uso reiterado de 3 figuras constitucionales que tienen el potencial de debilitar la separación y el equilibrio de poderes, y de paralizar la gobernabilidad del país, debido a su falta de definición objetiva. Las figuras aludidas son: i) la acusación constitucional; ii) la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente, y; iii) la disolución del Congreso por la negatoria de confianza a dos consejos de ministros. Esto ha generado que, desde el 2016 el país haya tenido 5 presidentes y 3 parlamentos (...)<sup>21</sup>.

### 1.3. Opinión pública

La crisis de gobernabilidad democrática tiene un origen político y se expresa, por un lado, a través del abuso constitucional de los institutos de fiscalización y control parlamentario, que ha derivado en un desbalance y resquebrajamiento del principio de división y equilibrio de poderes, y; por otro lado, este abuso constitucional ha atizado la crisis social, de la desconfianza ciudadana en la clase política y las instituciones representativas del Estado, como el Congreso; más allá de las acusaciones de corrupción de sus presidentes y líderes, así como, por las graves deficiencias de la Administración gubernamental con la prestación de los servicios públicos en beneficio de los ciudadanos más necesitados.

Ante esta situación, se ha venido apreciando cómo la ciudadanía deja de ser un mero espectador para convertirse en actor para que sus autoridades rindan cuentas.

**20** *Ibidem*, numeral resolutivo: “5. Reiterar la exhortación realizada al Congreso de la República -en la sentencia recaída en el Expediente 00156-2012-PHC/TC- a reformar el artículo 99 de la Constitución Política de 1993, así como a reformar su Reglamento, de conformidad con la presente sentencia y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”.

**21** Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado de prensa n° 233/2 (19-10-2022), “Visita a Perú: CIDH observa riesgos a la institucionalidad democrática y llama a las instituciones a ejercer su mandato con apego a la legalidad y debido proceso”. Washington DC: OAS, 2022, disponible en: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/233.asp>

Este mecanismo, conocido como el *accountability* social, permite a que los ciudadanos fiscalicen la gestión de la administración pública, denuncien actos de corrupción o presenten iniciativas de ley o de políticas públicas ante situaciones críticas<sup>22</sup>. En el marco de la crisis política, se realizaron marchas pacíficas donde la ciudadanía rechazaba a sus representantes parlamentarios por preferir sus intereses partidarios que al beneficio de sus propios electores. De igual modo, se rechazó el actuar del Legislativo ante el proceso de vacancia contra el Presidente Vizcarra, y solicitó la renuncia de Manuel Merino, quien se encontraba reemplazándolo en el cargo del Ejecutivo, quien ante la represión policial y la muerte de dos jóvenes renunció.

Por eso, la crisis encuentra un punto de inflexión o de no retorno con la destitución del Presidente Pedro Castillo por la mayoría parlamentaria<sup>23</sup>, así como, por la designación de su sucesora por la oposición conservadora<sup>24</sup> -lo que se ha puesto en evidencia con las protestas desde el día de su destitución-; porque expresan un sentimiento no solo de rechazo a la usurpación del voto popular que le dieron a Castillo con el cual se identificaban étnica y socialmente; sino también, por sentir que con su vacancia se retorna al trato discriminatorio y racista de las élites de la capital contra los provincianos y, en particular los pueblos andinos y originarios<sup>25</sup>.

En ese entendido, en la opinión pública, por un lado, se ha generado un rechazo al parlamento y al nuevo gobierno, que, según las encuestas de opinión, alcanza al 90% y casi el 76%, respectivamente<sup>26</sup>. Pero, por otro lado, la respuesta ha sido social y política, mediante las movilizaciones de masas por más de tres meses, con la consecuente inestabilidad política recurrente y efectos económicos, que trasciende el conflicto democrático entre el gobierno y la oposición parlamentaria desde el 2016, para convertirse a partir del 7 diciembre del 2022 en una confrontación de la sociedad civil del Perú profundo con el Congreso y el gobierno de la Presidenta Dina Boluarte, debido a su falta de legitimidad.

Así, de forma inédita en la historia republicana las poblaciones indígenas originarias se han movilizadas para protestar en y desde sus territorios andinos y altiplánicos hacia Lima, capital que concentra a la élite -política, económica y mediática- que

22 Magda Jiménez, "La importancia del *accountability* social para la consolidación de la democracia en América Latina", *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 2(7), (2012): 103.

