



**CRISIS DEMOCRÁTICA, POLÍTICA E INSTITUCIONAL
DEL PERÚ, TRAS EL 7 DE DICIEMBRE DE 2022:
ESTUDIO DE SU IMPACTO, ALCANCE Y DESAFÍOS**

EQUIPO EDITORIAL

DIRECTORES

Cástor M. Díaz Barrado

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.
Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España

Carlos R. Fernández Liesa

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad Carlos III de Madrid

SECRETARÍA ACADÉMICA

Harold Bertot Triana

Universidad Internacional de la Empresa (UNIE)

Karen Giovanna Añaños Bedriñana

Universidad de Granada

COORDINADORAS

Jacqueline Hellman

Universidad Complutense de Madrid

Deborah Presta Novello

Universidad de Lleida

CONSEJO DE REDACCIÓN

Directora del Consejo:

Elena C. Díaz Galán

Profesora Titular de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Antonio Pastor Palomar

Catedrático de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Vicente Garrido Rebolledo

Profesor Titular de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

M^a Sagrario Morán Blanco

Catedrática de Derecho Internacional
Público y Relaciones Internacionales
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Daniel Oliva Martínez

Profesor Titular de Derecho Internacional
Público Universidad Carlos III de Madrid

Mercedes Guinea Llorente

Profesora titular interina de Relaciones
Internacionales Universidad
Complutense de Madrid

Ana Manero Salvador

Catedrática de Derecho internacional
Público y Relaciones Internacionales
Universidad Carlos III de Madrid

Florabel Quispe Remón

Profesora Titular de Derecho internacional
público y relaciones internacionales
Universidad Carlos III de Madrid

Juan Manuel Rodríguez Barrigón

Profesor Titular de Derecho Internacional
Público Universidad de Extremadura

CONSEJO EDITORIAL

Amparo Morales

FILAC (Fondo para los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe)

José Antonio Escudero

Real Academia de la Historia y Real Academia De Jurisprudencia y Legislación de España

Víctor Rodríguez Cedeño

Venezuela

Ana Badia Martí

Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales Universitat de Barcelona

Celeste Pino Canales

Catedrática de Derecho Internacional Público, Universidad de La Habana (Cuba)

Mirna Cuningham

Presidenta del FILAC (Fondo para los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe)

Ana Idalia Castellanos Khouri

Embajadora Cancillería dominicana (República Dominicana)

Juan Mendoza Díaz

Catedrático de Derecho Procesal, Universidad de La Habana (Cuba)

Natalia Armijos

Directora General de Cultura. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)

Juan Carlos Moreno Pinilla

Director de la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste

Romualdo Bermejo García

Catedrático de Derecho internacional público y Relaciones Internacionales, Universidad de León

Miryam Colacrai

Profesora titular de Teoría de las Relaciones, Investigadora del CONICET, Profesora en la Maestría en Cooperación Internacional, Universidad Nacional de San Martín y Universidad Nacional de Rosario (Argentina)

Celestino del Arenal Moyúa

Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid

Cesáreo Gutiérrez Espada

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Murcia

Felipe González

Director del Programa de derechos humanos de la Universidad Diego Portales (Chile), Profesor de la American University (EEUU). Ex Presidente de la Comisión interamericana de derechos humanos

Marcela Chavarría

Profesora de la Universidad de Monterrey (México)

Carlos Molina

Catedrático de Derecho, Director del Doctorado en Derecho, Universidad de Medellín (Colombia)

Montserrat Huguet Santos

Catedrática de Historia Contemporánea, Universidad Carlos III de Madrid (España)

Francesco Seatzu

Catedrático de Derecho internacional, Universidad de Cagliari (Italia)

Luis Alonso Rico Puerta

Corte Suprema de Justicia (Colombia)

Antonio Blanc Altemir

Catedrático de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Universidad de Lleida

Fanny Castro-Rial Garrone

Profesora Titular de Derecho Internacional Público, Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)

José Alberto Azeredo Lopes

Universidade Católica Portuguesa (Portugal)

Victor Goode

CUNY School of Law (Estados Unidos)

Toufik Essaid

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Tanger, Université Abdelmalek Essaâdi (Marruecos)

Jorge Urbaneja Cillán

Universidad de Alicante (España)

Marina Matic Boskovic

Institute for Criminological and Sociological Research (Serbia)

Jelena Kostić

Institute of Comparative Law (Serbia)

REVISTA ELECTRÓNICA IBEROAMERICANA

REIB

Vol. 18 No. 1

Número especial

2024

Junio

La Revista Electrónica Iberoamericana REIB se encuentra indexada en: Scopus; ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences); Directory of Open Access Journals (DOAJ); Latindex Catálogo V1.0 y V.2.0 (Sistema Regional de Información en línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal); Dialnet; ÍNDICES-CSIC (Información y Documentación de la Ciencia en España); MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas); DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas), EuroPub (Directory of Academic and Scientific Journals); entre otros.

Edición: Centro de Investigación en Estudios de Iberoamérica, Universidad Rey Juan Carlos e Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid.

Diseño y maquetación: Agustina Gutiérrez Vázquez. www.tesiteando.es

ISSN: 1988-0618

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ESTUDIOS DE IBEROAMÉRICA,
UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS**

C/TULIPÁN S/N, MÓSTOLES, MADRID

**INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y EUROPEOS FRANCISCO
DE VITORIA DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID**

C/ MADRID, 126-128, GETAFE, MADRID



NOTAS PREVIAS	7
Una crisis resuelta en 120 minutos y quizá menos. El caso de Pedro Castillo en el Perú	7
<i>Domingo García Belaunde</i>	
Crisis en el Perú y los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y democracia	11
<i>Florabel Quispe Remón</i>	
A un año de los graves episodios en el Perú	17
<i>Carlos Herz Saenz</i>	
 ARTÍCULOS	 21
La crisis de la democracia en el Perú y el rol de la justicia constitucional	21
<i>César Landa Arroyo</i>	
Bloqueo y reinicio constitucionales. El rol de la Constitución en la actual crisis democrática del Perú	41
<i>Jorge Luis León Vásquez</i>	
Un golpe de Estado fallido y los problemas constitucionales pendientes	57
<i>José F. Palomino Manchego</i>	
<i>Dante Paiva Goyburu</i>	
Gobierno remoto. Gestión del despacho presidencial con el uso de las tecnologías de información y comunicación. Caso Perú	73
<i>Jorge Luis Cáceres Arce</i>	
<i>César Alejandro Del Carpio Ugarte</i>	
Extinción de la inmunidad presidencial por casos de corrupción en la Constitución Política del Perú de 1993	97
<i>Luis Andrés Roel Alva</i>	
<i>William Jesús Oblitas Villalobos</i>	

Re|B REVISTA
ELECTRÓNICA
IBEROAMERICANA

Una crisis resuelta en 120 minutos y quizá menos. El caso de Pedro Castillo en el Perú

A crisis solved in 120 minutes and maybe less: the case of Pedro Castillo in Peru

DOMINGO GARCÍA BELAUDE¹

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 18, No. Especial, (junio de 2024), pp. 7-10.
ISSN: 1988 – 0618. doi: 10.20318/reib.2024.8628.

El 28 de julio de 2021 asumió la presidencia de la República el señor Pedro Castillo Terrones, por un periodo de cinco años, que debería finalizar el 28 de julio de 2026. Natural de Cajamarca en la sierra norte del país, de origen campesino, maestro de escuela y con una larga trayectoria en el campo sindical, saltó a las primeras planas en 2017 con motivo de una sonada huelga magisterial, apoyado por otros dirigentes y políticos de diversa trayectoria. Sin ningún respaldo académico ni político, sin currículo visible, no se había distinguido por nada y luego de una apretada mayoría en la primera vuelta electoral, llegó al poder venciendo a Keiko Fujimori, del partido “Fuerza Popular”, por escasos votos que fueron muy discutidos. Y que, además, no pudieron ser cuestionados ante el Jurado Nacional de Elecciones, que mostró, por vez

¹ Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP, 1968), Lima-Perú. Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM, 1974), Lima-Perú. Profesor Principal en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido profesor en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y en la Universidad de Lima. Fundador y presidente honorario de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional (APDC); director y fundador de la “Revista Peruana de Derecho Público”. Mayor referencia de su actividad académica y profesional. Disponible en <http://www.garciabelaunde.com/Biografia.htm>

primera en muchos años, una curiosa insensibilidad – o complicidad - ante los hechos. El titular del Jurado, un cuestionado magistrado de carrera es lo peor que le ha podido tocar al órgano electoral en décadas.

La contienda electoral fue muy reñida: dieciocho candidatos presidenciales, cada uno con un escaso 10% a 18%, tremendamente fragmentado, fruto de la crisis política que venía de años atrás. Y, por tanto, con un Congreso dividido que no sería bueno para la gobernabilidad, habida cuenta de que dentro de un presidencialismo “atenuado” o “matizado” como el peruano, la colaboración del Legislativo para con el Ejecutivo, es importante para el manejo de ciertos temas. Y sin olvidar que existe de parte de este un control político que es importante. Y todo dentro de un contexto de crisis de los partidos y luego de haber sido devastado el país por la pandemia del Covid-19.

El presidente Castillo llegó apoyado por el partido “Perú Libre”, cuyo programa es marxista-leninista-maoísta y con raigambre “mariateguista” (por el pensador marxista José Carlos Mariátegui). Y, además, seguidores del “presidente Gonzalo” como curiosamente se hace llamar Abimael Guzmán, fundador de “Sendero Luminoso” y que, condenado a prisión indefinida, murió en la cárcel hace unos meses. Contra lo esperado, tuvo un accionar errático, no escuchaba a nadie y estuvo a la deriva. En los 17 meses que estuvo en el cargo, tuvo 5 gabinetes ministeriales y 78 ministros, cada uno más incompetente que el otro. El primer gabinete estuvo presidido por Guido Bellido, que el día de su presentación ante el Pleno y con motivo del voto de confianza, se dedicó a *chacchar* hojas de coca en el hemiciclo a la vista y paciencia de todo el mundo, que lo miraba y no salía de su asombro. Entre sus primeros y más destacados ministros estuvo el exguerrillero y exconvicto Héctor Béjar en la cartera de Relaciones Exteriores, en donde estaba, por cierto, totalmente desubicado. Se anunciaron obras, pero a la larga no se hizo nada. Más bien, muy pronto se vio que quienes rodeaban al presidente estaban más interesados en la rapiña que en otra cosa. Y en efecto, en esos meses hubo un gran vocerío y mucha publicidad, pero no se hizo nada que pudiera rescatarse. Y más bien, se observó un marcado interés por operaciones indebidas, que empezaron con el secretario de Castillo, el señor Bruno Pacheco, desde sus oficinas en Palacio de Gobierno. Los equipos policiales y la Fiscalía de la Nación se encargaron de formalizar denuncias contra ministros de Estado y finalmente contra el presidente de la República, por lo menos en su fase preliminar de investigación.

Si por otro lado tenemos presente que al presidente Castillo no le interesó conciliar con el Congreso ni formar mayorías parlamentarias, pese a que carecía de ellas, es que puede comprenderse que no se hizo gran cosa ni menos había interés en hacerlo. Y eso motivó que se presentara un precipitado pedido de vacancia en fecha muy temprana (diciembre de 2021) que fracasó por falta de votos. Y luego una segunda (marzo de 2022) que siguió igual suerte. Una tercera y más sólida moción de vacancia presidencial fue presentada y aprobada y se fijó como fecha de discusión el 7 de diciembre de 2022.

Lo curioso es que hasta ahora no se sabe que pretendió Castillo y porque hizo lo que hizo. En efecto, era conocido que la moción de la tercera vacancia iba a tener un

apoyo apreciable, pero que no iba a llegar a la mayoría necesaria de 87 votos de un total de 130 congresistas. Esto se sabía y se comentaba en los pasillos. Tan es así que Castillo citó en horas de la mañana del 7 de diciembre a sus ministros y abogados en Palacio de Gobierno para hacer las coordinaciones previas y de ahí ir al Palacio Legislativo para la sesión convocada a las 15 horas y poder defenderse de la nueva moción de vacancia presentada.

Pero por esas cosas que nadie entiende, en unión de su primera ministra Betsy Chávez y de su asesor y ex primer ministro Aníbal Torres - hombre preparado en estas lides, pero excesivamente confrontacional - leyó un discurso a las 11.55 a.m. en calidad de mensaje a la Nación por radio y televisión, mediante el cual disponía la disolución del Congreso de la República, se instalaba un gobierno excepcional que gobernaría con decretos-leyes y se intervenía diversas entidades constitucionales autónomas (Tribunal Constitucional, Poder Judicial, Ministerio Público, etc.) y adicionalmente se convocaba a una asamblea constituyente para que dictase una nueva Constitución. Casi una réplica del discurso golpista del presidente Fujimori el 5 de abril de 1992, pero a diferencia de este, mal preparado y sin éxito.

Al ver que no tenía respaldo en las Fuerzas Armadas ni en la Policía Nacional, Castillo salió de Palacio de Gobierno rumbo a la embajada de México a donde había pedido asilo. Pero no llegó a destino: en el camino - dos horas después aproximadamente - fue interceptado por la Policía Nacional y puesto en prisión. Y así permanece hasta ahora.

Ahora bien ¿Qué pasó después? Como decíamos, no hubo mayor reacción. Pero el Congreso dejó de lado la tercera vacancia en trámite e inauguró una nueva basada principalmente en estos hechos, y lo vacó. Acto seguido llamó en su reemplazo a la señora Dina Boluarte para que en su calidad de vicepresidenta asumiera la presidencia en perfecta concordancia constitucional.

¿Cómo puede calificarse lo sucedido ese 7 de diciembre de 2022 en la mañana? Lo primero es que de acuerdo con el artículo 46 constitucional, el presidente Castillo se había convertido en un gobernante usurpador. Y, en consecuencia, nadie estaba en la obligación de obedecerle y además sus actos eran nulos de pleno derecho. Este es un dato incontestable. Pero como en todo, alguien debe declararlo y hacerlo efectivo, pues no estamos ante una norma autoaplicativa. Y esto fue la vacancia presidencial aprobada ese mismo día por 101 votos y que confirmó lo que ya existía, o sea, que ya no era presidente. No fue una vacancia al uso, sino una especial, porque la vacancia normalmente crea situaciones nuevas y en este caso no creó nada, sino que se limitó a confirmar lo que ya existía. Por cierto, como no creaba nada, sino que confirmaba lo existente: el tiempo y el número mínimo de votos pasó a segundo plano. Y constituye un valioso antecedente. Una segunda resolución legislativa del mismo día aprobaba una denuncia constitucional autorizando a que se procesase penalmente a Castillo por determinados delitos ante la Corte Suprema de Justicia, lo que está en curso.

Otro aspecto importante es saber cuál o cuáles delitos se han cometido en este acto insurreccional y quienes más hay detrás de este acto que necesariamente debió tener cómplices. Y esto es algo que ha dividido a los penalistas. Que en todo caso deben encontrar la fórmula adecuada y la sanción correspondiente.

Finalmente mencionar que, a raíz de este golpe de Estado frustrado, se iniciaron una serie de protestas, sobre todo en el sur del país, que tuvieron un impacto apreciable en la vida nacional, por los vandalismos que existieron y también por los excesos que se cometieron por ambos lados – manifestantes y Policía Nacional – así como por la existencia de 67 muertos y muchísimos más heridos, todo lo cual está en investigación. Es obvio que estos movimientos tenían un cariz político y reclamaban cosas tales como la reposición de Pedro Castillo en la presidencia, elecciones generales, convocatoria a una Asamblea Constituyente, entre otros puntos menores.

Pero siete meses después, las aguas han vuelto a su nivel. Pese al pedido de muchos, no habrá elecciones generales y tanto la presidenta Boluarte como las bancadas parlamentarias, se han acomodado para poder terminar su periodo en paz. Esto es en 2026. Y parece que así será².

Lima, julio de 2023

2 Existe una pequeña literatura sobre el gobierno de Castillo y su triste final, entre la que destacamos la siguiente: Víctor Caballero, *Castillo. Breve historia del gobierno del pueblo* (Lima: Penguin Random House, 2023). El título de la obra, como se aprecia de su lectura, es en el fondo una irreverencia.

Crisis en el Perú y los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y democracia

Crisis in Peru and international commitments to human rights and democracy

FLORABEL QUISPE REMÓN¹

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 18, No. Especial, (junio de 2024), pp. 11-16.
ISSN: 1988 – 0618. doi: 10.20318/reib.2024.8629.

Perú, con sus 33,72 millones de habitantes, es un país maravilloso situado en América del Sur, con tres regiones geográficas, Costa, Sierra y Selva, con mucha historia y que a lo largo de sus más de 200 años de vida independiente ha atravesado diversos momentos críticos. Es rico en recursos naturales y con una gran diversidad cultural, pero a la vez pobre. Probablemente a ello se debe la frase del investigador italo-peruano Antonio Raimondi “Perú es un mendigo sentado en un banco de oro”, siendo uno de los países con mayor desigualdad, así como pobreza, a pesar de su crecimiento económico. La pobreza se ha incrementado con la pandemia de la COVID 19 acrecentado aún más la brecha entre los que más y menos tienen. Además, de estos problemas, la inseguridad ciudadana, las constantes crisis políticas, económicas, culturales e incluso medioambientales, son su pan de cada día.

Las causas por las que Perú se encuentra en una situación tan complicada y de crisis permanente pueden ser atribuibles a muchas circunstancias, podemos destacar, entre otras: el conflicto armado como consecuencia del terrorismo que vivió el país durante la década de los ochenta del siglo pasado; una gestión política nefasta que genera inestabilidad política; falta de institucionalidad democrática; falta de valores

¹ Profesora titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid. Correo electrónico: fquispe@der-pu.uc3m.es

básicos en gran parte de sus autoridades; corrupción -una lacra enraizada en todos los sectores-; interés personal sobre el interés general; inmigración no contralada; todos los cuales cada vez crecen más.

A modo de lamentable ejemplo, podemos indicar que de los presidentes que han pasado por el Palacio de Gobierno desde el año 2006 hasta la actualidad con excepción de Francisco Sagasti, cuyo periodo de gobierno fue el más corto, cuentan con procesos judiciales, han estado o están en la cárcel o con orden de arresto por delitos cometidos durante el ejercicio de su cargo. Alan García que gobernó del 2006-2011, Ollanta Humala de 2011-2016, Pedro Pablo Kuczynski 2016-2018, Alberto Vizcarra 2018-2020, Francisco Sagasti 2020-2021, Pedro del Castillo 2021-2022, Dina Boluarte 2022-actual. Como es de observar desde el 2016 hasta la actualidad ha habido 5 presidentes en 6 años.

En todo este caos político, es de justicia también destacar que Perú, es un país que cuenta con gente muy valiosas y honesta que “arrima el hombro” para hacer frente a grandes desafíos y construir un futuro mejor.

Una de las crisis más graves de los últimos tiempos la atravesó Perú en diciembre de 2022 con resultados terribles y repercusión internacional. Todo comenzó el día 7 de diciembre, cuando el que era Presidente de la República elegido democráticamente, Pedro Castillo, con apenas un año y medio como Presidente, anunció mediante un mensaje a la nación, entre otros, su decisión de disolver el Congreso e instalar un gobierno de emergencia, disponer toque de queda y la reorganización del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y el Ministerio Público. Un acto inconstitucional en toda regla. Un fallido autogolpe de Estado.

Es de señalar que prácticamente desde el inicio de su gobierno, en julio 2021, Castillo se vio envuelto en polémicas e investigaciones fiscales sobre corrupción, lo cual generó una inestabilidad colosal en distintos ámbitos. En este corto periodo de tiempo le plantearon tres mociones de vacancia en el Congreso, la última no llegó a producirse por el fallido autogolpe, que afortunadamente quedó en solo un intento, gracias a la madurez institucional con la que actuaron el Tribunal Constitucional, la Presidencia del Poder Judicial, el Congreso de la República, la Fiscal General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. Madurez de la que hay que presumir, sin duda una actuación ejemplar e inmediata en defensa de la democracia.

Luego del autogolpe, el Congreso declaró la vacancia presidencial y Dina Boluarte, Vicepresidenta de Castillo asumió la presidencia en medio de protestas por la destitución y detención de este. Las protestas fueron creciendo en distintas zonas de Perú, especialmente en el Sur, a medida que pasaban los días, lo que en un primer momento parecía ser por la destitución y detención de Castillo, además del desacuerdo con la nueva presidenta, terminó convirtiéndose en una protesta social más allá de dichas motivaciones. Una parte de la población aprovechó para salir a las calles y manifestar su hartazgo con la clase política, la corrupción, la desigualdad, la discriminación, etc.

Las protestas se saldaron con la muerte de más de 60 personas, muchos heridos, un daño irreparable, además de grandes pérdidas materiales, causando un enorme perjuicio al Estado peruano. Sin duda uno de los peores actos de violencia de los últimos tiempos.

La llegada de Dina Boluarte al gobierno no fue pacífica y su posterior cuestionamiento por su actuación frente a las protestas agravó la situación.

Los hechos narrados, la actuación irresponsable de Pedro Castillo por un lado y la del Estado peruano frente a las protestas, nos muestran violaciones flagrantes de normas tanto internas como internacionales vinculadas con los derechos humanos y la democracia.

Perú es parte del sistema internacional de los derechos humanos, pero también del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos (SIDH) desde su origen. Este sistema se desarrolla bajo el paraguas de la Organización de Estados Americanos (OEA), compuesta por 35 Estados, incluido Perú. También Perú es uno de los 25 países de la región que han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y uno de los 20 que ha asumido la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), obligándose de esta forma a proteger y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos (DDHH) de todas aquellas personas que se encuentran bajo su jurisdicción, y tener en cuenta las decisiones de la CIDH, por cuanto de manera voluntaria asumió la competencia contenciosa de este órgano judicial del sistema. También el SIDH cuenta con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (ComIDH) quién es la encargada de conocer en primer término cualquier violación de los derechos humanos reconocido en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADH).

Formar parte de este sistema obliga al Estado peruano a proteger y garantizar el goce efectivo de los DDHH en todas las circunstancias y en caso contrario asumir la responsabilidad internacional por la violación de los mismos, encargándose de realizar las investigaciones pertinentes con responsabilidad, seriedad y de manera minuciosa a efectos de evitar la impunidad.

Perú, como consecuencia de los hechos vividos, se ha hecho acreedor de condenas internacionales por violaciones a los DDHH. Es el país que más condenas tiene, 109 sentencias por parte de la CIDH -y actualmente se están tramitando otros 17- por violaciones a los derechos humanos por hechos sucedidos, en su mayoría, durante el conflicto armado de sendero luminoso ocurrido durante la década de los ochenta y principio de los noventa del siglo pasado, que ha dejado más 69.000 muertos y desaparecidos según informe de la Comisión de la Verdad.

Esto es un reflejo de que el Estado peruano no ha protegido y no está protegiendo adecuadamente los DDHH o se está haciendo de manera ineficaz. Los sistemas internacionales son complementarios, es decir, el encargado de garantizar los DDHH de todos los que se encuentran en su territorio es el Estado y cuando este no ha cumplido con su deber o ante la indiferencia de este, el individuo recién, una vez agotado los recursos internos, puede acudir al ámbito internacional. En esta línea, es importante que el Estado trabaje en el fortalecimiento de la educación, la promoción y difusión de los DDHH en todos los sectores, especialmente en aquellos sectores como la Policía y los militares, que en ocasiones tienen que hacer frente a protestas y les viene bien conocer los límites a sus actuaciones.

La pérdida de vidas humanas y heridos, producto de las protestas, ha generado pronunciamientos desde distintos ámbitos internacionales, de ONGs como Human Rights Watch que investigó y concluyó que los responsables de las muertes en las protestas eran del Ejército y la Policía del Perú. La ComIDH inició las investigaciones pertinentes y realizó una visita a Perú entre el 11 y 13 de enero de 2023 reuniéndose y entrevistándose con familiares de las víctimas, el Gobierno y otros actores. El 23 de abril de 2023 emitió su informe sobre la actuación del Estado peruano durante las protestas y llegó a la conclusión que Perú cometió “violaciones de derechos humanos graves” en las protestas por la destitución del Presidente Castillo. Sostiene que hubo uso excesivo de la fuerza frente a manifestantes que causó muertos y heridos por impactos de armas de fuego. Ante esta situación, Perú, debe asumir las recomendaciones de la ComIDH.

Como hemos mencionado, la actuación de Pedro Castillo contradice instrumentos internacionales. También en el marco de la OEA, el 11 de septiembre de 2001, justamente en Lima fue adoptada por todos los Estados miembros de la OEA la Carta Democrática Interamericana (CDI), en la que se establece que los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus Gobiernos la obligación de promoverla y defenderla, por cuanto es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos.

Por otro lado, este instrumento regional reconoce que los instrumentos de derechos humanos contienen los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social que son intrínsecos a la democracia. Así, la promoción y protección de los DDHH es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, y el desarrollo y fortalecimiento del SIDH es esencial para la consolidación de la democracia. Esto implica garantizar la democracia y respetar los derechos humanos, que constituyen un pack inseparable para una estabilidad política.

De la CDI son de destacar los artículos 17 y 18 que se refieren al fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática. El artículo 17 señala “Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”. El artículo 18 indica: “Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento”.

Cualquier país de la OEA en cualquier momento puede activar la CDI. Perú desde su adopción la ha invocado en tres ocasiones. La última, paradójicamente la hizo Pedro Castillo el 12 de octubre de 2022 -tras la denuncia constitucional de la Fiscal de la Nación por presuntos actos de corrupción- enviando una nota al Secretario General

de la OEA solicitando la aplicación de los artículos 17 y 18 de la Carta “para preservar la institucionalidad democrática y el legítimo ejercicio del poder, teniendo en cuenta que en los últimos meses vienen ocurriendo en el Perú una sucesión de hechos y situaciones, por parte del Poder Legislativo, del Ministerio Público y de otros órganos constitucionales, que en abierta contradicción con las disposiciones constitucionales y las normas que regulan la separación de poderes propias del Estado de Derecho han configurado un proceso destinado a la alteración del orden e institucionalidad democrática del Perú, promoviendo las modalidades de golpe de Estado, cuya desactivación y control inspiraron la redacción de los artículos 17 y 18 de la Carta Democrática Interamericana como mecanismo preventivo para la defensa democrática y evitar una ruptura constitucional”.

La nota enviada por Perú fue derivada al Consejo Permanente, quien tomó cartas en el asunto y formó el Grupo de Alto Nivel de la OEA que visitó Lima del 20 al 23 de noviembre de 2022, solo unos días antes del autogolpe, y emitió un informe preliminar el 1 de diciembre en el que señala “A pesar de las dificultades y críticas entre actores hay consenso generalizado de mantener la democracia como el mejor sistema de gobierno; que se deben detener las maniobras por parte de cualquier actor para desestabilizar el país; que el país necesita reconciliarse y crecer en paz; y que cualquier acción que se persiga debe hacerse en el marco de la Constitución”.

Este Grupo de Alto Nivel recomendó, encauzar el diálogo entre todos, gobierno, legislativo, altas cortes, partidos políticos y sociedad civil; el ejecutivo debe promover el diálogo democrático para pactar reglas de juego para consensuar una agenda de gobierno; una tregua política mientras se conforma y convoca al diálogo, y se logra un consenso mínimo para asegurar la gobernabilidad; fortalecer la justicia constitucional; asegurar el respeto de los DDHH y, en el marco del diálogo nacional, abordar la cuestión de la tolerancia y el respeto a todas y todos los ciudadanos, sin discriminación conforme a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado en materia de DDHH.

