

**LA INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA
EN EL PERÚ TRAS EL FALLIDO GOLPE
DE ESTADO A LA CONSTITUCIÓN
DE 1993**

CARLOS HAKANSSON

SUMARIO

I. LA CRÓNICA DE UN GOLPE DE ESTADO II. LAS INFRACCIONES CONSTITUCIONALES III. LA REGLA PARA LA SUCESIÓN PRESIDENCIAL IV. LAS INICIATIVAS REFORMISTAS V. LA EVOLUCIÓN HACIA EL NEOPRESIDENCIALISMO VI. LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE: UNA AMENAZA FANTASMA TRAS LA VACANCIA PRESIDENCIAL VII. LA VACANCIA PRESIDENCIAL ES SÓLO EL COMIENZO

LA INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA EN EL PERÚ TRAS EL FALLIDO GOLPE DE ESTADO A LA CONSTITUCIÓN DE 1993

CARLOS HAKANSSON¹

I. LA CRÓNICA DE UN GOLPE FALLIDO

La decisión del expresidente Pedro Castillo para decretar un golpe de Estado el 7 diciembre de 2022, fue tan osada como su postulación a jefe de Estado². Al final, sus aliados más cercanos lo abandonaron. Si bien carecía de apoyo ciudadano ni respaldo de las Fuerzas Armadas y Policiales, que sí contó el expresidente Martín Vizcarra para disolver el Congreso³, atentar contra la Constitución le hizo perder legitimidad democrática⁴. Se trata del primer golpe fallido como también la primera e inmediata reacción de las instituciones y la ciudadanía en la historia republicana⁵.

¹ Abogado (Universidad de Lima). Doctor en Derecho (Universidad de Navarra). Profesor Ordinario principal de Derecho Constitucional (Universidad de Piura). Titular de la Cátedra Jean Monnet (Comisión Europea). Avenida Ramón Mugica 131. Urbanización San Eduardo. Piura. Perú. Email: carlos.hakansson@udep.edu.pe. Orcid N°: 0000-0003-3410-8573.

² Un candidato sin experiencia de gobierno ni cuadros para formar un gabinete con debidas competencias, además de formar parte de un partido político con financiamiento ilegal por una banda criminal denominada: los dinámicos del centro.

³ El pasado 30 de septiembre de 2019 cerró el Congreso mediante un irregular decreto de disolución del Congreso.

⁴ El artículo 46 de la Constitución de 1993 establece que «[N]adie debe obediencia a un gobierno usurpador, ni a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y de las leyes.

⁵ La población civil tiene el derecho de insurgencia en defensa del orden constitucional. Son nulos los actos de quienes usurpan funciones públicas».

⁵ Como sostiene el profesor José Luis Sardón «[e]l Perú no necesita (...) un Inca. El Perú necesita, al igual que las demás naciones latinoamericanas, una Constitución —es decir, reglas de juego político— que le permita enrumbar hacia la formación de un sistema de partidos y, de esa manera, contar con un sistema político responsable, y capaz de adaptarse eficientemente a los shocks económicos y tecnológicos»; cfr. Sardón de Taboada, José Luis: *La Constitución incompleta*, Centro de Estudios Constitucionales, Tribunal Constitucional del Perú, colección: publicaciones, Lima, 2021, p. 99.

La disposición constitucional que establece que «nadie debe obediencia a un gobierno usurpador» permite la insurgencia en favor del orden democrático e institucional, incluso cuando el golpe de Estado se produce dentro la comunidad política. La sucesión presidencial, nuevo gabinete y cambio de dirección política dieron lugar a movimientos violentistas promovidos por intereses comprometidos con el gobierno anterior. Las primeras acciones se manifestaron en las calles con el bloqueo de carreteras, muchas personas heridas, fallecidas, daños a la propiedad pública y privada financiados en su mayoría por narcotraficantes y mineros informales. Todo lo anterior sumado a la estrecha colaboración de presidentes de la región (Argentina, Bolivia, Colombia, Chile y México) que presionaron la convocatoria inmediata a elecciones generales e instalar una asamblea constituyente⁶. Lo primero fue una manifestación del Estado informal minando el formal que es débil, precario y en piloto automático⁷. Durante poco más de año y medio el Estado informal venció al formal valiéndose de la democracia para alcanzar el poder, pero a causa del golpe fallido no culminó el plan para consolidar el control de las instituciones políticas y las fuerzas armadas⁸.

En medio de esta situación, el Estado formal propuso adelantar las elecciones generales para abril de 2024, pero con necesarias modificaciones legales y constitucionales al sistema político y electoral. El debate dio inicio a propuestas de cambio en las relaciones ejecutivo-legislativo. En el devenir de los acontecimientos producidos desde el 28 de Julio de 2016, seis presidentes en seis años⁹, obliga actuar para poner fin a la inestabilidad política; sin embargo, el camino será inviable si se pretende retrotraer los hechos ocurridos justo antes del 28 de julio de 2021 tras producirse consecuencias negativas al sistema político en los últimos siete años¹⁰. Nos referimos a la pérdida de una cámara legislativa, la no reelección congresal y eliminar la garantía de inmunidad parlamentaria, serán difícilmente recuperables para una institucional con débil respaldo popular.

La convivencia latente entre un Estado formal que no alcanza todo el territorio nacional, con uno informal operando ilegalmente a pesar de las fuerzas del orden ha

⁶ Alberto Fernández (Argentina), Luis Arce Catacora (Bolivia), Gustavo Petro (Colombia), Gabriel Boric (Chile) y Andrés Manuel López Obrador (México).

⁷ Por política en «piloto automático» se entiende que la labor gubernamental no ha puesto en marcha reformas profundas para revisar y corregir deficiencias a las políticas públicas que se venían aplicando a la fecha.

⁸ El apoyo militar ha sido decisivo para consumir los golpes de Estado en nuestra historia republicana. En los Estados Unidos un contrapeso fue el derecho ciudadano a portar armas reconocido en la Segunda Enmienda (1791). Como afirma Hernández Pinzón García, «[e]l hecho de que el propio James Madison abordara este asunto en Los papeles federalistas N° 466 no es sino el reflejo de que, sobre la posesión de armas, federalistas y antifederalistas estaban de acuerdo: este derecho era fundamental en el recién creado sistema de gobierno; cfr. Hernández Pinzón García, Alonso: «El derecho a portar armas en los Estados Unidos» en RJUAM, N° 21, 2010-I, p. 135.

⁹ Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), Martín Vizcarra (2018-2020), Manuel Merino (transitorio), Francisco Sagasti (transitorio), Pedro Castillo (2021-2022) y Dina Boluarte (2022).

¹⁰ En el Perú cada 28 de julio se celebran las fiestas patrias, la Constitución dispone la lectura de un mensaje presidencial desde el Congreso.

culminado; por eso, el final de la crisis será el triunfo de uno sobre otro y la pacificación será una tregua¹¹. Ninguno querrá perder el espacio de poder ganado. Finalmente, parte de este binomio también lo integran el 70% de ciudadanos que forman parte de la economía informal emprendedora, versátil y resiliente con un nuevo reto para sobrevivir (Estado informal); así como también el 30% de ciudadanos que tributan (Estado formal). El punto de encuentro de ambos se produce durante los procesos electorales generales, regionales y locales¹². El Estado informal, también compuesto por una mayoría que no paga impuestos, termina en la segunda vuelta definiendo al próximo ciudadano electo para presidir la República¹³.

El problema descrito es actual y complejo, su redacción no se exime de citar hechos producidos como si se tratase de una crónica periodística. Una realidad que corrobora la afirmación que es posible leer, pensar, escribir y aprender derecho constitucional desde el periódico. A continuación, nos ocuparemos de elevar la experiencia al concepto, explicando las infracciones constitucionales producidas tras el fallido golpe de Estado a la Constitución de 1993¹⁴, la interpretación a las disposiciones de sucesión constitucionales y las propuestas de reforma de cara al próximo proceso electoral sin definir por el Congreso de la República¹⁵.

II. LAS INFRACCIONES CONSTITUCIONALES

El fallido golpe produjo un conjunto de violaciones a las disposiciones constitucionales. El mensaje presidencial que lo decreta en señal televisiva abierta hace imposible interpretarlo como una tentativa de quiebre institucional-democrático, o rompimiento constitucional como define el informe de la Corte IDH¹⁶. Cuando un

¹¹ En estricto no es un Estado comprendido como un tipo de comunidad política. Se trata de una licencia para aludir a una organización que detenta un poder sin control ni sometido al orden constitucional. El problema de fondo es que aludimos a varios «estados informales» dentro del Estado formal: el narcotráfico, la minería informal y el terrorismo instalado en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem).

¹² El declive de los partidos nacionales y ascenso de los denominados outsiders a nivel nacional forman parte de la democracia populista e informal.

¹³ Véase el proyecto de ley N° 792/2021-CR, proyecto de ley de reforma constitucional del artículo 90 para promover la gobernabilidad y establecer la renovación por mitades del parlamento.

¹⁴ El golpe que aludimos bajo un Estado Constitucional de Derecho pretende poner fin al régimen político surgido en comicios democráticos durante tiempo indeterminado, para instalar uno sin efectivos controles entre las funciones del poder ni garantía a los derechos fundamentales.

¹⁵ Al momento de escribir el artículo, la mayoría de bancadas en el Congreso de la República se resisten a un adelanto de elecciones por la vía de una reforma constitucional que apruebe una disposición final especial.

