

# **ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO: ANTECEDENTES HISTÓRICOS, PROBLEMÁTICA ACTUAL Y PROPUESTAS DE REFORMA**

## **ANALYSIS OF THE RELATIONSHIP BETWEEN THE EXECUTIVE BRANCH AND THE LEGISLATIVE BRANCH: HISTORICAL BACKGROUND, CURRENT PROBLEMS AND REFORM PROPOSALS**

*Omar Alberto Sar Suárez*

ORCID: 0000-0003-3651-628X

Centro de Estudios de Derecho Procesal Constitucional USMP

omarsar@yahoo.com

*Luis Andrés Portugal Pizarro*

ORCID: 0000-0003-1327-947X

Centro de Estudios de Derecho Procesal Constitucional USMP

luisandrespp@gmail.com

Perú

DOI: 10.24265/voxjuris.2023.v41n2.04

Recibido: 4 de diciembre de 2022.

Aceptado: 31 de enero de 2023.

### **SUMARIO**

- Introducción.
- Debates y sucesos referidos a la forma de gobierno en el Perú.
- La relación entre los poderes del Estado: regulación actual y problemas advertidos.
- Conclusiones.
- Fuentes de información.

### **RESUMEN**

El presente trabajo estudia los problemas políticos y constitucionales surgidos a raíz de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo. Para ello, estudia los primeros debates sobre la forma de gobierno surgidos después de la independencia, así como las crisis constitucionales existentes sobre todo cuando el presidente de la República no ha contado con una mayoría parlamentaria y por el contrario ha tenido problemas de gobernabilidad en razón a la oposición surgida desde el Congreso. Seguidamente a esta revisión histórica, se analiza la regulación actual de la cuestión de confianza, la disolución del Parlamento, la vacancia presidencial, la acusación del presidente de la República y la sucesión presidencial proponiendo reformas al texto constitucional e interpretaciones de la Constitución que eviten el uso abusivo y discrecional de estas instituciones por parte de los poderes del Estado.

### **PALABRAS CLAVES:**

Gobierno, régimen de gobierno, monarquía parlamentaria, presidencialismo, parlamentarismo, golpe de Estado, cuestión de confianza, disolución del parlamento, vacancia, acusación presidencial, sucesión presidencial.

### **ABSTRACT**

The present work studies the political and constitutional problems that have arisen as a result of the relations between the Executive and Legislative Powers. To do this, it studies the first debates on the form of government that arose after independence, as well as the existing constitutional crises, especially when the President of the Republic has not had a parliamentary majority and, on the contrary, has had governance problems due to the opposition that emerged from Congress. Following this historical review, the current regulation of the question of confidence, the dissolution of Parliament, the presidential vacancy, the impeachment of the President of the Republic and the presidential succession are analyzed, proposing reforms to the constitutional text and interpretations of the Constitution that avoid the abusive and discretionary use of these institutions by the powers of the State.

### **KEYWORDS:**

Government, government regime, parliamentary monarchy, presidentialism, parliamentarianism,

coup d'état, question of confidence, dissolution of Parliament, vacancy, presidential impeachment, presidential succession.

## INTRODUCCIÓN

Hacia octubre de 1977 José Pareja y Paz Soldán brindó un discurso en el Colegio de Abogados de Lima que llevaba por título “El presidente de la República en la nueva Constitución”. En esa ocasión sostuvo que,

El Perú es una Monarquía republicana [...] y debe seguir siéndolo. El poder de gobernar ha correspondido frecuentemente a un solo hombre: Bolívar, Gamarra, Santa Cruz, Castilla, Piérola, y en época reciente, Leguía, Sánchez Cerro, el Mariscal Benavides, Manuel Prado, Odría, y, limitadamente, Fernando Belaúnde (Ugarte del Pino, 1978, p. 603).

Esta afirmación deja claro que una interpretación forzada o abusiva de la Constitución puede tergiversar el régimen de gobierno de un país y transformarlo en un conjunto de ritos vacíos de legitimidad. Quizás por ello, Seignobos afirmó que “[e]l análisis de las Constituciones da una idea falsa de la realidad: las reglas resultan constantemente falseadas por la práctica o quebrantadas por crisis y revoluciones” (Jimenez, 1962, p. 29).

El panorama se complica aún más si advertimos que en el Perú tenemos un modelo híbrido o una especie de presidencialismo atenuado, en donde muchas de las instituciones propias del modelo parlamentario se han incorporado a las constituciones, incluso desde el siglo XIX.

Esta situación ha ocasionado que en muchas ocasiones de la historia republicana las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo hayan presentado enfrentamientos que han devenido en crisis constitucionales, y, durante el siglo XX, cuando estos enfrentamientos se acentuaron por el contexto de una fuerte mayoría opositora al gobierno desde el Parlamento, en un golpe de Estado.

Los gobiernos del 2016 en adelante han evidenciado, una vez más, los problemas surgidos entre los poderes del Estado cuando el presidente tiene una mayoría opositora y adversa en el Congreso, dejando como saldo cuatro presidentes en cinco años y un Parlamento disuelto.

Esta situación exige estudiar la regulación constitucional histórica y actual para comprender la razón de la presencia de instituciones como la

vacancia presidencial, la cuestión de confianza, la disolución del Parlamento, la acusación constitucional o la sucesión presidencial, y el uso que se da y debería darse a las mismas.

Como advirtió James Madison, “si los hombres fueran ángeles, no sería necesario ningún gobierno. Si los ángeles gobernarán a los hombres, no serían necesarios controles externos ni internos sobre el gobierno” (Madison), de ahí la importancia de analizar las instituciones de *check and balances* dentro de la regulación constitucional del funcionamiento del Estado, y, como se realizará en esta investigación, cuestionarlas en tanto se advierta sus deficiencias y sugerir reformas en tanto se advierten sus peligros en interpretaciones abusivas por parte del poder político.

## DEBATES Y SUCESOS REFERIDOS A LA FORMA DE GOBIERNO EN EL PERÚ

### El debate república-monarquía constitucional

Una vez instalado don José de San Martín en Lima, bajo el título de protector del Perú -y aun sin tener el control total del territorio<sup>1</sup>- surgieron los debates y reflexiones sobre cuál era la mejor forma de gobierno para la nueva república. Ciertamente es que muchos años antes, debido a las crisis de la monarquía española que se avecinaban en este lado del hemisferio, algunos europeos también discutían sobre la organización de los territorios en el continente americano.

Por ejemplo, Pedro de Abarca y de Bolea, Conde de Aranda, después de la independencia estadounidense advirtió al rey Carlos III que la corona no conservaría bajo su gobierno directo más que a Cuba, Puerto Rico y alguna posesión de América del Sur, por lo que era más conveniente formar tres reinos (Méjico, Costa Firme y Perú) que serían gobernados por sus propios reyes, tres infantes de España, y con Carlos III como emperador (Ugarte del Pino, 1978, p. 116).

Precisamente, la experiencia estadounidense, que en su Constitución de 1787 estableció el modelo presidencial, era de interés para casi la totalidad de las nuevas repúblicas a este lado del mundo. La experiencia previa de un poder hereditario, no sometido a controles, generaba

<sup>1</sup> La independencia se selló el 9 de diciembre de 1824 en la Batalla de Ayacucho.

razonables temores en muchos, por lo que resultaba previsible que la propuesta del Conde de Aranda no iba a tener éxito en el mediano y largo plazo.

Sin embargo, algunas personalidades, incluyendo a San Martín, eran conscientes de los años transcurridos bajo dominio español y tenían fundadas dudas sobre la madurez de la naciente república -es decir de sus ciudadanos- para conducirse por sí misma, creían que el escenario no era el más propicio para un presidente democráticamente elegido por votación popular. El orden parecía ser la principal necesidad en ese momento y para ello, quizás, la monarquía constitucional era el camino adecuado.

José de San Martín creía en la monarquía constitucional pero no se animó a realizar una defensa contundente de su propuesta, quizás asumiendo que, en su cargo de protector del Perú, debía mantener alguna forma de imparcialidad. Por ello, el 22 de enero de 1822 fundó la Sociedad Patriótica del Perú, espacio donde se dieron los debates más importantes respecto a la conveniencia de ser una república o una monarquía constitucional.

Entre estos debates resaltan algunas opiniones en particular, como la de Ignacio Merino o Manuel Pérez de Tudela. El primero, sostenía que la extensión, población y costumbres eran aspectos a considerar para la forma de gobierno adaptable al Perú (Merino, 1822, p. 1), y por ello la mejor forma de gobierno para este caso era la monarquía absoluta, debido a que, la distribución del poder debe estar en razón directa con la civilización e inversa con la extensión (1822, p. 6).

