

# Perú: la inestabilidad que no acaba

Peru: instability that does not end

Peru: a instabilidade que não cessa

Dra. Enith Pinedo-Bravo  
Académica  
Escuela de Ciencia Política  
Universidad Antonio Ruiz Montoya  
Perú

Recibido: 22/3/2023 - Aceptado: 7/9/2023



N. del E.: Escanee el código para visualizar la mesa redonda: “PERÚ: la inestabilidad que no acaba”; a cargo de la Dra. Enith Pinedo Bravo (Universidad Antonio Ruíz Montoya, Perú). Participan: Dra. Marybel Soto-Ramírez y Dr. Marco Feoli Villalobos (IDELA)

## Resumen

La crisis social y política que vive Perú en los últimos años ha generado varios análisis desde distintas perspectivas. En el presente artículo se reflexionará brevemente respecto de las características de ciertas funciones del Congreso de la República en un régimen presidencialista. El punto de partida para ello, a la luz de los sucesos de los últimos siete años, es la revisión de cómo ha



sido ejercido el *impeachment* político a través de la vacancia gubernamental por incapacidad moral permanente.



**Palabras clave:** inestabilidad política, crisis política peruana, realidad latinoamericana.

**Abstract**

The social and political crisis Peru has been experiencing in recent years has generated several analyses from different perspectives. This paper will briefly review the characteristics of certain functions of the Congress of the Republic in a Presidential regime. The starting point for this, considering the events of the last seven years, is the analysis of how political impeachment has been exercised through the presidential vacancy due to permanent moral incapacity.



**Keywords:** Political instability, Peruvian political crisis, Latin American reality.

**Resumo**

A crise social e política que o Peru vem enfrentando nos últimos anos gerou várias análises de diferentes perspectivas. Este artigo fará uma breve reflexão sobre as características de certas funções do Congresso da República em um regime presidencialista. O ponto de partida para isso, à luz dos eventos dos últimos sete anos, é uma análise de como o impeachment político foi exercido por meio da vacância presidencial devido à incapacidade moral permanente.

**Palavras chave:** Instabilidade política, crise política peruana, realidade latino-americana.

Como es sabido, desde 2016 hasta la fecha, seis personas han asumido la presidencia peruana; la mitad de ellas como resultado, directo e indirecto, del control político del congreso. Para facilitar la revisión de este panorama, la siguiente tabla resume las acciones que enmarcaron la salida de los últimos presidentes peruanos:

PRESIDENTE	PROCEDIMIENTO	RESULTADO
P. Kuczinsky (julio 2016)	Dos mociones de vacancia (diciembre 2017 y marzo 2018) por incapacidad moral permanente (denuncias caso Odebrecht y difusión audios por “compra” de votos para evitar vacancia, respectivamente)	Renuncia antes de la votación de la segunda moción (marzo 2018)  (interín: indulto a Fujimori)



PRESIDENTE	PROCEDIMIENTO	RESULTADO
M. Vizcarra (marzo 2018)	<p>Dos mociones de vacancia por incapacidad moral permanente (2020): la primera por «haber faltado a la verdad y obstruido las investigaciones en sede congresal y penal» según audios difundidos. No prosperó (setiembre 2020)</p> <p>La segunda por hechos que habrían sido cometidos cuando fue gobernador regional 2014-2018</p>	<p>Vacancia por permanente incapacidad moral (noviembre 2020)</p> <p>Interin: proceso competencial ante TC para delimitar vacancia – escándalo Cuellos Blancos – escándalo “<i>Vacunagate</i>” – Referéndum reforma constitucional – Disolución del Congreso de la República – Nuevas elecciones congresales</p>
M. Merino (noviembre 2020) Pdte. del Congreso	Renuncia	Vacancia por dicha causal
F. Sagasti (noviembre 2020) Electo Pdte. junta directiva del Congreso	Dos mociones de censura de gabinete ministerial	Cierre de transición
P. Castillo (julio 2021)	Tres mociones de vacancia (por hechos políticos y presuntos actos de corrupción en investigación fiscal)	Vacancia por permanente incapacidad moral (diciembre 2022)
D. Boluarte (diciembre 2022)	Una moción de vacancia (enero 2023) por incapacidad moral permanente (muertes en protestas)	Sin agenda en Pleno del Congreso de la República

Elaboración propia



Como puede observarse, desde julio de 2016, se han producido cinco cambios, entre los que se incluyen dos renunciaciones y vacancias por incapacidad moral permanente. Asimismo, la tabla muestra que el único mandatario que logró terminar el periodo gubernamental que le correspondía fue quien dirigió la transición a las nuevas elecciones generales, Francisco Sagasti, electo no por la población para que ocupara dicho cargo, sino por el Congreso de la República, a falta de reemplazantes según las normas de sucesión electoral.