Tan solo 6 días después de esta resolución motivada por la nota de Pedro Castillo, éste cambia completamente de parecer y actúa de manera totalmente irresponsable y contraria a la Carta Democrática Interamericana en la que creía inicialmente.

Ante este hecho, la ComIDH, el 8 de diciembre, un día después del autogolpe, condenó las decisiones contrarias al orden constitucional y reconoció la respuesta democrática de las instituciones del Estado y llamó a garantizar la gobernabilidad con apego al Estado de derecho. Como es de advertir la ComIDH se ha pronunciado sobre el atentando al Estado de Derecho, pero también sobre la violación de los DDHH.

Teniendo en cuenta los hechos sucedidos, y dada sus obligaciones internacionales en materia de DDHH y respeto de la democracia, el Estado peruano debe adoptar las medidas necesarias para garantizar estos derechos, como el fomentar la capacitación en materia de DDHH a todos los funcionarios encargados de velar por el orden público. Es imperioso que se identifique y comprometa con estas prioridades que no harán más que fortalecer su institucionalidad e imagen internacional mostrando a Perú, como un país respetuoso en ese sentido.

Asimismo, debido a que se trata de un país con una gran diversidad cultural y donde las reivindicaciones siempre están vinculadas con la discriminación y el trato desigual entre unos y otros peruanos, sería conveniente que Perú ratifique aquellos instrumentos internacionales que permitan mejorar esta situación, como es el caso de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas conexas de Intolerancia, firmada en 2016, que contribuiría al fortalecimiento de la democracia. Debería avanzar en esa línea y no plantearse la posibilidad de apartarse del orden internacional, que significaría dejar sin protección internacional a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.

Para seguir mejorando, es esencial tener en consideración que el ejercicio de la democracia incluye la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los DDHH.

Recordemos, que hay una máxima que ya se aplicaba en épocas incaicas “ama llulla, ama quella, ama sua” (no mientas, no seas ocioso, no robes), cuya aplicación hoy resulta imperiosa en la sociedad peruana. En esta aspiración juegan un papel relevante los políticos comprometidos que deben entrar a servir al país y no a servirse de él.

Los hechos sucedidos a partir de la actuación irresponsable del expresidente Castillo nos deja algunas lecciones muy claras. Primero, se debe respetar el orden constitucional y nunca realizar aventuras de esta naturaleza; segundo, existen instituciones fuertes y sólidas que actúan con inmediatez impidiendo que se consuma el hecho; tercero, la irresponsabilidad generó el estallido social con consecuencias irreparables como la pérdida de vidas humanas; cuarto, el responsable de violar las normas termina en la cárcel; y quinto, se da motivos a que los organismos internacionales se pronuncien, porque si esto no hubiera sucedido no habrían pronunciamientos. Los órganos internacionales de protección de los DDHH actúan siempre de manera complementaria.

Esperamos que Perú alcance en un tiempo no muy lejano la tan ansiada estabilidad política, social y económica que se merece, pero para ello es importante que sus políticos gobiernen pensando en Perú y que quien ostente la Presidencia se rodee de personas que realmente quieran trabajar por y para el país. Perú cuenta con grandes y competentes profesionales que seguro están dispuestos a trabajar por un Perú estable y seguro, observando y aprendiendo de los errores del pasado para evitarlos en el futuro.

Madrid, 20 de marzo de 2024.

A un año de los graves episodios en el Perú

One year after the serious episodes in Peru

CARLOS HERZ SAENZ¹

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 18, No. Especial, (junio de 2024), pp. 17-20.
ISSN: 1988 – 0618. doi: 10.20318/reib.2024.8630.

La grave crisis de gobernabilidad en el Perú se mantiene desde hace decenios en ciclos persistentes y se agudizó dramáticamente durante los últimos 12 meses. A un año del fallido autogolpe del expresidente Pedro Castillo y de la asunción a la jefatura del gobierno por quien fuera su vicepresidenta, la señora Dina Boluarte, el escenario que el país vive es desolador. Se ha vivido un estallido social principalmente del sur andino peruano que duró sostenidamente unos 3 meses y devino en una brutal respuesta del gobierno con un saldo de casi 50 asesinatos, centenas de personas heridas y detenidas y un clima de control y persecución tenaz y sin garantía de mínimos mecanismos de protección para la población.

Como nunca el país y el mundo fue testigo de una respuesta popular tan prolongada no necesariamente en defensa del presidente destituido, sino principalmente como indignación y rechazo ante la constancia golpista y destabilizadora de los sectores conservadores del país de negarse a aceptar la decisión electoral mayoritaria que permitió que una persona diferente en clase y en etnia gobierne el país. Mas allá de sus limitaciones, comportamientos erráticos y posiciones conservadoras, la mayoría de los peruanos y peruanas optamos por una persona como su presidente, y los grupos conservadores al unísono hicieron lo imposible por sabotear su gestión.

El trasfondo del mensaje de los estallidos sociales del sur fue muy claro: el país vive 200 años de falsa república que reproduce bajo nuevos ropajes institucionales y jurídicos la esencia colonialista de siglos anteriores, basados en la exclusión,

¹ Doctor en Antropología con mención en Estudios Andinos por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster en Gobierno y Políticas Públicas. Magister en Dirección y Gestión Pública Local. Candidato a PhD en Historia Antigua. Con más de 35 años de experiencia en gestión de desarrollo, con énfasis en gobernanza territorial, diseño, formulación de políticas públicas y proyectos de desarrollo local, e incidencia en políticas. Con actividad profesional en ONGs, agencias de cooperación, organismos internacionales. Docente en políticas públicas. Actualmente director general del Centro de Estudios Andinos Bartolomé de las Casas (CBC) con sede en Cusco. Correo electrónico: cherz53@gmail.com

la inequidad, el clasismo, el racismo, el patriarcado y el extractivismo. Todos estos factores -porque no lacras a desterrar- despertaron en la mente y movilizaron los corazones de las poblaciones rurales del sur andino peruano, a la vez que evidenciaron que nunca han desaparecido en el pensamiento y en la práctica de quienes siempre han gobernado el país.

Estos levantamientos sociales del sur, en síntesis, significaron un hecho histórico trascendental e irreversible en la conciencia y la vida de estas poblaciones, y sientan un antes y un después que va a marcar mucho del rumbo de las futuras acciones de la sociedad, principalmente andina. A pesar de que esos momentos no devinieron en una acción nacional contundente y generalizada en todo el país como para modificar las correlaciones políticas de poder y que luego también generó un repliegue en las movilizaciones populares.

Por otro lado, y desde las esferas tradicionales de poder, lo que se evidencia es la casi total ilegitimidad tanto del gobierno como del Congreso expresado permanentemente en las encuestas (más del 90% del país quiere que se vayan todos), pero que aún no se ha expresado en sólidas acciones concretas de movilizaciones que hagan frente a la conformación del actual pacto político civil y militar dictatorial de derecha y ultraderecha. Este pacto controla el Congreso, el Gobierno, el Ministerio Público, parte del Poder Judicial y hasta la Defensoría del Pueblo -el único espacio más confiable que le quedaba a la ciudadanía-, así como la mayoría de los medios de comunicación, principalmente los de señal abierta.

Y para cerrar el circuito, posee el manejo mayoritario del Tribunal Constitucional, dejando al país sin mecanismos institucionales formales que garanticen un mínimo de Estado de Derecho. Su objetivo mayor se dirige al control de todos los organismos tutelares (la Junta Nacional de Justicia y el Jurado Nacional de Elecciones, por ejemplo) con el fin de perpetuarse en el poder absoluto del Estado a través de pírricos recursos legales, y seguir con su agenda de contrarreformas políticas, sociales, ambientales y económicas.

Ese pacto dictatorial también se aprovecha de la ausencia de partidos políticos y su conversión mayoritaria en deplorables instrumentos al servicio de grupos empresariales, bandas delincuenciales, mafias de actividades ilícitas y aparatos de familias y caudillos, tanto nacionales como locales, que ejercen el poder de manera abusiva y sin escrúpulos. A ello hay que añadir la débil presión de los gobiernos de otros países aun cuando todos los organismos internacionales de derechos humanos han declarado que en el Perú se han violado sistemáticamente esos derechos, incluso habiéndose probado la existencia de ejecuciones extrajudiciales.

Por su parte, -aunque ello no causa mucha extrañeza- los clásicos sectores empresariales han justificado y avalado el comportamiento antidemocrático y represivo de las autoridades y la precariedad del Estado de Derecho, frente a un gobierno y parlamento que le garantiza y facilita las condiciones para sus grandes inversiones -afectando derechos ambientales y laborales-. Coincidentemente, estos mismos empresarios son los que se han venido oponiendo a la ratificación por el Perú del Acuerdo de Escazú.

Un hecho sumamente preocupante, es que diversos actores políticos conservadores, vinculados a este pacto, están promoviendo una intensa campaña para que el Perú se retire de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Esta situación se hace más notoria cuando el Tribunal Constitucional por decisión de solo tres de sus integrantes (de evidente filiación fujimorista), dio cabida a un *habeas corpus* que autoriza la aplicación del indulto al dictador Alberto Fujimori, acusado por crímenes de lesa humanidad y sentenciado por 25 años de carcerería, en contra de los dictámenes de la CIDH de la no pertinencia de ese indulto. La prepotencia y el abuso de poder de quienes ahora gobiernan ubica al Perú al nivel de los gobiernos más antidemocráticos y sin respeto a las instancias internacionales y los acuerdos que el país ha suscrito.

Un elemento que no es menor es la generalización, durante las movilizaciones y después, de un modelo que se utiliza desde hace más de 10 años en territorios con presencia de conflictos por actividades mineras: criminalización, persecución, estados de emergencia, uso indiscriminado de la fuerza, en la que se evidencia una mirada aun persistentemente colonial del Estado respecto a ciudadanías que no son valoradas ni consideradas con derechos de organizarse, movilizarse y tomar decisiones. A ello hay que añadir las normas dictadas para socavar el derecho a la libre expresión y movilización, con privaciones de la libertad como persistente amenaza.

Este panorama muy lamentable para la ya siempre débil democracia peruana se ha visto más alterado en los últimos días por denuncias que destapan una crisis que pone en evidencia ante la opinión pública los actos de podredumbre, corrupción, favoritismo político, negociado de votos entre los congresistas y la Fiscalía de la Nación a cambio de la impunidad de aquellos ante indudables acusaciones judiciales. Corrupción que incluye a representantes del Ministerio Público, parlamentarios y hasta la presidenta del gobierno, mezclándose denuncias mutuas, que muestran la fragilidad de las alianzas autoritarias y las expectantes posibilidades de una nueva reacción popular, ante el agotamiento de la paciencia, que tiene límites. La reciente suspensión en sus funciones de la cuestionada y corrupta Fiscalía de la Nación por parte de la Junta Nacional de Justicia (JNJ) es una medida justa y reparadora pero frágil e insegura frente a la nueva arremetida del Congreso para seguir reforzando su pacto político conservador y autoritario.

Si bien la crisis de las instituciones políticas y públicas, como parte sustancial de la crisis de gobernabilidad se hace nuevamente evidente, también hay que ser claros en reconocer la fragilidad de las instituciones y organizaciones sociales, así como la debilidad de sus tradicionales liderazgos, factor clave para explicar la limitada capacidad de respuesta y de movilización social generalizada.

Ahora, a un año de lo acontecido líneas arriba, se ha puesto de manifiesto un nuevo pico de crisis que puede ser una oportunidad para intentar hacer algo diferente desde un movimiento social y político alternativo, para proponer medidas que generen algunas condiciones que miren el futuro con mayor optimismo, desde un escenario de lamentable extremada incertidumbre. Son varias las exigencias y demandas actualmente movilizadoras:

- Que se vayan todas las autoridades y se convoquen a nuevas elecciones en plazos inmediatos con garantía de transparencia.
- Que medien en estos procesos mecanismos de diálogo y negociación con actores nacionales e internacionales más confiables, para garantizar un proceso de transición sin impunidad de mayor participación social y política.
- Que se retomen las reformas políticas mínimas que restrinjan el poder de las organizaciones políticas convertidas en mafias (a favor de universidades mercantiles, familias o dueños privados, actividades ilícitas y lavado de activos, impunidad para personajes corruptos), y se impida la reelección de sus nefastos representantes.
- Que se creen mecanismos de probidad y transparencia para una nueva designación del Tribunal Constitucional y del Defensor del Pueblo, que supere los turbios e irregulares procesos de elección anterior.
- Que se recomponga el Ministerio Público y se restituyan a sus autoridades encargadas de los juicios pendientes contra la corrupción, contra los responsables de los asesinatos y otras agresiones a los derechos humanos.
- Que el Estado garantice seriamente la protección a los defensores ambientales, decenas de ellos asesinados impunemente.
- Que se creen las condiciones para la convocatoria a una nueva Constitución Política con la mayor participación ciudadana y el reconocimiento y defensa de un Estado garante y promotor de derechos fundamentales.
- Que se construya un verdadero proceso de reconciliación, que incluya el reconocimiento de las vulneraciones históricas y sistemáticas realizadas principalmente de parte del Estado y sus representantes, pero también desde los grupos oligárquicos de poder vinculados a este.

Aspiremos que sobre esta nueva espiral de crisis se puedan generar oportunidades para construir otro pacto social y político, el de la mirada de un país que empiece a retomar la senda de una propuesta democrática, diversa, inclusiva, justa, con renovada institucionalidad y liderazgo. Hay más desafíos por encarar en la construcción de un nuevo proyecto nacional desde un modelo económico de reactivación, redistribución, diversificación y descarbonización, frente al extractivismo, las injusticias climáticas la informalidad extrema, las actividades ilegales masivas y el lavado de activos, la inseguridad ciudadana y crimen organizado.

Finalmente, un nuevo pacto entre las personas y de éstas con la naturaleza, desde una perspectiva pluri y multicultural. El camino es largo, complejo, sinuoso e impredecible, pero avancemos con firmeza y responsabilidad.

Cuzco, 09 de diciembre de 2023.

Artículos

La crisis de la democracia en el Perú y el rol de la justicia constitucional¹

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

CÉSAR LANDA ARROYO²

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

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.³

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 democrática⁴. 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 pública⁵. 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 Castillo⁶-, 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 corrupción⁷.

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 requiera⁸.

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 estos⁹.

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 Constitucional¹⁰; 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 político¹¹.

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

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

¹¹ 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 Constitución¹².

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 contexto¹³, 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 solicitada¹⁴.

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-PCM¹⁵.

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 pronunciarse¹⁶.

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

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

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

¹⁶ 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° 31355¹⁷, 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 inconstitucionalidad¹⁸.

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)¹⁹.

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”²⁰.

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 (...)²¹.

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 críticas²². 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 parlamentaria²³, así como, por la designación de su sucesora por la oposición conservadora²⁴ -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 originarios²⁵.

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%, respectivamente²⁶. 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 movilizado 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 constituyente²⁷. Lo cual pone al pueblo como sujeto activo para la reconstrucción de la democracia, antes que como sujeto pasivo del mismo²⁸.

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 democráticas²⁹. 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”³⁰.

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

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 electorales³¹, 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 ciudadana³².

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”³³. 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”³⁴, 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 populares³⁵.

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 política³⁶.

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 social³⁷; 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 mundo³⁸.

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"³⁹.

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-tesis-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”⁴⁰.

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”⁴¹.

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 antes⁴², 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 humanos⁴³. 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”⁴⁴.

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
- 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/>

Bloqueo y reinicio constitucionales. El rol de la Constitución en la actual crisis democrática del Perú

Constitutional blockage and reinitialization: the role of the Constitution in Peru's current democratic crisis

JORGE LUIS LEÓN VÁSQUEZ¹

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 18, No. Especial, (junio de 2024), pp. 41-56.
ISSN: 1988 – 0618. doi: 10.20318/reib.2024.8632. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2879-4135>.

Resumen

La Constitución peruana de 1993 ha sido puesta a prueba en los acontecimientos previos y posteriores al 7 de diciembre de 2022. Sin embargo, ella no ha tenido un rol determinante como instrumento de ordenación y pacificación de la actual crisis democrática en el Perú, debido a que la propia Constitución sigue siendo cuestionada por su origen no democrático. El peligro de tener una Constitución con este cuestionamiento es grande, ya que se puede generar la percepción de que la política y el poder están por encima o al margen de la Constitución. Cuando en el año 2003, el Tribunal Constitucional exhortó al Congreso de la República para que lleve a cabo una reforma parcial o total de la Constitución, tal apelación no tuvo éxito. La crisis democrática en el Perú se debe también, en gran medida, a que la actual Constitución no es una fuente de integración, sino de conflicto. En este contexto, nada asegura que no vuelva

¹ Profesor Ordinario de Derecho Constitucional y Derecho Comparado en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Posdoctor en Derecho por la Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf (Alemania). Doctor en Derecho por la Universität Hamburg (Alemania). Miembro del Grupo de Investigación en Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales (GIDCYDEF) de la PUCP. Embajador Científico del Servicio Alemán de Intercambio Académico (Deutscher Akademischer Austauschdienst – DAAD). Miembro Experto del Grupo de Estudios sobre Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer. Exbecario posdoctoral de la Fundación Alexander von Humboldt (2021-2022) en la categoría de investigador experimentado. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2879-4135> Correo electrónico: jorge.leon@pucp.edu.pe

a producirse otro 7-D. No existe un argumento realmente de peso para impedir que el pueblo peruano, en tanto titular del poder constituyente, pueda ejercer su derecho al reinicio constitucional ante los permanentes bloqueos constitucionales entre el gobierno y el parlamento.

Palabras Clave: ruptura constitucional, bloqueos constitucionales, reinicio constitucional, crisis democrática, legitimidad constitucional.

Abstract

The Peruvian Constitution of 1993 has been put to the test in the events leading up to and after December 7, 2022. However, it has not played a decisive role as an instrument for ordering and pacifying the current democratic crisis in Peru, due to the fact that the Constitution itself continues to be questioned for its non-democratic origin. The danger of having a Constitution with this questioning is great, since it can generate the perception that politics and power are above or at the margin of the Constitution. When in 2003, the Constitutional Tribunal urged the Congress of the Republic to carry out a partial or total reform of the Constitution, such appeal was unsuccessful. The democratic crisis in Peru is also due, to a large extent, to the fact that the current Constitution is not a source of integration, but of conflict. In this context, nothing assures that another 7-D will not happen again. There is no really weighty argument to prevent the Peruvian people, as the holders of the constituent power, from exercising their right to constitutional reinstatement in the face of the permanent constitutional blockages between the government and the parliament.

Keywords: Constitutional breakdown, constitutional blockages, constitutional reinitialization, democratic crisis, constitutional legitimacy.

Sumario

Introducción. I. Contextualización de la crisis democrática. II. Bloqueos y reinicio constitucionales. Conclusiones y reflexiones finales.

Introducción

La historia constitucional del Perú, desde su independencia, ha oscilado entre periodos de estabilidad democrática y graves crisis constitucionales. Una expresión concreta de esta afirmación se refleja, en gran medida, en el hecho de que en poco más de doscientos años de instaurada la república, el Perú ha tenido 12 Constituciones²; es decir, en promedio, una Constitución cada dieciséis años aproximadamente.

En términos de teoría constitucional, ningún país puede construir su institucionalidad democrática y constitucional en un ambiente jurídico-político tan volátil. Más aún si la sustitución constante de las Constituciones ha respondido no tanto a la existencia de la necesidad real de darse una nueva Constitución o a la necesidad de introducir cambios estructurales a partir de la creación de una auténtica “conciencia constitucional”³ sino a la intención de los gobernantes de tener una Constitución a su medida y que responda a sus aspiraciones políticas pasajeras.

El objetivo de este trabajo es analizar la crisis democrático constitucional del 7-D de 2022 a partir del rol que en ella ha desempeñado la actual Constitución peruana de 1993.

I. Contextualización de la crisis democrática

En julio de 2016, Pedro Pablo Kuczynski fue elegido presidente de la República, luego de una segunda vuelta electoral en la que venció a la candidata Keiko Fujimori, quien se postulaba por segunda vez consecutiva a la presidencia. Con un discurso enfocado en la dinamización de la economía, Kuczynski representaba la imagen de un tecnócrata, convocando un gabinete de ministros de larga trayectoria, que generó una considerable expectativa en ciertos sectores económicos. De manera que, a un año de asumir la presidencia, presentó una serie de proyectos de ley en materias como transporte, infraestructura, justicia, saneamiento y trabajo.

No obstante, el gobierno de Kuczynski estuvo caracterizado por una fuerte oposición del Congreso de la República, donde la mayoría fujimorista sumaba 73 (de 130) parlamentarios. Esta situación era el resultado de un periodo electoral que había colocado, inicialmente, a Keiko Fujimori como la candidata favorita. De modo que, frente a los adversos resultados y luego de algunas impugnaciones presentadas que ralentizaron el proceso de publicación de los resultados finales de segunda vuelta por parte de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), se inició un periodo de abierto antagonismo entre el gobierno y el parlamento.

2 Carlos Ramos, *La letra de la ley. Historia de las constituciones del Perú*, (Lima: Centro de Estudios Constitucionales, 2019): 17.

3 César Landa, *Tribunal Constitucional y Estado Democrático*, (Lima: Palestra Editores, 2022): 81.

Recurrentemente, el gobierno y la bancada oficialista denunciaban la actitud obstruccionista del partido fujimorista, el cual aprovechaba los recientes escándalos de corrupción para censurar y destituir el cuerpo de ministros del expresidente Kuczynski. Por ejemplo, durante el primer año sumó un total de 4 ministros destituidos. Sin embargo, los cuestionamientos por parte del Congreso al gobierno alcanzaron su punto más grave cuando la constructora brasilera Odebrecht informó que había pagado cerca de US\$ 4,8 millones a dos firmas vinculadas al entonces presidente Kuczynski. Estas transacciones habrían ocurrido entre los años 2001 y 2006, cuando Kuczynski se desempeñaba como ministro de economía en el gobierno del expresidente Alejandro Toledo⁴.

Estos escándalos de corrupción fueron aprovechados por el Congreso, que pidió la destitución del presidente Kuczynski en diciembre de 2017. No obstante, si bien ello no ocurrió, tres días después, para congraciarse con el parlamento por no haberlo vacado, concedió un fraudulento indulto por “razones humanitarias” al expresidente Alberto Fujimori.

Esta decisión fue interpretada por la opinión pública como producto de un “arreglo” o favor a cambio de haber superado la vacancia y generó la renuncia de dos ministros. No obstante, lo que determinó la renuncia del presidente Kuczynski fue un conjunto de grabaciones que difundió la bancada fujimorista donde se revelaban supuestos intentos de “comprar de votos” al grupo fujimorista en el Congreso para evitar el segundo intento de vacancia del presidente. A menos de 20 meses de haber asumido el cargo presidencial, el Congreso aceptó su renuncia tras el escándalo de corrupción y la compra de votos; asumiendo Martín Vizcarra como presidente de la República, por entonces primer vicepresidente de la República.

Sin embargo, la relación inicialmente cordial entre el nuevo gobierno de Martín Vizcarra y el parlamento duro poco. El Congreso fue esta vez por el nuevo presidente, vacándolo a causa de su “incapacidad moral permanente”, supuesto previsto en el artículo 113.2 de la Constitución. Esto generó, entre el 9 y 17 de noviembre de 2020, masivas protestas sociales. Para vacarlo, el Congreso alegó la apertura de investigaciones preliminares por parte de la fiscalía a causa de indicios que lo señalaban como presunto beneficiario de pagos ilícitos durante su gestión como gobernador regional de Moquegua y como ministro de Transportes y Comunicaciones.

Tal escenario provocó que, el 9 de noviembre de 2020, el Pleno del Congreso logre reunir 105 votos a favor (cuando sólo necesitaba un mínimo de 87) para activar dicha causal de vacancia presidencial prevista en el artículo 113.2 de la Constitución. Una figura que, en ese momento, estaba siendo objeto de una demanda competencial –entre el Ejecutivo y el Congreso– ante el Tribunal Constitucional, a fin de que dicho colegiado establezca en qué términos era posible alegar tal condición en un mandatario.

4 *BBC Mundo*, “Cuáles son los 5 escándalos que provocaron la caída del presidente Pedro Pablo Kuczynski - BBC News Mundo”. *BBC News Mundo* (21-03-2018), disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43491464>

Inmediatamente, el descontento social se hizo notorio frente a la juramentación de Manuel Merino, por entonces presidente del Congreso de la República, como siguiente presidente de la República, quien se había puesto en contacto con las fuerzas armadas para “coordinar”, antes de que el Congreso presente la primera moción de vacancia contra Martín Vizcarra. No obstante, el desarrollo de las protestas sociales, frente a las cuales Merino se mostraba crítico, fueron suficiente para derivar en su renuncia al cargo como mandatario. Considerando que, la muerte de dos jóvenes en el marco de las protestas hizo insostenible su permanencia en el cargo.

El 17 de noviembre de 2020, Francisco Sagasti, quien era presidente del Congreso de la República, juramentó como presidente de la República por sucesión constitucional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución, a fin de completar el periodo 2016-2021, una etapa que se denominó “Gobierno de Transición y Emergencia”. Durante dicho periodo, si bien gozó de mayor aceptación pública en comparación con los mandatarios anteriores, el descontento social continuaba respondiendo a la crisis política, el contexto de la pandemia y el no muy lejano periodo de elecciones presidenciales de 2021.

En este ambiente se desarrollaron los comicios y la segunda vuelta electoral donde, luego de un agitado recuento de actas, salió elegido Pedro Castillo, profesor rural, sindicalista y candidato de Perú Libre, un partido político que se autodenominaba de izquierda. Su triunfo supuso la tercera derrota de Keiko Fujimori, candidata que dilató nuevamente –tal como ya lo había hecho en su derrota contra Kuczynski– el proceso de conteo de votos y actuó como denunciante –en conjunto con otros candidatos de derecha, grandes estudios de abogados y algunos medios de comunicación de derecha– de un supuesto “fraude electoral”. No obstante, lo cierto es que fueron 44.058 votos los que marcaron el fin de su tercer intento por desbaratar inconstitucionalmente el proceso electoral.

Cabe destacar lo sucedido en dicho contexto, pues el partido fujimorista se había ocupado en presentar masivos recursos de nulidad ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). De manera que, legalmente, este órgano estaba impedido de proclamar al ganador de los comicios sin antes resolver todos los pedidos de nulidad de mesas de sufragio presentados por el fujimorismo en 802 mesas electorales a nivel nacional, las cuales representaban alrededor de 200.000 votos. Ello, considerando el hecho de que aún se encontraban en la etapa de impugnación un total de 1200 mesas más, las cuales elevaban a 500.000 los votos que el fujimorismo pretendía que no sean considerados en el conteo final. Esto retrasó el cierre del proceso electoral, pues si bien los votos habían sido contabilizados al 100% el 15 de junio, fue recién el 20 de julio cuando el JNE declaró ganador a Pedro Castillo con el 50.125% de votos favorables. Consecuencia, principalmente, del apoyo de las regiones del sur del Perú.

El gobierno de Pedro Castillo se caracterizó por una fuerte polarización e inestabilidad política. A menos de un año de haber asumido el cargo, era altamente cuestionable que ya acumulara cuatro investigaciones por parte de la Fiscalía. Órgano cuyo fiscal de la Nación interino, Pedro Chávarry, decidió incluir al mandatario en las investigaciones; a pesar de que la anterior fiscal de la Nación (Zoraida Ávalos) había decidido suspender las investigaciones en su contra. Ya que, a causa de la “inmunidad

presidencial”, lo común era suspender las investigaciones en contra de quienes ejercían como presidentes hasta que finalice su periodo de gobierno, como se hizo con anteriores mandatarios.