Por su parte, Pérez de Tudela aseveraba que “[l]a política moderna ha descubierto el gran secreto de que las leyes sean la voluntad del pueblo, sin exponerlo a los horrores de la anarquía” (1822, p. 9), en ese sentido, advertía, “[n]o es pues necesaria la civilización para el gobierno republicano [...], acabamos de ver en los nuestros el foco de la ilustración moderna, manchado con los crímenes de Marat y Robespierre” (1822, p. 7 y 8).

Otro miembro de la Sociedad, Bernardo de Monteagudo, aducía, en coincidencia con algunos extremos del pensamiento de Ignacio Moreno, que, debido a la moral del pueblo, el estado de su civilización, la

proporción en que se encuentra dividida su riqueza y las relaciones existentes entre las clases sociales de la sociedad impedían implantar las ideas democráticas en el país (Janampa, 2015, p. 87).

José Faustino Sánchez Carrión no participaba de la Sociedad Patriótica de Lima, pero, sin embargo, estaba comprometido con el debate que se daba entre sus miembros. *El Solitario de Sayán* publicó en *La Abeja Republicana* una carta sobre la inadaptabilidad del gobierno monárquico al Estado libre del Perú, sosteniendo que “[e]l sistema monárquico bajo las bases de una constitución ha tenido como resultado, práctico, la servidumbre al fin de los pueblos, que obedecen y sancionan el despotismo de los soberanos, que gobiernan (Sanchez, 1822, p. 3).

En cuanto a la extensión del territorio, mencionada anteriormente, afirmaba,

¿Qué tiene que ver la extensión de adecuado a la monarquía? Obvia es la respuesta. Un campo más dilatado en que pueda blandirse la tremebunda vara del despotismo: una inmensa distancia desde el centro del gobierno a los puntos de su circunferencia, y en ese intervalo, un enjambre de autoridades intermedias, a quienes tiene cuenta prevenir el concepto del rey en tazón opuesta de lo que sucede en las provincias [...] (Sanchez, 1822, p. 8).

Como es sabido, la postura en favor de una república fue la que se impuso en esta discusión, resultado que se vio reflejado en las Bases de la Constitución Política de la República Peruana de 1822 que sentó los cimientos para la Constitución que empezaría recién a discutirse.

De hecho, el artículo 2 de este documento estableció que “La soberanía reside esencialmente en la Nación: ésta es independiente de la Monarquía Española, y de toda dominación extranjera, y no puede ser patrimonio de ninguna persona ni familia”, mientras que los artículos 3 y 4 establecieron que “La Nación se denominará República Peruana” y que su gobierno es “popular representativo”, para finalmente establecer en el artículo 14 que “El ejercicio del Poder Ejecutivo nunca puede ser vitalicio y mucho menos hereditario”. Debido a lo cual, podría resultar válido afirmar que recién el 16 de diciembre de 2022 el Perú se conmemoran los doscientos años de vida republicana del Perú.

## El modelo parlamentario como opción en el sistema peruano

Si bien se decidió que el Perú debía ser una república, el siguiente debate estuvo referido a los poderes del estado, la forma y alcance de la separación entre ellos y la posibilidad de virar hacia un modelo parlamentario.

Erradamente algunos autores advierten que la Constitución de 1823 tuvo algunos rasgos propios del parlamentarismo, sin embargo, como bien advierte Janampa Vega, dicha constitución abrazó un gobierno de asamblea en tanto que el Poder Ejecutivo quedó subordinado al Poder Legislativo (Janampa, 2015, p. 183); así, el artículo 60, inciso 4, de dicho texto constitucional establecía que el Parlamento Unicameral elegía al presidente y vicepresidente entre los propuestos por el Senado y muchas de las funciones que posteriormente fueron reconocidas al presidente en ese entonces eran ejercidas por Poder Legislativo (conceder indultos y aprobar los reglamentos, entre otras).

Si bien esta Constitución puede significar un punto de partida respecto a la introducción de instituciones propias de otras formas de gobierno, como la exigencia de que todos los actos de administración del presidente estén suscritos por el ministro de Estado del despacho respectivo (artículo 73) o la responsabilidad solidaria de los ministros por las resoluciones tomadas en común y cada uno en particular por los actos particulares de su departamento (artículo 84), lo cierto es que en todas las constituciones posteriores la inclusión de instituciones propias del presidencialismo o parlamentarismo respondieron a las crisis constitucionales previas a su existencia, convirtiéndose así en soluciones a problemas preexistentes antes que en propuestas pensadas a futuro.

En efecto, tenemos como ejemplo a la Constitución de 1834, que prácticamente no llegó a tener efectividad en tanto que su promulgación coincidió con el período de caudillos militares disputándose el poder, el intento de Confederación Peruana Boliviana (Ramos, 2018, p. 48) y, por otro lado, la Constitución de 1839, que fue, precisamente, una constitución que reaccionaba, con algunos elementos autoritarios, a la anarquía vivida en los años previos (Ramos, 2018, p. 53).

De ese contexto y del desgobierno previo a la Constitución de 1839 resultó una constitución

autoritaria con fuertes atribuciones en favor del presidente de la República (Ramos, 2018, p. 53), de esta constitución autoritaria surgió la Constitución de 1856, de clara tendencia liberal y que reducía el poder e influencia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo. Esta última una constitución de corta duración, pero con profundo impacto político e ideológico en la historia constitucional (Ramos, 2018, p. 61).

Dicha constitución:

[...] redujo la autoridad del presidente de la República al recortar su periodo de gobierno a cuatro años; al prohibir que el que ejercía la jefatura del Estado pudiera ser candidato para la elección presidencial; al reconocer el derecho de la Cámara de Diputados de poder acusar al Presidente por impedir la reunión del Congreso o intentar disolverlo o suspender sus sesiones; al crear el Consejo de Ministros como entidad autónoma; al otorgar, al Congreso, el poder intervenir en los nombramientos militares; al darle injerencia a las juntas departamentales en la designación de los prefectos y subprefectos; y al señalar que la obediencia militar estaba subordinada a la Constitución y a las leyes [...] (Pareja Paz-Soldán, 1944, p. 121).

Asimismo, la Constitución de 1856 instauró formalmente el Consejo de ministros (Eguiguren, 2021, p. 26), aunque su existencia como tal es anterior. Efectivamente, un decreto que regulaba el horario de los despachos en los ministerios del 9 de marzo de 1855 señalaba que: “El Sábado se destina al acuerdo general (sic) en Consejo de Ministros y al despacho extraordinario que ocurriere” (García & Galvez, 2016, p. 72) y en la defensa del proyecto de la Ley de Ministros de 1862, el general Mendiburu decía que “[e]n el periodo anterior de S.E. el Presidente (Castilla) desempeñé dos ministerios y puedo asegurar que no existiendo entonces Consejo de Ministros, el Presidente reunía a éstos en todos los casos y para todos los asuntos que se puntualizan en el artículo 22 del proyecto” (Villarán, 1962, p. 76).

El día 7 de septiembre de 1855, durante los debates de la Convención Nacional, el diputado José Gálvez destacó la importancia de que el Poder Ejecutivo cuente con un consejo de especialistas en los asuntos de la administración pública; función que, como advierte Soria Luján, “podía cumplir perfectamente un Consejo de ministros y no una corporación particular” (García & Galvez, 2016, p. 72).

Según indica Pareja Paz-Soldán, José Gálvez sostuvo la necesidad de la creación de un

Consejo de ministros, para armonizar la gestión ministerial y para hacer más efectiva su responsabilidad (García & Galvez, 2016, p. 72). Así, se optó por el modelo parlamentario en el proyecto de la nueva Constitución, prosiguiendo luego con la organización del Consejo de ministros (García & Galvez, 2016, p. 72). El 4 de diciembre de 1856 se promulgó la Ley de ministros y se incorporó el voto de censura y la interpelación parlamentaria, aunque esta era una práctica ya existente.

La Ley de ministros de 1862, promulgada durante la vigencia de la nueva Constitución de 1860, mejoraba la regulación previa estableciendo en su artículo 4 que el presidente del Consejo de Ministros “propondrá al presidente de la República, en una carta oficial, las personas que a su juicio deben obtener los ministerios” y el artículo 44 precisó que “El Congreso utilizará el voto de censura, para desaprobar la conducta de un Ministro, por las faltas que cometa en el ejercicio de sus funciones y que no merezcan acusación”, sin embargo, como bien advierte Eguiguren, aunque la ley no exigía la renuncia al ministro, la práctica parlamentaria si lo hizo (2021, p. 29).