23 Pese al fallido autogolpe de Castillo, tuvo un 44% de aprobación y un 53% de rechazo por parte de la ciudadanía. Instituto de Estudios Peruanos – IEP, *IEP Informe de Opinión* (Diciembre 2022), disponible en: <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2022/12/Informe-IEP-OP-Diciembre-2022-completo-1.pdf>

24 Esto se refleja con el 71% de rechazo popular a la asunción al mando de Dina Boluarte frente a un 27% de aceptación. Instituto de Estudios Peruanos – IEP, *IEP Informe de Opinión* (Diciembre 2022), *cit.*

25 Nicolás Lynch, "Perú: protesta infinita y élite indolente", *Otra Mirada* [blog], (13-02-2023), disponible en: <https://tinyurl.com/36ea49ky>

26 Cfr. Instituto de Estudios Peruanos – IEP. *IEP Informe de Opinión* (Enero 2023a). Lima: IEP, disponible en: <https://iep.org.pe/noticias/iep-informe-de-opinion-enero-ii-2023/> Cfr. Instituto de Estudios Peruanos – IEP. *IEP Informe de Opinión* (Enero 2023b). Lima: IEP, disponible en: <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2023/01/Informe-IEP-OP-Enero-II-2023-completo-v2.pdf>

ejerce el poder de forma exclusiva y excluyente. Las protestas no son solo por la represión militar y policial, las muertes y la discriminación, sino para demandar elecciones generales -parlamentarias y presidenciales el 2023- y la convocatoria a un referéndum popular para una asamblea constituyente<sup>27</sup>. Lo cual pone al pueblo como sujeto activo para la reconstrucción de la democracia, antes que como sujeto pasivo del mismo<sup>28</sup>.

Por ello, cabe analizar si existe un momento constituyente que pueda canalizar el conflicto social emergente; cuáles serían las instituciones necesarias de reforma constitucional, para restablecer el equilibrio de poderes y la procura del bienestar general, en atención a las demandas ciudadanas, sobre todo de la poblaciones más vulnerables; así como, cuál sería el proceso de reforma más adecuado para lograr no solo la paz y el orden civil, sino, también, una democracia inclusiva y participativa.

## II. Momento constituyente

Los momentos constituyentes son únicos en determinados períodos históricos, el último el Perú lo vivió a la caída del gobierno de Fujimori el 2000, en virtud del cual el gobierno transitorio del Presidente Paniagua, a través de una comisión de constitucionalistas, elaboró y presentó al siguiente gobierno unas bases para la reforma constitucional, que no se llegó aprobar en el Congreso ordinario, debido a la división entre las fuerzas democráticas<sup>29</sup>. Pero, es importante destacar que:

“La idea de momento constituyente proviene de identificar un modelo dual de constitucionalismo, donde corren por vías paralelas la política ordinaria —normas elaboradas por los representantes, principalmente en el Congreso— y la política constituyente, que pertenece al pueblo y no a su expresión institucional (...). El momento constituyente es descrito como un periodo de transformación, de cambios en los valores y percepciones mayoritarias que llevan al cambio y la reinterpretación de la ley fundamental. Se trata de un hecho político que obliga a transformar demandas sociales en cambios institucionales”<sup>30</sup>.

Para lo cual, es importante recuperar tres dimensiones teórico-prácticas para configurar la concreción del momento constituyente.

**27** Durante los primeros días del gobierno de Boluarte, el 83% de la población considera el adelanto de elecciones generales, mientras que solo el 13% se muestra a favor de que la presidenta siga hasta el 2026. Instituto de Estudios Peruanos – IEP. *IEP Informe de Opinión* (Diciembre 2022), *cit.*

**28** Dinegro, Alejandra, “Perú está escribiendo su historia con ambas manos”. *Otra Mirada* (09-02-2023), disponible en: <https://otramirada.pe/per%C3%BA-est%C3%A1-escribiendo-su-historia-conambas-manos>

**29** César Landa, “La reforma democrática constitucional en el Perú”, en *La reforma constitucional en Europa. América Latina y el Perú*, edit. por César Landa (Valencia: Tirant lo Blanch, 2022), 198.