En este contexto, cabe resaltar que las acusaciones contra Pedro Castillo giraban en torno al posible delito de tráfico de influencias en licitaciones irregulares que lo ubicaban como presunto líder de una organización criminal enquistada en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Por ejemplo, licitaciones que tenían por objeto abastecer de biodiesel al Perú, gestionar la construcción del puente Tarata en la región San Martín y beneficiar a empresas chinas. Asimismo, fue acusado de haber realizado ascensos irregulares en las fuerzas armadas.

A menos de cumplirse un año y medio de gestión presidencial, y producto de la inestabilidad política, Pedro Castillo juramentó a más de 70 ministros que conformaron en algún momento el gabinete ministerial. Situación errática que era una consecuencia de la convocatoria que realizó a personajes con cuestionable trayectoria y que, en numerosas ocasiones, no contaban con la capacidad necesaria para asumir la dirección de los ministerios. Asimismo, la fiscalía se había ocupado en presentar una denuncia constitucional contra el mandatario, a fin de que se determine su responsabilidad por liderar supuestamente una “organización criminal” con el objetivo de enriquecerse con contratos del Estado y obstruir las investigaciones que lo involucraban directamente.

El 7 de diciembre de 2021, por medio de un mensaje a la nación que sorprendió a la ciudadanía, el entonces mandatario Pedro Castillo comunicó su decisión de disolver el Congreso de la República e instaurar “un gobierno de excepción”, que gobernaría a través de decretos-ley hasta que se conforme un parlamento con poderes constituyentes encargado de elaborar una nueva Constitución. Dicho mensaje fue una respuesta a la sesión del parlamento que había sido convocada para el mismo día, en la tarde, y que tenía como agenda principal ejecutar el tercer intento del Congreso por retirar del poder a Pedro Castillo por medio de, una vez más, la vacancia por “incapacidad moral permanente”. Esta era la respuesta del Congreso a las acusaciones que el presidente realizaba a la oposición por pretender “dinamitar la democracia” y sus continuas declaraciones públicas de inocencia frente a las investigaciones por corrupción que llevaba en adelante.

La convocatoria al Pleno estaba prevista días antes y tenía por objetivo discutir y decidir la vacancia del expresidente Pedro Castillo bajo el argumento de su incompetencia para gobernar, a razón del nombramiento de cinco gabinetes y aproximadamente 80 ministros⁵ en menos de su primer año y medio de gobierno. Situación que perjudicaba la imagen internacional del gobierno y agravaba la crisis política al interior del país, sin contar con su desaprobación y baja popularidad en la ciudadanía.

5 Deutsche Welle – DW, “La crisis permanente del destituido Pedro Castillo – DW – 07/12/2022”, [dw.com](https://www.dw.com/es/la-crisis-permanente-del-destituido-pedro-castillo/a-64022397), (7-12-2022), disponible en: <https://www.dw.com/es/la-crisis-permanente-del-destituido-pedro-castillo/a-64022397>

El anuncio de Pedro Castillo fue considerado un “golpe de Estado” que desencadenó no sólo el rechazo de la ciudadanía, sino también de la mayoría de sus propios ministros y de la oposición. Inmediatamente, el Congreso adelantó la sesión que tenían prevista para esa tarde y determinó la destitución del cargo de Pedro Castillo bajo el principal argumento consistente en la necesidad de preservar la democracia y el Estado de Derecho. La destitución de Pedro Castillo concluyó con la juramentación de Dina Boluarte, vicepresidenta de la República, como nueva presidenta del Perú. A Castillo se le imputó el delito de sedición e inmediatamente fue arrestado.

El discurso pronunciado por el entonces presidente careció de apoyo institucional, no sólo por parte de instituciones como las fuerzas armadas y la policía nacional, sino también por las inmediatas dimisiones de los ministros de su gobierno. Sin embargo, lo más significativo fue que este intento de golpe de Estado determinó el rechazo generalizado por parte de la ciudadanía frente a la improvisada gestión y falta de consenso entre el legislativo y ejecutivo que dominó el gobierno de Pedro Castillo. La falta de estabilidad en la agenda del gobierno se tradujo en la arremetida contra las instituciones y el orden constitucionalmente establecido mediante decisiones que proyectó en su discurso, tales como declarar en reorganización el sistema de justicia, el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Junta Nacional de Justicia y el Tribunal Constitucional.

El 12 de diciembre, días después del fallido intento de golpe de Estado, el Congreso de la República aprobó, con 67 votos a favor, un proyecto de resolución para levantar la prerrogativa del antejuicio político del expresidente Pedro Castillo. Una decisión que fue cuestionada en su conformidad con la Constitución y el reglamento del Congreso. Con tal medida, se hacía posible retirar la inmunidad presidencial del expresidente, a fin de que la fiscalía pueda investigarlo por rebelión y conspiración. Asimismo, acto seguido, la fiscal de la Nación presentó una denuncia constitucional contra el expresidente ante la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, acusándolo por la presunta comisión del delito de rebelión y conspiración.

Según el artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República correspondía que primero se presente una denuncia constitucional contra el exmandatario en la Comisión Permanente. La cual, por mandato del artículo 99 de la Constitución, debía evaluar si aprobaba o no esta denuncia constitucional y trasladar la acusación al Pleno del Congreso. Posteriormente, la norma aplicable era el artículo 100 de la Constitución, la cual indica que debe realizarse un antejuicio político; ello a fin de que el Congreso retire la inmunidad presidencial de Pedro Castillo sin afectar el debido proceso. La falta de la realización de este antejuicio político determinó cuestionamientos a la forma de autorizar la realización del proceso penal contra el expresidente Castillo. No obstante, el principal argumento de defensa del Congreso frente a este proceder consistió en la apremiante situación de flagrancia que violaba el orden constitucional. Hecho que se sostuvo en la declaración del comandante general de la policía nacional quien, durante el intento de golpe de Estado, había recibido la orden de cerrar el Congreso e incluso intervenir a la Fiscal de la Nación.

II. Bloqueos y reinicio constitucionales

Históricamente, la invención de las Constituciones ha tenido un doble objetivo: primero, limitar el poder y, segundo, someter el ejercicio de ese poder a la influencia de los ciudadanos, es decir, democratizarlo⁶.

Con la *limitación* se buscaba la racionalización del poder estatal; con la democratización, la *legitimación* de la potestad del Estado para adoptar decisiones vinculantes. Una Constitución moderna, sin embargo, no se limita sólo a la esfera estatal, sino que se propone también ser un instrumento jurídico relevante para los procesos sociales en sentido amplio.

La Constitución es, pues, el orden jurídico-político fundamental del Estado y de la sociedad. En esencia, una Constitución cumple las funciones de ordenar, modelar, controlar y proteger, pero, sobre todo, servir al establecimiento y conservación de la unidad estatal y social. Su función principal, podría decirse, es la de ser un elemento de integración política y social⁷.

A fin de que la Constitución pueda cumplir satisfactoriamente tales tareas debe ser lo suficientemente estable para mantener el orden establecido por ella; lo suficientemente abierta para aprehender los desarrollos y desafíos del futuro; y lo suficientemente dinámica para asegurar la diversidad y pluralidad propias de las sociedades democráticas⁸.

La *estabilidad* implica concebir la Constitución como un instrumento que corporeiza la continuidad intemporal. Ella está predestinada a convertirse en “derecho antiguo” y, como “compás”, posibilitar una orientación fiable dentro de los procesos dinámicos del desarrollo social y político. Se predica la estabilidad, sobre todo, de las denominadas *decisiones fundamentales de la Constitución*, tales como la dignidad del ser humano, la distribución y equilibrio de poderes, el principio democrático y republicano, y el Estado social de Derecho.

La *apertura*, por su parte, es el reflejo de la exigencia de que una Constitución es también el marco jurídico de cara al futuro, que en los tiempos actuales es cada vez más incierto. La Constitución debe estar en la capacidad de reaccionar adecuadamente a los nuevos desafíos, pero también debería acompañar activamente las transformaciones sociales y, en lo posible, estar un paso adelante de la realidad constitucional.

La *dinámica* asegura, por otro lado, la diversidad y pluralidad. Es decir, la garantía duradera de la interacción productiva entre los actores estatales y sociales dentro de un proceso en el cual las mayorías deciden democráticamente sin menospreciar o ignorar a las minorías; pero también abriendo la posibilidad de que las minorías de hoy puedan convertirse en las mayorías de mañana. Esto implica que la Constitución

6 Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, (München: C.H. Beck, 1984): 61-100.

7 Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, (Heidelberg: C.F. Müller, 1990): 10-14.

8 Martin Morlok y Lothar Michael, *Staatsorganisationsrecht*, (Baden-Baden: Nomos, 2021): 56-59.

provea y *prevea* instituciones, pero también procesos y procedimientos, además de normas de organización que faciliten y equilibren esa interacción.

En la adecuada interrelación de la estabilidad, apertura y dinámica radica el éxito de una Constitución para trascender en el tiempo. *Si una Constitución quiere permanecer en el tiempo tiene que cambiar*. La estructura abierta y el elevado grado de abstracción de las disposiciones constitucionales (sobre todo, de las que se refieren a los derechos fundamentales) facilita que la Constitución se ubique en el punto de equilibrio en el campo de tensión entre la estabilidad y el cambio. La *concretización de la Constitución*, como fase más elevada y perfeccionada de la simple interpretación constitucional⁹, es la vía mediante la cual la Constitución puede seguir estructurando las transformaciones de la realidad, sin dejar de ofrecer la necesaria estabilidad que toda sociedad moderna también requiere.

Es en el marco de dicha estructuración que la Constitución sirve a la consecución del consenso social y democrático básico. Si este consenso quiere ser duradero nunca debe ser el resultado de la imposición de las mayorías sobre las minorías o de los poderosos sobre los más débiles; aquél, por el contrario, sólo puede resultar de un amplio proceso público en el que participen todos.

La Constitución es una obra imperfecta del ser humano, por lo que puede ser desafiada por las propias transformaciones de la realidad, por el decurso del tiempo, pero también por el hecho de que ella ya no es capaz de cumplir con sus funciones antes aludidas, debido a que ella misma se ha convertido en el principal obstáculo de su aceptación social.

Esto puede deberse, esencialmente, a tres factores: primero, cuando una Constitución es cuestionada en su legitimidad democrática no sólo de origen, sino también derivada; segundo, cuando ella es incapaz de contener las fuerzas fácticas que operan en su contra (recuérdese que las Constituciones, por esencia, son contrafácticas); y, tercero, cuando, en lugar de ser el principal factor de integración política y social, se convierte ella misma en fuente de conflicto y disenso social: es decir, en lugar de unir, desintegra.

Una Constitución con tales déficits sólo puede ser muy limitadamente “instrumento de autorrepresentación del pueblo” y “fundamento de sus esperanzas”¹⁰. La *erosión constitucional*, en este sentido, difícilmente podría ser revertida mediante los procedimientos previstos para la reforma constitucional.

Estos mecanismos son apropiados cuando una Constitución necesita ser *actualizada* en aspectos específicos de su contenido. Sin embargo, cuando una Constitución ha entrado en una fase de deterioro político y social, de modo que se afecta gravemente su aceptación y reconocimiento social, o su legitimidad democrática, puede ser

9 Friedrich Müller, *Métodos de trabajo del Derecho constitucional*, (Madrid: Marcial Pons, 2006): 247-257.

10 Peter Häberle, *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional* (prólogo de Antonio López Pina), (Madrid: Trotta, 1998): 46.

necesario la *sustitución* de la Constitución. La sustitución constitucional es un imperativo jurídico y moral, sobre todo, cuando la norma fundamental deja de ser la última reserva de justicia. Así como se ha afirmado que una Constitución debe cambiar para no perpetuar el poder de los muertos sobre los vivos¹¹, así también podemos decir ahora que la sustitución de una Constitución se justifica para no perennizar el dominio de los poderosos sobre los débiles, más aún si su mantenimiento conduce a un estatus quo de injusticia social.

El poder de sustitución de una Constitución por una nueva recae en el pueblo mismo, de acuerdo con el principio de soberanía popular. Sólo a este, y no a otra instancia política o jurídica intermedia, le corresponde decidir al respecto. En tanto poder constituyente es una autoridad preconstitucional que en virtud de su poder y autoridad está en la capacidad de dar una nueva Constitución y configurar sus pormenores. Tal poder surge en tiempos de cambios sociales trascendentales y de ordenaciones fundamentalmente nuevas, y crea por medio de la promulgación de una nueva ley fundamental las bases para la ordenación futura del Estado y de la sociedad.

De ahí que, de acuerdo con la concepción clásica, no esté vinculado a las reglas y principios del derecho constitucional vigente. Se trataría de un poder originario, fundamental y jurídicamente independiente. El ejercicio del poder constituyente supondría, así, siempre un nuevo comienzo (*reinicio constitucional*), incluso si la nueva Constitución acoge en mayor o menor medida los principios y normas de la Constitución anterior. Sin embargo, en la teoría constitucional moderna del poder constituyente se reconoce que este se encuentra vinculado, por lo menos, a ciertos principios suprapositivos, ya que la idea misma de un poder absoluto es incompatible con los postulados básicos del constitucionalismo democrático¹².

Si estamos o no frente a algunas de las situaciones descritas anteriormente en relación con la Constitución Política de 1993 es una cuestión que debe ser abordada, ya que una de las causas de la crisis constitucional reciente en el Perú, a mi juicio, radica en la propia Constitución. Si bien es cierto que las Constituciones, en general, que no se deberían concebir como “seguros de vida políticos” de las sociedades¹³, también es verdad que muchas veces los problemas de una Constitución no son otra cosa que sólo la cara externa de problemas más profundos para los que el Derecho constitucional sólo puede ofrecer respuestas parciales.

La idea, por un lado, de que una nueva Constitución lo cambia todo, y, por otro lado, de que no cambia nada, es una visión maniquea que debe ser evitada. Es claro, no obstante, que una nueva Constitución abre, por lo menos, un resquicio de esperanza y de optimismo prudente para un cambio que posibilite la superación

11 Horst Dreier, (s. f.), citado por Jorge León, Prólogo: Constitución Política del Perú, 15.ª ed. (Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2022): 8.

12 Otto Deppenheuer, *Verfassungsentwicklung*, (München: C.H. Beck, 2022): 404-411.

13 Horst Ehmke, *Beiträge zur Verfassungstheorie und Verfassungspolitik*, (Königstein/Ts: Athenäum, 1981): 516-529.

de la crisis constitucional presente y de las desigualdades sociales existentes; en un grado óptimo una nueva Constitución puede significar, además, la refundación o el establecimiento de nuevas bases sobre las cuales puede ser edificada una nueva república.

La Constitución Política de 1993, desde su entrada en vigor, fue cuestionada desde el punto de vista democrático, ya que fue el resultado del golpe de Estado llevado a cabo por Alberto Fujimori en el año 1992¹⁴. En efecto, en el año 2003, el Tribunal Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada por más de cinco mil ciudadanos contra la propia Constitución de 1993¹⁵. En su demanda, los solicitantes señalaban que el Congreso Constituyente Democrático fue instalado esencialmente para ocultar el propósito de mantenerse en el poder por tiempo indefinido y para revestir de legalidad una Constitución sin legitimidad democrática de origen. El Tribunal Constitucional desestimó la demanda, legitimándola formalmente, pero no materialmente. Prueba de ello es que realizó la siguiente exhortación institucional. Dijo:

“el tema constitucional es un problema aún irresuelto, y cuya resolución es esencial para asegurar el proceso de transición democrática. El hecho incontrovertible de que la anulación del texto de 1993 es improbable, sin embargo, no resuelve el problema de fondo que, a nuestro modo de ver, consistiría en los justos reparos morales que el oscuro origen de tal Constitución produce en buena parte de la ciudadanía. Es, pues, inevitable que en el corto plazo y desde una perspectiva estrictamente política, se resuelva su destino, bajo riesgo de seguirse socavando nuestra aún precaria institucionalidad¹⁶”.

El Tribunal Constitucional agregó:

“La indecisión permanente en el seno del Parlamento y las señales contradictorias de los distintos agentes políticos en torno al futuro de la Constitución de 1993, representan un retroceso en la tarea de afirmar la institucionalidad, objetivo que requiere de normas con vocación de perdurabilidad en el tiempo, y cuyo sustento sea la aquiescencia política y cívica de consuno entre gobernantes y gobernados. Este Tribunal considera que, al Congreso de la República, cuya autoridad ha sido delegada por el Pueblo como fuente originaria del poder, le corresponde ineludiblemente y en el plazo más breve, la responsabilidad de terminar de consolidar de manera definitiva el proceso de re-

14 Galimberty Ponce, *La constitución antidemocrática: análisis sobre el origen y aprobación de la constitución política de Perú de 1993*, (Puno: Zela, 2020): 35-80.

15 Tribunal Constitucional del Perú, Exp. 014-2003-AI/TC, *Alberto Borea Odría y más de 5,000 ciudadanos*, Sentencia de 10 de diciembre de 2003.

16 *Ibidem*, fj. 27-28.

institucionalización democrática. Y dentro de él, la decisión de optar políticamente por el marco constitucional más conveniente deviene en prioritaria e insoslayable¹⁷.

Pues bien, la exhortación del Tribunal Constitucional, en la práctica, no fue tomada en cuenta por el Congreso de la República de ese momento ni por los parlamentos posteriores¹⁸. Con lo cual, el cuestionamiento de la legitimidad material de la Constitución de 1993 permaneció abierto hasta ahora.

Precisamente, en el Plan de Gobierno del expresidente Pedro Castillo se afirmó que “nuestra Patria no merece tener una Constitución viciada en su origen fruto de un golpe de estado...”; “la Constitución actual prioriza los intereses privados sobre el interés público, el lucro por encima de la vida y la dignidad”; en ese sentido, se dijo, que “la Constitución de la dictadura debe dar paso a una Constitución de la democracia” y se propuso iniciar un “proceso para la convocatoria a un referéndum constituyente para que la ciudadanía pueda definir si aprueba o no la convocatoria a una Asamblea constituyente que elabore una nueva constitución; en el marco de las actuales reglas constitucionales y legales”¹⁹.

Junto a las propuestas de reforma económica, la propuesta de la convocatoria a una asamblea constituyente fue una de las cuestiones que rápidamente generó reacciones adversas y exageradas en los sectores empresariales y en la mayoría de los medios de comunicación afines a dichos grupos económicos. Tan sólo pensar en la modificación del capítulo económico de la Constitución de 1993, que les había permitido a los sectores empresariales hacer uso y abuso –sobre todo, en plena pandemia– de las libertades económicas, era un asunto que debía rápidamente neutralizarse. El primer actor que salió al frente fue el propio parlamento dominado por la oposición. La Constitución no debía ser sustituida, sobre todo, dado que había traído prosperidad económica para todos.

Es en este contexto que el gobierno y el parlamento ingresaron en una espiral de confrontación política que no podía resolverse mediante los mecanismos constitucionales previstos para ello, tales como la disolución del Congreso (para el ejecutivo, según el artículo 134 de la Constitución) y la vacancia presidencial (para el legislativo, según el artículo 113 de la Constitución). De modo tal que, lo que siguió fue un constante y cada vez más agresivo bloqueo por parte del Congreso, amparado menos en una interpretación razonable de la Constitución, que en la apremiante necesidad de

17 *Ibidem*, fj. 28.

18 Incluso antes, mediante Decreto Supremo N° 018-200 1-JUS de 26 de mayo de 2001, se creó la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, a fin de que la misma proponga tres productos concretos: 1. Las normas constitucionales que podrían ser reformadas, a partir de la evaluación de su contenido, de su análisis sistemático y de la regulación de las instituciones políticas. 2. Las opciones sobre el contenido de las reformas propuestas. 3. El procedimiento para desarrollar las reformas constitucionales propuestas.

19 Perú Libre, “Plan de Gobierno: Perú al bicentenario sin corrupción”, Perú Libre | Partido Político Nacional – Partido de Izquierda Socialista, 17 de mayo de 2021, disponible en: <https://perulibre.pe/plan-bicentenario.pdf>.

destituir al presidente que había enarbolado desde los inicios de su campaña electoral la convocatoria a una asamblea constituyente.

Con ello, la Constitución misma se ponía en el centro del cuestionamiento democrático, su legitimidad se colocaba nuevamente en entredicho, su incapacidad para canalizar institucionalmente los conflictos políticos era evidente. En lugar de pacificar, ordenar, racionalizar e integrar, se convertía en una de las principales fuentes del conflicto político-constitucional entre el gobierno y el parlamento. Es claro que el aval formal del Tribunal Constitucional en el año 2003 y el transcurso del tiempo eran insuficientes para borrar la mácula antidemocrática de origen de la Constitución de 1993.

Los casi treinta años de vigencia de dicha Constitución parecen poco para dejar en el pasado su déficit de legitimidad democrática; su cuestionamiento en este aspecto parece permanecer todavía intacto. Una Constitución con tales déficits no puede funcionar como ordenamiento-marco dentro del cual las fuerzas políticas antagónicas podían intentar llegar a un consenso esencial.

De acuerdo con el artículo 43 (tercer párrafo) de la Constitución, el Estado peruano “se organiza según el principio de separación de poderes”. Formalmente, con esta disposición constitucional la actuación autónoma y coordinada de los poderes y órganos del Estado queda asegurada. Sin embargo, se sabe bien que la garantía formal de la separación de poderes en el Perú no ha sido, antes ni ahora, suficiente para garantizar que los órganos del Estado actúen con lealtad constitucional o cooperando entre ellos.

Una consideración excesivamente conflictiva de la política (es decir, la política entendida únicamente como lucha por el poder) ha desplazado constantemente otra forma de entender la política como el arte de lo posible y del bien común. Con una concepción tan violenta de la política, la separación de poderes literalmente se petrifica en una auténtica “separación”, tornando prácticamente inviable cualquier posibilidad de llegar a consensos y a cooperaciones mutuas entre los órganos estatales. En lugar de establecer relaciones de colaboración, los órganos estatales se convierten en foros irreductibles y entre los cuales no es prioritario el diálogo ni el consenso, sino la destrucción de las relaciones de cooperación y la derrota definitiva del adversario político.

Así, el cansino y repetitivo llamado del expresidente Pedro Castillo al Congreso de la República para “trabajar juntos por el bien del país” no tenía la más mínima acogida. Esto puede explicar, pero evidentemente no justificar, por qué el presidente Pedro Castillo decidió el 7-D de 2022 dirigirse al país a través del canal de televisión del Estado decidiendo:

— Disolver temporalmente el Congreso de la República e instaurar un gobierno de emergencia excepcional.

— Convocar en el más breve plazo a elecciones para un nuevo Congreso con facultades constituyentes para elaborar una nueva Constitución, en un plazo no mayor de nueve meses.

— A partir de la fecha y hasta que se instaure el nuevo Congreso de la República, se gobernará mediante decretos ley.

— Se decreta el toque de queda a nivel nacional a partir del día de hoy, miércoles 7 de diciembre del 2022, desde las 22:00 horas hasta las 04:00 horas del día siguiente.

— Se declara en reorganización el sistema de justicia, el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Junta Nacional de Justicia, el Tribunal Constitucional.

— Todos los que poseen armamento ilegal deberán entregarlo a la Policía Nacional en el plazo de 72 horas. Quien no lo haga, comete delito sancionado con pena privativa de la libertad que se establecerá en el respectivo decreto ley.

— La Policía Nacional, con el auxilio de las Fuerzas Armadas, dedicaran todos sus esfuerzos al combate real y efectivo de la delincuencia, la corrupción y narcotráfico, a cuyo efecto se les dotará de los recursos necesarios”.

La cuestión de confianza y la vacancia presidencial ya no eran mecanismos válidos de control y contrapeso entre el gobierno y el parlamento, sino instrumentos de bloqueo constitucional. En los bloqueos constitucionales los instrumentos previstos para establecer las relaciones y el equilibrio entre los poderes del Estado se emplean no para este fin, sino más bien para dificultar las relaciones entre los órganos estatales y romper el equilibrio entre los poderes del Estado.

En su Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales (2023)²⁰, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), resaltó que la Constitución peruana poseía tres figuras constitucionales con el potencial de debilitar la separación y el equilibrio de poderes: 1) la acusación constitucional, 2) la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente y 3) la disolución del Congreso por la negatoria de confianza a dos consejos de ministros.

La CIDH resaltó la ausencia de parámetros objetivos y claros que activen la aplicación de dichas figuras constitucionales. Esta falta evidenciada por la CIDH se confirma en el hecho de que “su uso recurrente y discrecional”, había “generado una serie de crisis político-institucionales y sociales que han devenido en el recorte sucesivo de mandatos presidenciales y congresales. En efecto, como fuera mencionado, el país ha tenido 6 presidentes y 3 parlamentos en 7 años”²¹.

Con el paso del tiempo, luego del 7-D de 2022, se ha hecho cada vez más visible que el objetivo de los permanentes bloqueos constitucionales, sobre todo, por parte del parlamento contra el gobierno no eran tanto por programas y convicciones democráticas, sino para torcer la voluntad popular. Esto quiere decir, que en el Perú hoy gobiernan los que perdieron las elecciones en las urnas, y si el Congreso de la República

20 Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH, “Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales”, (Washington DC: CIDH, 23 de abril de 2023), disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-SituacionDDHH-Peru.pdf>

21 *Ibidem*, 19.

no ha emprendido hasta ahora acciones de hostilidad contra la actual presidenta Dina Boluarte es porque ésta todavía le es funcional y útil a sus objetivos políticos de gobernar desde el parlamento. Naturalmente, todo esto no releva al expresidente Pedro Castillo de su gran responsabilidad de la actual crisis democrática constitucional en el Perú, ya que sus limitadas capacidades para gobernar se hicieron más ostensibles con las erráticas decisiones para nombrar a sus ministros de Estado y de contribuir a generar mayor sospecha de haber estado involucrado en actos delictivos, lo que deberá ser esclarecido en un proceso con las garantías del debido proceso.

Ante este panorama, la solución a la crisis democrática también debe pasar por considerar la sustitución de la Constitución de 1993. Esta decisión debe retornar al titular del poder constituyente, ya que el poder de sustitución de la Constitución por una nueva recae en el pueblo mismo, de acuerdo con el principio de soberanía popular. Únicamente a este, y no a otra instancia política o jurídica intermedia, le corresponde decidir al respecto. El ejercicio del poder constituyente supone siempre un nuevo comienzo o, en otras palabras, un *reinicio constitucional*.

La sustitución de una Constitución no sólo debe ser vista como el simple cambio de un texto constitucional por uno nuevo. Su significado es mucho más profundo, tanto como los problemas mismos que con ello se pretenden resolver. El quiebre del orden constitucional, el 7-D de 2022, no es sino el reflejo de una Constitución que no ha sido capaz de contener las fuerzas políticas; en cierta forma, ella misma ha contribuido a la erosión de su débil fundamento democrático.

Conclusiones y reflexiones finales

Como se puede ver, la Constitución de 1993 no ha tenido un rol determinante como instrumento de ordenación y pacificación de la actual crisis democrática en el Perú. Esto, en realidad, no debe sorprender, pues ella misma sigue siendo objeto de cuestionamiento, debido principalmente a su origen no democrático.

La Constitución ha sido puesta a prueba en los acontecimientos previos y posteriores al 7-D de 2022, lo que da como resultado que no ha sido la norma marco adecuada para canalizar el conflicto político. Por el contrario, en algunos casos ha sido el pretexto y, en otros, el instrumento que ha conducido a que sea percibida como una norma irrelevante política y socialmente.