La Constitución de 1933 constituyó un viraje al parlamentarismo. Así, Juan Vicente Ugarte del Pino señala que desde la emancipación el régimen político ha sido fuertemente presidencial hasta llegar a la Constitución de 1933, advirtiendo que muchos de los dispositivos constitucionales son típicos de regímenes parlamentarios, con la observación de que para tipificar completamente el régimen peruano como parlamentario habría que establecer que los gabinetes salieran de la mayoría parlamentaria que derribó al gabinete anterior (Ugarte del Pino, 1978, p. 601 y 602)<sup>2</sup>.

Por su parte, Manuel Vicente Villarán sostuvo que,

[I]la Constitución de 1933 contiene, sobre el papel, todos los resortes legales que permitirían a nuestros congresos establecer el régimen parlamentario si tuvieran el grado necesario de poder político efectivo de que han carecido hasta ahora. Esta Constitución representa el punto más avanzado de la serie de reformas que los Congresos han venido acumulando en la dirección del gobierno parlamentario (1962, p. 194),

aunque luego reconocía que “prevalece en la vida real con inexorable perseverancia el Gobierno presidencial, hondamente arraigado en las costumbres y cuyo vigor parece acentuarse como reacción contra las fórmulas escritas que intentan sustituirlo” (1962, p. 194).

### **Problemas y crisis políticas entre los poderes del Estado**

#### *El motín de balconillos*

Si bien las Bases de la Constitución de 1822 puso fin al debate monarquía-república constitucional, los constituyentes de la Constitución 1823 deliberaron sobre cuál debía ser la conformación del Poder Ejecutivo. El Congreso Constituyente, instalado el 20 de setiembre de 1822, dispuso la elección de una junta gubernativa conformada por tres ciudadanos designados por el Congreso Constituyente, con la finalidad de que este mantenga el poder y la influencia sobre el Ejecutivo. Así, el Reglamento Provisional del Ejecutivo establecía en su artículo 8 que “cuando todos los vocales discrepases [los miembros de la Junta Gubernativa], se pasará el negocio con el respectivo informe para que decida el Congreso”.

Esta propuesta solo puede ser entendida a la luz del temor existente respecto de un Poder Ejecutivo fuerte. Por ejemplo, Sánchez Carrión señalaba abiertamente que,

[...] el gobierno de uno es más activo y eficaz si gobernar es tratar a la raza humana como a las bestias... la libertad es mi ídolo y lo es del pueblo: Sin ella no quiero nada: la presencia de uno solo en el mando me ofrece la imagen de rey, de esa palabra que significa herencia de la tiranía. [...] (Basadre, p. 9).

En similar sentido, Mariano Arce afirmaba que, [...] el Congreso debe retener cuanta autoridad sea dable, para hacer cumplir sus determinaciones, y corriendo riesgo de que un poder ejecutivo extraño, aislado, y separado de él, aunque hechura suya, le pueda formar un partido de oposición, como lo hizo una de las Regencias con las Cortes de Cádiz (Villanueva, 2016, p. 117).

Evidentemente, una junta de gobierno colegiada y con casi nula autonomía ante el Congreso era un impedimento a la hora de la toma de decisiones, sobre todo cuando aún la guerra por la independencia frente al dominio español seguía en marcha contra los realistas afincados al sur del país. En este contexto, Andrés de Santa Cruz dio el primer golpe de Estado en la

<sup>2</sup> Según advierte Manuel Vicente Villarán, una sola vez hubo una tentativa de gabinete formado por el Congreso, suceso ocurrido en 1887 cuando gobernaba Cáceres (Villarán, 1962, p. 115 y 116).

historia republicana del país el 27 de febrero de 1823, exigiendo la proclamación de José de la Riva-Agüero como presidente de la República.

El conocido *motín de balconillos* es la primera experiencia, que, a nuestro criterio, evidencia que una deficiente regulación constitucional sobre la distribución, funciones y balances de poderes puede abrir el camino a los caudillos militares y dar lugar a interrupciones del orden constitucional.

Evidentemente, los golpes de Estado sucesivos en el Perú no tuvieron siempre la misma justificación, pero es bastante ilustrativo y simbólico que el primero se sustente en estas razones.

### *El golpe a Guillermo Billinghurst*

A veces se señala el ejemplo del presidente Guillermo Enrique Billinghurst Angulo como un antecedente histórico de la aplicación de la causal de vacancia por incapacidad moral en contra de un jefe de Estado.

Estas afirmaciones surgen en el marco del debate sobre los alcances de la incapacidad moral establecido en el artículo 113, inciso 2, de la actual Constitución de 1993 y la discusión sobre si esta hace referencia a una discapacidad mental o si, por el contrario, hace referencia a conductas reñidas con la ética y que ameritan la remoción del presidente de la República.

Cierto es que, en ese entonces, la Constitución vigente de 1860 contemplaba en su artículo 88, inciso 1, la causal de vacancia del presidente de la república por perpetua incapacidad, física o moral, pero debemos anotar, sin embargo, que el desenlace del gobierno de Guillermo Billinghurst fue otro.

En 1914 existió un intenso enfrentamiento entre el presidente de la República Guillermo Billinghurst (que intentó someter sus reformas políticas a una consulta plebiscitaria (Blanchard, p. 65 y 66)) y el Parlamento, trayendo como consecuencia la inestabilidad del régimen (algo que ocurriría durante todo el siglo XX y en la actualidad cuando el presidente de la República no cuenta con una mayoría en el Congreso). En un primer momento, incluso el presidente Billinghurst intentó disolver el Congreso.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el Expediente N.º. 0006-2019-CC/TC, recordó que Billinghurst justificó la posibilidad de recortar el mandato parlamentario:

[...] a fin de que coincidan las elecciones legislativa y presidencial si no quiere encerrar la constitucionalidad, el derecho democrático y el orden público en extremos igualmente peligrosos e inaceptables: la disolución del Congreso por el gobierno o la prórroga inconstitucional y absurda de un tercio parlamentario, autorizando la rebelión contra la soberanía nacional que ningún pueblo debe tolerar ya venga del Congreso o ya del Poder Ejecutivo (Diario La Crónica, 1914).

En respuesta, el Congreso de la República cuestionó la intención del entonces presidente a la vez que afirmaba que su accionar mostraba que no estaba capacitado para el cargo. Cabe precisar que el artículo 88, inciso 1, de la Constitución de 1860, al que ya se ha hecho referencia, establecía expresamente que:

Artículo 88.- La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte:

1. Por perpetua *incapacidad*, física o *moral* del Presidente (resaltado propio).
2. Por la admisión de su renuncia.
3. Por sentencia judicial que lo declare reo de los delitos designados en el artículo 65o.
4. Por terminar el período para el que fue elegido.

La paciencia en la política es una virtud escasa por lo que antes de hacerse efectiva la vacancia, Óscar Raimundo Benavides, con el respaldo del Congreso, dio un golpe de Estado en el cuartel de Santa Catalina que sacó al presidente Billinghurst de palacio el 4 de febrero de 1914 (Ugarte del Pino, 1978, p. 494). Más allá del desenlace, aquel fue un escenario en el que se intentó aplicar la vacancia por incapacidad moral para expulsar al presidente del poder, y esto en el escenario de una crisis de gobernabilidad surgida por la disputa entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

### *Los gobiernos de José Luis Bustamante y Rivero y de Fernando Belaunde Terry*

Como se adelantó anteriormente, durante el siglo XX, cuando el presidente tuvo una mayoría opositora en el Congreso, se generó un escenario de inestabilidad política que concluyó con el término abrupto -y fuera del marco constitucional- del mandato presidencial o del periodo parlamentario.

En ese sentido, después de lo ocurrido con el presidente Billinghamurst una vez más la ausencia de una mayoría en el Parlamento tendría incidencia en la gobernabilidad de dos presidentes durante el siglo XX.

En el primer caso, José Luis Bustamante y Rivero que llegó a la presidencia de la república en 1945 de la mano del Frente Democrático Nacional-FDN, conformado tras un acuerdo entre el líder aprista Haya de la Torre y el expresidente Oscar Benavides. En aquel entonces los resultados electorales determinaron que la primera fuerza política en el Parlamento sería también el FDN, sin embargo, la mayoría aprista del Frente rápidamente se volvió crítica del gobierno, colocándose del lado opositor y cuestionando la demora en las reformas emprendidas por el presidente.

Finalmente, el 29 de octubre de 1948 el general Manuel Odría dirigía un levantamiento militar que devendría en el golpe de Estado que pondría fin a este breve periodo de democracia y exiliando al presidente Bustamante y Rivero.