¹⁶ Véase el Informe sobre el estado de los derechos humanos en el Perú en el contexto de las protestas sociales, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57/23 de 23 de abril de 2023, p. 28. La denominación «protestas sociales» resulta incorrecta o producto de una visión parcializada sobre lo ocurrido. Se trató de una manifestación violenta a cargo de opositores a la detención policial del expresidente Pedro

gobernante decide apartarse de los principios y reglas que marcan su actuación en ejercicio del poder, pierde la legitimidad o justo título para el mando y procede su inmediata destitución¹⁷. Las disposiciones afectadas tras el fallido discurso golpista son las siguientes:

A) *Los principios y reglas para el ejercicio del poder*

El ciudadano que ostenta el cargo de presidente de la República no sólo debe cumplir sino hacer cumplir la Constitución¹⁸. Se trata del compromiso de ejercer la política y tomar decisiones en armonía con los principios y reglas que debe observar durante su mandato. El juramento para asumir el cargo contiene esa finalidad, su plena observancia sobre lo constitucionalmente posible y permitido¹⁹. Por eso, el grado de aplicabilidad directa de las disposiciones constitucionales resulta gravitante en la gestión de jefe de Estado²⁰. Se trata del primer deber presidencial que irradia toda su actuación durante el mandato. No sólo debe respetar y cumplir con las disposiciones constitucionales que le atañen directa e indirectamente, sino también identificar quiénes y dónde se incumplen velando desde el ejecutivo por la salud y respuesta oportuna de las instituciones comprometidas²¹.

B) *El principio de supremacía constitucional*

Si la supremacía de los principios y reglas constitucionales condiciona el ejercicio del poder político, el jefe de Estado no tiene competencia para suspender, promover la reforma o declarar en emergencia ninguna institución estatal autónoma reconocida por la Constitución²². Lo contrario sería superponerlo a la Norma Fundamental

Castillo ante el fallido golpe de Estado y no reconocimiento de la sucesión presidencial conforme al artículo 115 de la Carta de 1993.

¹⁷ La legitimidad del cargo presidencial es el justo título para el mando proveniente de la victoria en un proceso electoral democrático cuyos deberes, compromisos y responsabilidad se han juramentado ante el Congreso.

¹⁸ Véase el inciso 1, artículo 118 de la Constitución de 1993.

¹⁹ El Presidente de la República es jefe de Estado y personifica a la Nación, por eso tiene el deber de cumplir y hacer cumplir las disposiciones constitucionales; véase el artículo 110 de la Constitución de 1993.

²⁰ Los anglosajones comprenden la aplicabilidad directa como direct enforceability. No es un concepto de origen positivista, surge del judicialismo y la jurisprudencia constitucional.

²¹ Se interpreta que las instituciones funcionaron en defensa del orden constitucional, la realidad es que no se produjo un respaldo de las Fuerzas Armadas. Dos años antes, el golpe de Estado del expresidente Martín Vizcarra contra el Congreso (30 septiembre de 2019) y a pocas que éste lo suspendiera y nombrara en su reemplazo a la vicepresidenta (Mercedes Araoz), Martín Vizcarra publicó en redes una foto junto con los altos mandos militares y policiales en Palacio de Gobierno.

²² No debe confundirse con la atribución presidencial para decretar un régimen de excepción; véase además el artículo 51 de la Constitución de 1933. Si la Constitución es suprema y toda autoridad,

que jura observar cuando asumió el cargo. El presidente cumple y hace cumplir la Constitución, pero no tiene competencia para proponer cambios estructurales al régimen político o dictar órdenes a las instituciones públicas porque gozan de autonomía funcional. Se trata de una función de poder con competencias atribuidas por la Constitución. En ese sentido, el jefe de Estado vela por la salud del sistema político y jurídico por personificar a la nación. Se ocupa del correcto funcionamiento de la administración pública²³, pues ostenta la máxima jerarquía en el servicio a la nación. No se ocupa de encabezar la lucha contra la corrupción que es una función congresal cuando fiscaliza y de las instituciones autónomas como el Ministerio Público; tampoco se ocupa de proponer reformas constitucionales en la judicatura, tarea que corresponde al Congreso como poder constituyente constituido o delegado²⁴. El impulso de reformas políticas y su discusión deben provenir del parlamento²⁵, cuando son promovidas por el jefe de Estado se prestan al populismo o deseo de gobernar de espaldas del Congreso que tiene la competencia de aprobar leyes y enmendar la Norma Fundamental²⁶.

C) *La disolución congresal arbitraria*

El jefe de Estado carece de competencia para revocar el mandato parlamentario, salvo la disolución una vez cumplidas las condiciones establecidas por la Norma Fundamental²⁷. La decisión del Congreso para censurar o rechazar la confianza a dos gabinetes se expresa en sendos procedimientos que concluyen con una votación y son comunicadas por medio escrito al jefe de Estado²⁸. Por tanto, no se puede inferir la facultad de interpretar una denegación fáctica de la cuestión de confianza como

funcionario y persona le deben plena observancia, no es posible que la presidencia de la República se declare con la competencia para declarar la emergencia e invasión de un poder del Estado o institución autónoma, precisamente por estar reconocida en la Norma Fundamental.

²³ Véase el artículo 39 de la Constitución de 1993; véase además el artículo 137 de la Constitución de 1993.

²⁴ El Congreso obra como poder constituyente constituido cada vez que aplica el procedimiento de reforma constitucional previsto (artículo 206), con mayorías calificadas, doble votación en legislaturas distintas hasta una consulta popular.

²⁵ El expresidente, Martín Vizcarra, suscribió el Decreto Supremo N°101-2018-PCM, a través del cual convoca a referéndum para el próximo 9 de diciembre que consultaron cuatro reformas constitucionales remitidas por el Congreso de la República; véase, <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/noticias/24011-presidente-vizcarra-convoca-a-referendum-para-el-9-de-diciembre-y-no-respalda-la-bicameralidad-por-haber-sido-desnaturalizada>.

²⁶ El artículo 206 de la Constitución de 1993 establece que toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso bajo un procedimiento especial para su validez.

²⁷ El artículo 134 de la Constitución de 1993 dispone que sólo la presidencia de la República puede decretar la disolución del Congreso cuando éste ha censurado o negado confianza a dos gabinetes.

²⁸ El decreto de disolución parlamentaria que permite la Constitución es una atribución condicionada al jefe de Estado con garantías para su aplicación y deber de convocar a elecciones complementarias al Congreso.

argumento para decidir que se han cumplido con las condiciones para decretar la disolución congresal²⁹. Como mencionamos, la Constitución dispone que no existen otras formas de interrupción del mandato parlamentario³⁰. Un escudo de protección previsto por el constituyente que cierra cualquier interpretación y propuesta para su reorganización o cese de sus funciones, lo contrario es un acto arbitrario contra el orden democrático y con responsabilidades legales.

D) La disolución congresal arbitraria como causal de acusación presidencial

La decisión arbitraria para disolver el Congreso es una causal expresa de acusación constitucional contra el jefe de Estado. La Constitución dispone el ejercicio de la acusación contra la presidencia en el marco de un aforamiento rígido y temporal durante su mandato³¹. Como sabemos, sólo se le puede acusar por traición a la patria, disolución arbitraria del Congreso e impedir el funcionamiento de los órganos electorales³². El intento de golpe de Estado debió iniciar dicho procedimiento cumpliendo con las etapas de antejuicio y juicio político³³. La diferencia entre ambas instituciones es que con antejuicio se acusa por delitos cometidos en función³⁴, mientras que con el juicio político se acusa por una infracción a un principio o regla de la Norma Fundamental³⁵. El pleno optó por la vacancia por incapacidad moral perma-

²⁹ “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 ocurriría, 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 N° 165-2019-PCM»; cfr. Exp. N° 0006-2019-CC/TC (Fundamento jurídico 218).

³⁰ Véase el artículo 134 de la Constitución de 1993.

³¹ Véase el artículo 117 de la Constitución de 1993.

³² “La enunciación de esos supuestos no incluye, hay que precisarlo, los supuestos de delitos comunes o no funcionales, los cuales no protegen al jefe de Estado en el marco del elenco de la indemnidad presidencial»; cfr. Delgado-Guembes, César: La responsabilidad política del Presidente de la República. Indemnidad temporal, vacancia y acusación constitucional, Yachay Legal, Lima, 2022, p. 84

³³ Véanse los artículos 99 y 100 de la Constitución de 1993.

³⁴ Véase, Lozano Peralta, Raúl: Antejuicio y juicio político en el Perú, Universidad Antenor Orrego, fondo editorial, Trujillo, pp. 137-138

³⁵ Como explica el Profesor Eguiguren Praeli sobre el juicio político, «[L]as nuevas repúblicas latinoamericanas, (...) tendieron a organizar su régimen político asumiendo el modelo presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica, con algunos matices y particularidades concretas. Lo mismo sucedió con la adopción de la responsabilidad constitucional y penal del Presidente de la República y de las altas autoridades gubernamentales (impeachment), recogida tempranamente en las constituciones

nente y la acusación a los ministros directamente implicados tras el fallido golpe³⁶. El deber para insurgir en defensa del orden constitucional se manifiesta contra un gobierno usurpador de las instituciones políticas. Se trata de un acto vinculado con una aprehensión material y voluntad para adquirir el control y dominio fuera de los principios y reglas constitucionales³⁷.

E) El derecho de insurgencia

Todos los ciudadanos tienen el deber de insurgir en defensa del orden constitucional. Es una disposición que reconoce la última línea de control al ejercicio del poder político: la ciudadanía. El derecho de insurgencia permite a las autoridades, funcionarios y personas leales a la Constitución para restablecer el orden democrático³⁸. El deber de cumplir con la Constitución y la ley conlleva hacerla respetar mediante el correcto ejercicio de protesta, manifestación de un bien humano contenido en la libertad de expresión para reclamar la continuidad democrática y detener a sus infractores para que sean juzgados. La reacción de las instituciones tras el anuncio de golpe de Estado, el Ministerio Público, la judicatura, el Tribunal Constitucional, las Fuerzas Armadas y Policiales, así como la inmediata acción ciudadana testigo de lo ocurrido y que impidió la fuga de los responsables fueron conformes con el ejercicio del derecho a insurgir en defensa de la institucionalidad y el Estado de Derecho.