El peligro de una situación como esta para la democracia peruana es enorme, ya que se genera la equivocada percepción de que la política y el poder están por encima o al margen de la Constitución. Sólo basta considerar para entender este peligro el desproporcionado e indiscriminado uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas y de la policía nacional durante las protestas sociales realizadas entre diciembre de 2022 y febrero de 2023, en las que murieron 49 manifestantes y transeúntes.

La Constitución de 1993 garantiza el derecho a la vida, a la integridad personal, a la reunión y manifestación pacíficas; su contundencia textual parece no reflejarse en la práctica, y esto es también consecuencia de lo poco o nada que puede significar ella para los que detentan el poder de turno.

Desde mi punto de vista, la exhortación realizada por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 2003 debería ser (re)tomada en serio. La actual Constitución no es una fuente de integración, sino de conflicto. Nada asegura que no vuelva a producirse otro 7-D. No existe un argumento realmente de peso para impedir que el pueblo peruano, en tanto titular del poder constituyente, pueda ejercer su derecho al “reinicio constitucional”.

Referencias bibliográficas

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH. “Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales”. Washington DC: CIDH, 23 de abril de 2023. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-SituacionDD-HH-Peru.pdf>
- Deppenheuer, Otto. *Verfassungsentwicklung*. München: C.H. Beck, 2022.
- Deutsche Welle – DW. “La crisis permanente del destituido Pedro Castillo – DW – 07/12/2022”. [dw.com](https://www.dw.com/es/la-crisis-permanente-del-destituido-pedro-castillo/a-64022397), (7-12-2022). Disponible en <https://www.dw.com/es/la-crisis-permanente-del-destituido-pedro-castillo/a-64022397>
- Dreier, Horst. s. f., citado por Jorge León, Prólogo: Constitución Política del Perú, 15a ed. (Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2022), 8.
- Ehmke, Horst. *Beiträge zur Verfassungstheorie und Verfassungspolitik*. Königstein/Ts: Athenäum, 1981.
- Häberle, Peter. *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional* (prólogo de Antonio López Pina). Madrid: Trotta, 1998.
- Hesse, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: C.F. Müller, 1990.
- Landa, César. *Tribunal Constitucional y Estado Democrático*. Lima: Palestra Editores, 2022.
- Morlok, Martin y Lothar Michael. *Staatsorganisationsrecht*. Baden-Baden: Nomos, 2021.
- Müller, Friedrich. *Métodos de trabajo del Derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 2006.
- Perú Libre. “Plan de Gobierno: Perú al bicentenario sin corrupción”. Perú Libre | Partido Político Nacional – Partido de Izquierda Socialista, 17 de mayo de 2021. Disponible en <https://perulibre.pe/plan-bicentenario.pdf>
- Ponce, Galimberty. *La constitución antide-mocrática: análisis sobre el origen y aprobación de la constitución política de Perú de 1993*. Puno: Zela, 2020.
- Ramos, Carlos. *La letra de la ley. Historia de las constituciones del Perú*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales, 2019.
- Stern, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. München: C.H. Beck, 1984.
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. 014-2003-AI/TC. *Alberto Borea Odría y más de 5,000 ciudadanos*. Sentencia de 10 de diciembre de 2003.

Un golpe de Estado fallido y los problemas constitucionales pendientes

A failed coup d'état and the pending constitutional problems

JOSÉ F. PALOMINO MANCHEGO¹

DANTE PAIVA GOYBURU²

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 18, No. Especial, (junio de 2024), pp. 57-72.

ISSN: 1988 – 0618. doi: 10.20318/reib.2024.8633.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1082-193X>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9140-6580>

Resumen

El presente artículo aborda el golpe de Estado fallido protagonizado por el presidente Pedro Castillo, que determinó que el Congreso lo vacara del cargo y de forma inmediata pasara a ser un procesado penal afrontando diversas denuncias. La herencia de su breve periodo y las consecuencias del cambio de gestión, asumida por su vicepresidenta, Dina Boluarte, han permitido advertir deficiencias latentes del sistema político peruano, que a pesar de tener una Constitución que cumple 30 años, tiene una clase política limitada y sin un proyecto de país debidamente definido.

En este sentido, se considera que algunos de estos problemas del régimen político peruano representan una oportunidad para que la academia contribuya con soluciones y medidas que favorezcan al Estado Constitucional, que se ve amenazado ante los vaivenes de las principales autoridades, que parecen actuar al margen de los graves problemas nacionales donde la inseguridad y la recesión son el epicentro de turbulencias desfavorables para el país.

Palabras clave: Golpe de Estado, Democracia, Gobernabilidad, Derecho Constitucional, Constitución, Política.

1 Profesor Ordinario de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1082-193X> Correo electrónico: jpalominom@unmsm.edu.pe

2 Profesor Ordinario de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9140-6580> Correo electrónico: dpaivag@unmsm.edu.pe

Abstract

This article analyzes the failed coup d'état carried out by President Pedro Castillo, which determined that Congress removed him from office and immediately became a criminal trial facing various complaints. The legacy of his brief period and the consequences of the change in management, assumed by his vice president, Dina Boluarte, have made it possible to notice latent deficiencies in the Peruvian political system, which despite having a Constitution that is 30 years old, has a limited political class and without a properly defined country project.

In this sense, it is considered that some of these problems of the Peruvian political regime represent an opportunity for the academy to contribute with solutions and measures that favor the Constitutional State, which is threatened by the vagaries of the main authorities, who seem to act on the margins of serious national problems where insecurity and recession are the epicenter of unfavorable turbulence for the country.

Keywords: Coup d'état, Democracy, Governance, Constitutional Law, Constitution, Politics.

Sumario

Introducción. I. El Ejecutivo y el Legislativo en la Constitución peruana. II. ¿Qué es un golpe de Estado? III. El “golpe torpe” de Pedro Castillo. IV. Los golpes de Estado: Democracia y política actual. V. Algunas inquietudes para investigación académica (ideas para artículos y tesis). VI. El juego actual. Conclusiones y reflexiones finales.

Introducción

Hablar de golpes de Estado en el Perú es referirse a una casi tradición, tan antigua como la República. En los primeros años del siglo XXI, con la sucesión consecutiva de cuatro presidentes democráticamente elegidos y su convivencia, de altas y bajas con el Poder Legislativo, se pensaba que la ansiada institucionalidad del Poder Ejecutivo se había consolidado, pero eso solo fue una pasajera ilusión.

Entre mociones de vacancia presidencial, censuras ministeriales, pedidos de voto de confianza, procesos constitucionales para judicializar acciones políticas, y una disolución controvertida del Congreso de la República en septiembre de 2019, el sistema constitucional peruano ha sufrido una arremetida desgastante en los últimos años.

Lo ocurrido el 7 de diciembre de 2022 quedará en los anales de los casos donde se buscó quebrar el orden constitucional sin éxito alguno. La vida política del país debe llevarse a cabo conforme a los mandatos contenidos en la Constitución Política, por lo que cualquiera que los desconozca debe asumir las graves consecuencias de sus actos, más aún si el responsable de tan maña osadía es una autoridad en funciones.

Sin perjuicio del estrepitoso fracaso que resultó la disolución del Congreso y la intervención del sistema judicial decretada por Pedro Castillo, y teniendo en cuenta la marcada inestabilidad y conflicto social que perdura luego de tal suceso, resulta más que indispensable analizar los acontecimientos desde una reflexión multidisciplinaria, y es que como demostró el otrora presidente, ir contra las instituciones y la Constitución parece muy fácil, pero establecer un diálogo y gobierno viable requiere esfuerzos desde varios puntos: Político, social, económico, educativo, por mencionar algunos factores.

A partir de ello, corresponde evaluar la figura del “golpe de Estado” partiendo de una perspectiva teórica, y las explicaciones que se ofrecen en torno a la misma, para que sobre la base de dicho concepto se pueda analizar lo ocurrido en el reciente caso peruano. Asimismo, consideramos oportuno reflexionar algunas ideas sobre la constante relación entre el Derecho y la Política para entender sus alcances y actuales; pasando finalmente a proponer unas problemáticas de índole jurídico que bien podría ser objeto de estudio por los investigadores de la ciencia constitucional mediante artículos, ensayos y, por qué no, en tesis de grado.

I. El Ejecutivo y el Legislativo en la Constitución peruana

La Constitución peruana vigente contempla que el Poder Ejecutivo recae en el presidente de la República y el Consejo de Ministros, quienes tienen a su cargo la conducción y administración del gobierno. Se elige al presidente para una gestión de 5 años mediante sufragio directo, debiendo alcanzar la mayoría absoluta de votos para ganar los comicios. Por su parte, el Poder Legislativo se conforma por el Congreso de la República, con 130 congresistas elegidos mediante distrito electoral múltiple y cifra repartidora de acuerdo a los votos alcanzados por los partidos políticos que superen la valla electoral, para un periodo de 5 años también.

En el caso del Congreso, tiene entre sus principales tareas el legislar, esto es, aprobar las leyes, las mismas que constituyen, después de la Constitución, las principales normas del país; asimismo, representa a la ciudadanía y efectúan las acciones de control político, que implica mecanismos de pesos y contrapesos frente a otras entidades del país.

Ahora bien, las competencias asignadas por la Constitución deben ser ejercidas por los poderes del Estado de manera responsable, priorizando siempre los intereses del país, el bienestar de los ciudadanos y la atención de los sectores vulnerables que requieren urgente atención. Bajo este esquema, los recursos del erario nacional deben servir para mejorar la calidad de vida de la nación y reducir los problemas y conflictos sociales. De actuar contrario a este mandato, la democracia y las expectativas ciudadanas languidecen, menoscabando la institucionalidad y el respeto a la autoridad misma.

En el caso peruano, cabe señalar que los últimos años han sido de un continuo enfrentamiento entre el Congreso y la Presidencia, donde el único perdedor ha sido la población. Las pugnas políticas, álgidas en muchos momentos, parecen haber alcanzado tintes personales donde el objetivo pleno parecía bloquear al adversario a toda costa, sin importar el ejemplo que ello mostraba a la población. Cada uno ha tenido su propia agenda y aunque había momentos donde parecían coincidir, los hechos demuestran que la prioridad era golpearse entre ellos, así pasó con las mociones de vacancia que llevaron a la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski (21 de marzo de 2018, aceptada por el Congreso mediante la Resolución Legislativa N° 008-2017-2018-CR)³, la disolución inconstitucional del Congreso por su sucesor, Martín Vizcarra (Decreto Supremo N.° 165-2019-PCM del 30 de setiembre de 2019)⁴, la vacancia del Martín Vizcarra por parte del Congreso que relevó al disuelto (Resolución del Congreso N.° 001-2020-2021-CR, del 9 de noviembre de 2020)⁵, el anuncio de disolución del Congreso por parte de Pedro Castillo (mediodía del 7 de diciembre de 2020)⁶ y la inevitable destitución en el cargo mediante la vacancia aprobada por la Resolución del Congreso N.° 001-2022-2023-CR⁷.

3 Diario Oficial "El Peruano" (24-03-2018), Resolución Legislativa del Congreso 008-2017-2018-CR, *Resolución Legislativa del Congreso por la que se acepta la renuncia del ciudadano Pedro Pablo Kuczynski Godard al cargo de Presidente de La República y se declara la vacancia de la Presidencia de La República*. Resolución disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1629899-1>

4 TVPerú. Noticias, "Mensaje a la nación del Presidente de la República", [Youtube], mensaje disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=9JPxE6Gn9A>

5 Diario Oficial "El Peruano" (10-11-2020), Resolución del Congreso 001-2020-2021-CR, *Resolución del Congreso que declara la permanente incapacidad moral del Presidente de la República y la vacancia de la Presidencia de la República*. Resolución disponible en <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1901560-1>

6 TVPerú. Noticias, "Mensaje a la Nación del Presidente Pedro Castillo", [Youtube], mensaje disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=lfG8PilmmsM>

7 Diario Oficial "El Peruano" (07-12-2022), Resolución del Congreso 001-2022-2023-CR, *Resolución del Congreso que declara la permanente incapacidad moral del Presidente de la República y la vacancia de la Presidencia de la República*. Resolución disponible en <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2132939-1>

Es evidente que estos movimientos y jaques entre el Ejecutivo y Legislativo son más que desgastantes, sin mayor utilidad práctica. Si bien está entre sus facultades la fiscalización y el control político, esto no puede ser una excusa para distraerse de asuntos prioritarios como son el combate a la inseguridad ciudadana, la mejora de los servicios públicos con urgencia en el sistema de salud, el fomento de las inversiones, la estabilización de los precios de los productos de primera necesidad y el aumento de la recaudación tributaria mediante una apuesta integral a favor de la formalización de los negocios en todo nivel.

II. ¿Qué es un golpe de Estado?

Podemos entender la frase “golpe de Estado” cuando se hace a un lado el respeto a la Constitución, y se toma el poder por decisión y voluntad amparado bajo la fuerza de las armas, de la arbitrariedad. A lo largo de la historia peruana hemos tenido decenas de golpe de Estado, principalmente encabezado por generales, oficiales que consideraban que los civiles no eran aptos para gobernar, se hacían del poder por la fuerza haciendo a un lado los mecanismos establecidos en las distintas constituciones que ha tenido el Perú.

Sin embargo, para acercarnos a la génesis de la expresión, Meneses Tello explica lo siguiente:

“La expresión «golpe de Estado» tiene su origen en Francia (*coup d'État*) con el bibliotecario Gabriel Naudé (1600-1653), quien estuvo al servicio primero de Henri Mesme, presidente del Parlamento de París, y sucesivamente de los cardenales Bagni y Barberini en Roma, y Richelieu y Mazzarino en París”⁸.

Sumado a lo anterior, hay un vocablo peculiar: el “autogolpe”, el cual es efectuado por quienes estando en el poder, habiendo llegado legítimamente al mismo, pretenden anular a los otros poderes del Estado, especialmente al Legislativo, decretando medidas contrarias a la Constitución y también se alía con los mecanismos de fuerza a su disposición con el propósito de gobernar sin frenos ni ataduras, marcando sus decisiones por su propio ideal sin respeto a la ley, es decir, se convierte en autócrata. Pero golpe o autogolpe, salvo la diferencia de sus protagonistas, tienen el mismo propósito, el cual es imponerse sobre el Estado de Derecho.

¿La imposición que lleva de por medio el golpe de Estado debe darse a partir de un acontecimiento violento? Sobre esto último, consideramos pertinente citar a González Calleja, quien sostiene que:

8 Felipe Meneses Tello, “Bibliotecas, información y golpe de estado: teoría en el contexto relacionado con la crisis política en Honduras”, *Revista General de Información y Documentación* 21 (2011): 188.

“En ese sentido, lo que caracterizaría al golpe de Estado no es su naturaleza violenta, sino su carácter ilegal, de transgresión del ordenamiento jurídico-político tanto en los medios utilizados como en los fines perseguidos, sean éstos el establecimiento de un régimen dictatorial o un cambio en el equilibrio constitucional de los poderes del Estado”⁹.

En el caso peruano, la presencia de golpes de Estado ha sido recurrente. Sobre ello, explica García Belaunde:

“(…) lo cierto es que nuestra historia republicana representa formalmente una discontinuidad y un desconocimiento de la legalidad vigente. En consecuencia, si esta legalidad es representada en su ápice por la vigencia de la Constitución, esta, desde un punto de vista histórico, no tiene mayor trascendencia. Y de aquí derivan varios hechos: desconocimiento de la realidad constitucional, actitud desvalorativa frente al texto constitucional, falta de hábitos y de manejo político-constitucionales, etc.”¹⁰.

III. El “golpe torpe” de Pedro Castillo

Con la expresión “golpe torpe” la cadena DW Español bautizó al arrebato de Pedro Castillo. Básicamente éste consistió en el mensaje a la nación pronunciado el miércoles 7 de diciembre de 2022 cerca de las 13:00 hrs., valiéndose de su posición de presidente de la República, declarando disuelto el Congreso, a pesar de que no cumplía el único requisito previsto para efectuarlo válidamente (esto es, que se le hubiera negado la confianza en 2 ocasiones), y más aún, anunció que se iba a convocar a un Congreso con facultades constituyentes (para lo cual no tenía atribución alguna).

Adicionalmente, de forma inaudita, Pedro Castillo añadió a su mensaje que se iba a reorganizar el sistema de justicia, refiriendo que el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Tribunal Constitucional serían reestructurados. Esto último, en lo particular, terminó desnudando las intenciones del acto: Intervenir el sistema de justicia, lo cual consideramos un despropósito toda vez que corresponden a poderes autónomos, que sin sustento legal alguno (aunque si malsanas intenciones) incluía dentro de sus intenciones. Cabe resaltar que los términos de este mensaje eran prácticamente idénticos a los que en su momento pronunció Alberto Fujimori el 5 de abril de 1992, que finalmente se materializaron en el Decreto Ley N° 25418¹¹.

Hay quienes sostienen que el solo anuncio de Pedro Castillo no constituye un golpe de Estado, que solo fue un intento (afirmación con la cual discrepamos totalmente,

9 Eduardo González Calleja, “En las tinieblas de Brumario: Cuatro siglos de reflexión política sobre el golpe de Estado”, *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales. Ejemplar dedicado a: Golpes de Estado* 5 (2001): 92.

10 Domingo García Belaunde, *Cómo estudiar Derecho Constitucional*, 4.ª ed. (Lima: Grijley, 2020), 31.

11 *Decreto Ley N° 25418 de 6 de abril de 1992, Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional*, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2205/48.pdf>

consideramos que ese mensaje por sí solo constituye un golpe de Estado, infructífero por fortuna). Al respecto se advierte que teniendo el presidente la función de Jefe de Estado, de gobierno y mando supremo sobre las Fuerzas Armadas y Policiales su anuncio involucraba a todas las autoridades bajo su jerarquía. No era una broma, una ligereza o un amago, el entonces mandatario Castillo expresó claramente sus pretensiones.

Sobre lo antes señalado, debemos sumar el testimonio del general Raúl Alfaro Alvarado, comandante general de la Policía Nacional del Perú, quien declaró acerca del llamado que le hizo Pedro Castillo luego de su anuncio¹², relatando en una entrevista lo que reproducimos a continuación:

—¿Usted tuvo una participación crucial en la detención de Pedro Castillo después de que él anunciara el cierre del Congreso?

(...) ingresó una llamada a mi celular del ministro del Interior [Willy Huerta]. Me dijo que iba a comunicarme con el señor presidente de la República, me pasó con el presidente y este me dijo: “General, tiene que dar seguridad a mis familiares”. [También al] domicilio donde estaban sus padres, en provincias también, a la premier [Betsy Chávez] y a alguna persona más [...], a Aníbal Torres.

—¿Qué más le pidió?

Me dijo que cerrara el Congreso, que sacara a los que estaban adentro y que interviniera a la fiscal de la Nación y la fiscalía. Entonces le pregunté cuál era el motivo de la intervención, y me dijo: “Esos detalles se los va a dar el ministro del Interior” (...).

En atención a lo expuesto, no podemos hablar de un intento de golpe de Estado, toda vez que hubo la declaración expresa de las intenciones, anunciadas a todo el país, toda la convicción de hacer lo incorrecto, lo ilícito e inconstitucional; pero sí fue un golpe fallido, un fracaso, y esto porque asumieron o creyeron que las Fuerzas Armadas iban a secundarlos, a obedecer la intervención sobre el Congreso y las demás instituciones, pero como pudimos apreciar, el Comando Conjunto comunicó que no se configuraba la causal constitucional para la disolución del Congreso¹³, sepultando las intenciones dictatoriales de Pedro Castillo y su entorno.

La inevitable consecuencia de lo ocurrido fue que el Congreso declarara, prácticamente ipso facto, la vacancia del presidente. Esto último no ha estado exento de polémicas, toda vez que no hubo una imputación o cargo notificado al acusado para

¹² Entrevista a Raúl Alfaro, jefe de la PNP: (8 de enero de 2023). “Si no hubiésemos actuado rápido, el expresidente Pedro Castillo ahora estaría prófugo”, *El Comercio*, disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/raul-alfaro-jefe-de-la-ppn-si-no-hubiesemos-actuado-rapido-el-expresidente-pedro-castillo-ahora-estaria-profugo-policia-golpe-de-estado-cierre-del-congreso-noticia/>

¹³ Gobierno del Perú, “Comunicado Conjunto de las Fuerza Armadas y Policía Nacional del Perú N° 001-2022-CC-FFAA-PNP” (07-12-2022), disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/ccffaa/noticias/678592-comunicado-conjunto-de-las-fuerzas-armadas-y-policia-nacional-del-peru-n-001-2022-ccffaa-ppn>

que pueda ejercer su defensa, aunque la legislación no había previsto una situación tan absurda como que un mandatario osase intervenir otros poderes y anular a sus representantes sin respaldo legal alguno; es obvio que actuar así transgrede el orden constitucional, y por eso el único camino era despojar del cargo a Pedro Castillo de forma inmediata, porque ya había cruzado a la orilla de la ilegalidad y como tal, se convertía en un peligro público.

Frente a la vacancia declarada, la sucesión constitucional prosiguió conforme a la Constitución, asumiendo la presidencia Dina Boluarte y formando un gabinete ministerial, entrando el país al nuevo año, una vez más, con otro presidente, situación que se ha vuelto recurrente en el último lustro, evidencia plena de la inestabilidad política, conforme detallamos en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1. Presidentes del Perú al inicio del año

Fecha	Presidente
1 de enero de 2018	Pedro Pablo Kuczynski
1 de enero de 2019	Martín Vizcarra Cornejo
1 de enero de 2020	Martín Vizcarra Cornejo
1 de enero de 2021	Francisco Sagasti Hochhausler
1 de enero de 2022	Pedro Castillo Terrones
1 de enero de 2023	Dina Boluarte Zegarra

Fuente: elaboración propia.

Explicar por qué Pedro Castillo procedió de la forma en que lo hizo no puede ser abordado desde la esfera jurídica, es imposible, no había norma que facultara a hacer lo que llevó a cabo. Tal vez podría abordarse en términos políticos, aunque en las cuestiones de poder lo que se busca es ganar y todo el país ha visto el estrepitoso fracaso de su actuar, se arrojó con todo en contra.

Con los años, sin embargo, lo ocurrido pueda ser explicado en términos antropológicos, psicológicos y, por supuesto, la investigación periodística pueda encontrar más detalles de lo que realmente pasó por la cabeza del presidente y sus allegados. Por ahora, tratar de descifrar este suicidio político podría resultar un esfuerzo estéril.

Pero a pesar de lo marcadamente inconstitucional de su actuar, es preciso tener en cuenta que el acto final de Castillo como presidente ha tenido cierto respaldo en el país, tal como refiere Ricardo Uceda (2023):

“Sin embargo, no hay que olvidar que en el 2022 al menos un tercio se declaró identificado con la propuesta [De la asamblea constituyente]. Ni que el 33% apoyó el golpe de Estado de Castillo (52% en el sur) según una encuesta de Ipsos para América TV del 16 de diciembre pasado. De este sector del país provienen las protestas actuales, con tendencia decreciente”¹⁴.

Es importante considerar este panorama toda vez que ayuda a acercarse al contexto real del país luego del abrupto final del régimen de Castillo. Las protestas y reclamos, sobre todo en el sur del Perú, son delicados de manejar toda vez que hay exigencias que inciden en la normativa constitucional: Exigir la renuncia de la presidente, que haya nuevas elecciones y que se redacte una nueva Constitución. Sin embargo, en nuestra opinión, de concederse estas peticiones no se van a arreglar los problemas que se viven en dicha región: Pobreza, marcada ruralidad, falta de servicios básicos, deficiente sistema educativo, desnutrición, corrupción e ineficiencia de los gobiernos locales y depredación de los recursos naturales. Es por ello que la situación no puede abordarse solo normativamente.

En este sentido, si bien el principio de autoridad debe mantenerse, tratar dicha problemática con una respuesta legal, vía las fuerzas del orden, impide el acercamiento indispensable para llegar a una genuina solución con la población realmente afectada y que pueda perdurar. Someter a la población no es gobernar, es solo un catalizador para una respuesta más contundente que puede surgir más adelante.

Si se quiere anular la intervención encubierta de ciertos grupos de interés que posiblemente azuzan las protestas y las manipulan para sus pretensiones, lo apropiado es un remedio social, que exige principalmente una intensa labor educativa, pero partiendo también de mejorar las condiciones materiales de vida. Más aún si lo que es parte de las demandas tiene que ver con el sistema constitucional vigente y hay un erróneo enfoque de imputar a la Constitución la responsabilidad de la pobreza y el atraso. Es por eso que se requiere la participación tanto de educadores, especialistas en temas sociales y también el apoyo de profesionales del Derecho, que puedan hacer un trabajo desde las familias, las escuelas y los núcleos sociales para que pueda comprenderse la real dimensión del sistema jurídico peruano en la vida social y económica de la nación.

Y a lo largo de estos meses que han transcurrido con Dina Boluarte en la presidencia, los problemas sociales se han agudizado a límites insospechados que, de no abordarse debidamente, van a provocar una contracción económica y social que constituiría el epicentro de desbordes radicales. Ya se viene haciendo frente a una imparable ola delincencial que diezma a la clase trabajadora, mediante extorsiones y atentados que solo generan pobreza y el desempleo, alentando al incremento del éxodo peruano (en 2022, 401.740 peruanos salieron del país y no han vuelto. Esta cifra casi cuadruplica las salidas sin retorno de 2021)¹⁵. Sumando a ello, la escasez de ciertos productos de la canasta básica solo atiza el descontento social. En buena cuenta, es un verdadero desafío ser optimista bajo el contexto actual.

15 *El Comercio*, "4 posibles razones de por qué se multiplicó por 4 el número de peruanos que abandonan el país" (23-08-2023), disponible en: <https://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/migracion-peru-4-posibles-razones-de-por-que-se-multiplico-por-4-el-numero-de-peruanos-que-abandonan-el-pais-noticia/>

IV. Los golpes de Estado: Democracia y política actual

La figura del golpe de Estado ha ido atravesando cambios a lo largo del tiempo, si bien el objetivo o propósitos se mantienen, esto es, detentar el poder apartándose de las disposiciones constitucionales vigentes, los mecanismos para ejecutarlo han ido variando. Es indispensable para estos fines contar con un respaldo de fuerza que permita sostener a quien opta el golpe de Estado como *modus operandi*, si no se cuenta con ello las probabilidades de mantener dicho régimen son efímeras.

En este sentido, es conveniente recordar lo referido por Cecilia Lesgart, quien precisa que:

“Con los golpes de estado sucedidos en América latina a lo largo del siglo XX, se afirma un significado del término como acción sorpresiva y conclusiva de apoderamiento enérgico del poder político. La fuerza, usada como sinónimo de violencia, aparece como la manera ofensiva de acceder al gobierno que culmina en una resolución definitiva o no revocable en el corto plazo”¹⁶.

El estudio sobre lo que implica un golpe de Estado, como amenazas para la democracia y trastornos para el Estado Constitucional, especialmente en Iberoamérica, exigen un enfoque multidisciplinario en estos tiempos, toda vez que intervienen varios factores en su desarrollo (incluso algunos procuran maquillar estos procedimientos antidemocrático con su aplicación), pero sobre todo en sus efectos. Al respecto, Huertas, O., & Cáceres, V. explican:

“Así las cosas, las democracias latinoamericanas se enfrentan en esta centuria a un viejo enemigo ya conocido por todos, pero que se presenta hoy en día con nuevas galas y reformados aires, cual es el Golpe de Estado pero ahora con ribetes constitucionales, frente al cual se debe procurar respetar en todo momento los criterios de las autoridades nacionales, pero no obstante, ante una brecha clara de debilidad constitucional e institucional con efectos anti-democráticos, es esencial y más que necesario el llamado e intervención internacional”¹⁷.