Años después la historia nos mostraría un caso similar. En 1963 Fernando Belaunde Terry llegó al Poder en una elección no exenta de cuestionamientos. La Constitución de 1933 establecía, en su artículo 138 que:

Para ser proclamado Presidente de la República por el Jurado Nacional de Elecciones, se requiere haber obtenido la mayoría de sufragios, siempre que esta mayoría no sea menor de la tercera parte de los votos válidos. Sin ninguno de los candidatos obtiene la mayoría requerida, el Jurado Nacional de Elecciones dará cuenta al Congreso del resultado de escrutinio. En este caso, el Congreso elegirá Presidente de la República entre los tres candidatos que hubieren obtenido mayor número de votos válidos.

En las elecciones de 1962 los candidatos más votados fueron, en este orden, Víctor Raúl Haya de la Torre, Fernando Belaunde Terry y Manuel Odría. Los resultados finales generaron denuncias de fraude y el anuncio de las Fuerzas Armadas de no permitir que el APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana) de Haya de La Torre llegue al poder, advirtiendo que en caso el Congreso lo eligiera, ellos no reconocerían el resultado.

Esta es la razón del conocido discurso del veto pronunciado por el líder aprista en el que tras confirmar los rumores respecto a la actuación de las fuerzas armadas y la sugerencia de su

renuncia al proceso electoral, afirmó que su respuesta,

[...] no podía ser otra que la que hubiera dado cualquier peruano responsable a quien se le demandara el sacrificio de sus aspiraciones o de su legítimo derecho, o de su vida misma, con la promesa cierta de que el ordenamiento constitucional sería mantenido como garantía estable del país<sup>3</sup>.

Tal situación terminó con el golpe de Estado contra el aún presidente Manuel Prado Ugarteche el 18 de julio de 1962 por parte del general Ricardo Pérez Godoy. Luego de una reforma de algunos aspectos de las instituciones y la legislación electoral, se convocó a un proceso electoral en el que fue electo Belaunde Terry, con el partido fundado por él mismo, Acción Popular.

Nuevamente se presentó el escenario del presidente sin mayoría en el Congreso. Una extraña alianza entre el partido de Odría UNO (Unión Nacional Odrriista) y el APRA condujeron a un escenario de ingobernabilidad en el que la mayoría opositora en el Parlamento ejercía una severa oposición al presidente, evidenciada con la censura y retiro de confianza a sus ministros, entre estas la denegación parcial de la confianza solicitada por el ministro de Hacienda Tulio de Andrea y Marcazzolo para su intento de reforma tributaria (García V. 2022, p. 187).

El fin del primer gobierno de Fernando Belaunde llegó en 3 de octubre de 1968 cuando el general Juan Velasco Alvarado, con el apoyo del Ejército, irrumpió en palacio de gobierno y dio un golpe de Estado. Otra vez el escenario de un presidente sin mayoría en el Congreso que se vio impedido de terminar su mandato presidencial.

En ambos casos hubo un abuso de la posibilidad de censurar ministros, y para evitar esta situación, la Constitución de 1979 dispuso que “el Presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados si ésta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros” (Pareja Paz-Soldán, 1981, p. 280).

### *El autogolpe de Alberto Fujimori*

El Perú de 1990 era un país sumido en la violencia terrorista y la crisis económica. Un terrorismo que golpeaba fuertemente registraba

3 Disponible en: t.ly/-E8i

hasta entonces masacres en diversas provincias del país, secuestros, motines y atentados contra la población civil y las entidades públicas.

Dos grupos sanguinarios, Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, ponían en riesgo el Estado de derecho y la democracia, y sobre todo el respeto a los derechos humanos. A esto se sumaba una hiperinflación inédita que alcanzó la tasa anual en 1990 de 7,658% (Comisión de Entrega de la CVR, 2004, p. 18), generando una de las mayores crisis económicas en la historia del país.

La sorpresiva elección de Alberto Fujimori, hasta ese entonces una persona desconocida en el ámbito político y sin un partido político tradicional, implicó su arribo al poder sin una mayoría en el Parlamento. Las consecuencias de esta situación se advirtieron desde un primer momento. Fujimori denunciaba al Congreso acusándolo de ser una traba para la aplicación de sus políticas de emergencia y reestructuración del país, y en el marco de ese conflicto decidió dar un autogolpe el 5 de abril de 1992 con respaldo de las Fuerzas Armadas.

La última década del siglo XX evidenciaba, una vez más, que la ingobernabilidad derivada de los conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y la incapacidad de buscar soluciones por los cauces constitucionales previstos terminaban en una interrupción del orden democrático. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido con Billinghurst, Bustamante y Belaunde, para ese entonces la vigente constitución de 1979 ya había introducido nuevas herramientas constitucionales en busca de soluciones a este tipo de crisis.

Efectivamente, dicha Constitución apostó por fortalecer el Poder Ejecutivo en tanto que el régimen adoptado en la Constitución de 1933 significó el incremento de los rasgos parlamentarios del régimen constitucional y de las atribuciones del Congreso (Eguiguren, 2021, p. 35).

En efecto, el artículo 221 de la Constitución de 1979 señalaba que los ministros son responsables, individualmente, por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan a la vez que son solidariamente responsables por los actos delictuosos o infractores de la Constitución o de las leyes en que incurra el presidente de la República o que se acuerdan

en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente.

Asimismo, a la hora de hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros mediante el voto de censura, el artículo 226 requería que dicha moción de censura sea presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de diputados. Esto resulta importante en cuanto que la Constitución de 1933 solo requería un congresista para plantearla.

En cuanto a la cuestión de confianza, dicha Constitución no exigía la denominada cuestión de confianza obligatoria en los términos de la Constitución de 1993, es decir, plantear cuestión de confianza luego de exponer el Presidente del Consejo de Ministros -dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones- la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión; sino que el artículo 224 de la Constitución de 1979 únicamente requería la exposición y debate ante ambas cámaras sin que haya lugar a voto del Congreso.

Finalmente, en cuanto a la disolución del Congreso, el artículo 227 de la Constitución de 1979 establecía que esta era una facultad del presidente cuando la Cámara de Diputados censuraba o negaba la confianza a tres Consejos de Ministros, mientras que el artículo 229 señalaba que el presidente de la República no podía efectuar dicha disolución durante estado de sitio ni de emergencia, ni en el último año de su mandato y solo podía hacerlo una vez durante su mandato, a la vez que reducía la posibilidad de una actuación abusiva del Congreso al establecer que durante ese último año la Cámara solo podía votar la censura del Consejo de Ministros o de cualesquiera de los Ministros con el voto conforme de por lo menos dos tercios del número legal de diputados.

### *El quinquenio 2016-2021*

La regulación electoral actual permitió que el ganador de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en el 2016, Pedro Pablo Kuczynski, asuma el poder a la vez que juramentaban en el Congreso 73 parlamentarios -del total de 130 previsto en el artículo 90 de la Constitución- que fueron elegidos por el partido opositor y perdedor del proceso electoral, mientras que la bancada del partido de gobierno solo contaba con 18 parlamentarios electos. Una vez más este contexto propició un escenario de ingobernabilidad en el Perú.

El primer mensaje de alerta de la crisis que se avecinaba fue la censura al ministro de educación Jaime Saavedra el 14 de diciembre de 2016, quien ejercía el cargo desde el gobierno anterior; a ello se sumó la negación de la cuestión de confianza presentada por el primer ministro Fernando Zavala, para mantener la política educativa del gobierno, el 14 de setiembre de 2017 que tuvo 22 votos de respaldo, 77 votos en contra y 16 abstenciones.

La crisis se exacerbó el 21 de diciembre de 2017 cuando el Congreso de la República votó infructuosamente una moción de vacancia contra el presidente Kuczynski alegando una incapacidad moral del mandatario en los términos del artículo 113, inciso 2 de la Constitución. Un par de días después el presidente indultó a Alberto Fujimori.

Sin embargo, nuevas denuncias motivaron un segundo pedido de vacancia en contra de Kuczynski el 7 de marzo de 2018. Pocos días después, los videos de un ministro del gobierno negociando votos en contra de la vacancia presidencial aceleraron el proceso parlamentario en contra del presidente y ante la evidencia de que la moción reuniría la cantidad de votos necesaria, el 21 de marzo de 2018 Pedro Pablo Kuczynski renunció al cargo, asumiendo la presidencia de la República Martín Vizcarra.

El entonces primer vicepresidente Martín Vizcarra -que en el 2017 se había visto forzado a renunciar al cargo de ministro de transportes por una denuncia de corrupción y la inminente posibilidad de iniciar un proceso de censura en su contra- asumió la presidencia sin poder revertir el conflicto que mantenía el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo.