F) Las fuerzas armadas y policiales vinculadas al Estado de Derecho

Las fuerzas armadas y policiales están subordinadas al poder constitucional³⁹. Una disposición que confirma la idea que toda autoridad debe observancia a sus principios y reglas, alude a la supremacía que tiene la Norma Fundamental sobre

de diversos países latinoamericanos y denominada en la doctrina constitucional como Juicio Político»; cfr. Eguiguren Praeli, Francisco: La responsabilidad del presidente. Razones para una reforma constitucional, PUCP, Fondo Editorial, Lima, 2007, p. 85.

³⁶ El 14 de enero de 2023, la Comisión Permanente aprobó la acusación constitucional contra la primera ministra, Betssy Chávez por golpe de Estado. También se acusó a los exministros Willy Huerta y Roberto Sánchez. El informe todavía debe pasar por la votación del pleno del Congreso que habilita a la Fiscal de la Nación para investigar presuntos delitos de rebelión y conspiración; véase, <https://elcomercio.pe/politica/congreso/betssy-chavez-en-vivo-comision-permanente-del-congreso-acusacion-por-rebelion-y-conspiracion-por-el-golpe-de-estado-roberto-sanchez-willy-huerta-pedro-castillo-congreso-noticial/>.

³⁷ Véase el artículo 46 de la Constitución de 1993.

³⁸ En la Declaración de Independencia Americana del 4 de julio de 1776 se leen los argumentos que explican el derecho de insurgencia, «[p]ero cuando una larga serie de abusos y usurpaciones, dirigida invariablemente al mismo objetivo, demuestra el designio de someter al pueblo a un despotismo absoluto, tiene el derecho, tiene el deber, de derrocar ese gobierno y establecer nuevas garantías para su futura seguridad»; cfr. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/22.pdf>.

³⁹ Véase el artículo 169 de la Constitución de 1993.

cualquier poder constituido. La facultad de distribuir el ejercicio de las funciones del poder en varias instituciones y garantizar que ninguna pueda concentrarlo. Se trata de una disposición que declara la lealtad y observancia de las fuerzas del orden a las disposiciones constitucionales. Si el presidente, como Jefe Supremo de la Defensa Nacional, traspasa sus límites pierde legitimidad y debe ser detenido. En nuestra historia republicana es la primera vez que un golpe de Estado no se consuma por la acción de las fuerzas del orden interno y conforme con la Constitución y el imperio de Derecho⁴⁰. La acción inmediata de las fuerzas armadas y policiales para desobedecer instrucciones contrarias al orden jurídico y político fue en cumplimiento del orden constitucional y compromiso con la democracia.

* * *

Una vez conocidos los principios y reglas constitucionales para blindar el sistema político y jurídico que brindan una cobertura al sistema político y jurídico, podemos resumir que está conformada por: la supremacía constitucional, deberes de cumplimiento desde la jefatura de Estado, la acusación del Congreso a los infractores, la subordinación de las fuerzas del orden a la Norma Fundamental y la protesta ciudadana para insurgir en defensa del imperio del Derecho. Nos corresponde repasar las consecuencias jurídicas y políticas una vez producida la vacancia presidencial.

III. LA REGLA PARA LA SUCESIÓN PRESIDENCIAL

El fallido golpe de Estado y aprobación de la vacancia dio lugar a la aplicación del artículo 115 de la Constitución⁴¹. La sucesión presidencial por impedimento permanente de su titular. El miércoles 7 de diciembre de 2022 la vicepresidenta, Dina Boluarte, asumió la jefatura de Estado para luego nombrar un nuevo gabinete (sábado 10 de diciembre) cuando días antes casi era inhabilitada por una infracción por conflicto de intereses⁴².

⁴⁰ En la historia republicana la continuidad democrática no ha perdurado más de tres mandatos presidenciales consecutivos. La Constitución de 1993 es la primera que ha superado esta tendencia golpista con cinco gobiernos electos en comicios libres.

⁴¹ "Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones"; cfr. Artículo 115 de la Constitución de 1993.

⁴² La entonces vicepresidenta se enfrentó meses atrás con una acusación por presuntos conflictos de intereses como presidente del Club Apurímac, pese a que se desempeñaba como ministra de Desarrollo e Inclusión Social. Una denuncia que se presentó a través de un informe final en la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales (SAC) que finalmente no fuera aprobado por el pleno. Al respecto, el artículo 126 de la Constitución establece que «[l]os ministros no pueden ser gestores de intereses

A) *El orden de sucesión previsto*

La Constitución establece el orden de sucesión de la presidencia de la República, una disposición que impide un eventual vacío de poder tras el impedimento temporal o permanente del jefe de Estado⁴³. Para el caso concreto materia de análisis, correspondía a la primera vicepresidencia asumir la conducción del ejecutivo y, de encontrarse impedida, la segunda⁴⁴. En caso de agotada la plancha presidencial, la Constitución dispone que el titular del Congreso asuma la presidencia transitoria convocando elecciones inmediatamente⁴⁵. Se trata de una disposición que procura una sucesión democrática sin sobresaltos, indica qué hacer bajo situaciones extraordinarias y, en la práctica, parecía difícil vivir una coyuntura de esta naturaleza; sin embargo, fue aplicada tres veces en los treinta años de vigencia de la Constitución de 1993⁴⁶.

El constituyente propuso un camino de transición que prevea el orden de sucesión presidencial para evitar vacíos y luchas por alcanzar el gobierno. Una disposición que demanda consumir la plancha presidencial para que el titular del Congreso, en calidad de presidente transitorio, pueda asumir las riendas del ejecutivo y convoque elecciones presidenciales inmediatamente. La aplicación del artículo 115 cuando se consume la plancha presidencial manifiesta dificultades cuando la oposición parlamentaria, activista y mediática, desconocen indebidamente la legitimidad del titular del Congreso de turno⁴⁷. En noviembre de 2020, tras la vacancia de Martín Vizcarra y la sucesión de Manuel Merino, entonces titular del poder legislativo, produjo un conjunto de acciones vandálicas que propiciaron un cambio y nueva votación de la Mesa Directiva para que el nuevo titular del Congreso, Francisco Sagasti, ocupe el cargo de presidente transitorio hasta el 28 de julio de 2021.

propios o de terceros ni ejercer actividad lucrativa, ni intervenir en la dirección o gestión de empresas ni asociaciones privadas».

⁴³ Como explica el profesor Eguiguren Praeli, «(...) dado que la suspensión del ejercicio presidencial es solo temporal, ella podrá ser declarada por el Congreso ante la existencia de causales de incapacidad física, mental o «moral» del Presidente que son transitorias, pero no definitivas o irreversibles; por lo que no ameritan la declaración de vacancia»; cfr. Eguiguren Praeli, Francisco: *Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el régimen político peruano*, Palestra Editores, Lima, 2021, p. 151.

⁴⁴ La plancha presidencial del Partido Político Perú Libre fue inscrita para los comicios generales estando incompleta, carecía de candidato a la segunda presidencia a causa de su exclusión por sentencia judicial condenatoria.

⁴⁵ Véase el artículo 115 de la Constitución de 1993.

⁴⁶ Valentín Paniagua (2000), Manuel Merino (2020), Francisco Sagasti (2000).

⁴⁷ Una campaña de oposición que se inicia semanas o días antes cuando parece inevitable el agotamiento de la plancha presidencial.

B) *El déficit institucional para su formal aplicación*

Si bien la sucesión presidencial es una regla de ejecución inmediata, el problema es la crisis de institucionalidad del país. En la práctica, las fuerzas políticas y sociales pueden terminar desconociendo la sucesión presidencial que corresponda constitucionalmente. El carácter selectivo e ideológico con que operan estos irregulares efectos secundarios son el capital político del presidente vacado, sumado a la desinformación ciudadana, protestas callejeras y vandalismo son factores que juntos terminan por desestabilizar una transición política. La regla que fue aplicada para el expresidente del Congreso, Valentín Paniagua, luego se desconoce para su homólogo en el cargo, Manuel Merino, pero sí reconocida para Francisco Sagasti su inmediato reemplazo tras el cambio de la Mesa Directiva. Todo en una misma semana para sendos congresistas y titulares del poder legislativo⁴⁸; similares reacciones se manifiestan contra la vicepresidenta Dina Boluarte que asume la jefatura de Estado en aplicación inmediata de la Constitución que dispone el orden de sucesión presidencial.

Las protestas, disturbios en calles y carreteras afectan los principios de supremacía y aplicabilidad directa de las disposiciones constitucionales. Como mencionamos, la sucesión presidencial prevista ordena que con el impedimento permanente del titular asume la primera vicepresidencia, luego la segunda por causales similares; cuando se agota la plancha presidencial electa el titular del Congreso asume la conducción del ejecutivo y convoca elecciones⁴⁹. La propuesta de reforma constitucional para un adelanto de elecciones fue aprobada en primera votación⁵⁰, pero no prosperó su confirmación en sendas votaciones parlamentarias.

IV. LAS INICIATIVAS REFORMISTAS

Con el fracaso del intento golpista, las opiniones de políticos, periodistas y académicos sobre la necesidad de un adelanto de elecciones sólo serían posibles con la renuncia presidencial aprobada por el legislativo, para que el titular del Congreso asuma las riendas del ejecutivo, convoque elecciones presidenciales y culmine con el mandato previsto hasta julio de 2026⁵¹. Se trata de la solución ortodoxa prevista por el constituyente para una transición política. Cabe recordar que la crisis de fines del

⁴⁸ Véase el artículo 115 de la Constitución de 1993.

⁴⁹ La Constitución establece el deber del titular del Congreso debe convocar nuevas elecciones cuando asume la conducción del ejecutivo. Con ello se evita prolongar una situación irregular para el cumplimiento del principio de separación de poderes.

⁵⁰ El Pleno del Congreso aprobó en primera votación el adelanto de elecciones para abril 2024 con 93 votos a favor, 30 en contra y 1 abstención.