**30** Claudia Heiss, “Soberanía popular y ‘momento constituyente’ en el debate sobre cambio constitucional en Chile”, *Anales de la Universidad de Chile*, Séptima Serie N° 10, (2016), disponible en: [file:///Users/cesarlandaarroyo/Downloads/Soberania\\_popular\\_y\\_momento\\_constituyente\\_en\\_el\\_de.pdf](file:///Users/cesarlandaarroyo/Downloads/Soberania_popular_y_momento_constituyente_en_el_de.pdf)

## 2.1. Soberanía popular

Se requiere, en primer lugar, del reconocimiento del principio de soberanía popular. Es importante remarcarlo, porque, en el Perú, las fuerzas políticas que perdieron las últimas elecciones no se sienten vinculadas con la opinión pública expresadas, primero en los resultados electorales<sup>31</sup>, como ahora en las encuestas de opinión, una vez que se han hecho del Poder Ejecutivo sin el respaldo del voto popular.

Ello, debido a la crisis de legitimidad que padecen históricamente los partidos políticos y el Congreso, que se pone en evidencia cuando desoyen las demandas de la población para nuevas elecciones políticas para el 2023 y, la resistencia de la mayoría parlamentaria conservadora de convocar al pueblo mediante un referéndum para definir si se demanda una Asamblea Constituyente, a pesar de que el 69% de la población así lo exige; por eso, el Congreso apenas tiene un 9% de la aprobación ciudadana<sup>32</sup>.

En una democracia imperfecta, como la peruana, las élites políticas, económicas y sobre todo mediáticas -el Grupo El Comercio controla el 80% de la prensa escrita a nivel nacional- construyen discursos al margen de la mayoría de la opinión ciudadana, para evitar o diferir los cambios políticos constitucionales demandados para reducir el período gubernamental de la Presidenta y del Congreso, para llamar a nuevas elecciones generales, que incluya una consulta popular, para que mediante un referéndum se pueda convocar a una asamblea constituyente.

De modo que, el principio democrático de la soberanía popular debe ser restablecido como parte esencial del respeto al poder constituyente, porque permite incorporar a los movimientos sociales, la opinión pública y demás actores en una democracia participativa e inclusiva. En este sentido, las fuerzas políticas están obligadas a escuchar y observar la voluntad ciudadana expresada en las manifestaciones públicas en las calles, avenidas, plazas y carreteras; en la medida que, en una democracia, el poder emana del pueblo y sus autoridades la ejercen con las limitaciones y las responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen. Más aún, si “casi siempre se escriben las nuevas constituciones después de una crisis o de circunstancias excepcionales de algún tipo [...] Por mucho [...] el vínculo entre crisis y creación constitucional es muy fuerte”<sup>33</sup>. Por eso, el pueblo soberano en una democracia es el titular del poder constituyente.

31 Diario *El País*, “Estados Unidos da la espalda a Keiko Fujimori...”, *cit.*

32 *Cfr.* Instituto de Estudios Peruanos – IEP, *IEP Informe de Opinión* (Enero 2023a), Lima: IEP, disponible en: <https://iep.org.pe/noticias/iep-informe-de-opinion-enero-ii-2023/> *Cfr.* Instituto de Estudios Peruanos – IEP, *IEP Informe de Opinión* (Enero 2023b). Lima: IEP, disponible en: <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2023/01/Informe-IEP-OP-Enero-II-2023-completo-v2.pdf>

33 Jon Elster, “Force and mechanisms in the Constitution-making process”, *Duke Law Journal* 2(45), (1995): 370, disponible en: <https://doi.org/10.2307/1372906>

## 2.2. Legitimidad social

En segundo lugar, existe la necesidad de que las fuerzas y los líderes políticos sean capaces de valorar las demandas sociales, tanto la reforma constitucional urgente para la renovación del actual período gubernamental, como para la reforma sustancial necesaria y de ser posible de mayor calado de la Constitución. Esto, debido a la grave crisis de legitimidad del gobierno de la Presidenta Boluarte; a pesar que se erigió legalmente cuando asumió la Presidencia por designación del Congreso, ante la súbita vacancia del entonces Presidente Pedro Castillo, que intentó realizar un frustrado auto golpe de Estado.

Ahora bien, las movilizaciones ciudadanas representan un intento preliminar de organizar libre y conscientemente una forma política de existencia colectiva, a través de “principios de acción inmanentes”<sup>34</sup>, basados en los valores de justicia, igualdad y dignidad; que le otorga una fuerza social constituyente a la población movilizadora para demandar nuevas elecciones políticas generales ahora, pese a que el período gubernamental de cinco años, constitucionalmente estaba previsto que termine el 28 de julio de 2026. La búsqueda de reducir el período quinquenal de la presidencia de Boluarte viene a ser un medio para solventar las graves crisis no solo entre el gobierno y la oposición, sino también, entre las élites de Lima y las masas populares<sup>35</sup>.