A diferencia de su antecesor, Vizcarra asumió una posición mediáticamente combativa en contra del Parlamento logrando posicionar a gran parte de la opinión pública a su favor. Sin embargo, debido a las crisis continuas entre ambos poderes el 28 de julio de 2019 el presidente propuso ante el Parlamento, durante su mensaje a la Nación por Fiestas Patrias, un proyecto de ley de reforma constitucional para adelantar las elecciones generales, tanto del presidente de la República como del Congreso. Se intentaba conseguir una salida política a la crisis que vivía el país. Este proyecto fue archivado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso el 26 de setiembre del mismo año.

El 27 de setiembre de 2019, cuando el Congreso se disponía a votar la elección de los nuevos magistrados del Tribunal Constitucional, una competencia exclusiva reconocida a su favor en el artículo 201 de la Constitución, el Poder Ejecutivo planteó una cuestión de confianza en contra de este procedimiento cuestionando su celeridad y la poca transparencia que ensombrecía un proceso de esa envergadura. Simultáneamente el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley que regulaba el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, pero sin quitarle la competencia al Congreso. A la vez solicitó la suspensión del proceso que en ese entonces ya estaba en curso. El Congreso decidió votar la cuestión de confianza después de proceder con la elección de magistrados, llegando a realizar tres votaciones, y habiendo reunido los votos para elegir a un magistrado, aunque no alcanzó la mayoría necesaria de 87 votos en los otros dos casos.

Finalizada la votación del tercer candidato al Tribunal Constitucional, el Parlamento decidió suspender el proceso de elección, pero el gobierno ya había asumido que el inicio del proceso de elección había significado una denegatoria  *fáctica*  de la cuestión de confianza, por lo que al amparo del artículo 134 de la Constitución disolvió el Congreso de la República.

El presidente decidió no aliarse con ningún partido político de cara al nuevo proceso electoral para el Congreso y como consecuencia, una vez constituido este, nuevamente se presentó el escenario de un Poder Ejecutivo con una oposición mayoritaria en el Parlamento.

Los conflictos no cesaron y el 18 de setiembre de 2020 se votó una moción de vacancia por incapacidad moral en contra de la presidente sustentada en la presunta falsedad en sus declaraciones y el uso aparato estatal para obstruir la investigación la contratación de Richard Cisneros. En aquella ocasión el intento de vacar a Martín Vizcarra por incapacidad moral no prosperó al solo obtenerse 35 de los 87 votos necesarios, sin embargo, nuevas denuncias contra el presidente -por hechos no ocurridos durante el ejercicio de su presidencia, sino cuando se desempeñó como gobernador regional- motivaron la presentación de otra moción de vacancia por incapacidad moral el 20 de octubre de 2020, admitida a trámite recién casi dos semanas después con 60 votos a favor, 40 en contra y 18 abstenciones. El 9

de noviembre de 2020 con 105 votos a favor el presidente fue vacado del cargo por el Congreso.

Ante la ausencia de un segundo vicepresidente -la segunda vicepresidente había renunciado tras la disolución del Congreso en el 2019- el presidente del congreso, Manuel Merino, de Lama asumió la presidencia de la República al día siguiente de la vacancia de Vizcarra, al amparo del artículo 115 de la Constitución sobre sucesión presidencial. En aquel entonces la ciudadanía no consideró la vacancia de Martín Vizcarra como un proceso legítimo y en una semana las protestas en todo el país fueron masivas y motivaron la renuncia del recientemente juramentado presidente Merino el 15 de noviembre de 2019.

Tras una nueva elección de la mesa directiva del Congreso, donde Francisco Sagasti fue elegido presidente, y en atención a la sucesión presidencial establecida en la Constitución, este se convirtió en el cuarto presidente en un periodo presidencial de 5 años. Una vez más se advirtió la imposibilidad de gobernar con una mayoría opositora en el Congreso.

Los diversos escenarios narrados previamente permiten evidenciar que cuando el gobierno cuenta con una mayoría opositora en el Congreso las herramientas constitucionales que regulan las relaciones entre ambos no han permitido dar solución a las crisis de gobernabilidad.

Durante el siglo XX, cuando esto ocurría, y debido a la poca consciencia democrática y de respeto a la Constitución, las crisis fueron resueltas con evidentes irrupciones al orden constitucional, es decir, con un golpe de estado encabezado o respaldado por las Fuerzas Armadas.

En el siglo XXI el golpe de estado tradicional parece menos probable, pero, en todo caso, se ha abierto un peligroso espacio para interpretaciones amplias, abusivas e incluso ilegítimas de la Constitución, lo que no ha contribuido a la resolución armoniosa de los conflictos.

## **LA RELACIÓN ENTRE LOS PODERES DEL ESTADO: REGULACIÓN ACTUAL Y PROBLEMAS ADVERTIDOS**

### **Sobre la cuestión de confianza y la disolución del Congreso**

La cuestión de confianza solicitada por el gobierno ya sea el presidente del Consejo de ministros o un ministro en particular, es una

herramienta propia de un modelo parlamentario y que, según lo explicado previamente, forma parte del constitucionalismo peruano desde el siglo XX.

Actualmente, la Constitución de 1993 regula un pedido de cuestión de confianza obligatorio y otro facultativo. La cuestión de confianza fue introducida por primera vez en la Constitución de 1933 y, como ha advertido el Tribunal Constitucional del Perú, “como un contrapeso al mecanismo de la censura ministerial asignado al Poder Legislativo, por lo que debe ser entendida a partir del principio de balance entre poderes” (2018, p. 22).

El pedido de cuestión de confianza obligatorio está recogido en el artículo 130 de la Constitución de 1993, que precisa que:

#### Artículo 130°

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.

Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

Por su parte, la cuestión de confianza facultativa está recogida en los artículos 132 y 133 del texto constitucional de la siguiente manera:

#### Artículo 132°

El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.

#### Artículo 133°

El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.

Como se advierte, la cuestión de confianza obligatoria es el pedido de una aprobación, respaldo o “confianza” a la política general del gobierno que debe ser expuesta por el presidente del Consejo de ministros una vez asumido el cargo. Esto quiere decir que este pedido de confianza no se da necesariamente en un contexto de crisis y enfrentamiento entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Como es evidente, el Consejo de ministros requiere de una doble confianza, la primera por parte del presidente de la República en el momento del nombramiento y la segunda por parte del Congreso cuando se vota la cuestión en el pleno (Guzmán, 2003).

La cuestión de confianza facultativa puede presentarse en contextos de disputa política entre ejecutivo y legislativo, pero también puede ser utilizada en otras circunstancias, por ejemplo, cuando el gobierno desea llevar a cabo una política respecto a un tema en concreto y requiere revestirla de legitimidad política y por consiguiente solicita el respaldo efectivo del Congreso mediante un voto de confianza para asumir, junto al Parlamento, las posibles consecuencias políticas de la propuesta.

Es evidente, como se habrá advertido hasta aquí, que, en contextos de crispación política entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, el uso de la cuestión de confianza puede devenir en un abuso por parte del gobierno con una finalidad evidente: la disolución constitucional del Congreso. El artículo 134 de la Constitución señala que:

Artículo 134° El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta. No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.

La figura de la disolución ya había sido introducida en la Constitución de 1979 con la finalidad de equilibrar las herramientas en favor del Poder Ejecutivo como Legislativo y para encontrar una salida constitucional a una grave crisis política entre estos dos poderes del Estado.

La regulación sobre la disolución del Parlamento parecía ser inequívoca y no pasible de controversias hasta lo ocurrido en setiembre de 2019, cuando el gobierno consideró que el Congreso había negado “fácticamente” una segunda cuestión de confianza durante el periodo del mandato presidencial y procedió a disolver el Parlamento en aplicación del artículo 134 de la Constitución.

No corresponde hacer una explicación detallada de lo ocurrido, en tanto que eso ameritaría un trabajo aparte, sin embargo, conviene precisar algunos aspectos de lo ocurrido. El gobierno presentó una cuestión de confianza vinculada a un proyecto de ley, Proyecto de Ley 4847-2019-PE, referido a la modificación del procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, a la vez que pedía detener el proceso de elección de magistrados del Tribunal que el Congreso había agendado para ese mismo día.

Como ya hemos señalado, el Congreso decidió votar la cuestión de confianza en la siguiente sesión y continuar con el proceso de elección de magistrados previsto. Esta decisión del Parlamento no era contraria al Reglamento del Congreso en tanto que el artículo 82 precisa que “[l]a cuestión de confianza que plantee el presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, será debatida y votada en la misma sesión o *en la siguiente* [...]” (énfasis añadido).