⁵¹ A pesar que la Constitución no lo indica expresamente, se interpreta que las elecciones que convoca la presidencia transitoria son presidenciales; atendiendo a que no existen otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Una regla que, *mutatis mutandi*, infiere que los comicios aludidos en el artículo 115 de la Constitución sólo serán a la presidencia de la República.

2000 dio lugar a sendas reformas legales y constitucionales que acortaron el mandato de ambos poderes para convocar nuevas elecciones generales, lideradas por un gobierno de transición⁵². En este caso fue una solución heterodoxa; es decir, de naturaleza excepcional por no estar prevista en las disposiciones constitucionales.

La decisión de adelantar electoral se tomó la noche del domingo 11 de diciembre de 2022. Durante un mensaje a la nación, la presidenta de la República, anunció la voluntad de proponer al Congreso los comicios en abril de 2024 pero con previas reformas al sistema político. La propuesta fue resultado de optar por el punto medio entre los dos escenarios descritos. Una sucesión presidencial de año y medio de duración que brinde tiempo suficiente para realizar ajustes constitucionales y legales que preparen el proceso electoral.

Cabe recordar que la decisión que se tome debe resolver una crisis política que comienza en julio de 2016 y que arrastra una coyuntura de inestabilidad política, corrupción, renuncia presidencial, reformas constitucionales, disolución parlamentaria y reformas electorales nefastas que «canibalizaron» los comicios, dos gobiernos de transición y más de veinte candidatos presidenciales. El resultado fue la elección de un partido apologista al terrorismo encabezado por el candidato presidencial menos preparado para desempeñar el cargo que coincidió con la fecha del bicentenario de la independencia⁵³. Al momento de redactar estas líneas todavía no se alcanza un acuerdo congresal para un adelanto elecciones, el cual debería pasar por una reforma constitucional que añada una nueva disposición final especial que acorte el mandato presidencial y parlamentario⁵⁴.

A) *¿Elecciones generales o culminar mandato presidencial?*

Todo lo anterior nos invita a reflexionar si lo conveniente es convocar elecciones generales o el Congreso actual, a pesar de la crisis, cumpla con la función de fiscalizar comenzando por desaforar a los parlamentarios responsables de actos de corrupción

⁵² La primera disposición transitoria especial en la Constitución de 1993 establece que «[e]l Presidente y los vicepresidentes de la República elegidos en las Elecciones Generales de 2000, concluirán su mandato el 28 de julio de 2001. Los congresistas elegidos en el mismo proceso electoral culminarán su representación el 26 de julio de 2001. No son de aplicación para ellos, por excepción, los plazos establecidos en los artículos 90 y 112 de la Constitución Política».

⁵³ El gobierno de Pedro Castillo permaneció diecisiete meses en ejercicio, con cinco gabinetes, alrededor de ochenta ministros con manifiesta incompetencia en la administración pública y denuncias por actos de corrupción. Una presidencia que, en vez de aplicar un plan para mejorar los servicios públicos, la seguridad e infraestructura, se ocupó decididamente en el objetivo de convocar una asamblea constituyente.

⁵⁴ Otro camino es la renuncia presidencial aprobada por el Congreso que daría lugar a la sucesión presidencial a cargo del titular del Congreso que debe, por mandato constitucional, convocar elecciones presidenciales. Una ruta más corta pero no exenta de dificultades cuando un sector de la clase política e intelectual como también diversas organizaciones sociales interpretan que se tratan de elecciones generales.

y que juramenten los accesitarios. Asimismo, el gobierno debe retirar a los funcionarios nombrados mediante contrataciones irregulares que todavía viene efectuando con lentitud. El escenario político descrito produce las siguientes consecuencias jurídico-institucionales.

B) La necesidad de reformas constitucionales y legales

El concurso de la organización ciudadana y la prensa independiente deben exigir reformas que corrijan lo desandado durante el mandato del expresidente Martín Vizcarra con la reforma política. No olvidar que el fondo de la crisis se circunscribe a los «antis» que condicionaron el resultado de los procesos electorales de 2011, 2016 y 2021⁵⁵. Se trata primero de lograr calmar una «tormenta perfecta» que produjo daño en nuestras instituciones, a la vez de preparar el camino hacia el reto de unas impecables elecciones generales. Un resultado condicionado a previos ajustes que impidan la fragmentación del Congreso en tantas bancadas que comprometa la gobernabilidad.

C) La opinión ciudadana ante la crisis y propuestas reformistas

Las últimas encuestas revelan una mayoría que está de acuerdo con un adelanto de elecciones siempre que se produzca una reforma política. Las propuestas de ajustes a la Constitución y las leyes electorales no tardaron en aparecer desde la clase política y la sociedad civil, entre ellas: retornar al bicameralismo, reelección inmediata de legisladores, renovación congresal a mitad de mandato, una segunda vuelta electoral con cuatro partidos, las elecciones uninominales de representantes al Congreso, entre otras⁵⁶. Si los problemas se resolvieran solamente con modificaciones al derecho positivo, la gravedad de la crisis sería de solución inmediata; sin embargo, se trata de todo un conjunto de medidas —en corto, mediano y largo plazo— que demandan la voluntad política para corregir las deficiencias fundacionales de la República: la ausencia de un Estado de Derecho.

Se trata de propuestas que acaparan la discusión entre políticos y especialistas, pero que desestiman otras para superar debilidades crónicas en nuestro legislativo: su falta de representatividad e inadecuado dimensionamiento. La ausencia de partidos con arraigo ciudadano hasta el interior del país continuará a causa de la orfandad política que padecemos. Las barreras electorales para tener un Congreso de cuatro

⁵⁵ «Las identidades partidarias negativas son una intensa y duradera oposición a sus contrapartes positivas. En contextos de baja institucionalización, como el peruano, cobran mayor autonomía al no ser cohesionadas bajo simpatías partidarias predominantes (...); cfr. Meléndez, Carlos: El mal menor, IEP, serie Perú Problema N° 60, Lima, 2019, p. 192.

⁵⁶ Véase, <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/sustentan-cinco-propuestas-de-reforma-constitucional-para-retorno-al-sistema-bicameral/>.

partidos que no se fraccione dependerá de la voluntad política⁵⁷. Como mencionamos, lo prioritario es evitar la fragmentación del pleno en tantos grupos parlamentarios que comprometan su funcionamiento e impidan la gobernabilidad. El ciclo de un Congreso electo cada cinco años, que comienza con seis grupos parlamentarios, se fragmenta con el tiempo y culmina su mandato con doce bancadas no puede continuar. Ese es el primer problema para resolver antes de cualquier otra reforma.

1. La modificación de las PASO

Las denominadas elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), establecidas en la Ley de Organizaciones Políticas (LOP), nos invitan a realizar algunos comentarios. Su regulación contiene unas disposiciones que, en vez de estimular la democracia interna, obligan a un tipo de procedimiento electoral interno que permite la participación de los ciudadanos, estén o no afiliados a una organización política (artículo 24 LOP).

La ley establece que sólo podrán participar los candidatos con al menos un año de afiliación al momento de las primarias; de no cumplirse con este requisito, la candidatura quedará inválida. Los candidatos afiliados en otros partidos no podrán participar, salvo que hayan renunciado con un año de anticipación al cierre de las inscripciones, y no se podrá postular en más de una lista. Sin embargo, el problema surge si las primarias producen una previa, masiva y sistemática actividad por redes y ciertos medios contra los candidatos más conocidos, mejor preparados y con opción de ganar los comicios. En otras palabras, el riesgo de un proceso de cancelación de potenciales candidatos presidenciales.

Se trata de una norma que fija un proceso electoral obligatorio para la democracia interna de los partidos, la cual resulta invasiva al pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos. Como sabemos, la libertad de asociación es el derecho de todas las personas para organizar reuniones pacíficas, crear organizaciones junto con otras personas o integrar las existentes para trabajar en favor intereses colectivos y en ejercicio de los derechos humanos. Otro derecho afectado es la participación política. La acción ciudadana, directa e indirecta, con la pretensión de influir en el proceso político y sus resultados.

⁵⁷ El Tribunal Constitucional en la sentencia que resuelve la demanda de inconstitucionalidad contra la barrera electoral brinda su opinión respecto a la representación parlamentaria multipartidaria; al respecto, sostiene que «(...) no sólo resulta que los demandantes erróneamente consideran que nuestro sistema electoral se encuentra regido por el principio de la mayoría, conforme al cual quienes mayor cantidad de votos han alcanzados excluyen, necesariamente, al resto (sin ninguna consideración de proporcionalidad entre las fuerzas políticas participantes), sino que parecen sugerir que pertenece al contenido protegido del derecho al voto, tener la garantía de que el candidato por el que se ha votado, ocupe necesariamente un escaño en el Congreso, lo que a todas luces constituye un despropósito; máxime si se tiene en cuenta que una vez elegidos, todos los congresistas representan a la Nación (artículo 93° de la Constitución)»; cfr. Exp. N° 0030-2005-PI/TC (fundamento 67).

El Estado está llamado a garantizar unos procesos electorales libres, universales y transparentes respetando el voto secreto e intransferible. La ley debe regular la inscripción de las organizaciones políticas y el deber de sus miembros para redactar e inscribir sus estatutos bajo los principios que inspiran su ideario y libre ejercicio de asociación, pero no la forma cómo los partidos, personas jurídicas de derecho privado, se organizan en su interior e incluso con la capacidad para decidir el sistema de nombramiento de sus candidatos.

El artículo 24-A de la LOP establece que las organizaciones políticas pueden exigir más requisitos para los candidatos a las PASO, pero la realidad es que los partidos deben gozar de una libre asociación para escoger un procedimiento de elección que consideren idóneo y con acuerdo de sus propios afiliados. El Estado no puede invadir la organización interna de los partidos para obligar un procedimiento de elección de candidatos, así le parezca necesaria, adecuada y razonable para el funcionamiento del sistema político. Por eso, la reforma aprobada añade dos opciones para efectuar las elecciones primarias. A la propuesta original se sumaría el voto directo e indirecto por delegados electos de sus afiliados⁵⁸. Un proyecto de ley criticado por los promotores de las PASO⁵⁹, que quedaría desplazada por las nuevas modalidades que no afectan el contenido de una libre asociación.