De lo cual, la Presidenta Boluarte ha ido tomando distancia, pese a haber presentado formalmente dos proyectos de ley para el adelanto de elecciones (Proyecto de Ley N° 3755/2022-PE, que propone el adelanto de elecciones para el mes de abril del 2024; y el Proyecto de Ley N° 4147/2022-PE, para que los comicios se convoquen para el segundo domingo de octubre del 2023); para lo cual, cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria del Congreso que se resiste a acortar su mandato, derivándolo finalmente al archivo; que no es sino, otra forma de entronizarse en el poder sin el voto democrático del pueblo y, a pesar de ello diferir la concretización de la demanda ciudadana de reforma constitucional, mediante el uso desproporcionado de la fuerza pública, para restablecer la paz y el orden civil, en las zonas de alta movilización y protesta social, incluida Lima la capital.

Pero, en el proceso de protestas sociales ha habido principios implícitos, que seguro serán explicados y confirmados durante el debate de un renovado orden constitucional, que se basan en la autonomía política y libre autodeterminación, los mismos que subyacen en la cultura de los pueblos andinos y aymaras, y; que servirán como herramientas para la construcción del marco histórico del ordenamiento de un nuevo documento constitucional, que forje una renovada comunidad política<sup>36</sup>.

34 Andreas Kalyvas, “Soberanía popular, democracia y poder constituyente”, *Política y Gobierno* 1(XII), (2005): 101, disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v12n1/1665-2037-pyg-12-01-91.pdf>

35 César Landa, *La posición constitucional del Poder Ejecutivo* (Lima: Fondo Editorial PUCP, 2023), 26.

36 Jürgen Habermas, *The Postnational Constellation. Political Essays* (Cambridge: MAS, The MIT Press, 2001), 776-777.

Pero, el principal problema de aceptar la reforma constitucional del adelanto electoral está en que las élites del poder político, económico y mediático podrían instrumentalizar dichos cambios constitucionales, sin valorar a la Constitución como una guía de consensos básicos comunes de la sociedad en transformación, sino como un instrumento útil para perpetuar sus propios intereses. Por ello, es importante que se reconozca la nueva identidad constitucional.

### 2.3. Identidad constitucional

Un tercer elemento importante en la construcción del momento constituyente es el de la identidad constitucional fundada en la legitimidad democrática, que se pone de manifiesto en este período histórico en el que la mayor parte de la población considera que nos encontramos ante un momento constituyente; surgido por el desgaste del modelo de la Constitución de 1993 en la postpandemia, por ser centralista en lo político, neoliberal en lo económico y, discriminador en lo social<sup>37</sup>; lo cual ha abierto la brecha de la desigualdad social, la discriminación y hasta el racismo; por algo el Perú es el cuarto país más desigual del mundo<sup>38</sup>.

Si bien, la Constitución de 1993 abrió todas las puertas al mercado convirtiéndola en la base de la economía y el desarrollo; también reconoció algunas manifestaciones del pluralismo étnico cultural y la autonomía de sus organizaciones -campesinas y nativas- en el manejo de su territorio y derecho consuetudinario. Así, la identidad social de las comunidades andinas y altiplánicas se afirma en las movilizaciones sociales no solo en contra de las élites -políticas, económicas y mediáticas- asentadas en la capital; sino que, también, expresan la base para la renovación de su identidad social originaria.

Porque, esta identidad está basada en la Constitución, no solo en el pluralismo étnico- cultural y la autonomía en sus organizaciones comunales y su derecho consuetudinario, sino también en el ejercicio de los derechos fundamentales clásicos, como el derecho a la libertad de expresión, a la protesta y a la participación -social, política y económica-, que juegan un papel importante en la formación o en las reformas constitucionales de los que se trata de realizar en estos momentos. Por eso, "el significado de una Constitución en la formación de la identidad se puede comprender mejor cuando se distingue entre la identidad constitucional directa o inmediata y la indirecta o mediata"<sup>39</sup>.