Pero debe considerarse también, que los golpes de Estado constituyen uno de los puntos más sensibles entre la interacción del Derecho Constitucional con la Política. A partir de lo ocurrido, puede darse cierta confusión de categorías, asumiendo que la corrupción política, la improvisación de los gobernantes o la ineptitud de ciertos actores deriva de la Constitución misma. Sobre ello, consideramos oportuno remitirnos a lo explicado por García Belaunde (2007) acerca del rol de la Constitución:

16 Cecilia Lesgart, “Golpes de estado y golpes constitucionales. Usos e innovación de un concepto político fundamental”, *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política* 23 (2019): 175.

17 Omar Huertas y Víctor Cáceres, “Los golpes de Estado constitucionales en Latinoamérica: Una amenaza emergente para el principio democrático”, *Justicia Juris*, 10(2), (2014): 34. doi: <https://doi.org/10.15665/rj.v10i2.325>

“La constitución como instrumento jurídico, pretende encauzar el mundo político; que lo haga o no, total o parcialmente, depende de muchos factores; uno de ellos es el comportamiento de lo que podemos llamar “actores políticos” en referencia al texto constitucional. Lo jurídico es, dicho en forma simple, una disposición encauzatoria, prescriptiva; cuya validez no depende en lo sustancial de lo que sucede en el mundo exterior. Lo político, por el contrario, es empírico, fáctico, y obedece a diversas motivaciones. Lo político no es normativo, en el sentido que no establece pautas de conducta ejemplares, que deben ser seguidas. Pero lo político, para que sea permanente, debe revestir una formalidad jurídica, de manera tal que lo político incide sobre lo jurídico, y éste a su vez lo hace sobre aquél, en proceso dialéctico, mediante el cual la supremacía no es de ninguno de los dos sectores, sino que existe relación entre ambos; una suerte de feed-back (retroalimentación)”¹⁸.

Es evidente que la sociedad tiene expectativas en sus instituciones y normas. La base de aceptar una autoridad recae en que bajo un gobierno se puede lograr la paz y el desarrollo. No tiene lógica alguna aceptar gobernantes que solo propicien la desdicha, el despilfarro y el pillaje; y aunque estas últimas son amenazas latentes, consideramos que la democracia no puede verse perjudicada.

Pero naturalmente, es inminente que la democracia propicie decepción si los actores de la política nacional solo se valen de esta para el provecho propio, sin mayor proyección hacia el progreso de los gobernados; no es culpa del sistema en sí, sino de quienes se aprovechan de éste para asegurar sus comodidades antes que el deber ante la sociedad. Al respecto, Carlos Hakansson señala:

“La democracia, a diferencia de otros sistemas políticos, es el único sistema que permite la autocrítica, ya que en los demás la libertad podría verse amenazada cuando encuentra disidentes. Por eso, pienso que las críticas hacia la democracia la refuerzan, aunque no lo parezca a simple vista, porque la libertad de expresión empieza a manifestarse y eso genera el diálogo, la tolerancia; en otras palabras, la verdadera vida política”¹⁹.

18 Domingo García Belaunde, *Constitución y Política*, 3.^a ed. (Lima: 2007): 190.

19 Carlos Hakansson, *Curso de Derecho Constitucional*. (Lima: Palestra editores, 2009): 470.

V. Algunas inquietudes para investigación académica (ideas para artículos y tesis)

No cabe duda alguna que lo acontecido durante la breve gestión de Castillo, incluyendo por supuesto el accidentado proceso electoral mediante el cual accedió al cargo ha dejado una serie de interrogantes relativas a la Política, el Derecho y otros campos del saber que se vinculan con las cuestiones de gobierno.

A partir de esto último, esbozamos a continuación una serie de problemas que bien pueden ser objeto de atención por quienes bajo su interés académico se animen a dar una respuesta mediante un artículo, o por qué no, a través de una tesis de grado.

- ¿Cómo puede hacerse más eficiente el sistema electoral para reducir los riesgos de fraudes en el sufragio?
- ¿Qué consecuencias negativas para el orden constitucional se producen por el retraso en el conteo de votos y proclamación de ganadores de un proceso electoral? ¿Qué responsabilidades podrían imputarse para los funcionarios a cargo del proceso?
- ¿Qué derechos fundamentales quedan restringidos para el libre ejercicio de la persona que asume la función de presidente de la República?
- Ante tanta incertidumbre, volatilidad y conflictos políticos ¿Qué tipo de derechos laborales le asisten o se pueden garantizar a quienes se desempeñan como ministros de Estado?
- ¿Es propicio establecer una inducción obligatoria al presidente electo y su entorno para que conozcan con mayor precisión sus funciones, deberes y competencias? ¿Qué institución podría encargarse de la misma?
- ¿Qué argumentos justificarían que el presidente de la República establezca como política de su gobierno la redacción de una nueva Constitución? ¿Basta con que haya sido una promesa de campaña?
- ¿Qué modificaciones se requieren sobre los supuestos previstos en el artículo 117° de la Constitución peruana para la acusación del presidente de la República durante su mandato a fin de garantizar un correcto ejercicio del cargo?
- ¿En qué condiciones podría legitimarse una actuación del Congreso de la República que priorice acciones para vacar al presidente de la República a como dé lugar?
- ¿Qué responsabilidad les asiste a los partidos políticos al dar espacios sin mayor preparación o especialidad para acceder a las más altas funciones del país? ¿Cómo puede enmendarse dicha situación?
- ¿Cómo puede perfeccionarse el modelo de elección de los congresistas de la República para que haya una mayor legitimidad ante la población y supere su continuo descrédito ante la opinión pública?
- ¿Cuán eficiente ha resultado el mecanismo de la segunda vuelta electoral como herramienta para darle mayor legitimidad a quien resulte electo como jefe de Estado? ¿Qué alternativas se tiene en caso desee modificarse?

- Ante los potenciales casos de corrupción que involucren a la presidencia de la República ¿Cómo puede establecerse un régimen especial sobre transparencia y acceso a la información pública respecto de las actividades del presidente de la República?
- ¿Cuán viable resulta una vacancia ipso facto cuando el presidente de la República abierta e injustificadamente atenta contra otros poderes del Estado?
- ¿Cómo replantear el sistema legislativo para asegurar una mejor representatividad y respaldo del trabajo del Congreso por parte de la población?

Los problemas antes señalados merecen una reflexión urgente para idear medidas que les hagan frente. En ese sentido, la academia jurídica tiene el deber, mediante las Facultades de Derecho, los Colegios de Abogados y demás organizaciones profesionales, de priorizar el desarrollo de soluciones sobre los problemas advertidos, emplazando al Ejecutivo y Legislativo llevar a cabo las reformas políticas necesarias para el fortalecimiento de las instituciones, y también el llamado a personalidades de mayor preparación para asumir la conducción institucional en un contexto donde se requiere de determinación, y no improvisación.

Sobre ello, asumimos que es responsabilidad del seno académico del país sumar y reclamar los cambios necesarios para retomar el rumbo del país con la seguridad y fortaleza que la población demanda, y que la política no sea capturada por personajes impresentables. Hay que ser conscientes del debilitamiento que sufre la democracia cuando se ven a congresistas involucrados en delitos, con allanamientos a sus domicilios, así como gobernadores regionales y alcaldes denunciados no solo por ineficientes, sino porque hasta extorsionan a sus vecinos, cuando su deber elemental es propiciarles el ambiente pleno y seguro para la paz y la promoción del desarrollo.

VI. El juego actual

Habiendo transcurrido más de un año de la gestión Boluarte, podemos advertir cierta peculiaridad en la dinámica Ejecutivo – Legislativo. Las pocas y esporádicas mociones de vacancia presentadas no han prosperado (contrario al caso del predecesor, quien a los 4 meses del cargo, noviembre de 2021, afrontó su primer proceso); no hay oficialismo en el Congreso por cuanto el partido Perú Libre, que llevó en la plancha presidencial a Boluarte, no tiene contacto con ella, y además maneja su propia agenda (con resultados para su líder, Vladimir Cerrón); las interpelaciones que se han presentado no han tenido mayor impacto, y cualquier iniciativa sobre adelanto de elecciones simplemente ha sido obviada, sin mayor acogida.

Sin embargo, el Congreso ha mostrado tener sus propios objetivos con iniciativas legislativas bastante controvertidas (como el proyecto de ley N° 04464/2022-CR para reincorporar a docentes escolares que no aprobaron las evaluaciones respectivas, la Ley N° 31810 para facilitar el ejercicio de la presidencia de forma remota, permitiendo que la presidenta se ausente del país sin que haya vicepresidente, o el aumento de dos días feriados al calendario, 6 de agosto y 9 de diciembre, que representan costos adicionales

para el empleador), algunas alianzas insólitas (como el conseguir 88 votos en mayo de 2023 a favor de la elección del Defensor del Pueblo, Josué Gutiérrez, ex abogado de Vladimir Cerrón, con el decisivo respaldo unánime de los 23 congresistas del fujimorismo), formar alianzas en pro de obtener la Mesa Directiva del Congreso (con bancadas que tuvieron luchas tan encarnizadas en las elecciones de 2021, y ahora comparten las vicepresidencias); a lo que hay que agregar los inefables blindajes a congresistas cuestionados por recortar el salario a sus trabajadores (vulnerando los derechos laborales) o condicionando su contratación a realizar aportes a su empleador, sin que avancen las denuncias presentadas ante la Comisión de Ética por estas causas.

Podríamos afirmar, hasta encontrar otros elementos en el futuro, que actualmente el Ejecutivo y Legislativo han optado por estar en sus parcelas sin interferirse, es decir, cada uno dedicarse a sus ámbitos sin tratar de involucrar al otro, reduciendo al mínimo la necesidad, como si hubiera un pacto tácito de no interferencia con el propósito de convivir hasta el 2026.

Sobre esto último, si bien es positivo para la población que los conflictos políticos se redujeran, es más importante que las autoridades pongan en prioridad de sus agendas las acciones necesarias para la atención de los temas urgentes de la ciudadanía. El Ejecutivo no da muestras efectivas de una estrategia para hacer frente a la delincuencia ni a los hechos de corrupción que son objeto de denuncias, ni tampoco de medidas frente a la anunciada recesión, pero tal parece que el Congreso no tiene intención de exigir ante ello mayor capacidad o respuesta; es decir, valiéndonos de una metáfora deportiva, que estamos ante un partido de fútbol sin goles, y con equipos que ni siquiera juegan, que solo están en el campo esperando que acabe el tiempo, sin amagues ni dribleos, desconcertando a los espectadores que tenían las mayores expectativas al concurrir.

Conclusiones y reflexiones finales

- El Perú ha presenciado una vez más un acto de quebrantamiento del orden constitucional, aunque sin mayor efecto legal por su propia arbitrariedad. No hubo respaldo de fuerza a la medida y la sucesión de la presidencia, luego de definida la vacancia, se hizo conforme a las disposiciones constitucionales vigentes. El gobierno de Pedro Castillo culminó por su propia torpeza, temores, y acusada mediocridad, la misma que lo terminó llevando a cometer el error final.
- Hay quienes mostraron algarabía luego de lo ocurrido. Sin embargo, consideramos que este suceso no debe ser motivo de celebración. Quienes desde las tiendas políticas vean triunfo se equivocan. La democracia y la institucionalidad han sido golpeadas, así como las expectativas de la población en las autoridades que tienen el deber de velar por el bienestar. Si no se prioriza la atención de los reclamos sociales y el diálogo para evitar que se agudicen los conflictos, la inestabilidad e ingobernabilidad serán constantes e irremediables.

- Los golpes de Estado, como fenómeno dentro del actuar político en los diversos gobiernos, han ido variando en sus alcances y manifestaciones, incluso matizándose en el siglo XXI para pasar desapercibidos, aunque su intención sigue siendo la misma, esto es, sustraerse del marco constitucional para gobernar según la voluntad e intereses, evitando así los controles institucionales.
- Ante la amenaza que representan los quebrantamientos del orden constitucional, tan nocivos como un gobierno inoperante, populista e irresponsable al mando de un país, es necesario revisar la problemática que surge de estas situaciones, y evaluar qué cambios son necesarios en el orden normativo considerando la experiencia afrontada. De esta forma, el sistema jurídico se va ajustando con el devenir de los fenómenos que se presentan en la medida de los cambios que sean necesarios.
- Existe una marcada fractura social del país, la cual no la va a resolver el Derecho Constitucional toda vez que no se concibe para dichos propósitos. Una nación identificada es la piedra angular de las organizaciones políticas modernas. Si no se trabaja en una correcta integración, basada en el diálogo y respeto, con una política educativa comprometida como eje central, así como la mejora del nivel de vida de las regiones de mayor pobreza, atraso e ignorancia, el destino del país solo conocerá de zozobra y conflicto. Pero para lograr esto último, es indispensable actuar con humildad y tolerancia, valores que no se construyen teóricamente, sino de la práctica y la convivencia realmente humanos.
- No existe mayor optimismo ni entusiasmo con la escena política actual, el Ejecutivo y el Legislativo atraviesan una mala imagen que se agudiza con la falta de reacción sobre la atención de temas urgentes de la ciudadanía. El crimen se posiciona en gran parte de las ciudades del país sin tener una estrategia para hacerle frente, y de no aplicarse medidas adecuadas, es cuestión de poco tiempo para que los ciudadanos de bien sucumban ante las redes delincuenciales, con un sistema impotente para remediar la sombría situación.

Referencias bibliográficas

- Entrevista a Raúl Alfaro, jefe de la PNP: (8 de enero de 2023). “Si no hubiésemos actuado rápido, el expresidente Pedro Castillo ahora estaría prófugo”. *El Comercio*. Disponible en <https://elcomercio.pe/politica/raul-alfaro-jefe-de-la-pnp-si-no-hubiesemos-actuado-rapido-el-expresidente-pedro-castillo-ahora-estaria-profugo-policia-golpe-de-estado-cierre-del-congreso-noticia/>
- García Belaunde, Domingo. *Cómo estudiar Derecho Constitucional*, 4.ª ed., Lima: Grijley, 2020.
- García Belaunde, Domingo. *Constitución y Política*, 3.ª ed., Lima, 2007.
- González Calleja, Eduardo. “En las tinieblas de Brumario: Cuatro siglos de reflexión política sobre el golpe de Estado”. *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales. Ejemplar dedicado a: Golpes de Estado* 5 (2001): 89-122.
- Hakansson, Carlos. *Curso de Derecho Constitucional*. Lima: Palestra editores, 2009.
- Huertas, Omar y Cáceres, Víctor. “Los golpes de Estado constitucionales en Latinoamérica: Una amenaza emergente para el principio democrático”. *Justicia Juris*, 10(2), (2014) : 28-35. doi: <https://doi.org/10.15665/rj.v10i2.325>
- Lesgart, Cecilia. “Golpes de estado y golpes constitucionales. Usos e innovación de un concepto político fundamental”. *Pol-His. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política* 23 (2019): 162-194.
- Meneses Tello, Felipe. “Bibliotecas, información y golpe de estado: teoría en el contexto relacionado con la crisis política en Honduras”. *Revista General de Información y Documentación* 21 (2011): 187-224. doi: https://doi.org/10.5209/rev_RGID.2011.v21.37429
- Uceda, Ricardo. “La protesta estéril”. *El Comercio* (8 de enero de 2023).

Gobierno remoto. Gestión del despacho presidencial con el uso de las tecnologías de información y comunicación. Caso Perú

Remote government: management of the presidential office with the use of information and communication technologies, case of Peru

JORGE LUIS CÁCERES ARCE¹

CÉSAR ALEJANDRO DEL CARPIO UGARTE²

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 18, No. Especial, (junio de 2024), pp. 73-96.
ISSN: 1988 – 0618. doi: 10.20318/reib.2024.8634.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9220-8447>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-2484-9471>

Resumen

El presente aporte académico tiene como objetivo describir la problemática que enfrenta el Gobierno de la República del Perú acerca de la necesidad del ejercicio de la representación internacional del Estado Peruano, ante organismos internacionales; asimismo, desarrollar el contenido normativo que puede ser materia de una Ley Orgánica concordante con el desarrollo constitucional motivado y su función de desarrollo constitucional. Por lo que resulta válida la fórmula legal de reforma de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, donde se regula el ejercicio de la encargatura del “despacho presidencial” y, excepcionalmente, la gestión remota del mismo; esta interpretación se efectúa adecuando el texto constitucional a la problemática vigente y actual, dando soluciones adecuadas y razonables.

Palabras clave: Despacho Presidencial Remoto, Tecnologías de la información y comunicación.

- 1** Profesor de la Universidad Católica de Santa María (Perú). Abogado, Doctor en Derecho. Ejerció el cargo de Decano en el Colegio de Abogados de Arequipa y de Consejero de la Academia de la Magistratura, se desempeñó como Vicepresidente de la Junta Nacional de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú. Es primer Vice-Presidente de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional y Vicerrector Académico de la Universidad Católica de Santa María de Arequipa, Consejero Presidencial en asuntos constitucionales (Resolución Suprema 079-2023-PCM), código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9220-8447> Correo electrónico: jcaceres@ucsm.edu.pe
- 2** Profesor de pre y posgrado de la Universidad Católica de Santa María (Perú). Abogado, Maestro en Gestión Pública y Maestro en Derecho Constitucional, Doctorando en Derecho. Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Servidor público, Código ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-2484-9471> Correo electrónico: cdelcarpiou@ucsm.edu.pe

Abstract

The objective of this academic contribution is to describe the problems faced by the Government of the Republic of Peru in the face of the need for educational representation of the Peruvian State before international organizations, and also to develop the regulatory content that can be the subject of an Organic Law of the Hand with motivated constitutional development and its constitutional development function. Therefore, the legal formula for reform of the Organic Law of the Executive Branch is valid, which regulates the exercise of the charge of the “presidential office”, and exceptionally its remote management, this interpretation is carried out by adapting the constitutional text to the current and current problem, then appropriate and reasonable solutions.

Keywords: Remote Presidential office, Information and communication technologies.

Sumario

Introducción. I. Modificación de la Ley 29158; Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, respecto al encargo del Despacho de la Presidencia de la República y de su gestión a través de tecnologías digitales de la información y comunicación. II. De la encargatura del Despacho Presidencial. III. Elección de Vicepresidentes para completar la fórmula presidencial. IV. Sucesiones presidenciales: períodos constitucionales culminados e interrumpidos, (vacancia o renuncia del Jefe de Estado). V. Constitución de 1920: “constitución para la república del Perú”. VI. Constitución de 1933: “constitución política del Perú”. 6.1. Caso: Oscar Raimundo Benavides Larrea. VII. Norma de desarrollo constitucional. 7.1. Constitución política y su contenido. 7.2. De la función de representación fuera del territorio de la República. VIII. Renuncia de vicepresidentes en la Constitución de 1993. IX. Recomposición de la fórmula presidencial. X. De la encargatura al Presidente del Congreso. XI. De la reforma constitucional y/o Ley de desarrollo constitucional. 11.1. Autorización de los viajes de la Presidenta al exterior. 11.2. De la importancia de la representación en el extranjero política y económicamente. 11.3. De la reforma mediante Ley Orgánica. Conclusiones.

Introducción

En los últimos 30 años de vida republicana del Perú, se ha generado transiciones democráticas ajustadas al marco constitucional; sin embargo, en los últimos tiempos, las presidencias de Martín Vizcarra Cornejo, Dina Boluarte Zegarra y, en el corto periodo interino, de Francisco Sagasti Hochhausler; por circunstancias ajenas a los encargados del Poder Ejecutivo, no se contaron con vicepresidentes a quienes se les pueda encargar la primera Magistratura de la Nación.

En el caso del expresidente Martín Vizcarra Cornejo, asume la presidencia de la República, luego de la renuncia del, entonces mandatario, Pedro Pablo Kuczynski Gogard, el 21 de marzo del 2018; renuncia que fue aceptada por el Congreso de la República.

El 30 de septiembre del 2019, el Congreso de la República es disuelto inconstitucionalmente y, ante ello, el señor Vizcarra y su Gabinete —presidido por Salvador del Solar Labarthe— fueron denunciados, constitucionalmente, por la Congresista Patricia Chirinos el pasado 23 de junio; es necesario precisar que el Tribunal Constitucional, en su sentencia 0004-2022-PCC/TC del 30 de mayo del 2023, declaró fundada la demanda planteada por el Congreso de la República en contra del Poder Ejecutivo, en el extremo de declarar nulo el acuerdo del Consejo de Ministros, de fecha 24 de noviembre del 2022, que pretendió ir por el camino de la denegación fáctica. Los magistrados del Tribunal Constitucional, liderados por Francisco Morales Saravia, resolvieron por mayoría calificada (cinco sobre seis votos) que no se puede admitir pretendidas negaciones fácticas, ni menos que el Poder Ejecutivo invada el fuero del Legislativo, ya que ello generaría desequilibrio de poderes, y violaría el principio de separación de estos.

La entonces Vicepresidenta Mercedes Aráoz Fernández, renunció al cargo (01 de octubre del 2019); sin embargo, su apartamiento debió ser aceptado por el Parlamento de inmediato, situación que no aconteció, sino después de 219 días (8 de mayo del 2020), luego de su dimisión. Por lo que, acontecida la vacancia del señor Vizcarra Cornejo el 09 de noviembre del 2020, no se contaba con vicepresidentes a quienes se encargaría el despacho presidencial.

A su vez, el Presidente Transitorio de la Nación (Presidente del Congreso) Francisco Sagasti Hochhausler, por encontrarse en la condición de ser el Titular del Legislativo, no tenía vicepresidentes, en tanto su encargatura obedecía a la disposición constitucional contenida en el artículo 115 de la Carta Fundamental, la misma que prevé que, ante el impedimento de asunción del despacho presidencial, asume, de forma interina, el Presidente del Congreso, quien convoca elecciones generales; como ocurrió en los casos de: Valentín Paniagua (22 noviembre 2000), Manuel Merino (10/11/2020 al 15/11/2020) y el caso mencionado, previamente en este párrafo, de Francisco Sagasti (17/11/2020 al 28/07/2021).

Por otro lado, la actual Presidenta, Dina Boluarte Zegarra, asume la primera magistratura de la Nación, luego que el extitular, presidente Pedro Castillo Terrones fuera vacado constitucionalmente por el Parlamento Nacional, producto de la ruptura del orden generado por el “Golpe de Estado Fallido” —cierre del Congreso—, el pasado 07 de diciembre del 2022.

Es oportuno recordar que, en el caso de la fórmula presidencial que lidero el señor Pedro Castillo Terrones, no se contó con candidato a la Segunda Vicepresidencia; por lo que, mediante Resolución N° 056-2020, el Jurado Electoral Especial de Lima Centro, declaró improcedente la candidatura, a segundo vicepresidente de la República, al ex-Gobernador Regional de Junín, Vladimir Cerrón Rojas, por registrar una sentencia condenatoria en primera instancia por negociación incompatible (actual Secretario General del partido Perú Libre, que llevo a la presidencia al señor Castillo Terrones).

Esta situación, descrita previamente, deja a la vista una problemática política reciente y viviente, en torno a la encargatura del despacho presidencial, ante la inexistencia de vicepresidentes.

I. Modificación de la Ley 29158; Ley Orgánica del Poder Ejecutivo respecto al encargo del Despacho de la Presidencia de la República y de su gestión a través de tecnologías digitales de la información y comunicación

El 29 de junio del 2023, luego del procedimiento legislativo correspondiente, el Poder Ejecutivo publica, en el diario oficial El Peruano, la ley 31810, norma que introduce cuatro párrafos a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. En estas incorporaciones se precisa que, al Vicepresidente, se le encarga el “despacho presidencial”, luego de la autorización del Congreso de la República de ausentarse del territorio nacional; asimismo, se indica que la encargatura del “despacho” supone el ejercicio de las tareas administrativas que permitan su funcionamiento y que la formalidad requerida, para la encargatura, es de la emisión de Resoluciones Supremas suscritas por el Jefe de Estado.

Un elemento relevante, para el presente aporte, se encuentra en el tercer y cuarto párrafo de la citada norma, la misma que prevé que, de forma excepcional, si no se cuenta con vicepresidentes en ejercicio, el Presidente de la República permanece en el cargo empleando tecnologías digitales seguras y, en el cuarto párrafo, se encuentra el sustento que conlleva al desarrollo de la razonabilidad, necesidad y urgencia que deberá tener el parlamento para autorizar la salida del territorio nacional del Presidente de la República, emitiendo una norma autoritativa, como, por ejemplo, una Resolución Legislativa, la misma que se publicará en el diario Oficial El Peruano, previo acuerdo del Pleno del Congreso. En este sentido, se aprobó la moción, por mayoría simple, para el primer viaje al exterior de la dignataria, Doña Dina Boluarte Zegarra, en el que se obtuvo el siguiente resultado: 68 votos a favor, 40 en contra y 10 abstenciones (portal web de la Oficialía Mayor del Congreso de la República).

II. De la encargatura del Despacho Presidencial

Debemos distinguir entre la encargatura del “despacho presidencial” por razones temporales y la designación transitoria del “Presidente de la República” ante incapacidad permanente.

La República peruana ha registrado en sus anales por acuerdo del universo del Poder Legislativo a tres presidentes interinos o designados por el Congreso ante la declaratoria por incapacidad permanente del Titular del Ejecutivo y por la imposibilidad de asunción por parte de los vicepresidentes elegidos en la fórmula presidencial, al amparo de la actual Carta Fundamental (en los últimos 30 años).

El primer caso se da con el expresidente Valentín Paniagua Corazao, quien asume la presidencia, luego de la destitución del, entonces, presidente Alberto Fujimori Fujimori por abandonar el territorio nacional; las Vicepresidencias de la República, entonces, se encontraban vacantes, ante la renuncia del primer y segundo vicepresidentes, Francisco Tudela Van Breugel-Douglas y Ricardo Márquez Flores, dimisiones debidamente aceptadas por el Congreso; asimismo, la entonces Presidenta del Congreso, Martha Hildebrandt Pérez-Treviño, fue censurada el 13 de noviembre. Enfrente de este sombrío panorama es elegido Presidente del Parlamento Nacional, Valentín Paniagua Corazao (político de casta y de pasado notable), quien asume la titularidad del Poder Ejecutivo ante el impedimento permanente del ejercicio del Gobierno de los antes mencionados.

El Segundo caso se da con la vacancia del, entonces, Presidente Martín Vizcarra Cornejo por permanente incapacidad moral, quien, en ese momento, no contaba con vicepresidentes (ante la renuncia de Mercedes Araoz Fernández el 01 de octubre del 2019), por lo que asume la primera magistratura del Estado el entonces Titular del Congreso, Manuel Merino de Lama (de las filas de Acción Popular). En este escenario, se producen violentas protestas en la ciudad de Lima, con la consecuente muerte de dos ciudadanos por causas aún no determinadas, situación que genera la renuncia del mandatario Merino y del Gabinete presidido por Ántero Flores Aráoz (hombre con vasta experiencia gubernamental).

El tercer caso se da ante la renuncia de Manuel Merino de Lama (quien permaneció 6 días en Palacio de Gobierno del 10 al 15 de noviembre del 2020) y la renuncia de toda la Mesa Directiva del Congreso de la República; en consecuencia, es elegido nuevo Presidente del Parlamento Nacional y designado, interinamente, Jefe de Estado el señor Francisco Sagasti Hochhausler (de las filas del Partido Morado).