2. El retorno al bicameralismo, pero sin correcciones a la regionalización

La reciente aprobación del proyecto de ley que restaura la bicameralidad despierta nuevamente la expectativa. Como sabemos, el procedimiento demanda de un mínimo de 87 votos conformes del pleno. Sin duda que su aprobación parcial es un logro para un Congreso tan fragmentado, pero el procedimiento de reforma es complejo (rígido para la teoría constitucional). Se requiere de una segunda votación en la siguiente legislatura ordinaria⁶⁰. Digamos que el constituyente desea que la discusión se enfríe durante unos meses para que se madure la idea y decidir confirmar o no el proyecto de ley de reforma.

a) Una reforma saludable al sistema político

Lo positivo de la bicameralidad será el reparto de atribuciones entre ambas cámaras (un control inter órgano). El Senado operará como una Cámara reflexiva durante el procedimiento legislativo, además se ocupará del nombramiento de altos funcionarios públicos: magistrados del Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo,

⁵⁸ Ver, <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/pleno-aprobo-modificar-la-ley-de-organizaciones-politicas-sobre-elecciones-primarias/>

⁵⁹ El proyecto de Ley N°6155/2023-CR aprobado modificó los artículos 21, 22, 23, 24, 24-A de la Ley de Organizaciones Políticas (Ley N°28094).

⁶⁰ Véase el artículo 206 de la Constitución peruana de 1993.

Contralor General, Superintendentes, presidente y tres directores del Banco Central de Reserva. Un efecto positivo será la posibilidad de atenuar el efecto de «segunda cámara» que en su momento tuvo una mayoría del Tribunal Constitucional contra la legislación congresal, que politizó la justicia del máximo intérprete entre los años 2016 a 2021⁶¹.

El proyecto aprobado en primera votación contiene más de cincuenta reformas constitucionales por todo el texto. Se trata de una consecuencia inevitable producto de la separación de funciones entre una Cámara de Diputados y un Senado. Entre ellas descubrimos la recuperación de reelección congresal en ambas cámaras. La cual no debe confundirse con un beneficio de continuidad inmediata en el cargo. La reelección será responsabilidad de la ciudadanía mediante su voto en la cédula de sufragio. Por eso, el voto debe ser informado y con convicción, no decidirse durante la cola de la mesa de votación, ni escuchando rumores.

Sobre los cuestionamientos de algunas bancadas acerca de la validez del referéndum que desaprobó la bicameralidad, no invalida un nuevo procedimiento de reforma. Nuestra democracia es representativa y no está subordinada a las consultas populares como procedimientos de democracia directa. La naturaleza del referéndum tiene relevancia para otro tipo de decisiones, por ejemplo, la confirmación de un acuerdo de paz como ocurrió en Colombia; cuando los escoceses decidieron permanecer en el Reino Unido, o cuando un Estado decide salir de la Unión Europea, como curiosamente también ocurrió en el Reino Unido (Brexit).

La consulta popular promovida por el expresidente Martín Vizcarra tuvo el propósito de librarse de sus opositores más experimentados en el Congreso; aprovechando su capital político, la ciudadanía lo apoyó más como un plebiscito que un referéndum⁶². La representación política parlamentaria goza de legitimidad; es decir, de la licitud de sus actos por mandato popular de las elecciones del pasado abril de 2021. Los ciudadanos les dieron un mandato de cinco años.

La recuperación de la bicameralidad trae otros cambios en las relaciones legislativo-ejecutivo. Una de ellas será dejar de exigir la cuestión de confianza obligatoria que solicita el primer ministro una vez expuesta la política general del ejecutivo⁶³. Una decisión no exenta de críticas por sus efectos a futuro. Por otra parte, un ajuste que debió introducirse era elevar a tres los gabinetes censurados o rechazada la confianza solicitada para habilitar la disolución parlamentaria y convocar elecciones

⁶¹ La politización de la justicia constitucional entre los años 2016 y 2021 resume en el sistemático menoscabo a la autonomía constitucional del Congreso. Lo primero fue la posibilidad de una constante mutación de las bancadas que confunde el transfuguismo con la objeción de conciencia (Exp. N° 0006-2017-TC/PI). Lo segundo lugar fue interpretar que la cuestión de confianza puede plantearse «para cualquier cosa», cuando sólo cabe para las competencias ejecutivas (Exp. N° 0006-2018-TC/AI). La tercera fue la resolución amparó la inconstitucional disolución parlamentaria (30 de septiembre de 2019) mediante una «denegación fáctica de la cuestión de confianza» (Exp. N° 0006-2019-TC/PC).

⁶² Ley N° 30906; ver <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1730158-3>

⁶³ Véase el artículo 130 de la Constitución peruana de 1993.

complementarias⁶⁴. Finalmente, tengamos en cuenta el realismo político. Un mejor Congreso no depende del bicameralismo sino de la calidad de sus representantes. La política es una profesión, no se improvisa.

b) La representación regional y el dimensionamiento de la política

La propuesta de bicameralidad es recurrente en cada legislatura parlamentaria por políticos con esperanza de pasar a la historia por su recuperación⁶⁵, también como un anzuelo para lograr propósitos lesivos a la institucionalidad en favor de un plan individualista⁶⁶; no obstante, pensar en un Senado sin antes corregir las deficiencias de la regionalización sólo producirá la creación de nuevos curules sin contenido representativo. En nuestra opinión, la reforma política prioritaria es la revisión de un proceso de descentralización deficiente que no ha generado desarrollo social, económico y político en veinte años de aplicación, sino mayor corrupción, déficit de infraestructura, falta de gestión pública, caudillaje y compadrazgo.

Tengamos presente que los mejores parlamentos son bipartidistas, un rasgo que distingue a los legislativos anglosajones en el derecho comparado. Es un hecho real, comprobado por la experiencia histórica⁶⁷. Si bien resulta forzado reducir la composición parlamentaria en dos partidos organizados, las reformas podrían establecer barreras electorales para dimensionar el Congreso en cuatro bancadas e impedir su fragmentación. Para lograrlo, nos tenemos que distanciar del mal antecedente del Tribunal Constitucional con la resolución que distingue entre un transfuguismo «bueno» de otro «malo» camuflado de objeción de conciencia⁶⁸.

La composición parlamentaria para la viabilidad del neopresidencialismo no significa perpetuar una élite de organizaciones políticas, pues su representación podría menguar con el tiempo y desaparecer si pierden respaldo ciudadano en futuras elecciones congresales. Salvo algunas excepciones, menos que partidos tenemos bancadas poco sólidas y volátiles sin líderes de oposición, ni militantes con trayectoria y alta

⁶⁴ Véase el artículo 134 de la Constitución peruana de 1993.

⁶⁵ Los proyectos de reforma constitucional presentados para retornar a la bicameralidad son recurrentes en el Congreso de la República y desde la Comisión de Constitución y Reglamento. En los últimos años se avanzó en la tarea de aprobación con plan para implementarlo en el tiempo, pero la impopularidad del Congreso y falta de acuerdo impidieron alcanzar la mayoría parlamentaria; véase al respecto https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/Proyectos_Firmas_digitales/PL06123.pdf.

⁶⁶ El proceso de referéndum a fines de 2018 contenía la pregunta para el retorno al bicameralismo, la cual fue dejada de apoyar por el expresidente Martín Vizcarra en tiempos que contaba con capital político para influir en la ciudadanía.

⁶⁷ Un ejemplo lo tenemos en España. Las Cortes Generales gozaban de un bipartidismo imperfecto compuesto por dos grandes partidos nacionales (PP y PSOE) que invisten al gobierno con el acuerdo de otros pequeños y autonómicos que suman votos para ese cometido. Hasta que surgieron más partidos de alcance nacional como Unidos-Podemos, Ciudadanos y Vox que complicaron el consenso para nombrar al actual primer ministro (Pedro Sánchez).

⁶⁸ Véase, Exp. N° 0006-2017-TC/PI.

mortalidad. Si los cambios no comienzan por la implementación de un conjunto de ajustes legales para diseñar un Congreso compuesto por cuatro bancadas —dos partidos grandes y otros dos que moderen los radicalismos—, los resultados serán inocuos y no producirán ajustes notorios para las relaciones ejecutivo-legislativo. Las reformas constitucionales y legales propuestas desde la academia y la clase política deben discutirse, pero presuponen el previo dimensionamiento parlamentario para el ejercicio de la política desde el Congreso.

3. La reelección congresal a mitad de mandato

Al retorno de la bicameralidad que mencionamos se añade la propuesta de renovación de congresistas a mitad de mandato parlamentario. No obstante, el alto grado de mortalidad de las agrupaciones políticas, incluso las que fueron gobierno, complicaría la posibilidad de mantener alianzas en el tiempo que promuevan la gobernabilidad⁶⁹. Tengamos presente que los parlamentos que mejor operan son aquéllos que se organizan en un bipartidismo. La realidad del Congreso peruano es una asamblea con una fragmentación imparable desde su instalación y compuesto por intereses más individualistas que partidarios⁷⁰. La idea de una segunda vuelta con los cuatro primeros partidos que no hayan alcanzado el cincuenta por ciento más uno de las preferencias electorales, no parece producir la legitimidad de una victoria electoral sino estropear el sentido del balotaje o doble vuelta⁷¹.