A la luz de la serie de eventos políticos ocurridos en el último sexenio, este periodo de menor –que no inexistente– inestabilidad política duró ocho meses.

Independientemente de los hechos que motivaron la salida de cada mandatario –denuncias de corrupción, generalmente–, hay dos constantes básicas: 1) ninguno de los que resultó electo por la mayoría de la población culminó su mandato, inclusive siendo parte de la respectiva fórmula electoral<sup>1</sup>; y 2) tanto las

asunciones como las salidas de quienes han ocupado la presidencia han estado enmarcadas principalmente, por la confrontación con el Congreso de la República.

La mayor reflexión que surge respecto de lo primero, es decir, de que ningún presidente electo por la mayoría de la población culminó su mandato, sea por destitución o por renuncia, puede resumirse en una pregunta: bajo el manto del control político que le atribuye la Constitución vigente ¿hasta qué medida el Congreso puede obviar los resultados de una elección popular?

Y respecto de lo segundo, sabiendo que cuatro de los seis presidentes han caído en el marco de denuncias de corrupción –si bien el detonante de la caída de Castillo fue su intento de disolución del Congreso–, ¿qué tanto lo político puede actuar paralelamente a lo jurídico-procesal, sobre todo cuando las respectivas investigaciones fiscales están en trámite o incluso recién iniciándose?

Parte de las respuestas a ambas interrogantes puede encontrarse en la

1 De conformidad con la legislación peruana, la fórmula electoral en elecciones gubernamentales se compone de los candidatos a la presidencia y a las dos vicepresidencias de la República. Siguiendo determinadas causales, el primer vicepresidente electo puede suceder al

presidente, y el segundo vicepresidente a falta de este. En este sentido, se resalta que Dina Boluarte fue la segunda vicepresidenta electa que encabezó Pedro Castillo en las elecciones generales de 2021, y, en consecuencia, podría gobernar hasta julio de 2026.



Constitución de 1993 con dos figuras: la vacancia gubernamental por permanente incapacidad moral –de la que ya se han adelantado algunas consideraciones–, y la cuestión de confianza que debe plantear el Poder Ejecutivo al Congreso sobre la política general de gobierno que el reciente Consejo de Ministros designado por el presidente de la República pretende desarrollar.

En lo que concierne a la vacancia por incapacidad moral permanente de quien ocupa la presidencia debe enfatizarse que no cuenta con una ley de desarrollo constitucional, razón que habría motivado su insistente utilización en los últimos años, al no contarse con contornos, ni contenidos claros sobre qué debe entenderse por tal.

De allí que atribuciones como “incapacidad para gestionar” puedan ser –concretamente– aludidas especialmente a supuestos habilitantes para recurrir a esta figura. A esto se suma la poco coherente disposición del reglamento del Congreso de la República (Artículo 89-A) que solo exige el 20 % de firmas del número legal de congresistas para presentar la respectiva moción. Es decir, con al menos 26 firmas puede iniciarse un procedimiento que debilita los

resultados de la voluntad electoral de la mayoría de la población.

Ahora bien, ¿es suficiente el reconocimiento de la figura de la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente para considerarla causante parcial de las crisis políticas? Obviamente no. Es importante también advertir que su utilización ha sido especialmente recurrente en los últimos años por las oposiciones parlamentarias respectivas que tras cada elección han representado, además, mayorías congresales.

En efecto, las oposiciones parlamentarias que han conformado el Poder Legislativo desde 2016, han sido más contundentes en términos numéricos frente a la representación de congresistas de las bancadas oficialistas. Los consensos que se han visto obligadas a alcanzar no son suficientes, no solo para evitar las destituciones presidenciales, sino tampoco, para lograr la aprobación de normas que implicaban la propia implementación del gobierno. Esto sin duda, lleva a preguntarse cómo un régimen presidencialista como el peruano termina pareciendo más bien uno parlamentario.