En sumatoria, el país ha contado con tres presidentes interinos designados ante la permanente incapacidad moral decretada por el Parlamento del nominado elegido en las urnas y no se contaba con vicepresidentes que pudiesen encargarse del despacho de la Presidencia de la República, ante la ausencia del titular de la primera magistratura en cumplimiento de sus funciones constitucionales de representación.

III. Elección de Vicepresidentes para completar la fórmula presidencial

En el modelo que prevé la Constitución del Perú de 1993, la fórmula electoral es completa, vale decir que se elige, en un mismo acto electoral, al Presidente de la República y sus dos vicepresidentes, quienes asumen la encargatura del despacho presidencial ante la salida del territorio nacional del mandatario. Por otro lado, los vicepresidentes asumen la Presidencia de la República ante la incapacidad permanente del Titular del Ejecutivo. La denominada sucesión presidencial se encuentra regulada en el artículo 115 de la Constitución. Las reglas constitucionales y administrativas del proceso de sucesión presidencial se han aplicado en doce oportunidades bajo la vigencia de la Constitución de 1993, entre julio de 1995 y diciembre del 2022; norma políticamente eficaz. Nos referimos a sucesiones con mandatos en periodos constitucionales completos (de cinco años) y otros que fueron interrumpidos por los procesos políticos de “Vacancia Presidencial” o por las renunciaciones, debidamente aceptadas por el Pleno del Parlamento.

IV. Sucesiones presidenciales: períodos constitucionales culminados e interrumpidos (vacancia o renuncia del jefe de estado)

Fecha	Circunstancias	Resultados y fórmula presidencial ganadora	Fórmula presidencial derrotada	Presidente	Antecedentes de actividades de orden público y privado	Profesión
1 Gobierno de Alberto Fujimori: 28 de julio de 1995.	Luego del autogolpe de Estado, liderado por Alberto Fujimori el 5 de abril de 1992 y sin requerir acudir a las urnas para una contienda presidencial. El movimiento “Cambio 90-Nueva Mayoría” obtiene el respaldo ciudadano y es reeligido, como Jefe de Estado, el Ingeniero Fujimori. Es derrotado el diplomático Javier Pérez de Cuellar de la Guerra, quien postuló por el movimiento “Unión por el Perú” (dos veces Secretario General de las Naciones Unidas y luego Canciller y Premier en el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua, noviembre del 2000 – julio del 2001).	Primera vuelta electoral: 4 798 515 de “Cambio Noventa Nueva Mayoría”; 4 798 515. “Unión por el Perú”: 1 624 566. La fórmula de Cambio Noventa: Alberto Fujimori Fujimori, Ricardo Márquez Flores y César Paredes Canto.	Javier Pérez de Cuellar de la Guerra, Graciela Fernández Bacardón y Guido Penna- no Allison.	Alberto Fujimori Fujimori	Rector de la Universidad Nacional Agraria la Molina; Presidente de la Asamblea Nacional de Rectores y Senador electo en abril de 1990.	Ingeniero Agrónomo
2 Segunda Reelección - Tercer Gobierno de Alberto Fujimori: Fujimori: 28 de julio del 2000.	En el marco de la segunda reelección presidencial, Alberto Fujimori Fujimori, obtiene un ajustado y controversial resultado a favor en la segunda vuelta enfrente de Alejandro Toledo Manrique. Ley de interpretación auténtica 26657, del artículo 112 de la Constitución. Prohibición expresa de segunda reelección presidencial. Fallo del TC 002-96-ITC, de enero de 1997, donde no se obtuvo el número de votos de los magistrados del Tribunal Constitucional para declarar fundada la demanda interpuesta por el Colegio de Abogados de Lima (Decano Vladimir Paz de la Barra). El Congreso de la República destituyó inconstitucionalmente, el 29 de mayo de 1997, a tres magistrados del TC (Delia Roberedo, Guillermo Rey Terry y Manuel Aguirre Roca).	Segunda vuelta electoral: 6 041 685 de “Perú 2000”, enfrente de “Perú Posible”. 2 086 215 de “Perú Posible”. Fórmula de “Perú Posible”: Alberto Fujimori Fujimori, Francisco Tudela van Breugel Douglas y Ricardo Márquez Flores.	Alejandro Manrique, Carlos Ferrero Costa y David Waisman Rjavinsthi.	Alberto Fujimori Fujimori		

Fecha	Circunstancias	Resultados y fórmula presidencial ganadora	Fórmula presidencial derrotada	Presidente	Antecedentes de orden público y privado	Profesión
3 Gobierno de Transición de Valentín Paniagua: 22 de noviembre del 2000.	Una vez revelados los “vladivideos” (actos de corrupción vinculados a sobornos con dinero en efectivo) huye Vladimiro Montesinos Torres en el velero Karisma y renuncian los vicepresidentes de la República ante el Congreso Nacional: Francisco Tudela y Ricardo Márquez. Asume la encargatura de la máxima magistratura del Estado el Presidente del Congreso, Valentín Paniagua Corazao, antiguo militante del Partido de Acción Popular.			Valentín Paniagua Corazao	Ministro de Justicia (más joven a los 27 años) 1° Gobierno de Fernando Belaunde Terry; Ministro de Educación 2° Gobierno de Fernando Terry, Presidente de la Cámara de Diputados (Julio de 1982) y Presidente del Congreso Nacional (2000).	Abogado y profesor universitario en Derecho Constitucional.
4 Gobierno Constitucional de Alejandro Toledo Manrique: 28 de julio del 2001.	En el marco de una elección y una contienda electoral intensa, Alejandro Toledo Manrique candidato por el partido “Perú Posible”, con apoyo del “Frente Independiente Moralizador”, liderado por Fernando Olivera Vega, alcanza la jefatura del Gobierno peruano. Es derrotado el candidato y expresidente Alan García Pérez por el Partido Aprista Peruano.	Segunda vuelta electoral: 5 548 556 de “Perú Posible”, enfrente a 4 904 929 del “PAP”. Fórmula ganadora de “Perú Posible”: Alejandro Toledo Manrique, Raúl Diez Canseco Terry y David Waisman Rjavinsthi.	Alan García Pérez, José Murgia Zannier, Jorge Del Castillo Gálvez.	Alejandro Toledo Manrique	Profesor universitario de distintas universidades norteamericanas.	Economista y profesor universitario.

Fecha	Circunstancias	Resultados y fórmula presidencial ganadora	Fórmula presidencial derrotada	Presidente	Antecedentes de actividad de orden público y privado	Profesión
5 Gobierno Constitucional de Alan García Pérez: 28 de julio del 2006.	<p>El entonces candidato por el "APRA", Alan García Pérez, derrota, en segunda vuelta electoral, a Ollanta Humala Tasso, quien fue candidato por el Partido "Unión por el Perú".</p> <p>Es oportuno mencionar que la candidata por "Unidad Nacional", Lourdes Flores Nano, que postulaba a la Presidencia de la Nación por segunda vez y que la acompañaron como postulantes a las Vice-Presidencias: Arturo Woodman Pollit (destacado empresario y dirigente deportivo) y Luis Enrique Carpio Ascuña, tres veces Rector de la Universidad Católica de Santa María de Arequipa, no obtuvo la votación necesaria para superar al candidato García Pérez, quien pasó a la segunda contienda por escasos 30 000 votos de diferencia, frente de los obtenidos por la experimentada constituyente del 93, congresista y letrada Flores Nano.</p>	<p>Segunda vuelta: 6 965 017 del "PAP" frente a 6 270 080 de "Unión por el Perú".</p> <p>Fórmula ganadora: Alan García Pérez, Luis Giampietri Rojas y Lourdes Mendoza del Solar. (Primera mujer en acceder a una Vice-Presidencia de la República, habiéndose desempeñado como Teniente Alcalde en la Municipalidad Provincial de Arequipa 2003-2006), Gestión del alcalde Yamel Romero Peralta.</p>	<p>Ollanta Humala Tasso, Gonzalo García Núñez, Carlos Torres Caro.</p>	<p>Alan García Pérez</p>	<p>Constituyente de 1978, Diputado por Lima 1980 - 1985, Presidente Constitucional 1985-1990, Senador Vitalicio 1990-1992.</p>	<p>Abogado, profesor universitario y Político.</p>

Fecha	Circunstancias	Resultados y fórmula presidencial ganadora	Fórmula presidencial derrotada	Presidente	Antecedentes de orden público y privado	Profesión
6 Gobierno Constitucional de Ollanta Humala Tasso: 28 de julio del 2011	Ollanta Humala Tasso con un discurso menos confrontacional y, luego de someterse a firmar la denominada "Hoja de Ruta", obtiene la Presidencia de la República en segunda vuelta, derrotando a la candidata Keiko Fujimori Higuchi, quien postula por el partido "Fuerza 2011".	Segunda vuelta 7 937 704 "Partido Nacionalista", en frente a 7 492 647 de "Fuerza 2011". Fórmula ganadora: Ollanta Humala Tasso, Marisol Espinoza Cruz y Omar Chehade Moya.	Keiko Fujimori Higuchi, Rafael Rey Rey y Jaime Yoshiyama Tanaka.	Ollanta Humala Tasso	Agregado Militar en la Embajada del Perú en París. Participó en el levantamiento Militar en Locumba - Tacna en compañía de su hermano, el mayor EP Antauro Humala Tasso, el 29 de octubre del 2000, quienes exigían la renuncia del Presidente Alberto Fujimori Fujimori, reelegido por segunda vez, contraviniendo el artículo 112 de la Constitución de 1993. Facultado para una reelección y no para dos reelecciones.	Oficial del Ejército del Perú. - Comandante (R).

Fecha	Circunstancias	Resultados y fórmula presidencial ganadora	Fórmula presidencial derrotada	Presidente	Antecedentes de orden público y privado	Profesión
7	<p>Gobierno Constitucional de Pedro Pablo Kuczynski Godard:</p> <p>28 julio del 2016 al 21 de marzo del 2018 (renunció).</p> <p>Pedro Pablo Kuczynski Godard, candidato por el partido "Peruanos por el Cambio", obtiene el triunfo en segunda vuelta frente a Keiko Fujimori Higuchi postulante por "Fuerza Popular".</p> <p>La licenciada en administración de empresas, Keiko Fujimori, fue derrotada, en segunda vuelta, por escasos 41,057 votos.</p> <p>Su bancada "Fuerza Popular", en el Parlamento Nacional, conto con 73 congresistas, de los 130 (mayoría de la mayoría).</p>	<p>Segunda vuelta: 8 596 937 por "Peruanos por el Cambio", enfrente a 8 555 880 de "Fuerza Popular".</p> <p>Fórmula Ganadora: Pedro Pablo Kuczynski Godard, Martín Vizcarra Cornejo y Mercedes Araoz Fernández.</p>	<p>Keiko Fujimori Higuchi, José Climper Ackerman y Vladimiro Huaroc Portocarrero (excluido de la contienda electoral por infringir la norma electoral – entregar víveres).</p>	<p>Pedro Pablo Kuczynski Godard</p>	<p>Gerente General del BCR 1966, primer Gobierno de Fernando Belaunde Terry; Ministro de Energía y Minas, 2do Gobierno de Fernando Belaunde; Ministro de Economía y Primer Ministro, en el Gobierno de Alejandro Toledo.</p>	<p>Economista y empresario.</p>
8	<p>Gobierno de Transición de Martín Vizcarra Cornejo: 18 de marzo del 2018.</p> <p>Luego del segundo pedido de "Vacancia Presidencial" en contra del Presidente, Pedro Pablo Kuczynski (primera solicitud de Vacancia, diciembre del 2017 en la que fue absuelto, previa defensa constitucional de Alberto Borea Odría) y promovido por las bancadas de "Nuevo Perú" y "Frente Amplio" e impulsada por el parlamentario César Villanueva (luego Primer Ministro del régimen de Martín Vizcarra), el mandatario renuncia en televisión nacional el 21 de marzo del 2018 en compañía del Gabinete en Pleno y de la Premier, Mercedes Araoz.</p> <p>Conforme al artículo 115 de la Constitución de 1993, el mismo que regula la línea de sucesión presidencial, asume funciones el Primer Vicepresidente y, entonces embajador en Canadá, Martín Vizcarra Cornejo.</p>	<p>No aplica.</p>	<p>Martín Vizcarra Cornejo</p>	<p>Decano del Colegio de Ingenieros de Moquegua; Gobernador Regional de Moquegua; Ministro de Transportes y Comunicaciones; Primer Vice-Presidente de la República y Embajador en Canadá.</p>	<p>Ingeniero Civil</p>	

Fecha	Circunstancias	Resultados y fórmula presidencial ganadora	Fórmula presidencial derrotada	Presidente	Antecedentes de actividades de orden público y privado	Profesión
9	Gobierno de Transición de Manuel Merino de Lama: 10 al 15 de noviembre del 2020.	Luego de la vacancia por incapacidad moral, promovida y aprobada en contra de Martín Vizcarra Cornejo y habiendo alcanzado los votos requeridos, es apartado de la jefatura del Gobierno por 105 votos, el 09 de noviembre del 2020 y, en cumplimiento del mandato de la sucesión constitucional, asume la primera magistratura de la República del Perú el, entonces, Presidente del Congreso, Manuel Merino de Lama (militante del Partido de Acción Popular). La “vacancia presidencial” fue promovida por las bancadas: Unión por el Perú, Frente Amplio, Podemos Perú y Acción Popular.	No aplica	Manuel Merino de Lama	Tres veces Diputado por Tumbes y Presidente del Congreso de la República.	Estudios inconclusos de agronomía.
10	Gobierno de Transición de Francisco Sagasti Hochhausler: 17 de noviembre del 2020 al 26 de julio del 2021.	En medio de prolongadas y radicales protestas azuzadas por grupos extremistas y por la prensa nacional, Manuel Merino de Lama renuncia a la Presidencia del Congreso el 15 de noviembre del 2020 y por ende a la jefatura transitoria del Estado, de igual forma lo hicieron los integrantes de la mesa directiva de entonces. Se convoca a elecciones de la Mesa Directiva del Congreso y resulta elegido Presidente del Parlamento el 17 de noviembre del 2020, y en cumplimiento de la sucesión presidencial asume la primera magistratura el Congresista del partido Morado Francisco Sagasti Hochhausler en forma temporal (noviembre del 2020 - julio 2021). La letrada de origen cajamarquino de la bancada del Frente Amplio Mirtha Vásquez Chuquilín, asume la presidencia interina del Congreso y la acompañan los entonces parlamentarios: Luis Roel Alva de Acción Popular y Matilde Fernández Flores (No agrupada).	No aplica.	Francisco Sagasti Hochhausler	Asesor de organismos supranacionales como PNUD, CEPAL, SELA y la OEA. Asesor del Ministerio de Industrias en el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, presidido por el General Juan Velasco Alvarado. Profesor universitario e investigador.	Ingeniero industrial

Fecha	Circunstancias	Resultados y fórmula presidencial ganadora	Fórmula presidencial derrotada	Presidente	Antecedentes de orden público y privado	Profesión
11 Gobierno Constitucional de Pedro Castillo Terrones: 28 de julio del 2021 al 7 de diciembre del 2022.	En un proceso electoral llevado a cabo en plena pandemia por la infección de la COVID-19, en medio de diversos escándalos de fraude electoral, resulta ganador en segunda contienda política el profesor Pedro Castillo Terrones por un escaso margen de 44,243 votos; a la candidata presidencial por tercera vez, que es derrotada por tercera vez en segunda vuelta presidencial, doña Keiko Fujimori Higuchi de Fuerza Popular.	Segunda Vuelta electoral 8,836,360 de Perú Libre frente a 8,792,117 de Fuerza Popular. José Pedro Castillo Terrones, Dina Boluarte Zegarra, Vladimir Cerrón Rojas (su candidatura no fue admitida por contar con sentencia en primera instancia)	Keiko Fujimori, Luis Galarreta Velarde, Patricia Juárez Gallegos.	José Pedro Castillo Terrones	Dirigente sindical del magisterio Fenate Perú (Secretario General).	Profesor de nivel escolar.
12 Gobierno de Dina Boluarte Zegarra: 7 de diciembre del 2022.	El 7 de diciembre del 2022, el entonces Presidente Constitucional Pedro Castillo Terrones se dirige a la Nación a través de televisión nacional, y promueve el “Golpe de Estado” fallido, donde pretendió, institucionalmente, disolver el Congreso e intervenir: el Poder Judicial; el Ministerio Público; el Tribunal Constitucional y la Junta Nacional de Justicia. El Congreso de la República, por 102 votos, aprueba su “vacancia” por incapacidad moral permanente; estando al proceso, impulsado el 29 de noviembre del 2023, por el congresista no agrupado, Edward Málaga Trillo. Los comandos de las fuerzas armadas y policiales no respaldan el fallido “Golpe de Estado”, ni la ciudadanía. Asume la Presidencia la abogada Dina Boluarte Zegarra, en su condición Vicepresidenta de la República. Por la tarde del 07 de diciembre juramenta ante el Congreso Nacional en cumplimiento con lo establecido en el artículo 116 de la Constitución del Estado.	No aplica.		Dina Boluarte Zegarra	Servidora Pública en RENIEC; Vicepresidenta de la República y Ministra de Inclusión Social en el Gobierno de Pedro Castillo Terrones (julio 2021 a noviembre 2022).	Abogada

Fuente: elaboración propia de los académicos autores del ensayo jurídico – político.

Sin embargo, bajo el actual modelo constitucional, no se ha previsto un mecanismo constitucional que faculte a la representación nacional a elegir sucesores en el cargo de Vicepresidentes de la República, tal como se había previsto en textos constitucionales previos, en las Cartas Republicanas de 1920 y 1933.

V. Constitución de 1920: “Constitución para la República del Perú”

Tal como se había previsto en el modelo de Gobierno planteado en la Constitución Política de 1920, la fórmula presidencial contaba, únicamente, con un candidato a la Presidencia de la República. Ante la imposibilidad permanente de ejercer el cargo, asumía, interinamente, la función presidencial el Consejo de Ministros; mientras que, por su parte, el Congreso debería elegir al ciudadano que complete el periodo presidencial (artículos 115 y 117). No se aplicó ni se activó la cláusula constitucional durante los once años del Gobierno de Augusto Leguía y Salcedo (1919–1931).

VI. Constitución de 1933: “Constitución Política del Perú”

Al amparo de la Constitución de 1933, el Presidente no contaba con vicepresidentes dentro de su fórmula de postulación. Ante la incapacidad temporal del ejercicio de la presidencia será el Consejo de Ministros quien presida, interinamente, el Poder Ejecutivo. Y, ante la incapacidad permanente del ejercicio de la primera magistratura, el Congreso elegirá al Presidente para completar el periodo presidencial (artículos 144 y 147), esta elección debería darse dentro de los tres días siguientes a la declaración de “vacancia presidencial”. Luego se generó una reforma constitucional, mediante la Ley N° 8237, que incorpora a los vicepresidentes (Elegidos en 1939 en la fórmula presidencial que lideró Manuel Prado Ugarteche en su primer periodo, cuyos vicepresidentes fueron: Rafael Larco Herrera y Carlos Gibson Moeller).

6.1. Caso: Oscar Raimundo Benavides Larrea

El 30 de abril de 1933 es asesinado el entonces Presidente Luis Miguel Sánchez Cerro, quien, a su vez, no contaba con vicepresidentes, según el mandato constitucional; por lo que, el Consejo de Ministros, presidido por José Matías Manzanilla, tuvo que gobernar interinamente mientras el Congreso de la República elegía al Presidente que completaría el mandato hasta 1936; siendo elegido, inconstitucionalmente, el General, en actividad, Oscar R. Benavides Larrea (entonces Jefe del Ejército).

La elección de Benavides Larrea fue inconstitucional, la Carta del 1933 preveía, en el artículo 137, “que eran inelegibles para asumir la Presidencia los miembros de las fuerzas armadas que se hallen en actividad o que no hayan dejado su cargo un año antes de la elección”. Sumado al vicio de nulidad, en la elección de Benavides Larrea, aconteció que, en el año de 1936, fecha en la que debía abandonar la presidencia (pues

solo había sido elegido para completar el periodo 1931-1936), se procedió a anular las mencionadas elecciones y prorrogar el mandato hasta el año de 1939.

En 1936, Luis Antonio Eguiguren Escudero, fue elegido, constitucionalmente, Presidente de la República; el Jurado Electoral, el dictador Benavides y sus aliados: los conservadores y la casta militar, no aceptaron el triunfo, aduciendo fraude electoral que no existió³.

VII. Norma de desarrollo constitucional

La Constitución de 1993 prevé, en su octava disposición final y transitoria, la emisión de leyes de desarrollo constitucional, siendo aplicable para las disposiciones constitucionales que requieran serlo. Serán leyes de desarrollo constitucional aquellas que permitan desplegar las disposiciones constitucionales; si bien es cierto, las leyes de interpretación constitucional no son una categoría especial con requisitos especiales, como sí lo son las leyes orgánicas, expresamente reguladas en la Constitución; en efecto, se ha utilizado estas normas para poder regular situaciones que no se encuentren expresamente desarrolladas en la carta fundamental.

Tenemos así, el Código Civil, la Ley de Bases de Descentralización, la Ley Universitaria, el Código Procesal Constitucional entre diversas otras, que no solo regulan situaciones orgánicas del Estado o desarrollan derechos fundamentales, sino que estandarizan situaciones en concreto como, por ejemplo, el funcionamiento y autonomía de las universidades peruanas, dando así vigencia de las disposiciones constitucionales relacionadas a la educación superior; así como en materia de derechos fundamentales, citando como arquetipo el derecho fundamental a la propiedad, que se encuentra desarrollado en el Código Civil de 1984.

7.1. Constitución Política y su contenido

Son numerosos los autores que precisan el contenido constitucional que debe ser desarrollado en la Carta, siendo ésta un pacto de convivencia o, como denominada el filósofo inglés Jhon Locke, el “Contrato Social”, que permite la cohabitación pacífica y armónica de todos los ciudadanos.

El moderno Estado Constitucional de Derecho, como lo desarrolla el maestro italiano Gustavo Zagrebelsky, está donde las normas jurídicas obedecen a un fin superior al Estado. Es por ello, que la idea de “Constitución” que la sociedad posee, es la representación de los valores constitucionales arraigados en el conjunto social. El jurista Zagrebelsky hace la analogía correspondiente, precisando que la Constitución es una catedral, y los ladrillos de esta serán el concepto de Constitución que la sociedad

3 Recomendamos revisar, *Historia de la República del Perú* del destacado historiador Jorge Basadre Grohmann o de Enrique Chirinos Soto, *Historia de la República*.

posea. Por lo que, de ninguna forma, se podrán transgredir disposiciones constitucionales mediante la emisión de leyes, sin vulnerar la idea de Constitución arraigada en el conjunto social, donde se sustentan los valores de la humanización del constitucionalismo.

Por lo que resulta válido concluir que la Constitución, como documento escrito, no puede físicamente contener todas las disposiciones del ordenamiento jurídico. La Carta fundamental contiene directrices generales sobre el Gobierno y el desarrollo de los derechos fundamentales, por lo que es un texto inacabado, interminable, amoldable, adecuado, perfectible, actuante y perdurable en el tiempo y que serán estos principios los que permitirán “desarrollar contenidos” que estén previstos en la Constitución, sin ir más allá de la esencia del constitucionalismo histórico.

El maestro argentino Néstor Pedro Sagües nos alcanza una aproximación al concepto en su obra, *La idea de Constitución viviente* “Living Constitution”:

“que pretende romper definitivamente con su textualismo y el originalismo, revisando el concepto mismo de Constitución y el de interpretación constitucional. En concreto, postula la independencia de la actual comunidad, tanto del texto original como de las valoraciones e intenciones del constituyente histórico. Y en cuanto a la «Interpretación», entiende que, en realidad, no se trata de «interpretar» un documento (lo cual supone hallar en él el sentido de que debe dársele a la Constitución), sino de elaborar respuestas jurídicas constitucionales conforme a las necesidades del presente y a las valoraciones y creencias de la sociedad actual. En definitiva, se arriba así a un no interpretativismo, versión aguda del activismo judicial”.

Es válido precisar que las situaciones fácticas, muchas veces sobrepasan las disposiciones constitucionales, como el presente caso, donde al momento de la emisión de la Carta Fundamental del 93’ no se había previsto que la institución de la presidencia se quedara huérfana de vicepresidentes y que las tecnologías de la información y comunicación hayan avanzado tanto que es posible física y jurídicamente ejercer la gestión de las funciones presidenciales de forma remota, utilizando los ordenadores, satélites, teléfonos celulares y otros mecanismos electrónicos de comunicación eficaz y eficiente.

Ante esta situación, cambiante en el tiempo, la Constitución no puede quedarse inmutable, ni en el tiempo, ni menos desconectada con la ciencia y la tecnología. Serán los operadores del derecho, quienes tengan que interpretar la Carta Fundamental, adecuarla a las situaciones cambiantes en el tiempo y, en nuestro caso concreto, emitir normas de desarrollo constitucional que, sin contravenir el contenido constitucionalmente protegido, permita desplegar y desarrollar los efectos constitucionalmente dispuestos en el artículo 118 (De los deberes presidenciales, como es la de representar al Estado, dentro y fuera de la República).

Las atribuciones presidenciales reservadas en el artículo 118 de la Ley Política, deben ser materializadas una tras la otra y no deben quedar en suspenso una tras la otra, por razones de vaciamiento constitucional.

El Presidente del Estado Peruano es nuestro representante dentro y fuera de la República y, ante la ausencia de vicepresidentes, la actual Presidenta de Gobierno no podía ejercer el mandato político de representarnos en el exterior, ante el impedimento de viajar al extranjero por no contar con un vicepresidente a quien le encargue el despacho presidencial.

Era indispensable que nuestra alicaída imagen en el exterior, producto de las declaraciones inexactas y de la desinformación desatada y liderada por los presidentes, el mexicano Andrés Manuel López Obrador y colombiano Gustavo Petro Urrego, sean debidamente aclaradas en persona por la Titular de la Nación peruana.

Representar al Estado fuera de la República es la expresión de entablar negociaciones con otros Jefes de Estado, titulares de Organismos Internacionales, y Organismos Multilaterales que permitan generar espacios de mayor inversión económica y financiera para el país y que nos coadyuven a una mayor participación comercial y económica en los mercados asiáticos y europeos.

Ante la ausencia física de la Jefa de Estado Peruano, en estos últimos casi nueve meses, en eventos y certámenes internacionales, tanto de la órbita Latinoamericana e Iberoamericana, nos condujo a retraer las políticas exteriores y a desdibujar la imagen del Estado peruano.

Frente a la ausencia de Vicepresidentes de la República es imprescindible contar con una norma de desarrollo constitucional que, por excepción, legisle que el Congreso de la República:

“autorizará la salida del territorio nacional de la Presidenta de la República por un plazo determinado y para fines específicos y que el despacho presidencial desde una concepción política y jurídica siga en manos de la Titular del Palacio de Gobierno y las funciones administrativas estén a cargo del Presidente del Consejo de Ministros, quien, por mandato constitucional, es el vocero del Gobierno después del Presidente de la República, como lo dispone el artículo 123, inciso primero”.

El otro camino era ir por la reforma constitucional del artículo 115 de la Carta Política, para ello se debía esperar no menos de un (1) año calendario, (habiéndose aprobado en dos legislaturas ordinarias con votación calificada) y convencer a los señores congresistas que, lamentablemente, no están a la altura de las exigencias y de las capacidades que demandan los treinta y tres millones de peruanos, y la mejor demostración es la última encuesta de IPSOS Investigación de Mercados de agosto de 2023, que les asigna un 6% de aprobación ciudadana.