La Constitución tiene efectos directos e inmediatos en la construcción de la identidad cuando opera como criterio rector en los procesos de integración nacional,

**37** Róger Rumrill, "La crisis en el Perú ha llegado a un punto de no retorno", *Otra Mirada* (31-01-2023), disponible en: <https://otramirada.pe/la-crisis-en-el-per%C3%BA-ha-llegado-un-punto-de-no-retorno>

**38** World Inequality Report – WIR, *World Inequality Report 2022*, disponible en: <https://wir2022.wid.world/>

**39** Armin Von Bogdandy, "Identidad constitucional. Exploración de un fenómeno ambiguo con ocasión de la política de identidad europea de lege data y lege ferenda", *Revista Española de Derecho Constitucional* 75 (2005):18.



lo cual requiere que una amplia mayoría de ciudadanos vea en la Constitución el fundamento de su pertenencia a ella. Mientras que la Constitución tiene efectos indirectos cuando configura criterios determinantes del comportamiento social, como el ejercicio del derecho de protesta, fundados en el principio de igualdad y no discriminación. “Otro papel mediato que juega la Constitución en la formación de la identidad resulta de su contribución a la operatividad de la democracia, la transparencia, el Estado de derecho y la eficiencia de un sistema político, que en razón de estas cualidades forma la identidad social”<sup>40</sup>.

En consecuencia, el soberano constituyente evoca en base a su legitimidad social la forja de una renovada identidad constitucional; lo cual es un momento extraordinario, propio de un periodo de una creciente intervención y participación ciudadana en el proceso de establecer una nueva Constitución; debido al agotamiento de la democracia constitucional, neoliberal en lo económico y, conservadora en lo social y político. “Esta formulación de soberanía popular en términos del poder constituyente de una comunidad política expansiva es una reaseveración mucho más sofisticada del viejo y fundamental principio democrático de autogobierno y autodeterminación, de acuerdo con el cual, el pueblo es el autor de las leyes que lo gobiernan”<sup>41</sup>.

## Conclusiones

Como se ha señalado en la opinión pública existe un consenso social sobre la necesidad de renovar el pacto social constitucional. No solo los resultados electorales del 2021 y las inéditas movilizaciones ciudadanas han fortalecido la demanda legítima de cambio y renovación de la Constitución de 1993, sino, también, se hace patente ante la grave pérdida de legitimidad del gobierno y del Congreso, a pesar del apoyo que reciben de los poderes fácticos económicos y mediáticos. La crisis de legitimidad se ha visto reforzada con la designación por la mayoría parlamentaria de seis de los siete magistrados del Tribunal Constitucional y sus fallos favorables a lo que se viene denominando una dictadura parlamentaria.

Esta mayoría parlamentaria sostén y conductora del gobierno actual se resiste a las presiones no solo nacionales, sino también internacionales que han llamado diplomáticamente a llegar a un entendimiento entre ambos poderes para la celebración de elecciones cuanto antes<sup>42</sup>, o, han desconocido la legitimidad internacional

40 Von Bogdandy, “Identidad constitucional. Exploración de un fenómeno ambiguo...”, *cit.*, 19.

41 Kaylas, “Soberanía popular, democracia...”, *cit.*, 116-117.

42 INFOBAE, “Gobierno de Estados Unidos espera que Dina Boluarte y el Congreso lleguen a un acuerdo para adelantar las elecciones”, *Infobae* (01-03-2023), disponible en: <https://www.infobae.com/peru/2023/03/01/gobierno-de-estados-unidos-espera-que-dina-boluarte-y-el-congreso-lleguen-a-un-acuerdo-para-adelantar-las-elecciones/>

del gobierno y/o cuestionado la grave violación de derechos humanos<sup>43</sup>. El llamado de atención internacional se debe a la falta de diálogo nacional para el adelanto de elecciones generales, necesario para promover el consenso entre los actores políticos y sociales, recogiendo las demandas del titular del poder constituyente; lo cual es una tarea pendiente.

Cabe recordar que la Constitución por tener un origen histórico, está sujeta a los cambios sociales de su tiempo; pero, el actual desfase entre sus mandatos constitucionales y la realidad política ha embalsado un conflicto social, que ha puesto en crisis la propia legitimidad del Estado constitucional. Por eso, el llamado a elecciones generales y reforma constitucional resultan no solo necesarios, sino también urgente; debido al estallido social ante el agotamiento del modelo del control parlamentario como sanción, la concentración nacional del poder, la falta de legitimidad social del modelo económico neoliberal, y, la ausencia de un Tribunal Constitucional que sea un poder moderador del conflicto político.