4. Las elecciones uninominales para los candidatos al Congreso

Las elecciones por distritos uninominales es una necesidad para producir la identificación de los ciudadanos de una provincia con su representante político en la

⁶⁹ «(...) [l]a reelección resulta una fórmula para fomentar su credibilidad. La reelección está conectada al mandato representativo mismo, en razón que habilita al elector a controlar y respaldar de ser el caso a su representante a través del sufragio. Ello se evidencia más sobre todo en sistemas electorales con voto preferencial como es el caso del Perú»; cfr. Gutiérrez Tisce, Gustavo: *Comentarios a la Constitución Política del Perú*, Volumen 2, Grijley, Lima, 2021, p. 616.

⁷⁰ La posibilidad de una constante mutación de las bancadas producto del transfuguismo camuflada de objeción de conciencia fue reconocida por el Tribunal Constitucional en el Exp. N.º. 0006-2017-TC/PI.

⁷¹ «(...) el sistema de doble vuelta que se practicó en la Alemania de la segunda guerra, según la Constitución de Weimar, que De Gaulle introdujo en Francia para la elección presidencial de 1965, que el Teniente General Alejandro Lanuse adoptó en Argentina para la elección presidencial de 1973, y que se practica también en países como Ecuador»; cfr. Chiniros Soto, Enrique: *La Constitución. Lectura y Comentarios*, Editorial Rodhas (póstuma), Lima, 2008, p. 280; al respecto, Domingo García Belaunde añade que «(...) [d]ebido al prestigio de Francia y de su líder, Charles de Gaulle, tuvo una influencia muy marcada. Eso fue lo que se tuvo presente en los debates de 1978 y 1979, época en que este tema ingresa en forma en la América Latina, si bien se contaba con experiencias aisladas en nuestra región»; cfr. García Belaunde, Domingo: *Tiempos de constitucionalismo*, Gaceta Jurídica, Lima, pp. 219-220.

capital. Las circunscripciones más acotadas permiten el conocimiento, trayectoria y capacidades de los postulantes al Congreso, pero la ausencia de partidos con arraigo será más notoria para producir una fluida comunicación de ida y vuelta con sus representantes. No sólo es el candidato sino el ideario del partido que lo presenta, respalda y garantiza que llevará su voz al hemiciclo para velar por los intereses de la región que representa⁷².

V. LA EVOLUCIÓN HACIA EL NEOPRESIDENCIALISMO

Nuestra forma de gobierno fue fruto de una evolución en el tiempo y que data de mediados del siglo XIX, desde la Constitución de 1860 pasando por las Cartas de 1920, 1933, 1979 hasta la actual de 1993. Todas ellas pensadas por políticos con experiencia parlamentaria que, con aciertos y desaciertos, han corregido deficiencias aprendiendo de la historia. Parte de nuestro drama es que las reformas a la Carta de 1993 provienen de políticos debutantes, bienintencionados, pero sin trayectoria partidaria; también por diversos activistas y, finalmente, académicos ortodoxos que aplican recetas sin cotejarlas con la realidad del sistema político.

No cabe duda que existe la necesidad de realizar ajustes a las reformas legales y constitucionales perjudiciales que datan desde fines de 2018; especialmente, las prácticas que realizan los personeros durante el escrutinio para anular las actas electorales donde pierden⁷³. En ese sentido, lo primero es desandar los errores de impedir la reelección inmediata de congresistas, recuperar su inmunidad y derogar el paquete de reformas al sistema político encomendadas durante los años 2018-2020⁷⁴. Lo demás será más difícil y fruto de la voluntad política para recuperar el rumbo: paciencia, tolerancia y empeño. Se trata de una receta más humana (*zoom politikon*) que jurídico-positiva. Para que las formas de gobierno sean sostenibles en el tiempo demandan el empeño de su clase política que se traduce en saber ganar y perder, evitar interpretaciones temerarias y reformas a los principios y reglas constitucionales que comprometan la gobernabilidad.

⁷² Durante el primer mensaje a la nación por fiestas patrias de la Presidenta de la República, Mgtr. Dina Boluarte, propuso al Congreso la reforma de la elección congresal por distritos uninominales.

⁷³ Debemos recordar que las causas de esta prolongada crisis fue producto de los anticuerpos ideológicos promovidos por activistas que obran de periodistas, «oenegeros» y académicos cuya ideología repudia las reformas estructurales a la economía.

⁷⁴ Véase la RS N° 228-2018-PCM que crea la Comisión de Alto Nivel para la reforma política en <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/crean-la-comision-consultiva-denominada-comision-de-alto-ni-resolucion-suprema-n-228-2018-pcm-1726044-1/>

A) *Se necesitan reformas, no experimentos*

Si los problemas que atravesamos como comunidad política se resolvieran solamente con modificaciones al derecho positivo, la gravedad de la crisis sería resuelta tras su aplicación. El contenido de la Constitución peruana de 1993 es la síntesis de un largo proceso que se resume en cuatro etapas: consolidación de la independencia⁷⁵, pugna entre liberales y conservadores⁷⁶, el tránsito formal hacia un Estado social⁷⁷ y la internacionalización de los derechos humanos⁷⁸. Todas sus disposiciones son parte de una evolución que tiene una raíz y explicación en nuestra historia republicana. Por eso, pensamos que será más de lo mismo proponer reformas constitucionales sin reparar que han tenido antecedentes de ensayo-error en la historia de nuestros textos constitucionales. Como también plantear temerarias fórmulas de solución, como fue la no reelección inmediata de congresistas.

La Constitución peruana establece que los ciudadanos tienen el derecho de «ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica»⁷⁹. Ninguna ley o norma de rango inferior pueden afectar ni limitar el contenido constitucionalmente protegido que subyace para el libre ejercicio de los derechos, incluyendo los políticos. Al respecto, la Constitución también establece que «[e]s nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos»⁸⁰. Por esa razón, consideramos contraria al contenido implícito en la Constitución la ley de reforma constitucional N° 30906 que estableció que «[l]os parlamentarios no pueden ser reelegidos para un nuevo período, de manera inmediata, en el mismo cargo». Si bien la escasez de políticos profesionales era notoria antes de la reforma constitucional, el Congreso estaba compuesto por alrededor de un 20% de representantes con oficio. El resto de parlamentarios estaba integrado por aventureros, improvisados, lobistas y al final tráfugas que pasados cinco años no eran reelectos.

B) *Una presidencia con restricciones*

La iniciativa parlamentaria para proponer una reforma reglamentaria que autorice al titular del Congreso asumir temporalmente la presidencia de la República tras la ausencia de la jefa de Estado, busca resolver la necesidad de salir del país sin producir vacíos institucionales. La propuesta legislativa tiene la finalidad de modificar lo dispuesto por la Constitución para la sucesión presidencial. De acuerdo con la Carta

⁷⁵ Constituciones peruanas de 1823, 1826 y 1828.

⁷⁶ Constituciones peruanas de 1834, 1839, 1856, 1860 y 1867.

⁷⁷ Constituciones peruanas de 1920 y 1933.

⁷⁸ Constituciones peruanas de 1979 y 1993.

⁷⁹ Cfr. Artículo 31 de la Constitución peruana de 1993.

⁸⁰ Cfr. Artículo 31 de la Constitución peruana de 1993.

de 1993, la presidencia del Congreso asume la jefatura de Estado una vez agotadas las vicepresidencias si se trata de un impedimento temporal o permanente. Sin embargo, la necesidad presidencial de salir del territorio nacional para atender compromisos en el exterior no califica como un impedimento temporal, pues no se suspende el ejercicio de la presidencia sino busca modificar el reglamento parlamentario que permita al titular del legislativo suplirlo, temporalmente, durante los días que permanezca fuera del territorio.

C) El contenido de la regla de sucesión presidencial

La regla constitucional tiene la finalidad de regular la sucesión presidencial en casos de impedimento temporal (suspensión, acusación constitucional) o permanente (vacancia presidencial); de hecho, agotadas las vicepresidencias corresponde al titular del legislativo asumir la presidencia y convocar inmediatamente a elecciones si el impedimento fuese permanente⁸¹. Es evidente que la jefatura de Estado asumida por la segunda vicepresidencia le impide salir del país, pero la única solución posible será una reforma constitucional⁸². La razón es que una norma de inferior jerarquía (Resolución legislativa) no puede modificar una disposición que altere una regla establecida por la Constitución⁸³. Sin duda es un inconveniente a resolver para el pleno ejercicio presidencial, pero sin afectar la Norma Fundamental.

D) Unas declaraciones temerarias

La presidenta de la República declaró la inconveniencia de una asamblea constituyente por la naturaleza transitoria de su gobierno; sin embargo, días después, tras conceder entrevistas a medios periodísticos nacionales sostuvo que «la voluntad del pueblo sobre una asamblea constituyente no está descartada»⁸⁴. Se trata de una evidente contradicción que no demoró en producir cierta zozobra en las redes sociales; no obstante, tenemos que advertir que fue una respuesta ante una pregunta formulada en directo por un medio de comunicación. A diferencia del mensaje oficial transmitido al lado del primer ministro y acordado con su gabinete, la segunda fue una salida rápida y calculada respuesta ante el periodista. En conclusión, que la asamblea constituyente no esté descartada tampoco significa su promoción a cargo del gobierno transitorio sino el resultado de la siguiente combinación: político entrevistado,

⁸¹ Sobre la sucesión presidencial véase Hakansson, Carlos: El neopresidencialismo. La forma de gobierno de la Constitución peruana, Yachay Legal, tercera edición, Lima, 2021, pp. 338-342.

⁸² El Tribunal Constitucional interpretó que la presidencia puede despachar de modo remoto; véase el Exp. No 00011-2023-PI/TC.

⁸³ Véanse los artículos 51 y 138 de la Constitución de 1993.

⁸⁴ Véase la declaración periodística en el Diario Gestión, 23 de diciembre de 2022.

sesgo ideológico del periodista y *realpolitik* para responder que las «puertas todavía no están cerradas» a una asamblea constituyente⁸⁵.