Es impensable que, en pleno siglo XXI, un mandato o atribución constitucional no se pueda aplicar o concretizar por impedimento legal (por no contar con una norma de desarrollo que recoja las exigencias que demandan las necesidades del Gobierno, ello es acercar la Constitución a la realidad política y social, es hacerla actuante, viviente y vinculante).

Ante el vaciamiento constitucional, se debe recurrir al desarrollo doctrinario, jurisprudencial y a la interpretación constitucional, que nos conduce a enriquecer el

contexto constitucional y a fortalecer el bloque de constitucionalidad, que cuida de ella, que la garantiza y que la desarrolla, sin violentar ni valores ni principios constitucionales.

Consideramos que la Ley N° 31810 denominada “Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo respecto al encargo del despacho de la Presidencia de la República y de su gestión a través de Tecnologías Digitales” no violenta ni valores, ni transgrede principios constitucionales, porque no daña ni perjudica los intereses de la Nación; sino, más aún, vela por ellos cautelando los intereses difusos de la imagen externa de un país bicentenario.

Recogemos la experiencia norteamericana que nos relata, históricamente, que la presidencia de los Estados Unidos, nunca se encarga al vicepresidente, esta presidencia va al lugar y al destino fuera o dentro de los Estados Unidos de Norteamérica donde vaya el Titular de la Casa Blanca, es decir, la presidencia de los Estados Unidos va, concurre y asiste donde esté el Presidente físicamente.

Frente a la “Vacancia del Presidente de los Estados Unidos” por muerte, o su renuncia, o sea acusado por el Senado (Impeachment), y juzgado constitucionalmente por la Corte Suprema, el que asume, con todas sus atribuciones y poderes, es el vicepresidente, quien completa el periodo como fueron los casos del Presidente William Henry Harrison, quien falleció en 1841 y asumiendo funciones, Jhon Tyler; el Presidente Zachary Taylor, quien falleció en 1850, asumiendo funciones, Millard Fillmore; el Presidente Abraham Lincoln, quien fue asesinado en 1865, asumiendo funciones Andrew Johnson; el Presidente James Garfield, asesinado en 1881, asumiendo funciones Chester A. Arthur; el Presidente William McKinley, asesinado en 1901, asumiendo funciones Theodore Roosevelt; el Presidente Warren G. Harding, quien falleció en 1923, asumiendo funciones Calvin Coolidge; el Presidente Franklin D. Roosevelt, quien falleció en 1963, asumiendo funciones Harry S. Truman; el Presidente Jhon F. Kennedy, quien fue asesinado en 1963, asumiendo funciones, Lyndon B. Johnson y la renuncia de Richard Nixon, quien fue sucedido por el vicepresidente Henry Ford.

Se han contado 4 magnicidios de Presidentes de los Estados Unidos de América, Abraham Lincoln, Andrew Garfield, William McKinley y Jhon F. Kennedy.

7.2. De la función de representación fuera del territorio de la República

Para analizar la función constitucional de representación fuera del territorio de la república, se debe considerar que la forma de Gobierno del Perú, semeja al modelo presidencialista, tal como nos señala el maestro Domingo García Belaunde en, *El presidencialismo atenuado y su funcionamiento*, en tanto el momento en que se dio la independencia de la Nación, los únicos modelos o formas de Gobierno que se identificaban en el mundo occidental eran el presidencialismo, con su reciente declaración de independencia y las monarquías europeas.

Por lo que, en la naciente República peruana, se asumió, entonces, matices orientados a la forma presidencialista con un residente. Posteriormente, y fruto del desarrollo social y político, se da un proceso de parlamentarización del presidencialismo como nuevamente nos señala el maestro García Belaunde, proceso que concluye con

la carta de 1933 y que incluye figuras como el Refrendo Ministerial, la Moción de Censura, la Interpelación, la Cuestión de Confianza, el Gabinete, la presidencia del Consejo de Ministros entre otras; todas con el objetivo de fijar límites al poder del Jefe de Estado.

En suma, contamos con un sistema con matices mayoritariamente presidencialistas, donde se ha incorporado, al Sistema de Gobierno, mecanismos para limitar el poder del Presidente de la República.

Sin embargo, este último, cuenta con algunos elementos que derivan de su forma de elección como son: la elección popular directa e inclusive la figura de la doble vuelta o *ballotage*, si no se alcanza la mayoría requerida. Son estos mecanismos los que originan que la elección del Presidente de la República sea realizada de forma directa por la ciudadanía, situación que le dota de mayor legitimidad al mandatario, frente a la forma de elección en un Sistema de Gobierno Parlamentario, donde será el Congreso el quien deberá elegir, entre sus miembros, al Titular del Ejecutivo, en una elección indirecta del mandatario.

Por lo que el mandatario, en nuestro Régimen Político, goza de determinadas prerrogativas propias del sistema presidencial y, además, detenta la función de Representación Nacional y de Gobierno; son funciones históricas y la institución de la Presidencia, no puede verse desprendida de contenido constitucional respecto al indicado mandato, por lo que, en cumplimiento cabal del mandato constitucional, se debe dar cumplimiento a la disposición de representación en el Extranjero, ante los diferentes organismos internacionales de los que el Perú es parte, por tradición e historia.

VIII. Renuncia de Vicepresidentes en la Constitución de 1993

Durante el periodo de vigencia de la actual Carta fundamental, han sido cinco los vicepresidentes que han renunciado al cargo para el cual fueron elegidos dentro de una fórmula presidencial completa.

Los dos primeros, al amparo del equipo liderado por Alberto Fujimori Fujimori, siendo sus vicepresidentes Francisco Tudela Van Breugel-Douglas y Ricardo Márquez Flores; estas renunciaciones se debieron a la destitución del entonces Presidente de la República, por los graves escándalos de corrupción en su contra y haber renunciado a la primera magistratura de la Nación —vía fax— y engañando a la representación nacional, precisando que iba a Brunéi para la cumbre del APEC y terminó en Japón donde pretendió postular al Senado del Imperio Nipón.

El tercer caso de un vicepresidente renunciante fue Raúl Diez Canseco Terry, quien ocupaba la Primera Vicepresidencia de la Nación, teniendo como gobernante a Alejandro Toledo Manrique; luego de un escándalo vinculado a la emisión de normas que favorecían a su suegro en materia tributaria; se vulneró el principio de la razonabilidad jurídica de las leyes (norma con nombre y huella propia, como lo dispone el numeral 103 de la Carta Constitucional).

El cuarto caso de un vicepresidente que dimitió a su cargo fue el de Omar Chéhade Moya, quien fue elegido Segundo Vicepresidente en el Gobierno de Ollanta Humala Tasso; la renuncia se dio luego que, presuntamente, Chéhade Moya hubiera organizado una reunión con altos mandos policiales para planear un desalojo que lo beneficiaba (presunto tráfico de influencias).

Por último, nos encontramos con Mercedes Araoz Fernández, quien dimitió luego que el mandatario Martín Vizcarra Cornejo disolvió el Congreso de la República el 30 de septiembre del 2019 y se apartó de la vicepresidencia el 01 de octubre del 2019.

IX. Recomposición de la fórmula presidencial

Dentro de la forma de Gobierno de los Estados Unidos de América, la XXV enmienda a la Constitución Federal, prevé que, en caso de ausencia permanente del vicepresidente, el Presidente deberá nombrar a un vicepresidente que tomará posesión cuando sea confirmado por voto mayoritario de ambas Cámaras del Congreso de la Unión (senadores y diputados), por lo que sería oportuno incorporar, dentro de la Constitución Política del Perú, un mecanismo mediante el cual se pueda recomponer la fórmula presidencial del primer y segundo vicepresidentes. Tarea asignada al Parlamento Nacional, previo análisis y reflexiones serias y patrióticas.

X. De la encargatura al Presidente del Congreso

Asimismo, es oportuno precisar que, en el Régimen de Gobierno peruano, no es posible asignar, al Presidente del Congreso, temporalmente, la “encargatura del despacho presidencial”, pues ésta, presupone la vigencia y permanencia en el cargo del Jefe de Estado en el cargo, temporalmente asignado a su vicepresidente.

Es una situación distinta la asunción transitoria de la Presidencia de la República por el Titular del Congreso, en tanto esta situación, excepcional, está reservada para la convocatoria a elecciones ante la ausencia permanente del Presidente de la República y sus dos vicepresidentes.

Esta situación excepcional, de convocatoria a elecciones generales, tiene dos causas; la primera, implica la imposibilidad de completar la fórmula presidencial y vicepresidencial, si es que alguno de ellos recae en impedimento permanente; y la segunda, implica que la sucesión presidencial transitoria, por parte del Titular del Congreso, solo tiene como objetivo convocar a nuevas elecciones y no completar un periodo constitucional.

Mediante Proyecto de Ley N° 4985/2022-PE, el Poder Ejecutivo plantea la iniciativa legislativa de modificación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la misma que estipula la incorporación del artículo 8-A; debemos especificar que la modificación de una ley de desarrollo constitucional requiere de mayoría absoluta, conforme al artículo 81 del TUO del Reglamento del Congreso de la República, Esta iniciativa de reforma obtuvo 68 votos a favor, 40 en contra y 10 abstenciones, por lo que fue aprobada y publicada entrando en vigencia.

La Jefa de Estado fue autorizada a salir del país entre el 07 y 09 de agosto del 2023 a la República Federativa del Brasil, mediante Resolución Legislativa N° 31862 en aplicación de lo previsto en la modificación señalada en el plazo precedente; asimismo, fue autorizada a salir del territorio nacional entre el 17 y 21 de septiembre del 2023 a Nueva York para participar en la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución Legislativa N° 31871.

Es oportuno indicar que el Gobierno designó como nuevo representante del Perú ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) al jurista notable Víctor García Toma.

XI. De la reforma constitucional y/o Ley de desarrollo constitucional

Es oportuno señalar que la incorporación excepcional a la legislación peruana de la gestión remota del despacho presidencial ha sido añadida mediante una reforma a una Ley Orgánica; al respecto, como parte del presente aporte, analizaremos la validez de la regulación de una disposición constitucional a través de una Ley Orgánica.

Las disposiciones contenidas dentro del texto constitucional son producto del acuerdo de voluntades sociales, representadas dentro de una Asamblea Constituyente y luego validadas mediante referéndum; por lo que estas disposiciones son de carácter general, que contienen acuerdos y entendimientos mínimos a los que han podido llegar las distintas fuerzas políticas elegidas por la ciudadanía con pleno conocimiento de crear una norma fundamental.

Siendo válido afirmar que, dentro de estos acuerdos mínimos, no se deben contemplar normas específicas o reglamentarias, esto está reservado para leyes ordinarias o reglamentos; es por ello que no todo aspecto reglamentado en la Constitución tiene que regularse a través de reformas constitucionales. Sino que deberá ser reglado o regulado mediante una subcategoría normativa como son las leyes de desarrollo constitucional o las leyes orgánicas, ambas en categorías distintas; pero permiten desplegar los efectos constitucionales.

Tal como ya se ha señalado en el punto ocho del presente aporte, uno de los deberes del mandatario es la representación ante los distintos organismos supranacionales; sin embargo, al no contar con vicepresidentes que puedan asumir la primera magistratura de la Nación es imperioso desarrollar la Constitución (claro está sin contravenirla) y modificar una norma orgánica en el extremo citado.

11.1. Autorización de los viajes de la Presidenta al Exterior

Como es bien sabido, en el marco de nuestro modelo constitucional, el mandatario debe solicitar al Congreso de la República autorización para salir del territorio nacional; en caso de no cumplir con este requisito será causal de “vacancia presidencial”; por otro lado, la propia norma constitucional prevé que el despacho del Jefe de Estado se encarga al vicepresidente. Sin embargo, como ya se ha detallado en el presente aporte, no se cuenta con mecanismos de elección que completen la fórmula presidencial. Es

motivo de la presente contribución desarrollar, entonces, la encargatura del despacho y las funciones que deben desarrollar.

Para lo cual es oportuno mencionar que, la encargatura de la Presidencia de la República, no es la asunción de todas las prerrogativas de este importante cargo; pretender asumir ello sería desconocer lo dispuesto por la norma constitucional. En este caso, el Titular del Ejecutivo debe mantener la Jefatura de Estado y Jefatura del Gobierno para representar al Estado Peruano ante la comunidad internacional, vale decir que las funciones de representación están estrechamente vinculadas con permanencia en el cargo.

Sin embargo, el despacho Presidencial y los asuntos de su competencia no pueden detenerse mientras el Jefe de Estado desarrolla funciones de representación, es por ello que, resulta imperante, regular la continuidad del funcionamiento del despacho del mandatario, mediante la encargatura.

Es por ello que, ante la ausencia de vicepresidentes que se puedan encargar del mencionado despacho, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo es reformada, para que, de forma excepcional y extraordinaria, se pueda gestionar el Gobierno mediante el uso de tecnologías digitales (que han sufrido una evolución vertiginosa y acelerada en las dos últimas décadas; situación que no fue prevista por los constituyentes de 1993).

11.2. De la importancia de la representación en el extranjero política y económicamente

La función de representación internacional, encargada al mandatario se realiza en cumplimiento de los incisos 2 y 8 del artículo 118 de la Constitución; empero, en la actual coyuntura, el ejercicio de la Primera Magistratura recae en la primera vicepresidenta (hoy Jefa de Gobierno).

La coyuntura y la ausencia de precisiones no le ha permitido a nuestra Jefa de Estado a asistir a importantes eventos como la trasmisión de mando presidencial en el Brasil (1 de enero del 2023); la VII Cumbre de Jefes y Jefes de Estado de la CELAC realizada en la República Argentina (24 de enero del 2023) y XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Santo Domingo, República Dominicana (25 de marzo de 2023).

Es menester precisar que la presencia de la Jefa de Estado, en estos escenarios internacionales, afianza las relaciones diplomáticas de nuestro Estado con los pares de la región Latinoamericana, y que, ante la falta de regulación y desarrollo constitucional, no se concretó la asistencia de la mandataria.

Esta situación, descrita en el párrafo anterior, a su vez, tiene un impacto directo en aspectos económicos trascendentes en nuestra Nación, en tanto, en un plazo inmediato, se desarrollarán el siguiente foro internacional como es la “Cumbre de Líderes Económicos del Foro APEC” en la ciudad de San Francisco en los Estados Unidos; los espacios de diálogo internacional permiten poner a la República peruana en primera fila, siendo que nuestra economía viene siendo una de las más sólidas en la Región y resulta atractiva para los inversionistas internacionales.

11.3. De la reforma mediante Ley Orgánica

Por disposición constitucional, contenida en el artículo 106 de la carta fundamental mediante leyes Orgánicas, se regula la estructura y el funcionamiento de las entidades, organismos autónomos y Poderes del Estado; asimismo el supremo interprete de la Constitución ha previsto, en el fundamento 16 de la sentencia recaída en el expediente 0047-2004-PI/TC, que una Ley Orgánica es el instrumento jurídico que debe regular el funcionamiento de Poder Ejecutivo a nivel Nacional, tal como lo hacen la Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, en sus respectivos niveles.

Dentro de los alcances precisados por el Tribunal Constitucional, resulta válido afirmar que el Concepto de “ley de desarrollo constitucional” no es una categoría normativa especial, sino que se avoca a determinadas materias a fin de regular el funcionamiento del Estado peruano.

Siendo que, en la casuística descrita previamente, actualmente, por razones ajenas a la actual Presidenta, no se cuenta con vicepresidente en funciones, y ante la imperiosa necesidad de representar al Estado Peruano en el extranjero y, sin intención de infringir la Constitución, se ha desarrollado normativamente mecanismos que permiten que la gestión del Gobierno, se efective, excepcionalmente, de forma remota con el uso de tecnologías de la información y comunicación y será al Presidente del Consejo de Ministros a quien le corresponda las funciones de orden administrativo y constitucional y asumirlas ante la ausencia física de la Jefa de Estado, recordando que es el portavoz del Gobierno, el emisario del Ejecutivo, un paso después del detentador de la primera connotación política de la Nación.

Conclusiones

En la forma de Gobierno Peruano se ha previsto una línea de sucesión presidencial que recae en los vicepresidentes de la República; sin embargo, ante la ausencia permanente del Jefe de Estado y de los vicepresidentes, la sucesión deviene en el Presidente del Congreso, quien asume las funciones presidenciales transitorias; empero, para convocar a elecciones generales, es preciso resaltar que se embiste de la primera magistratura, en tanto sea Presidente del Congreso, condición inherente para el ejercicio del mandato supremo.

La fórmula presidencial que se presenta, durante las elecciones generales, no puede ser recompuesta o reestructurada, tal como se prevé en el sistema de Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, donde ante la ausencia del vicepresidente, el Jefe de Estado designa a un ciudadano para ser Presidente, el cual deberá ser ratificado por el Congreso, por acuerdo de su Parlamento Bicameral.

La “Constitución Política del Estado” es un texto inacabado, que debe ser interpretado y adecuado a las distintas realidades sociales, políticas, económicas e históricas que se desarrollan en nuestro país. Por lo que, los operadores del derecho deben dar sentido a la norma fundamental para que sirva de fuente jurídica actuante, brindando soluciones coherentes y oportunas que se adecuen a las realidades contemporáneas, incluyendo tecnologías de información y comunicación y toda innovación científica.

Finalmente, el 03 de mayo del año 2024, el Tribunal Constitucional de la República del Perú, publicó la sentencia recaída en el expediente 0011-2023-PI/TC que declaró constitucional las reformas introducidas por la Ley 31810.

Referencias bibliográficas

- Congreso Constituyente Democrático. *Constitución Política del Perú*. (29 de diciembre del 1993). Disponible en <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682678>
- Congreso de la República del Perú. *Reglamento del Congreso de la República*. (2023). Disponible en <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H779494>
- Congreso de la República del Perú. (18 de septiembre de 2019). *Carpeta temática del Congreso de la República*. Disponible en <http://www.congreso.gob.pe/Docs/spa/files/14056-q2ho8op5xp8ki6t.pdf>
- Contreras, Carlos y Cueto, Marcos. *Historia del Perú Contemporáneo*. Lima: Editorial Instituto de Estudios Peruanos, 2018.
- Diario Gestión. *Dina Boluarte: Congreso aprueba ley para que mandataria despache de manera remota*. (21 de junio del 2023). Disponible en <https://gestion.pe/peru/politica/dina-boluarte-congreso-aprueba-ley-para-que-mandataria-despache-de-manera-remota-noticia/>
- El Peruano, Diario Oficial. *Congreso aprueba proyecto que permite la gestión remota de la Presidencia*. (08 de junio del 2023). Disponible en <https://www.elperuano.pe/noticia/214925-congreso-aprueba-proyecto-que-permite-la-gestion-remota-de-la-presidencia>.
- Gálvez Montero José, & García Vega, Enrique. *Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros Tomo I*. Lima: Editorial Empresa Peruana de Servicios Editoriales, 2016.
- Gálvez Montero, José y García Vega, Enrique. *Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros Tomo II*. Lima: Editorial Empresa Peruana de Servicios Editoriales, 2016.
- García Belaunde, Domingo. *El presidencialismo atenuado y su funcionamiento*. Obtenido de Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, 2006. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2748/9.pdf>
- García Belaunde, Domingo. *Evolución y Características del Presidencialismo Peruano*. Editorial: Pensamiento Constitucional, 2008.
- García Belaunde, Domingo. *Pensamientos de Derecho Constitucional*, 2018. Disponible en <https://edwinfigueroag.wordpress.com/2018/07/18/mas-sobre-la-cuestion-de-confianza-domingo-garcia-belaunde/>
- Sagües, Néstor Pedro. *Reflexiones sobre la Constitución Viviente (Living Constitution)*. Dikaion, Volumen 12. (2009). Disponible en <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1250>
- Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Universidad Católica de Santa María – Fondo Editorial. *Las Constituciones del Perú. Arequipa*, Editorial Antares, 2018.

Extinción de la inmunidad presidencial por casos de corrupción en la Constitución Política del Perú de 1993

*Extinction of presidential immunity for
corruption cases in the 1993 Political
Constitution of Peru*

LUIS ANDRÉS ROEL ALVA¹

WILLIAM JESÚS OBLITAS VILLALOBOS²

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 18, No. Especial, (junio de 2024), pp. 97-112.

ISSN: 1988 – 0618. doi: 10.20318/reib.2024.8635.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9784-137X>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9541-6794>

- 1** Profesor del Instituto de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres – IGGP – USMP, de la Maestría en Derecho Constitucional de la USMP y de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad San Ignacio de Loyola – USIL. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magister en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla – La Mancha (España). Director Fundador de la Revista Estado Constitucional. Directivo de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Autor y coautor de diversos artículos de derecho constitucional, de derecho procesal constitucional y de derechos humanos. Congresista de la República para el período 2020– 2021. Presidente de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales durante el periodo 2020. Segundo vicepresidente del Congreso de la República del Perú. Uno de los autores del Proyecto de Ley N.º 7271/2020-CR, que propone la reforma al Código Procesal Constitucional, presentado el 04 de marzo de 2021, que origino el Nuevo Código Procesal Constitucional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9784-137X> Correo electrónico: luis.roelalva@gmail.com
- 2** Profesor de la Universidad Científica del Sur (UCSUR), del Instituto de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres – IGGP - USMP, y de la Universidad Privada Antenor Orrego - UPAO (Perú). Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla – La Mancha (España). Abogado, Maestro y Doctor por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Especialista en Justicia Constitucional por la Universidad de Pisa (Italia). Pasante en la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México y en la Corte Suprema de Justicia de Colombia. Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional (APDC). Ex Promotor Legal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ex asesor de la Segunda Vicepresidencia del Congreso de la República. Consultor jurídico en materia constitucional y procesal constitucional. Excoordinador y defensor de procesos judiciales emblemáticos del Estado. Investigador y autor de diversos artículos de investigación jurídica y de filosofía del derecho; ponente nacional e internacional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9541-6794> Correo electrónico: wjesusoblitasv@gmail.com

Resumen

El presente trabajo tiene por objeto analizar si la causal de corrupción puede incorporarse como una excepción adicional a la inmunidad presidencial en la Constitución de 1993; y, junto a ello, se propone regular dicha causal como infracción constitucional. El método utilizado en la presente investigación es el explicativo, donde se establecerá la relación causa efecto entre la variable corrupción y el languidecimiento del sistema democrático, sirviéndonos de la filosofía, la doctrina constitucional, el Tribunal Constitucional y la posición de la ONU (expresada a través de sus convenios), respecto a la gravedad social que irradia tal flagelo, y la necesidad de proteger al modelo y los derechos fundamentales que alberga.

Atendiendo a las fuentes antes mencionadas y considerando que, mientras más alta es la función, mayor es la responsabilidad, se vuelve imperioso modificar el artículo 117 de la Constitución que regula la inmunidad presidencial. De este modo, es necesario precisar que también es posible acusar al presidente de la República en casos de corrupción, entendiéndose este como delito o como infracción constitucional; estando a que ambos en su procedimiento se ejecutarían bajo consonancia con el debido proceso.

Palabras clave: *Inmunidad presidencial, corrupción, infracción constitucional, tratados internacionales.*

Abstract

The purpose of this paper is to analyse whether the cause of corruption can be incorporated as an additional exception to presidential immunity in the 1993 Constitution; and, together with this, it is proposed to regulate this cause as a constitutional infringement. The method used in this research is explanatory, where the cause-effect relationship between the corruption variable and the languishing of the democratic system will be established, making use of philosophy, constitutional doctrine, the Constitutional Court and the position of the UN (expressed through its conventions), with respect to the social gravity that radiates from this scourge, and the need to protect the model and the fundamental rights that it harbours.

In view of the aforementioned sources and considering that the higher the function, the greater the responsibility, it is imperative to amend article 117 of the Constitution, which regulates presidential immunity. In this way, it is necessary to specify that it is also possible to accuse the president of the Republic in cases of corruption, understanding this as a crime or as a constitutional infraction; being that both in their procedure would be executed under consonance with due process.

Keywords: Presidential immunity, corruption, constitutional infringement, international treaties.

Sumario

Introducción. I. Regulación constitucional de la inmunidad presidencial. II. La lucha contra la corrupción como elemento básico de las democracias modernas. III. La lucha contra la corrupción dentro del sistema jurídico peruano. IV. Proyectos de ley que proponen cambios al artículo 117 de la Constitución, y nuestra propuesta sobre la base afectable con la corrupción. V. ¿La excepción de inmunidad por causal de corrupción, debería ser por delitos o infracciones? Conclusiones y recomendaciones

Introducción

El sistema semi presidencial o presidencial atenuado que mantenemos, permite la existencia del artículo 117 de la Constitución Política referida a la inmunidad presidencial de ser acusado, sin embargo, no prohíbe que pueda ser investigado (en sede fiscal y/o parlamentaria). En referencia al precitado artículo, en el cual encontramos solo cuatro causales de excepción de dicha inmunidad: i) que el presidente haya cometido traición a la patria; ii) impedido las elecciones; iii) disuelto inconstitucionalmente el Congreso; y, iv) impedido el funcionamiento de los organismos del sistema electoral.

A las causas antes expuestas, podemos evidenciar que dos de esas causales se tratan de delitos y tres de ellas configuran infracciones constitucionales. Al respecto, en nuestro presente trabajo, proponemos adherir una quinta causal de excepción a la figura de la inmunidad del Presidente de la República referida a la comisión de actos de corrupción.

Ante lo señalado, comenzaremos describiendo la ubicación del dispositivo constitucional sobre la inmunidad presidencial, consecutivamente precisaremos las razones por que la corrupción debe ser considerada como una causal de excepción de la inmunidad presidencial; y, ello va de la mano a la afectación que efectúa al sistema democrático, por la vulneración que promueve a los derechos fundamentales, por lo silenciosa de su penetración en las democracias vulnerables como la nuestra, y por la degeneración que provoca en las mismas al convertirlas en sistemas despóticos o autoritarios. Para esto nos ayudamos de la filosofía, de la doctrina (Rousseau, Bobbio, etc.), y en especial de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción que impone una obligación de prevención y regulación en este sentido.

En el capítulo tercero hemos descrito como ha sido estudiado y evaluado el fenómeno de la corrupción en el sistema jurídico peruano. Para ello, hemos tomado en consideración una sentencia del Tribunal Constitucional, en la sentencia de expediente 0009-2007-PI/TC (29.8.2007), en donde se precisa que la misma afecta los principios del sistema democrático.

Tras ello, analizamos los proyectos de ley más resaltantes sobre la modificación del artículo 117 de la Constitución; y, por último, hemos propuesto que la reforma mencionada se debe efectuar teniendo a la corrupción como delito e infracción constitucional, precisando en el apartado final del artículo citado que, en las cinco causas de extinción de inmunidad presidencial se debe seguir el debido proceso.

I. Regulación constitucional de la inmunidad presidencial

La figura de la inmunidad se ha originado como un mecanismo de protección a los altos funcionarios, con el objeto de que sus labores o acciones puedan desarrollarse sin que sean objeto de presiones o denuncias infundadas que perturben su labor. Así lo ha indicado Oblitas (2022) en su trabajo referido al debido proceso en los juicios políticos.

Para el caso de la inmunidad presidencial, a esta la encontramos en el artículo 117 de la Constitución Política del Estado; al respecto, se refiere que el presidente de la República solo puede ser acusado en su periodo por determinadas causales, las cuales serían:

- i) Traición a la patria,
- ii) Impedir elecciones presidenciales, parlamentarias o municipales,
- iii) Disolver el Congreso (salvo los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución),
- iv) Impedir la reunión o funcionamiento del Congreso, del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

Puede evidenciarse que son absolutamente reducidas las causas (delitos o infracciones) por las cuales el presidente podría ser acusado; y, ello proviene de que nuestro sistema es semipresidencialista, o de presidencialismo atenuado como se le suele denominar.