Una vez que se inició el proceso elección de magistrados, el Gobierno dio por denegada la cuestión de confianza, pues más allá de no haberse realizado formalmente una votación sobre la misma, en la práctica, al haberse continuado con la agenda e intentar elegir a los nuevos miembros del Tribunal Constitucional, “fácticamente”, la cuestión de confianza habría sido negada. En efecto, en su mensaje a la Nación anunciando la disolución del Congreso el entonces presidente de la República indicó que “[...] no se dio la prioridad que la cuestión de confianza merece y, luego, se aprobó el primer miembro de un tribunal *express* en una dudosa votación, vaciando de contenido la cuestión de confianza planteada” con posterioridad añadiría que “la denegatoria de la confianza no solo se manifiesta cuando se vota en contra de lo propuesto por el Poder Ejecutivo, sino, también, cuando se realizan acciones o se toman decisiones parlamentarias contrarias a dicho

planteamiento” (Tribunal Constitucional del Perú, 2010, p. 10). Cabe precisar que una vez suspendido el proceso de elección después de tres votaciones, y ante el inminente mensaje a la Nación por parte del presidente, el Congreso procedió a votar de manera favorable la cuestión de confianza planteada.

En aquel entonces, el señor Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón, presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la República<sup>4</sup>, interpuso una demanda competencial contra el Poder Ejecutivo buscando la nulidad del acto de disolución del Parlamento contenida en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 0006-2019-CC/TC, resolvió que “al continuar el procedimiento de elección de magistrados, el Congreso de la República demostró que no tenía intención de cumplir con lo solicitado por el Presidente del Consejo de Ministros [...]”, asimismo que,

[...] la verificación del otorgamiento o denegación de la cuestión de confianza se puede advertir con el acto de la votación en el Congreso de la República, también es importante considerar que existen supuestos extraordinarios en los que es evidente que, por su accionar, el órgano legislativo ha decidido rechazar la confianza planteada,

y que, por lo tanto “pese a la votación formalmente favorable al de cuestión de confianza planteado, lo cierto es que materialmente no se cumplió con uno de los extremos solicitados”.

Esta interpretación del Tribunal evidencia que, al menos en ese entonces, en determinadas circunstancias resulta posible asumir que ha existido una denegatoria “fáctica” o “tácita” de la cuestión de confianza solicitada por el gobierno cuando materialmente se contraviene el contenido de esta independientemente de la votación favorable o desfavorable efectuada.

Como medida para enfrentar dicha interpretación, el 19 de octubre de 2021, el Congreso de la República promulgó la Ley 31355, “Ley que desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza regulada en el último párrafo del artículo 132 y en el artículo 133 de

4 El artículo 134 de la Constitución de 1993 precisa que “Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta”.

la Constitución Política del Perú”, cuya primera disposición complementaria final establece que:

PRIMERA. Decisión del Congreso de la República respecto a la cuestión de confianza planteada

La cuestión de confianza es aprobada o rehusada luego de concluido el debate y luego de realizada la votación conforme al Reglamento del Congreso. El resultado de la votación es comunicado expresamente al Poder Ejecutivo, mediante oficio, para que surta efecto. Solo el Congreso de la República puede interpretar el sentido de su decisión.

Esta ley de desarrollo constitucional parecería contrariar, a simple vista, los alcances de la sentencia recaída en el Expediente N.º 00006-2019-CC/TC, por lo que el Poder Ejecutivo cuestionó su constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. En el Pleno del Tribunal sólo se obtuvieron dos votos para declararla inconstitucional de los cinco requeridos en el Código Procesal Constitucional, por lo que la constitucionalidad de la norma fue ratificada<sup>5</sup>.

Los magistrados que votaron por declarar infundada la demanda sostuvieron que “al convalidar la denegatoria fáctica de una cuestión de confianza realizada sobre un proyecto de ley referido a una atribución constitucional exclusiva del Congreso, la segunda sentencia del caso disolución del Congreso vació de contenido el principio de separación de poderes establecido en el artículo 43<sup>6</sup> de la Constitución” (Tribunal Constitucional del Perú, 2022, p. 3).

En consecuencia, actualmente no es posible que el Poder Ejecutivo asuma que una cuestión de confianza presentada ante el Congreso ha sido negada fáctica o tácitamente. Por otro lado, al haberse establecido esto último, la exigencia de que el resultado de la votación sobre la cuestión de confianza recién surte efecto al ser comunicado expresamente al Poder Ejecutivo resulta irrazonable y poco práctico.

En general, es acertado que se reduzca la discrecionalidad de una interpretación respecto a cuándo la cuestión de confianza ha sido denegada “fácticamente”. En tiempo de crisis política con la consecuencia de un escenario

5 Con base en lo dispuesto por dicha ley, en noviembre de 2022 el Congreso de la República comunicó a la Presidencia del Consejo de Ministros, tras un pedido de cuestión de confianza en el que se solicitaba debatir y votar el Proyecto de Ley 1704/2021-PE, que su solicitud no resultaba atendible.

6 Artículo 43°. La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

de ingobernabilidad por el encuentro entre los poderes del Estado, las interpretaciones constitucionales deben ser más estrictas, poco difusas y escasamente discrecionales, o como estableció la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso *Schechter Poultry Corp v. United States*, “[u]nas condiciones extraordinarias pueden requerir soluciones extraordinarias. Pero este argumento no puede justificar una acción que se sitúa fuera de la esfera de la autoridad conferida por la Constitución. Las condiciones extraordinarias no crean ni amplían los poderes constitucionales”.

La cuestión es si ante la censura o la denegatoria de confianza a dos Consejos de ministros, la disolución del Congreso es la herramienta adecuada como prerrogativa del Poder Ejecutivo para salir de una fuerte crisis política.

En el modelo parlamentario, la disolución del Congreso ante el evidente desencuentro del gobierno con el Parlamento abre el camino para que sea la sociedad en un nuevo proceso electoral, quien decida hacia quien dirige su respaldo, dirimiendo de esta forma el conflicto entre los poderes del Estado, ello “implica la apelación al pueblo para que ofrezca una “solución democrática” (García V. , 2022, p. 184).

Sin embargo, como bien lo advierte el Tribunal Constitucional,

[...] para que la decisión de disolver el Congreso de la República cuente con un genuino veredicto popular, es necesario considerar la existente estructura de los partidos políticos. En ese sentido, en un sistema multipartidista, como lo es ciertamente el peruano el resultado es dudoso, ya que raramente permite una interpretación clara y definitiva de la voluntad del electorado (Tribunal Constitucional del Perú, 2020, p. 48).

Entonces, si es que estamos de acuerdo que esta finalidad de la disolución del Parlamento, expuesta en la teoría, no es aplicable al caso peruano, ¿Cuál es la finalidad de introducir y mantener un mecanismo tan extremo como la disolución del Congreso?

La mera disolución del Congreso no es una solución del problema de fondo, y como ocurrió en el Perú en el año 2019-2020, puede constituir, por el contrario, un agravamiento a la crisis. Por eso, la regulación constitucional actual solo resuelve el problema coyuntural y sirve como una “válvula de escape” pero no brinda una solución al problema de fondo.

Para que la regulación del artículo 134 de la Constitución funcione correctamente, la tarea está en fortalecer la democracia de partidos políticos, expectorar del sistema a los partidos sin capacidad de representación nacional y, sobre todo, exigir que el gobierno también participe de la nueva elección del Parlamento con una lista de candidatos.

Como puede advertirse, el propósito de estas observaciones está vinculado, no a establecer la primacía de un poder por encima del otro, sino a racionalizar el uso de las herramientas establecidas en la constitucional, algo que incluso se exige en modelos parlamentarios (Balaguer, 2014, p. 292 y 293).

### **Sobre la vacancia presidencial**

La crisis política en el Perú ha estado vinculada, también, a la aplicación o a los intentos de aplicación de la vacancia presidencial por incapacidad moral. La vacancia está regulada en la norma constitucional de la siguiente manera:

Artículo 113° La Presidencia de la República vaca por:

1. Muerte del Presidente de la República.
2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.
3. Aceptación de su renuncia por el Congreso.
4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado.
5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el Artículo 117 de la Constitución.

Las causales descritas en los incisos 1, 3, 4 y 5 tienen un fundamento objetivo a diferencia de lo que sucede con la causal prevista en el inciso 2 cuando alude a la permanente incapacidad moral del presidente.