La anterior interrogante se ratifica con la segunda figura de control político aludida: la cuestión de confianza.



¿Por qué el plan de gobierno del Consejo de Ministros –cuya designación es una atribución del Poder Ejecutivo– debe ser expuesto al voto de confianza del Congreso? Los argumentos constitucionales y políticos exceden el propósito de este artículo; sin embargo, lo que resulta útil a los efectos planteados con este pequeño trabajo es apuntar su muy discrecional y sistemática utilización por las mayorías parlamentarias de los últimos años hasta relativizar la naturaleza del presidencialismo.

Pues bien, la conformación de estas mayorías congresales también es un asunto que cabe destacar, ya que es resultado del diseño del sistema electoral peruano que, conjuntamente con las funciones de control político reconocidas normativamente, dan cuenta de que, más allá de su finalidad, uno de los efectos causados ha sido la fragmentación, a lo que se ha sumado la atomización de partidos políticos que en cada proceso electoral se ha apreciado.

Y es que aun cuando las votaciones congresales se realizan de forma simultánea con las elecciones presidenciales –por lo que podría esperarse un voto de arrastre entre los electores–, son tantas y tan débiles las organizaciones políticas

participantes que la dispersión del voto resulta inevitable.

Así, las modificaciones legislativas desde 2018, en el marco de la mal llamada “reforma política” no han logrado que en los escrutinios posteriores exista un número razonable de organizaciones postulantes, al haber participado 21 en las elecciones de 2021. Esto, sumado al persistente antivoto que ha marcado la segunda vuelta de las votaciones presidenciales de las últimas dos décadas, explica gobernantes electos con mayorías mínimas y con congresos atomizados y mayoritariamente, opositores.

Al darse cuenta de algunas características del ejercicio del control político congresal peruano en tanto importante actor a considerar en la inestabilidad política de los últimos años, cabe solo citar algunas cuestiones adicionales que, no siendo materia de este breve artículo, también han jugado un papel importante en dicha inestabilidad.

Entre ellas se encuentra la reciente sentencia del Tribunal Constitucional<sup>2</sup> emitida en el conflicto

2 Sentencia recaída en el Expediente 00003-2022-CC/TC (marzo 2023). Caso control judicial de las decisiones de la Asamblea Nacional. En su párrafo N.º 42 se señala “(...) si se trata de un acto político puro, entonces el



competencial entre el Congreso de la República y el Poder Judicial y que, no solo parece superponer tal control político al enarbolar lo que en ella denomina “cuestiones políticas no justiciables”, sino que, además, sugiere a la Junta Nacional de Justicia evaluar las medidas sancionadoras respectivas contra los jueces y juezas que, mediante procesos de amparo, se pronunciaron sobre la eventual afectación de derechos fundamentales durante el ejercicio de aquella función congresal<sup>3</sup>.

Esto, sin tomar en cuenta su exhortación al Congreso de la República a que regule la inclusión de los titulares de los organismos electorales como pasibles de acusación constitucional, alterando el esquema de lo anterior de responsabilidades políticas de organismos públicos neutrales.

Y, finalmente, el factor de mayor relevancia que refleja la inestabilidad

---

debido proceso no tiene los mismos alcances, matices e intensidad judiciales, siendo solo admisibles como control de forma, pero no de fondo.” Se precisa que la Constitución Política establece que los miembros del Tribunal Constitucional son electos por el Congreso de la República, y su actual conformación fue elegida por el actual cuerpo congresal.

- 3 Sobre esta sentencia se pronunció, en mayoría, la Corte Suprema de Justicia de Perú, manifestando su desacuerdo por considerar que se vulneraba la independencia judicial y que podía afectar la protección de los derechos fundamentales de las personas (Comunicado del 16 de marzo de 2023).

política, pero que va más allá de esta: el levantamiento social y su feroz represión con al menos 60 muertos en menos de tres meses.

Esta circunstancia por sí misma da lugar a otro artículo; no obstante, no pudiendo ello, es absolutamente indispensable recordar que la gravísima vulneración de los derechos de las personas producida desde el arribo al poder de Dina Boluarte, minimizada e incluso ignorada por las autoridades oficiales, y enmarcada en discursos de abierta discriminación por algunos sectores de la población, constituyen una muestra de que nuestra inestabilidad no es coyuntural, y que, pasado el bicentenario, seguimos arrastrando enormes taras históricas.