No obstante, ello, la canalización de las históricas demandas ciudadanas requiere de un proceso constituyente dialogado, que restaure el consenso social a través de una renovada identidad constitucional, en base a la incorporación de nuevos sujetos, la protección de nuevos derechos, la adecuación del régimen económico y, el control de los tradicionales poderes público y privado.

Finalmente, el constitucionalismo del siglo XXI, en tanto forma de vida de la sociedad y del Estado globalizado, debe reformar la Constitución en el marco de la internacionalización de la Constitución y de la constitucionalización del Derecho internacional. Más aún, en una época de crisis de valores donde es necesario comprender que “el derecho constitucional aparece como una de las escasas posibilidades sólidas para articular legítimamente una defensa de los intereses generales y ofrecer una regeneración ético-política”<sup>44</sup>.

**43** Cfr. Gobierno de México, Comunicado conjunto sobre la situación en Perú “Comunicado conjunto de Argentina-Bolivia-Colombia-México”, Gobierno de México (12-12-2022), disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/comunicado-conjunto-sobre-la-situacion-en-peru?idiom=es> Cfr. Noticias de América Latina y el Caribe – NODAL, “Gabriel Boric criticó a la Presidente Boluarte ante la CELAC, por la represión en el Perú que ya dejó 50 muertos”, Nodal (24-01-2023), disponible en: <https://www.nodal.am/2023/01/amlo-xiomara-castro-y-boric-condenaron-en-la-celac-la-represion-en-peru/>

**44** Carlos De Cabo Martín, *Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social* (México: UNAM, 1997), 303.

## Referencias bibliográficas

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de prensa n° 233/2 (19-10-2022), “Visita a Perú: CIDH observa riesgos a la institucionalidad democrática y llama a las instituciones a ejercer su mandato con apego a la legalidad y debido proceso”. Washington DC: OAS, 2022. Disponible en: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/233.asp>
- De Cabo Martín, Carlos. *Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo del Estado social*. México: UNAM, 1997.
- Diario *El País*. “Estados Unidos da la espalda a Keiko Fujimori y califica las elecciones de Perú de ‘justas’ y ‘modélicas’”. *El País* (23-06-2021). Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-06-23/estados-unidos-da-la-espalda-a-fujimori-y-califica-las-elecciones-de-peru-de-justas-y-modelicas.html>
- Dinegro, Alejandra. “Perú está escribiendo su historia con ambas manos”. *Otra Mirada*, (09-02-2023). Disponible en: <https://otramirada.pe/per%C3%BA-es-t%C3%A1-escribiendo-su-historia-con-ambas-manos>
- Elster, Jon. “Force and mechanisms in the Constitution-making process”. *Duke Law Journal* 2(45), (1995): 370. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1372906>
- Gobierno de México. Comunicado conjunto sobre la situación en Perú “Comunicado conjunto de Argentina-Bolivia-Colombia-México”. Gobierno de México (12-12-2022). Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/comunicado-conjunto-sobre-la-situacion-en-peru?idiom=es>
- Habermas, Jürgen. *The Postnational Constellation. Political Essays*. Cambridge: MAS, The MIT Press, 2001.
- Heiss, Claudia. “Soberanía popular y ‘momento constituyente’ en el debate sobre cambio constitucional en Chile”. *Anales de la Universidad de Chile*, Séptima Serie N° 10, (2016). Disponible en: [file:///Users/cesarlandaarroyo/Downloads/Soberania\\_popular\\_y\\_momento\\_constituyente\\_en\\_el\\_de.pdf](file:///Users/cesarlandaarroyo/Downloads/Soberania_popular_y_momento_constituyente_en_el_de.pdf)
- INFOBAE. “Gobierno de Estados Unidos espera que Dina Boluarte y el Congreso lleguen a un acuerdo para adelantar las elecciones”. *Infobae* (01-03-2023). Disponible en: <https://www.infobae.com/peru/2023/03/01/gobierno-de-estados-unidos-espera-que-dina-boluarte-y-el-congreso-lleguen-a-un-acuerdo-para-adelantar-las-elecciones/>
- Instituto de Estudios Peruanos – IEP. *IEP Informe de Opinión* (Enero 2023a). Lima: IEP. Disponible en: <https://iep.org.pe/noticias/iep-informe-de-opinion-enero-ii-2023/>
- Instituto de Estudios Peruanos – IEP. *IEP Informe de Opinión* (Enero 2023b). Lima: IEP. Disponible en: <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2023/01/Informe-IEP-OP-Enero-II-2023-completo-v2.pdf>
- Instituto de Estudios Peruanos – IEP. *IEP Informe de Opinión* (Diciembre 2022). Disponible en: <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2022/12/Informe-IEP-OP-Diciembre-2022-completo-1.pdf>
- Jiménez, Magda. “La importancia del *accountability* social para la consolidación de la democracia en América Latina”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 2(7), (2012): 97-130.
- Kalyvas, Andreas. “Soberanía popular, democracia y poder constituyente”. *Política y Gobierno* 1(XII), (2005): 101-117. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v12n1/1665-2037-pyg-12-01-91.pdf>
- Landa, César. *Derecho político. Del gobierno y la oposición política democrática*. Lima: PUCP – CONCYTEC, 1990.
- Landa, César. “La cuestión de confianza y la disolución del Congreso peruano”.