E) Un gobierno de transición fiscalizado

La presidenta de la República asumió el gobierno con cuestionamientos surgidos desde la campaña electoral, sumados a una acusación por conflicto de intereses en ejercicio de la vicepresidencia. En este escenario, las acciones del nuevo gabinete deben garantizar un gobierno que rinda cuentas a la oposición y la Contraloría General de la República. En sus manos se deposita la tarea de reconducir el país con respeto a las disposiciones constitucionales y condicionar el refrendo ministerial a los actos presidenciales⁸⁶. Unas elecciones generales adelantadas demandan el concurso de los partidos más tradicionales que deben superar sus diferencias internas, brindar un mínimo de formalidad al proceso electoral y asegurar la competencia de sus candidatos. De lo contrario, las opciones radicales y menos comprometidas con la democracia tendrán ventaja prometiendo tiempos de cambio.

VI. LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE: UNA AMENAZA FANTASMA TRÁS LA VACANCIA PRESIDENCIAL

La Constitución peruana cumplirá treinta años de vigencia continua; tres décadas de constantes amenazas durante las campañas electorales para dejarla sin efecto o proponer el retorno a la Carta de 1979 o elegir una nueva asamblea constituyente. Lo usual en las campañas electorales entre los años 2001 a 2011 era proponer la asamblea constituyente como una propuesta electoral que luego, por diversas circunstancias, menguaba tras asumir la presidencia. Las anécdotas durante la juramentación al cargo de presidente de la República fueron, por ejemplo, que el expresidente Ollanta Humala juramentó el 28 de julio de 2011 por la Constitución de 1979⁸⁷. Un hecho similar se volvió a producir cuando el expresidente Pedro Castillo jura por una «nueva Constitución»⁸⁸. En ambos casos, se trata hechos que revelan una débil

⁸⁵ Véase, <https://www.expreso.com.pe/politica/boluar-te-no-le-cierra-las-puertas-a-una-asamblea-constituyente-es-el-pueblo-que-tiene-que-decidir/>.

⁸⁶ Véase el artículo 120 de Constitución de 1993. El refrendo ministerial es una importación de las monarquías parlamentarias. Su propósito en un nuestro modelo neopresidencial fue blindar al jefe de Estado de cualquier responsabilidad política, la cual recae en sus ministros cuando su firma acompaña los actos presidenciales brindándoles validez. El origen del refrendo es inglés y por tradición se resume con la frase: el rey no puede equivocarse (The King can do not wrong).

⁸⁷ Véase, <https://www.elmundo.es/america/2011/07/28/noticias/1311855207.html>.

⁸⁸ Véase, <https://elperuano.pe/noticia/125588-invocando-una-nueva-constitucion-pedro-castillo-jura-como-presidente-de-la-republica-en-vivo>.

institucionalidad⁸⁹. Desde la juramentación presidencial hasta el fallido golpe de Estado el Gobierno iniciado en julio de 2021 continuó con la tarea de convocar una asamblea constituyente, sin escatimar medios y acciones para conseguirlo. Las fuerzas parlamentarias de oposición resistieron los embates mediante la correcta interpretación que solo al Congreso le corresponde reformar la Constitución, así como archivar un proyecto de ley para convocar la consulta popular⁹⁰.

A) *La Constitución y la alternancia democrática*

La amenaza fantasma de una asamblea constituyente continuará mientras no exista la voluntad política para reconocer la legitimidad de ejercicio de la Constitución de 1993⁹¹. No solo por la ininterrumpida alternancia democrática y elección de autoridades, a pesar de las polémicas reformas durante el mandato del expresidente Martín Vizcarra sino también por la jurisprudencia de su máximo intérprete. La primera de ellas es la posibilidad de una constante mutación de las bancadas producto del transfuguismo, pero camuflada de objeción de conciencia que desconoce la vital relación inversa de toda Asamblea Nacional: «a mayor representatividad, menor gobernabilidad»⁹². En segundo lugar, interpretar que la cuestión de confianza puede plantearse «para cualquier cosa», cuando sólo cabe para las competencias del ejecutivo; lo contrario resulta una intromisión a la autonomía funcional del Congreso⁹³. La no reelección inmediata de parlamentarios fue el tercer cambio, promoviendo la actual orfandad política, impedir la profesionalización de sus cuadros y el fortalecimiento de partidos⁹⁴. La cuarta reforma fue la eliminación de la inmunidad

⁸⁹ Para citar un ejemplo contrario durante la juramentación del expresidente Barack Obama (2009), el titular del Tribunal Supremo de EE UU, John Roberts, debía pronunciar, por partes, las treinta y nueve palabras que Obama tenía que repetir para prestar juramento cometiendo un error por omisión y cambio de orden en las palabras. Si bien pudo tomarse como una anécdota, existía el temor que extremistas pudiesen decir que Obama no es un presidente legítimo. Para evitarlo, Obama prestó juramento por segunda vez y grabado en una ceremonia privada en uno de los salones de la Casa Blanca; véase, <https://www.20minutos.es/noticia/444866/0/obama/juramento/error/>.

⁹⁰ La interpretación congresal surge de la lectura del inciso 1, artículo 32 y 306 de la Constitución junto con el inciso 1, artículo 39 de la Ley 26300 (Ley de los derechos de participación y control ciudadanos) que establece que «[l]a reforma total o parcial de la Constitución, de acuerdo al Artículo 206 de la misma»; véase además, <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/comision-de-constitucion-archiva-propuesta-de-referendum-para-convocar-asamblea-constituyente/#:~:text=La%20Comisi%C3%B3n%20de%20Constituci%C3%B3n%20y,elabore%20una%20nueva%20Carta%20Pol%C3%ADtica.>

⁹¹ Una Constitución vigente durante treinta años ininterrumpidos, con cinco procesos de elecciones generales consecutivas y un desarrollo jurisprudencial sin antecedentes en la historia republicana.

⁹² Véase el Exp. N° 0006-2017-TC/PI.

⁹³ Véase el Exp. N° 0006-2018-TC/AI.

⁹⁴ Véase la Ley N° 30906.

parlamentaria⁹⁵, que trajo como inmediata consecuencia desconocer el principio de inviolabilidad, es decir, la garantía de no hacerse responsables «ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones»⁹⁶.

B) *La Constitución y el reconocimiento de las libertades económicas*

Las libertades económicas reconocidas están contenidas de modo implícito en el catálogo de derechos fundamentales. La libertad individual se concreta en la libre iniciativa privada; la libre asociación en la libertad de empresa y el mercado es la concreción de la libertad reunión, para la economía es el encuentro de la oferta con la demanda. En ese sentido, la concreción de las libertades económicas en un título especial permitió el despertar de una clase social tan emprendedora como resiliente y con capacidad para adaptarse y superar cualquier dificultad en el camino⁹⁷. A todo lo anterior se suma la necesidad de cubrir las lagunas legales necesarias para evitar monopolios y oligopolios en el mercado⁹⁸. Un mejor sistema tributario que permita la justa implementación de un Estado Social, mediante diversas políticas públicas que realicen la inclusión de la sociedad hacia su pleno desarrollo social, cultural y económico.

La recomposición de la gran clase media es medular para la progresiva revitalización de los partidos políticos de centro, que representan mejor la objetividad para saber hacer, que mostrar solamente una equidistancia ideológica. Se evitan los extremismos y nos alejaremos de la amenaza fantasma de una nueva asamblea constituyente, a la par de opiniones diferentes que la auspician como una alternativa democrática⁹⁹.

C) *La Constitución y la jurisprudencia*

El desarrollo jurisprudencial producido en la Constitución de 1993 y de autoría de su máximo intérprete es una realidad que no resiste análisis contrario. Se podrá

⁹⁵ Véase la Ley N° 31118.

⁹⁶ Véase el artículo 93 de la Constitución de 1993.

⁹⁷ La pandemia por el coronavirus (2020-2022) fue su más trágico ejemplo.

⁹⁸ Véase el artículo 61 de la Constitución de 1993.

⁹⁹ Al respecto, el profesor Eguiguren Praeli sostiene que «(...) ante este escenario, donde algunos pretenden cerrar las puertas a que la ciudadanía pueda ejercer su derecho de pronunciarse sobre la elaboración de una nueva Constitución, a través de un proceso constituyente y no del ejercicio del poder reformador a cargo del Congreso, que la posibilidad de convocatoria a un referéndum aparece como una alternativa democrática. Ya sea que esté promovido directamente por iniciativa popular, o de una consulta emanada desde el Poder Ejecutivo, pero sin necesidad de pasar por el Congreso ni de quedar condicionados a su aprobación política»; cfr. Eguiguren Praeli: *Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el régimen político peruano...*, p. 249.

estar o no de acuerdo con el contenido de varias sentencias del Tribunal Constitucional, pero sin desconocer que han dotado de contenido a los principios y reglas de la Norma Fundamental¹⁰⁰. La Carta de 1993 no es una «página en blanco» como sus predecesoras en los siglos XIX y XX. El contenido de los derechos fundamentales, declarar el estado de cosas inconstitucionales, las sentencias manipulativas y los precedentes que convirtieron al Colegiado en un legislador positivo son una realidad que han producido Derecho Constitucional peruano. No existe disposición en la Norma Fundamental que carezca una interpretación directa o indirecta del Tribunal Constitucional.

Las asambleas constituyentes que se invocan para organizar un Estado fueron propias de inicios del siglo XIX tras el proceso de independencia en la América española. La aparición de constituciones marxistas fue una segunda etapa que culmina con la caída del Muro de Berlín. Los estados que conforman la Unión Europea tampoco han dejado de lado sus constituciones sino reconocido la supremacía y efecto directo de las normas comunitarias que la rigen¹⁰¹. Las asambleas que se pretenden operan como el inicio de un nuevo régimen político disfrazado de constituyente. La Constitución de 1993 y su legitimidad de ejercicio alberga los rasgos de un largo proceso que primero consolidó la idea de República¹⁰², demoró encontrar equilibrio legislativo-ejecutivo en su forma de gobierno para finalizar abrazando la internacionalización de los derechos humanos y su protección¹⁰³. En resumen, no existe una razón valedera que justifique una asamblea constituyente que no pueda ser resuelta por medio de una reforma constitucional.