Evidentemente, asumir el término de incapacidad moral como algo relacionado con la conducta moral del presidente de la República ha sido el detonante de las últimas crisis constitucionales en el Perú. ¿Qué es incapacidad moral? ¿Qué conductas del presidente pueden ser calificadas como atentatorias de la moralidad del jefe de Estado y su consecuente remoción del poder? Por ello, es importante diferenciar a la incapacidad moral de la incapacidad mental.

La segunda, es decir la incapacidad psiquiátrica, también debería ser una causal de vacancia del presidente, pero entendida como una causal objetivable de una naturaleza similar a la de la incapacidad física. Así, la discapacidad física y

mental son condiciones objetivas y verificables, siendo suficiente para probar esto una constancia o un certificado médico que así lo acredite. Por esto mismo, en caso se aplique la vacancia por incapacidad mental resulta innecesario mantener la mayoría calificada de 2/3 de los votos del número legal de congresistas para declararla. En ese sentido, solo se debería exigir la misma votación que para el resto de los incisos del artículo 113 que también son objetivables, como es el caso de la muerte del presidente, su renuncia, su salida del país sin autorización o su destitución al amparo del artículo 117 de la Constitución.

Por otro lado, manteniéndose la posibilidad de una vacancia por incapacidad moral en los términos de una conducta valorable en términos éticos o morales del presidente, siempre va a subsistir un margen de discrecionalidad a favor del Parlamento cuya aplicación sin límites de razonabilidad terminaría afectando el régimen de gobierno, en tanto otorga un desmedido poder al Congreso de la República en desmedro del Poder Ejecutivo, y se corre el riesgo de convertir la figura de la vacancia en una censura política contra del Presidente, algo propio de los modelos parlamentarios.

En ese sentido, es necesario interpretar y aplicar este punto de la Constitución de una manera que reduzca la discrecionalidad y el uso irrazonable de la vacancia por incapacidad moral. El primero de estos mecanismos podría ser un procedimiento especial para aplicar la vacancia por esta causal y el segundo, la inclusión de otras causales para la acusación del presidente en el artículo 117 de la Constitución.

En efecto, la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral podría ser evaluada y sustentada por una comisión especializada dentro del Congreso o la misma comisión permanente y luego votada y decidida por el Pleno del Congreso, de manera similar a lo que ocurre con el juicio político y el antejuicio establecido en los artículos 99 y 100 del texto constitucional.

De esta manera, se garantizaría una mayor exigencia de deliberación y, a la vez, una mayor reflexión sobre la decisión a adoptarse durante el tiempo transcurrido entre la decisión de acusación de la comisión y la votación en el Pleno. Este último aspecto ya ha sido exigido por el Tribunal Constitucional en varias sentencias al haber precisado que “[u]no de los espacios idóneos y predominantes para materializar dicho proceso de deliberación es

el Congreso. En efecto, este es un auténtico órgano deliberante” (2017, p. 6).

Por otro lado, sin perjuicio del acierto que tuvo en su momento el Tribunal Constitucional al exigir una mayoría calificada de 2/3 para aplicar la vacancia por incapacidad moral del presidente, convendría aumentar esta exigencia para una aplicación razonable de esta herramienta, lo que podría lograrse al exigir, por ejemplo, una votación de 4/5. Una propuesta similar estuvo contenida en el voto singular de los magistrados Ledezma Narváez y Ramos Núñez en la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en Expediente N.º 0002-2020-CC/TC.

Esto, además, porque bajo el actual sistema de elección presidencial y el *ballotage* es posible que el presidente elegido en una segunda vuelta obtenga una minoría en el Parlamento, ante lo cual eventuales alianzas políticas del resto de fuerzas políticas podrían convertir en algo no difícil conseguir 2/3 de los votos legales requeridos por la regulación propuesta. La experiencia reciente así lo prueba.

### **Sobre la acusación constitucional del artículo 117 de la Constitución**

Existe una protección casi absoluta en favor de la institución presidencial prácticamente desde la Constitución de 1860, situación que prácticamente, hace “intocable” al presidente durante su gestión (García V. , 2022, p. 175). Aquí, conviene advertir que esta regulación es una protección a la institución de la presidencia de la República y no al presidente de la República, situaciones diferentes en tanto la primera tiene un objetivo institucional.

Ahora bien, el artículo 117 de la Constitución de 1993 señala las causales por las que un presidente puede ser acusado durante su mandato. Esta regulación constitucional se reduce únicamente para cuatro situaciones: i) traición a la Patria, ii) impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales, iii) disolver el Congreso de manera inconstitucional y, iv) por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

En ese sentido, es evidente que la regulación actual impide, en extremo, acusar al presidente de la República por otros actos de indignidad como podrían ser los delitos de corrupción o

violación de derechos humanos, entre otros (Eguiguren, 2007, p. 239).

Esta restricción conduce, en la práctica, al uso del artículo 113 inciso 2 de la Constitución como “cajón de sastre” para aquellas situaciones en donde el ejercicio de cargo de la presidencia es insostenible. En efecto, toda vez que el artículo 117 de la Norma Suprema es en exceso limitativo, muchas conductas que evidentemente harían imposible mantener el cargo de la presidencia, como es el caso de delitos graves como la violación sexual o el narcotráfico, entre otros, dificultan una acusación al presidente de la República, por lo que parece razonable hacer uso de la causal de vacancia por incapacidad moral de presidente.

Es importante señalar que el caso peruano constituye probablemente una de las regulaciones más restrictivas sobre el tema, existiendo una diferencia con otras constituciones, como por ejemplo el artículo 129 de la Constitución Ecuatoriana<sup>7</sup>.

Por lo tanto, la inclusión de otros delitos en el 117 de la Constitución, como aquellos contra la administración pública o el patrimonio del Estado, terrorismo, tráfico ilícito de drogas, crimen organizado, lavado de activos, resulta urgente y necesario, siendo el procedimiento de reforma constitucional la única forma para lograrlo.

### **Sobre la sucesión presidencial**

La sucesión presidencial es un tema abordado en uno de los artículos menos estudiados de la Constitución aun cuando concita varios

problemas en su interpretación y aplicación. El artículo 115 de la Constitución establece que:

#### **Artículo 115°**

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. Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente.

En el Diario de Debates de la Ley 27375, Ley de Interpretación del artículo 115 de la Constitución Política del Perú, se evidencian los problemas en su aplicación. Por ejemplo, en la discusión de ese entonces se señalaba que esta regulación “ha sido prácticamente calcada de las constituciones anteriores, porque naturalmente es un supuesto que se ha presentado y se presentará cada doscientos o trescientos años”.

La regulación actual no aborda a cabalidad la naturaleza del presidente del Congreso cuando existe un impedimento permanente para ejercer la presidencia de la República, tanto por parte del presidente como de sus vicepresidentes. Esto ha devenido en una situación de incertidumbre respecto a la naturaleza del cargo ejercido por el presidente del Parlamento.

Actualmente, de manera errada, algunos han propuesto que el presidente del Parlamento no deja de serlo por el hecho de asumir temporalmente la Presidencia de la República, en tanto se convoca a nuevas elecciones.

Este ha sido el tenor interpretativo del artículo 115 de la Constitución, y la ley de su interpretación publicada tras la vacancia del presidente Fujimori y la renuncia de sus vicepresidentes. En efecto, la Ley 27375, Ley de Interpretación del artículo 115 de la Constitución Política del Perú, afirma en su Artículo Único lo siguiente:

Interprétese que el mandato conferido por el Artículo 115° de la Constitución de la Constitución Política del Perú al Presidente del Congreso de la República para que asuma las funciones de Presidente de la República por impedimento permanente de este último y de los vicepresidentes no implica la vacancia de su cargo de Presidente del Congreso ni de su condición de Congresista de la República.

<sup>7</sup> Art. 129.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político de la Presidenta o Presidente, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros, en los siguientes casos:

1. Por delitos contra la seguridad del Estado.
2. Por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito.
3. Por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia.

Para iniciar el juicio político se requerirá el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, pero no será necesario el enjuiciamiento penal previo.

En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República.

Para proceder a la censura y destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. Si de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la jueza o juez competente.

Al momento de promulgar la aludida ley de interpretación del artículo 115 de la Constitución se discutió si el presidente del Congreso, al asumir la Presidencia de la República, perdía o no su condición de congresista de la República. La cuestión fue debatida en el Congreso y en tal contexto el presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, Ricardo Marcenaro Frers, señaló ante el Pleno, y usando como sustento un informe del jurista Vicente Ugarte del Pino, que:

Sin embargo, si se diera la otra interpretación, de que no procede la licencia y, por tanto, ya no es más parlamentario y que se llamara a otra persona, significaría que en el caso que les he puesto el doctor Valentín Paniagua no hubiera podido regresar al Congreso, porque ya estaría aquella persona que le sigue en la lista de los congresistas.