- Parlamento y Constitución. Anuario* 21 (2020): 41-82.
- Landa, César. “La reforma democrática constitucional en el Perú”. En *La reforma constitucional en Europa. América Latina y el Perú*, editado por César Landa. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.
- Landa, César. *La posición constitucional del Poder Ejecutivo*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2023.
- Lynch, Nicolás. “Perú: protesta infinita y élite indolente”. *Otra Mirada* [blog], (13-02-2023). Disponible en: <https://tinyurl.com/36ea49ky>
- Mora-Donatto, Cecilia. “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”. *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 4 (2001): 85-113.
- Naciones Unidas. Alto Comisionado de Derechos Humanos – OHCHR. Perú: “Expertos de la ONU piden el fin de la violencia en las manifestaciones e instan a respetar los derechos humanos”. OHCHR (06-06-2023). Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2023/03/peru-un-experts-call-end-violence-during-demonstrations-urge-respect-human>
- Noticias de América Latina y el Caribe – NODAL. “Gabriel Boric criticó a la Presidente Boluarte ante la CELAC, por la represión en el Perú que ya dejó 50 muertos”. *Nodal* (24-01-2023). Disponible en: <https://www.nodal.am/2023/01/amlo-xiomara-castro-y-boric-condenaron-en-la-celac-la-represion-en-peru/>
- Rumrill, Róger. “La crisis en el Perú ha llegado a un punto de no retorno”. *Otra Mirada* (31-01-2023). Disponible en: <https://otramirada.pe/la-crisis-en-el-per%C3%BA-ha-llegado-un-punto-de-no-retorno>
- Tribunal Constitucional. Exp. N° 0007-2021-CC/TC. Sentencia de 25 de julio de 2023, fj. 120.
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N° 00004-2022-PCC/TC. Sentencia de 30 de mayo de 2023.
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N° 00001-2022-PI/TC. Sentencia de 24 noviembre de 2022.
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N° 00002-2001-AI/TC. Sentencia de 4 abril de 2001, fj. 12.
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N° 00002-2020-CC/TC. Sentencia de 19 noviembre de 2020, fj. 6.
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N° 00003-2022-PCC/TC, Sentencia de 23 febrero de 2023, numerales resolutivos 1, 2 y 3.
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N° 00032-2021-PI/TC. Sentencia de 10 febrero de 2022.
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N° 0006-2018-AI/TC. Sentencia de 6 noviembre de 2018, fj. 75.
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N° 0006-2019-CC/TC. Sentencia de 14 junio de 2020, fj. 239.
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N° 01470-2016-PHC/TC. Sentencia de 12 febrero de 2019, fj. 27.
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N° 05842-2006-PHC/TC. Sentencia de 7 noviembre de 2008, fj. 45.
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N° 3343-2007-PA. Sentencia de 19 febrero de 2009, fj. 33.
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N° 4232-2004-PA. Sentencia de 3 marzo de 2005, fj. 13.
- Von Bogdandy, Armin. “Identidad constitucional. Exploración de un fenómeno ambiguo con ocasión de la política de identidad europea de lege data y lege ferenda”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 75 (2005):18-19.
- World Inequality Report – WIR. *World Inequality Report 2022*. Disponible en: <https://wir2022.wid.world/>