VII. LA VACANCIA PRESIDENCIAL ES SÓLO EL COMIENZO

El momento que la vacancia presidencial pasa de una excepción a una regla fue con su aplicación contra Pedro Pablo Kuczynski, la cual lo forzó a dimitir en marzo de 2018. Luego su aprobación con Martín Vizcarra en noviembre de 2020 y después con Pedro Castillo el pasado 7 de diciembre de 2022. De esta manera, vemos que la vacancia presidencial y la disolución parlamentaria se convierten en instituciones

¹⁰⁰ Como sostiene Luis Castillo Córdova, es un cambio palpable para la jurisdicción nacional la razón suficiente en las sentencias del máximo intérprete que es «(...) aquella consideración determinante que el Tribunal Constitucional ofrece para decidir estimativa o desestimativamente una causa de naturaleza constitucional; vale decir, es la regla o principio que el Colegiado establece y precisa como indispensable y, por ende, como justificante para resolver la litis»; cfr. Castillo Córdova, Luis: *El Tribunal Constitucional y su dinámica jurisprudencial*, Palestra Editores, Lima, 2008, p. 100.

¹⁰¹ Hoy en día la Unión Europea cuenta con el Tratado de Lisboa, norma suprema y aplicable directamente que contiene una declaración de derechos fundamentales como el resto de elementos que configuran una Constitución.

¹⁰² Véanse las constituciones peruanas de 1823, 1826 y 1828.

¹⁰³ Véanse las constituciones peruanas de 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1979 y 1993.

de recurrentes para las relaciones ejecutivo-legislativo. Su ejercicio sin reparar en las consecuencias es observar la «punta del iceberg» sin detenerse en discutir todo un conjunto de cambios de corto, mediano y largo plazo que demandan voluntad política.

Entre la batería de reformas que se plantean desde diversos frentes se encuentran la bicameralidad, votación parlamentaria uninominal, eliminar voto facultativo, vacancia presidencial por actos de corrupción, eliminación del voto de investidura y elevar a tres los gabinetes censurados para poder decretar la disolución congresal; también que las elecciones congresales se realicen en la segunda vuelta electoral, volver al voto de congresistas por lista cerrada hasta la posibilidad de reelección inmediata y renovación de legisladores por tercios y a mitad del mandato¹⁰⁴.

Los ajustes constitucionales y legales a la forma de gobierno y el sistema electoral demandarán tiempo para su discusión y cuidado de no equivocarse, pues, las últimas enmiendas produjeron el efecto contrario al esperado para la gobernabilidad y estabilidad política. Tengamos en cuenta que las constituciones de 1979 y 1993 fueron las últimas pensadas y redactadas por políticos profesionales y militancia partidaria. Hoy en día el escenario es diferente. Las enmiendas serán discutidas por académicos, líderes de opinión que fungen de periodistas, organizaciones no gubernamentales activistas, políticos noveles y técnicos sin experiencia partidaria. De lo que se trata es que las propuestas de reformas sean transversales a la realidad de nuestro sistema económico, político y social¹⁰⁵. En otras palabras, discutir cuáles son los ajustes capaces de cohesionar un país informal, culturalmente diverso y con partidos sin arraigo para hacerlo operar con algunos altibajos y bajo los cauces democráticos.

* * *

Para finalizar la crónica del fallido golpe de Estado y sus consecuencias tras la sucesión presidencial conforme con la Constitución y las primeras señales del gobierno de la presidenta Dina Boluarte, fue el nombramiento del nuevo Consejo de Ministros y aprobación de la cuestión de confianza obligatoria para su investidura¹⁰⁶. La segunda parte será culminar la crisis política, lo cual será lento y difícil si continua la violencia en el sur del país¹⁰⁷. El ejecutivo viene liando con la presión que ejercen los

¹⁰⁴ Véase, <https://caretas.pe/politica/congresista-adriana-tudela-propone-la-renovacion-por-mitades-del-parlamento/>.

¹⁰⁵ Véase la posición de Meléndez, Carlos: «(No) Otra columna más», columna de opinión publicada en el Diario El Comercio, domingo 8 de enero de 2023.

¹⁰⁶ «Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza (...)»; cfr. Artículo 130 de la Constitución de 1993.

¹⁰⁷ Al momento de escribir este artículo se han producido más de sesenta muertes sin contar heridos de gravedad entre miembros de la policía, ciudadanos y violentistas, consecuencia del ejercicio legítimo de la fuerza del Estado para restaurar el principio de autoridad.

presidentes regionales y diversas organizaciones internacionales hoy comprometidas con el proyecto de socialismo para el siglo XXI. Un proyecto continental que necesita los recursos y posición geopolítica que posee el Estado peruano en la región.

Title:

Political institutionality in Peru after the failed war Coup d'État against the 1993 Constitution

Summary:

I. LA CHRONICLE OF A COUP D'ÉTAT. II. CONSTITUTIONAL VIOLATIONS. III. LA RULE FOR PRESIDENTIAL SUCCESSION. IV. REFORM INITIATIVES. V. THE EVOLUTION TOWARDS NEO-PRESIDENTIALISM. VI. THE CONSTITUENT ASSEMBLY: A PHANTOM THREAT AFTER THE PRESIDENTIAL VACANCY. VII. PRESIDENTIAL VACANCY IS JUST THE BEGINNING.

Resumen:

El pasado 7 de diciembre de 2022 fracasó un golpe de Estado perpetrado por el propio jefe de Estado¹⁰⁸. Sin embargo, la oposición política no está de acuerdo con la sucesión presidencial. Un grupo de vándalos y desórdenes públicos en la capital produjeron varias víctimas entre ciudadanos y policías. Por su parte, la nueva presidenta, Dina Boluarte, manifestó durante su primer discurso la voluntad de adelantar elecciones presidenciales y parlamentarias. El Congreso de la República no aprobó la iniciativa de reforma constitucional para hacerlo posible¹⁰⁹.

Los presidentes de Argentina, Colombia, México y Venezuela deciden no reconocer al nuevo presidente y deploran la detención del expresidente Pedro Castillo en la cárcel con condiciones especiales como Alberto Fujimori

¹⁰⁸ Un antecedente histórico de golpe fallido fue el producido por Tomás, Silvestre, Marceliano y Marcelino Gutiérrez, más conocidos como los hermanos Gutiérrez, contra la asunción al mando del Presidente Manuel Pardo y Lavalle, la cual terminó con la muerte de tres hermanos; véase, GROHMAN, Jorge Basadre: *Historia de la República del Perú (1822-1933)*, Tomo VII, Orbis Venturis S.A.C, Lima, 2005, pp. 111-112.

¹⁰⁹ El proyecto de ley de reforma constitucional adelantaba el final a la actual gestión presidencial y parlamentaria actual, pretendía convocar a nuevas elecciones generales. La iniciativa sólo alcanzó 45 votos a favor de 87 requeridos para su aprobación en primera votación de acuerdo con el procedimiento previsto para una reforma constitucional (artículo 206); véase, <https://www.elperuano.pe/noticia/203171-pleno-del-congreso-rechaza-propuesta-de-adelanto-de-elecciones-para-octubre-de-2023>

y Alejandro Toledo. Evo Morales de Bolivia movió al sur del país a quejarse contra el gobierno. López Obrador en México aprobó asilo a esposa e hijos de Castillo. Petro en Colombia rompe relaciones con Perú. Además, la Comisión Internacional de Derechos Humanos publicó un polémico informe sobre los derechos y libertades en el Perú (abril 2023). El trabajo contiene más de una inexactitud sobre los hechos y causas de la crisis política, además de argumentos parciales utilizando únicamente periódicos, diarios y entrevistas de la oposición política sin contrastar las posiciones del oficialismo y otros medios.

Hoy, la presidenta Boluarte carece de aprobación. Las consecuencias del fracaso de las políticas durante la presidencia de Castillo afectaron la economía, la seguridad y el aumento de la corrupción en torno a la administración pública. Los analistas dicen que necesita cambiar de Gabinete y de primer ministro en unas semanas para conseguir estabilidad y gobernabilidad. El trabajo quiere hacer una explicación utilizando las disposiciones y antecedentes constitucionales para argumentar la legitimidad de la sucesión presidencial y las principales reformas para preparar las próximas elecciones de 2026.

Abstract:

Last December 7th, for the first time in Peruvian history, failed a coup d'état. However, the political opposition does not agree on the presidential succession. They move vandalism and public disorder in the capital produced several victims between citizens and police. Meanwhile, the new president, Dina Boluarte, said in her first speech the willpower to advance presidential and parliament elections. The Congress did not agree on constitutional reform to make it possible.

The presidents of Argentina, Colombia, Mexico, and Venezuela decide not recognition the new president and deplore the detention of former president Pedro Castillo in jail with special conditions like Alberto Fujimori and Alejandro Toledo. Evo Morales from Bolivia pushed to complain against the government. López Obrador in México approve an asilum to Castillo's wife and children. Petro in Colombia break relations with Peru. Besides, the Human Rights International Commission published a polemic inform about the rights and liberties in Peru (April 2023). The paper contains more than one inexactitude about the facts and causes of the political crisis, besides partial arguments using only newspapers, journals, and interviews of the political opposition without contrasting the officialism positions and other media.

Today, President Boluarte lacks approbation. The consequences of failure policies during Castillo's presidency fallouted the economic, security, and rise corruption around public administration unstop. The analists say that she needs to change her Cabinet and Prime Minister in a few weeks in order to get stability y gobernability. The paper wants to make an explanation using the constitutional dispositions and antecedents to argue the

legitimacy of the presidential succession and the main reforms to prepare for the next elections in 2026.

Palabras clave:

presidencialismo; vacancia presidencial; golpe de Estado; reformas constitucionales

Keywords:

presidentialism; presidential vacancy; coup d'etat; constitutional amendments