Cabe precisar que la acusación penal está referida a los presuntos delitos que haya cometido el alto funcionario, los mismos que son evaluados por la Subcomisión y si existiera causa se remite el expediente a fin de que el ministerio público siga investigando; caso aparte es el tema de la acusación constitucional, en donde no se le sindicó al alto funcionario un delito sino una vulneración a la norma constitucional, y la sanción puede terminar en suspensión o inhabilitación.

Nosotros consideramos que, por motivos históricos, doctrinarios, de actualización constitucional, y de vigor democrático, se debe ampliar las causales de excepción de la inmunidad presidencial, siendo que urgen proponer como una causal adicional la de corrupción.

II. La lucha contra la corrupción como elemento básico de las democracias modernas

Es indiscutible que la corrupción es un verdugo del sistema democrático; por corrupción podemos entender conforme a Alfonso W. Quiroz, destacado historiador peruano, como:

“(...) un fenómeno amplio y variado, que comprende actividades públicas y privadas. No se trata tan solo del tosco saqueo de los fondos públicos por parte de unos funcionarios corruptos como usualmente se asume. La corrupción comprende el ofrecimiento y la recepción de sobornos, la malversación y la mala asignación de fondos y gastos públicos, la interesada aplicación errada de programas y políticas, los escándalos financieros y políticos, el fraude electoral y otras trasgresiones administrativas (...) que despiertan una percepción reactiva en el público”³.

3 Alfonso Quiroz, *Historia de la corrupción en el Perú*, traducción de Javier Flores Espinoza, (Lima: Instituto de Estudios Peruanos e Instituto de Defensa Legal, 2013), 30.

Adicional a ello, se ha descrito desde la filosofía ateniense como el virus de degeneración de cualquier forma de gobierno, ya sea este monárquico, aristocrático, o el que actualmente tenemos. Al respecto, el filósofo J. J. Rousseau refería que la corrupción de los legisladores algo perjudicial para la vida republicana, citamos:

“(…) no es bueno que quien hace las leyes las ejecute, ni que el cuerpo del pueblo aparte su atención de los puntos de vista generales para fijarla de los particulares. No hay nada más peligroso que la influencia de los intereses privados en los asuntos públicos; y el abuso de las leyes por el gobierno es un mal menor que la corrupción del legislador, consecuencia inevitable de que prevalezcan puntos de vista particulares. Cuando así acontece, alterado el Estado en su sustancia, se hace imposible toda reforma”⁴.

A su vez, el profesor Nolberto Bobbio mencionaba existen tres causas o razones que ponen a la democracia en zona de peligro, siendo estas: “(…) exceso de cambio, vulnerabilidad del sistema y paradoja democrática”⁵.

Sobre la segunda causa referida por Bobbio - vulnerabilidad -, podemos precisar que la corrupción ingresa de forma discreta dentro del sistema democrático y cancerígenamente lo va destruyendo a medida de la rigidez o no de dicho modelo.

Asimismo, en una obra anterior como desarrollo el coautor del presente artículo, Luis Roel explica sobre las consecuencias perjudiciales que trae consigo la corrupción, mencionando al respecto:

“Los actos y delitos de corrupción son uno de los principales problemas del país, en la medida en que conllevan como consecuencia la disminución de la efectividad de los derechos fundamentales y la contracción de los recursos del Estado”⁶.

Entonces, la corrupción es un mal en nuestro Estado que no solo afecta perjudicialmente que los derechos fundamentales impidiendo que estos cumplan su fin de ser eficaces, sino también trae consigo la disminución de los recursos que idealmente deben ser utilizados y asignados de la forma más eficiente para el óptimo desarrollo de los ciudadanos en la sociedad.

En un trabajo realizado sobre la injerencia de los derechos fundamentales en la crisis democrática, se pudo demostrar que, en la región, el Estado que mayormente

4 Jean-Jacques Rousseau, *El Contrato Social*, Duodécima Edición, traducción de Fernando de los Ríos, (Madrid: Editorial Espasa Calpe S.A., 2007), 95.

5 Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, 1.ª ed. español, traducción de José F. Fernández Santillán, (México: Fondo de Cultura Económica, 1986), 8.

6 Luis Andrés Roel Alva, “El impacto de la corrupción en la efectividad de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el Estado peruano”, *Gaceta Constitucional* (2022): 69.

tenía casos de corrupción y de violación a los derechos fundamentales era el que mayor crisis democrática había sufrido, considerándose en la actualidad un Estado autocrático (Venezuela)⁷.

A su vez, la Organización de Naciones Unidas (ONU), en diversos informes ha promovido la proscripción de la corrupción; pero, en especial en un documento de vinculatoriedad internacional, el cual vendría a ser la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; al respecto indica:

“La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones a derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana”⁸.

Tal Convención de la cual somos parte fue aprobada mediante la Resolución 58/4 de la Asamblea General, del 31 de octubre del 2003, y mantiene diversos apartados como: las medidas preventivas, la penalización y aplicación de la ley, la cooperación internacional, la recuperación de activos, la asistencia técnica e intercambio de información y los mecanismos de aplicación. La misma, en el inciso 1) del artículo 5 – referido a las medidas de prevención – expresa:

“Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas”.

Entonces, aquí podemos demostrar que hay un punto de coincidencia entre la filosofía, la doctrina y la vinculatoriedad de la normativa internacional, la cual consiste en promover que los casos de corrupción sean prevenidos, identificados y sancionados. Claro está que todo ello respetando las garantías del debido proceso, siendo la primero de ellas el que se encuentre tipificado dentro de la norma correspondiente.

Para el caso, vemos por justificado y necesario el que se tenga que proponer la causal de corrupción como una excepción de inmunidad presidencial, siendo que la misma trasciende de cualquier otra por la afectación directa y miasmática que le hace

7 William Oblitas Villalobos, “Injerencia de los derechos fundamentales en la crisis democrática”, *Revista Argumentum – RA* 3(22), (2021): 23.

8 ONU, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Oficina de las naciones unidas contra la droga y el delito (Nueva York: ONU, 2004), 3.

a la democracia, y debido a que mientras más alta es la función es más el deber de no incumbir en estos flagelos.

III. La lucha contra la corrupción dentro del sistema jurídico peruano

La corrupción si bien es cierto no es una problemática reciente, dentro de los últimos años se evidenció que esta problemática a contaminado a los grandes poderes del Estado y también al ciudadano de a pie, trayendo consigo desequilibrio político, económico y social. Tal como lo menciona el profesor y político Javier Alva Orlandini:

“(…) la corrupción siempre acecha a los gobiernos. Los hombres tienen aspectos positivos y negativos. El ser humano no es totalmente puritano, existen tendencias negativas en la sociedad que deben ser derrotadas”⁹.

Las líneas citadas reflejan lo que se ha venido dando desde la creación de la República, incluso antes, pero siendo que desde fecha hemos adoptado el sistema presidencialista que heredamos, nos es oportuno analizar con mayor precisión tal mal democrático.

El profesor Ernesto Blume Fortini al analizar sobre la corrupción en el Perú y la forma constitucional de enfrentarla, precisa que el Perú es todavía un Estado Constitucional en formación, y, a su vez, propone determinados ejes de reformas constitucionales para poder enfrentarla; por ejemplo: la revalorización de la persona y la sociedad, la adecuación de la normativa infraconstitucional a la Carta Suprema, el replanteo del rol de la prensa, entre otros¹⁰.

De igual forma, en el país han existido diversos pronunciamientos de diversas instituciones sobre tal problemática, pero, la entidad que ha desarrollado un análisis jurídico sobre el tema, y su afectación al sistema democrático, es el Tribunal Constitucional; por ejemplo, en la sentencia de expediente 0009-2007-PI/TC (29.8.2007) se menciona que existe un principio constitucional de la proscripción de la corrupción, al respecto:

“53. La corrupción es en sí misma un fenómeno social que, no puede soslayarse, se encuentra dentro y fuera de la administración del propio Estado, la política apuntada deberá establecer el nexo entre Estado y sociedad civil, en la medida que la defensa del “programa” constitucional, exige una actuación integral.

⁹ Citado por Luis Andrés Roel Alva, “El impacto de la corrupción en la efectividad de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el Estado Peruano”, en *XV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, dir. por Jorge Cáceres Arce (Arequipa: Editorial UCSM, 2022), 537.

¹⁰ Ernesto Blume Fortini, “La corrupción en el Perú y la forma constitucional de enfrentarla”, en *Libro: XII Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, (Trujillo: Editorial UPAO, 2018), 1225-1238.

54. Precisamente, se debe partir por considerar que el ordenamiento constitucional, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción; en tal sentido, el constituyente ha establecido mecanismos de control político parlamentario (artículos 97° y 98° de la Constitución), el control judicial ordinario (artículo 139° de la Constitución), el control jurídico constitucional (artículo 200° de la Constitución), el control administrativo, entre otros¹¹.

Tal como lo menciona el considerando 54 de la sentencia referida, existe un control político parlamentario; entonces, sobre el tema que tocamos, sobre las excepciones de inmunidad presidencial, sería un despliegue del control político - jurisdiccional el que se realiza, ya que queda en manos del parlamento juzgar si es relevante política y jurídicamente que se levante dicha prerrogativa.

A su vez, la propia sentencia mencionada, refiere los principios que coadyuvan a que el axioma de la proscripción de la corrupción se efectúe, citamos:

“57. Proyecto que adquiere una dimensión jurídica propia en los principios constitucionales de transparencia y publicidad, cuya consolidación permitirá fundamentar un modelo de Estado y de sociedad, basado en una abierta cooperación entre el Estado y los distintos agentes sociales, en el cumplimiento del deber constitucional de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación (artículo 44° de la Constitución). Pues, sólo de esta forma se posibilitará la creación y consolidación de un entorno ético fundamental que rechace enérgicamente la tolerancia social con respecto a todas las formas posibles de corrupción y de irregularidad en la gestión de los intereses públicos.

58. Finalmente, con respecto al contenido constitucional de estos cuatro principios y valores de todo orden democrático -derecho al público a la información, principio constitucional de publicidad, principio constitucional de transparencia, y principio constitucional de proscripción de la corrupción-; deben ser interpretados en el caso de los privados con una presunción que sus asuntos tienen naturaleza privada; por cuanto, nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe, según dispone el artículo 2° inciso 24, literal a. Debiendo ponderarse o valorarse en cada circunstancia el interés público comprometido”¹².

Se puede evidenciar que los principios de transparencia y publicidad son los que promueven el principio de proscripción contra la corrupción, siendo que los mismos impulsarán un modelo de Estado cooperativo con los agentes sociales que motivarán la defensa de la Constitución.

11 Tribunal Constitucional del Perú, Exp. Nro. 0009-2007-PI/TC, fj. 53-54.

12 *Ibidem*, fj. 57-58.

Entonces, desde el ámbito político social se reconoce a la corrupción como un mal sumergido en las fibras de nuestro sistema republicano, lo cual dataría a partir de su creación¹³; a su vez, estos hechos de corrupción se han ido evidenciando de forma más visible en determinados gobiernos de los últimos veinte o treinta años, con excepciones meritorias claro está.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia de expediente 00016-2019-PI/TC (03.3.2020), desarrollo sobre los impactos negativos que genera la corrupción al Estado y los Ciudadanos señalando lo siguiente:

“La corrupción impide el cumplimiento de los objetivos nacionales y el buen desempeño de las instituciones y, como se desprende de la gráfica, es considerada como uno de los principales problemas del país; esto, a su vez, tiene un impacto negativo en la confianza que muestran los ciudadanos en las entidades públicas, porque mella la legitimidad de tales instituciones y de sus principales autoridades”¹⁴.

Siguiendo la línea de argumentos del Tribunal Constitucional, se evidencia que la corrupción dentro de las entidades estatales no solo afecta el óptimo desarrollo del estado, sino también genera un impacto negativo al ciudadano de desconfianza y con sinsabores sobre la representación de las autoridades y de las entidades públicas.

Como cada año realiza la INEI encuestas a la ciudadanía sobre los niveles de confianza en las instituciones, en el periodo de enero a junio del 2023 se evidencio lo siguiente:

“Según opinión de la población el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, es la institución pública más confiable del país (...). Seguida por la Iglesia Católica, institución civil con 42,8% de confianza. El resto de las instituciones, se ubican en la categoría de no confiables; entre las instituciones que tienen un alto nivel de desconfianza ciudadana, se encuentran los partidos políticos, seguido por el Congreso de la República y el Gobierno Regional. A excepción de la Radio y Televisión, y la Prensa Escrita, todas las instituciones ubicadas en el grupo de no confiables pertenecen al sector público. Asimismo, la Municipalidad Provincial tiene una tasa de desconfianza de 77,9% y la Municipalidad Distrital de 77,6%”¹⁵.

Ahora bien, poder frenar esta situación es necesario que el Estado tome un rol activo, como lo señalo Luis Roel en un artículo anteriormente:

13 Quiroz, Alfonso, “Historia de la corrupción ...”, *cit.*

14 Tribunal Constitucional del Perú, Exp. Nro. 00016-2019-PI/TC, fj. 9

15 INEI, “Perú, percepción ciudadana sobre Gobernabilidad, democracia y Confianza en las Instituciones”, Informe Técnico N° 3. 2023, disponible en: https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe_gobernabilidad.pdf

“(...) el Estado peruano posee responsabilidades tanto frente a su propia normativa nacional como con los acuerdos internacionales como, entre otros, los previamente señalados. Efectivamente, nuestro Estado constitucional de derecho tiene la obligación de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, la cual se logra a través de la disminución de los actos y delitos de corrupción que imposibilitan que los escasos recursos económicos de países en vías de desarrollo como el nuestro puedan llegar a concretizarse”¹⁶.

Sobre la base de la línea de argumentación desarrollada se evidencia que el Estado debe actuar y enfrentar esta problemática acorde a los parámetros de su normativa nacional y también debe ser congruente con los acuerdos internacionales, para poder así hacer efectivos los derechos fundamentales.

Si bien se ha propuesto determinados cambios para evitar dicho mal, mayormente en el ámbito penal, es necesario que en el ámbito constitucional sea también prevista una respuesta ante dicho flagelo. Debido a ello consideramos que, como parte del control político del Parlamento, se adhiera la causal de acusación constitucional por infracciones constitucionales y acusación penal por delitos por corrupción de funcionarios como está tipificado en el Código Penal vigente. Ello, bajo el desarrollo de los principios de proscripción de corrupción, el de publicidad, de trascendencia, y de información.

Es relevante mencionar también que los problemas de corrupción no son hechos aislados a nuestro país. Por ello, se han realizado cumbres, convenciones, como por ejemplo la realización de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la cual somos parte¹⁷, donde se han firmado tratados internacionales para la lucha contra el fenómeno de la corrupción.

Sobre los tratados internacionales que combaten la corrupción, tal como menciono uno de los coautores de la presente ponencia, Luis Roel explica:

“La relevancia de estos acuerdos internacionales es que establecen un marco mínimo de supuestos considerados como delitos de corrupción y que el Estado peruano, siendo parte de dichos compromisos, asume la obligación de sancionarlos penalmente, puesto que, si bien no existe una definición cerrada del concepto de corrupción, no menos cierto es que existen actos que, por consenso internacional, son considerados como delitos relacionados directamente con el fenómeno de la corrupción. Por lo que el Estado peruano al suscribir dichos acuerdos se obliga internacionalmente a enfrentar los actos de corrupción a partir de la determinación y sanción de dichos actos en la normativa”¹⁸.

16 Roel, Luis Andrés, “El impacto de la corrupción en la efectividad ...”, 71.

17 Aprobada mediante Resolución Legislativa N° 28357 y ratificada por Decreto Supremo N° 075-2004-RE.

18 Roel, Luis Andrés, “El impacto de la corrupción en la efectividad ...”, 76.

Entonces, con base en lo precitado, el Estado al firmar estos tratados que establecen los estándares mínimos para establecer los supuestos de delito de corrupción, está asumiendo no solo el deber constitucional de luchar contra esta problemática, sino también asume una posición de deber internacional que lo obliga a contrarrestar activamente la corrupción¹⁹.

IV. Proyectos de ley que proponen cambios al artículo 117 de la Constitución, y nuestra propuesta sobre la base afectable con la corrupción

Si bien el mal de la corrupción ha existido, en diversa intensidad, formas y niveles, dentro de nuestro sistema constitucional desde la independencia, se han dado momentos históricos o periodos de gobierno donde ha tenido mayor afectación; recientemente, ante las investigaciones por corrupción de funcionarios que involucraban al mismo expresidente Pedro Castillo Terrones, es que se propusieron en el Congreso de la República determinadas propuestas sobre la modificación del artículo 117 de la Constitución, donde se incluya la causal de casos de corrupción para levantar la inmunidad al presidente.

En efecto, el 31 de enero del 2023, el congresista Cheryl Trigozo Reátegui, presentó un proyecto de ley donde proponía que, a las causales de excepción de inmunidad presidencial, se le adhiriera un literal e) en donde se precisaba: “La comisión de delitos contra la administración pública – delitos de corrupción – establecidos en el Código Penal, conforme”²⁰.

De igual forma, el congresista Juan Bartolomé Burgos Oliveros, en su proyecto de ley presentado el 8 de junio del 2022 propuso modificar el artículo 117 de la Constitución proponiendo los delitos de corrupción (como: cohecho pasivo propio e impropio, negociación incompatible, etc.), como los de terrorismo, violación sexual, feminicidio, organización criminal; a ello adhirió una lista de infracciones constitucionales sobre las cuales el presidente también podría ser acusado (elegir ministros para producir crisis política, interferir en actividades del Poder Judicial y del Ministerio Público, etc.)²¹.

En el caso de los parlamentarios Flor Pablo Medina, Susel Paredes Piqué y Edward Málaga Trillo, proponen en su proyecto de ley diversas modificaciones de los artículos de la Constitución a fin de lograr la estabilidad política del país, dentro de ellos la del artículo 117 de la Carta Constitucional, donde plantean que el presidente puede ser acusado – aparte de las causales ya establecidas – por crímenes de lesa humanidad,

¹⁹ *Ibidem*, 80.

²⁰ Proyecto de Ley Nro. 4115/2022-CR.

²¹ Proyecto de Ley Nro. 2298/2021-CR.

crimen organizado; a su vez, expone que también puede ser acusado por graves, indubitables y probadas infracciones a la Constitución²².

A los proyectos mencionados se suman otros de similar fundamentación y propuesta²³, los mismos mantienen diferente fundamentación, algunos exponen que la inmunidad afecta el derecho a la igualdad, otros refieren que se vuelve necesaria debido a que se viene haciendo un mal uso de la figura de la vacancia presidencial, otros se apoyan en el Derecho Comparado, y hay quienes se respaldan en la Convención de las Naciones contra la Corrupción; como también, hay algunas propuestas que desean se efectúe solo un cambio para incluir el delito de corrupción, otros lo proponen como infracción, y otros en ambos sentidos.

Al respecto, nosotros consideramos que la principal fundamentación para la adhesión de la causal de delitos e infracciones de corrupción la encontramos en la vulneración que hace esta al sistema democrático, la afectación a su propia médula al degradar sus fines, alterar sus procedimientos y pervertir sus métodos. Todo ello ha sido expuesto de cierta manera en la sentencia del Tribunal Constitucional que hemos referido anteriormente²⁴.

Entonces, consideramos oportuna la reforma constitucional, ya que la lucha o proscripción de la corrupción es un principio democrático de los Estados modernos, reconocido así no solo por la propia judicatura local o regional, sino por convenios internacionales de la misma Organización de Naciones Unidas (ONU).

Adicionalmente, el grupo parlamentario Acción Popular conformado por Luis Roel, Otto Guivobich, Manuel Aguilar, entre otros, presentaron en junio del 2020 el Proyecto de Ley Nro. 5513/2020-CR que proponía la reforma constitucional que tiene por objeto modificar el artículo 41 de la Constitución para determinar la obligatoriedad de presentación de las declaraciones juradas de intereses por parte de los funcionarios y servidores públicos que manejen fondos del estado, a su vez propone la imprescriptibilidad penal sobre delitos de corrupción contra la Administración Pública o el patrimonio del Estado tanto para funcionarios públicos como para los particulares²⁵.

La anterior propuesta de ley, en su exposición de motivos sostiene la necesidad de la reforma debido a que los actos y delitos de corrupción no solo afectan el erario nacional sino también corrompe los valores de la sociedad y contraviene la institucionalidad democrática del país²⁶.

De esta manera, esta propuesta de reforma tenía como objetivo incentivar la transparencia por parte de los funcionarios del Estado y también al proponer que se

22 Proyecto de Ley Nro. 1659/2021-CR; Proyecto de Ley Nro. 918/2021-CR.

23 Proyecto de Ley Nro. 3809/2022-CR; Proyecto de Ley Nro. 2911/2022-CR; Proyecto de Ley Nro. 2298/2021-CR.

24 Tribunal Constitucional del Perú, Exp. Nro. 0009-2007-PI/TC, ffj. 53-54.

25 Proyecto de Ley Nro. 5513/2020-CR.

26 Proyecto de Ley Nro. 5513/2020-CR.

establezca que la sanción por actos de corrupción sea imprescriptible, deja la posibilidad de que se inicie el proceso penal independientemente de cuantos años hayan pasado desde ocurrido el hecho.

V. ¿La excepción de inmunidad por causal de corrupción, debería ser por delitos o infracciones?

Desarrollamos este acápite de manera diferenciada, ya que conviene precisar si la pertinencia se debe a que en la propuesta de texto de reforma a dicha norma debería darse por delitos o por infracciones ligadas al fenómeno de la corrupción.

Al respecto, debemos mencionar que la natural descripción de los casos de corrupción que provienen de un delito la encontramos en el Código Penal, específicamente desde el artículo 376 al 401, donde se ubican los tipos penales referidos a los delitos cometidos por funcionarios públicos (ubicados dentro del título XVIII delitos contra la administración pública), siendo que en ellos abarcan: abuso de autoridad, concusión, peculado, colusión, etc.).

Entonces, sobre estas ilicitudes, para el tema bajo estudio, lo que correspondería es que el Ministerio Público efectúe las investigaciones preliminares, y si hay razón de formalizar denuncia, la efectúe ante la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso a fin de que se continúe con el trámite correspondiente hasta la acusación respectiva si es que fuera el caso. Este procedimiento ya ha sido reconocido también por las entidades jurisdiccionales.

En relación con considerar a la corrupción no solo como delito, sino también como infracción constitucional, ello se puede sustentar en el artículo 39 de la Carta Magna donde se menciona: “Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación”. De igual forma, es preciso mencionar el artículo 38 de la Constitución Política de Estado donde señala: “Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación”.

A su vez, el artículo 110 de la mencionada Norma Fundamental precisa que el presidente es el Jefe del Estado y personifica la nación; y, en aras de ello, es que el inciso 1) del artículo 118 describe de forma textual que corresponde al presidente de la República: “Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales”

De lo expuesto, afirmamos que existen dispositivos constitucionales que hacen evidenciar que la comisión de un hecho de corrupción puede elucidarse como una infracción, no solamente debido a que existen normas penales expresas donde se señala el delito de corrupción, sino que jurisprudencialmente está descrito dicho fenómeno, y a su vez, existen convenios internacionales de la propia ONU que se pronuncian sobre el particular.

Entonces, se puede concluir que la corrupción no solo es un fenómeno jurídico penal que debe ser combatido por nuestro Estado a través de la configuración de

delitos y dación de normas penales, sino que sus consecuencias también se dan en cuanto a la afectación de los derechos fundamentales²⁷.

Por ello, el Estado debe combatirla dándole la debida importancia y partiendo desde la reforma del artículo 117 de nuestra Carta Magna, que es la normativa que protege los derechos más básicos del ciudadano.

Para poder finalizar esta ponencia es necesario no solo identificar la problemática, sino, sobre la base de las conclusiones a las que se han arribado, poder aportar recomendaciones.

Conclusiones y recomendaciones

- Se ha demostrado que, si bien nuestro sistema es semipresidencial o presidencial atenuado, y por lo tanto las causales de pérdida de la inmunidad presidencial son solamente cuatro; sin afectar tal naturaleza, es necesario que, por temas históricos, filosóficos, doctrinarios, jurídicos, convencionales, políticos y sociales se adhiera una quinta causal de excepción de inmunidad, referida a la comisión de “actos de corrupción”.
- Ello, basado no solamente en lo nocivo que es dicho flagelo al sistema democrático, sino porque la modernización y el rigor de nuestro sistema se pone en juego al combatir dicho miasma.
- Hemos justificado la propuesta de adherir la quinta causal de excepción de inmunidad: actos de corrupción, debido a la jurisprudencia que existe sobre el particular, a lo que los tratadistas refieren en dicha sugerencia, y en especial a al tratado internacional de la ONU sobre dicha materia.
- Los proyectos de ley que hasta la fecha existen sobre el particular no han analizado el grado de necesidad de la inclusión de dicha causal, el por qué se diferenciaría de la adhesión de otras causales que se podría elegir. Es debido a ello que nos hemos motivado a justificar las razones de diversa índole en la necesidad de la inclusión, tanto por razones académicas y jurídicas, como por temas de razonabilidad y proporcionalidad en quien recaería la medida.
- Hemos indicado que la causal de “*actos de corrupción*” debe ir como quinta causal de excepción de inmunidad presidencial, tanto su sentido de ilicitud penal como en el de infracción constitucional. Ello, debido a que ambas propuestas gozan de una adecuada interpretación sistemática y uniforme de nuestro sistema legal; guardando coherencia y razonabilidad con el ordenamiento jurídico nacional e internacional.

27 Roel Luis Andrés, “El impacto de la corrupción en la efectividad...”, 86.

Referencias bibliográficas

- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. 1.ª ed. español. Traducción de José F. Fernández Santillán. México: Fondo de Cultura Económica, S.A., 1986.
- Blume Fortini, Ernesto. “La corrupción en el Perú y la forma constitucional de enfrentarla”. En *Libro: XII Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. Trujillo: Editorial UPAO, 2018.
- ONU, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Oficina de las naciones unidas contra la droga y el delito. Nueva York: ONU, 2004.
- Oblitas Villalobos, William. “Injerencia de los derechos fundamentales en la crisis democrática”. *Revista Argumentum – RA* 3(22), (2021).
- Proyecto de Ley Nro. 4115/2022-CR.
- Proyecto de Ley Nro. 2298/2021-CR.
- Proyecto de Ley Nro. 1659/2021-CR.
- Proyecto de Ley Nro. 918/2021-CR.
- Proyecto de Ley Nro. 3809/2022-CR.
- Proyecto de Ley Nro. 2911/2022-CR.
- Proyecto de Ley Nro. 5513/2020-CR.
- Quiroz, Alfonso. *Historia de la corrupción en el Perú*. Traducción de Javier Flores Espinoza). Lima: Instituto de Estudios Peruanos e Instituto de Defensa Legal, 2013.
- Rousseau, Jean-Jacques. *El Contrato Social*. Duodécima Edición. Traducción de Fernando de los Ríos. Madrid: Editorial Espasa Calpe S.A., 2007.
- Roel Alva, Luis Andrés. “El impacto de la corrupción en la efectividad de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el Estado Peruano”, en *XV Congreso Iberoamericano de derecho constitucional*, dir. por Jorge Cáceres Arce (Arequipa: Editorial UCSM, 2022), 537-561.
- Roel Alva, Luis Andrés. “El impacto de la corrupción en la efectividad de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el Estado peruano”. *Gaceta Constitucional* (2022).
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. Nro. 0009-2007-PI/TC, f.j. 53 y 54.
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. Nro. 00016-2019-PI/TC, f.j. 9.