[...]

Por eso consideramos que la interpretación correcta es que el doctor Valentín Paniagua está asumiendo en este momento las funciones de presidente de la República, pero sigue siendo parlamentario. Él no puede decir que no está en condiciones de ser presidente y parlamentario al mismo tiempo. La realidad es que sí puede, porque la Constitución se lo autoriza (Congreso de la República del Perú, 2000).

Esta interpretación, según sustentaron, tendría coherencia con las primeras regulaciones sobre el tema en las Constituciones del Perú, pues el artículo 83 de la Constitución de 1828 afirmaba que “[...] y en defecto de uno y otro ejercerá el cargo provisionalmente el presidente del Senado, quedando entre tanto *suspensio* de las funciones de Senador” (énfasis añadido).

Por su parte, el congresista Altuve-Febres Lores precisó que se estaba ante la cuestión de si la condición del presidente de entonces, Valentín Paniagua, era la de un presidente interino o de un presidente provisorio, precisando él que la Constitución y el orden constitucional sólo permiten una presidencia interina. Además, señalaba que el presidente del Congreso:

[...] no se encuentra ejerciendo dos poderes en el mismo tiempo, sino está en el ejercicio de las funciones ejecutivas, porque la Constitución establece que cuando queda acéfalo el Poder Ejecutivo [...] por la carencia de Presidente y sus dos vicepresidentes, el Presidente del Congreso tiene que asumir interinamente las funciones de Presidente de la República. No se ha producido una acumulación de cargos, por eso la Constitución habla de que ejerce las funciones, no el cargo” (Congreso de la República del Perú, 2000).

Esta interpretación actual del artículo 115 de la Constitución, no es la más conveniente y puede presentar algunos inconvenientes que se explicarán a continuación.

### *Transgrede el principio de separación de poderes*

Hay una afectación al principio de separación de poderes porque admite que el presidente de la República sea el mismo que el presidente del Congreso, permitiendo una excesiva concentración de poder en una sola persona y afectado un principio básico del constitucionalismo: la separación de poderes.

Sobre el mismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que este principio tiene por propósito evitar la concentración del poder y salvaguardar los derechos fundamentales de eventuales ejercicios abusivos del poder político (2018, p. 17). De manera específica ha sostenido que:

La existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura (2004, p. 9).

En ese sentido, el plazo entre la asunción de la presidencia de la República por el presidente del Congreso y las elecciones y la asunción de mando de quien será elegido nuevo presidente será de varios meses, período de tiempo en el que una sola persona concentraría ambos cargos, afectándose esencialmente el principio de separación de poderes. Por ello, la interpretación del artículo 115 de la Constitución debe subsanar este error.

Es importante precisar que este aspecto también fue advertido por algunos congresistas en las discusiones sobre la Ley 27375, Ley de Interpretación del artículo 115 de la Constitución Política del Perú. Así, de manera acertada el congresista Pease García sostuvo que “[...]el artículo 115° de la Constitución no distingue entre los vicepresidentes y el presidente del Congreso en la forma de referirse. No dice “los vicepresidentes asumen el cargo y el presidente del Congreso asume las funciones”. En los tres casos emplea la expresión “asume las

funciones” y, por tanto, es claro que una cosa involucra a la otra”. Seguidamente advirtió que, [n]o se puede desempeñar, según el artículo 43° de la Constitución, funciones en dos poderes del Estado porque el principio básico de la división de poderes queda afectado. En consecuencia, yo sí sostengo que en este caso tiene que elegirse un nuevo presidente del Congreso (Congreso de la República del Perú, 2000).

### *Problemas de estabilidad democrática e institucional*

Si se asume que el presidente de la República no pierde la condición de presidente del Congreso resulta posible afirmar que bastará que el Congreso censuró a la mesa directiva-decisión que puede ser eminentemente política- para que sacar del cargo al presidente de la República. Esta opción haría que durante este período un eventual proceso de vacancia por incapacidad moral no sea necesario en tanto bastará la decisión política y los votos necesarios para sacar al presidente por medio de una censura a la mesa directiva del Parlamento.

Este aspecto también fue advertido por el congresista Pease García, quien sostuvo lo siguiente:

[...]¿acá se ha dicho con mucha tranquilidad: ¿Y si lo censuran? ¿Acaso en alguna parte de la Constitución, que es un todo y que se interpreta en conjunto, cabe la censura al Presidente de la República? Pero caería automáticamente. Porque si puede ser censurado como Presidente del Congreso sin darse razones, porque es una decisión política, entonces caería automáticamente como Presidente de la República, lo que no puede ser, señores (Congreso de la República del Perú, 2000).

Se introduciría así un supuesto de vacancia no previsto en la Constitución, excesivamente discrecional y que requiere una mayoría simple. Si incluso por razones estrictamente políticas el Congreso quisiera sacar del poder al presidente, bastaría plantear una moción de censura a la mesa directiva del Parlamento y de esta manera, sin la exigencia de las causales, las votaciones y los procedimientos establecidos en el artículo 113 de la Constitución, lograr su remoción del cargo.

En ese sentido, mantener el puesto de presidente del Congreso y de la República, aún sea de forma temporal, es incompatible y además puede generar mayores situaciones de inestabilidad política.

## CONCLUSIONES

- La historia constitucional peruana ha evidenciado los distintos problemas surgidos a lo largo de su historia debido a las regulaciones en sus constituciones referidas al régimen de gobierno y la separación y relaciones entre los poderes del Estado, sobre todo entre el Legislativo y el Ejecutivo.
- La inserción de instituciones propias del parlamentarismo en el régimen de gobierno peruano ha respondido, sobre todo, a crisis previas y con la intención de equilibrar al ámbito de acción y relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.
- Durante el siglo XX y XXI, cuando el gobierno no ha contado con una mayoría en el Parlamento y este último ha actuado en clara oposición a su mandato, el presidente no ha podido culminar el periodo para el cual fue electo.
- La delimitación de la cuestión de confianza y la imposibilidad de asumir una denegatoria fáctica o tacita de esta es lo más adecuado en aras de evitar interpretaciones amplias y discrecionales de la Constitución, situación que resulta peligrosa en tiempo de conflicto entre los poderes del Estado.
- La disolución del Parlamento bajo el marco normativo peruano y la situación y estructura de los partidos políticos no ofrece una solución de fondo a la crisis entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sino únicamente una solución del momento que funciona como una especie de “válvula de escape”.
- La vacancia presidencial regulada en el artículo 113, inciso 2, de la Constitución requiere una reforma y una adecuación interpretativa, para permitir la vacancia por incapacidad mental del presidente, por un lado, y para reducir el uso discrecional de la vacancia por incapacidad moral, por otro. Para este último aspecto, es necesario exigir la existencia de un hecho, la evaluación de este, un procedimiento que garantice la adecuada deliberación y una votación calificada.
- El artículo 117 de la Constitución es en demasía protector de la institución de la presidencia de la República, impidiendo la acusación del presidente en situaciones de graves delitos. Esta regulación debe ser reformada, en su defecto, eso explica el uso de la vacancia por incapacidad moral como una solución o como un “cajón de sastre” para

vacar a un presidente con serias acusaciones por corrupción.

- El artículo 115 de la Constitución requiere una interpretación distinta a la actual contenida en la Ley 27375, en tanto que asumir que el congresista que asume el cargo de presidente de la República por sucesión sigue siendo presidente del Congreso y solo ejerce el primer cargo de forma encargada constituye una afectación al principio de separación de poderes y genera problemas y estabilidad democrática e institucional.

### FUENTES DE INFORMACIÓN

(1822). *La Abeja Republicana*.

(1914, febrero 6). *Diario La Crónica*.

Balaguer, F. (2014). *Introducción al Derecho Constitucional* (Tercera ed.). Madrid: Tecnos.

Basadre, J. (n.d.). *Historia de la República del Perú 1822-1933*. Lima.

Blanchard, P. (n.d.). A populist Precursor: Guillermo Billinghurst. *Journal of Latin American Studies*, 9.

Comisión de Entrega de la CVR. (2004). *Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación – Perú*. Lima.

Congreso de la República del Perú. (2000). *Diario de los debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2000. 6ª A Sesión, jueves 30 de noviembre de 2000*. Lima. Retrieved from t.ly/tkYv

Eguiguren, F. (2007). *La responsabilidad penal y constitucional del presidente de la República*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Eguiguren, F. (2021). *Las relaciones entre el gobierno y el Congreso en el régimen político peruano*. Lima: Palestra Editores.

García, E., & Gálvez, J. (2016). *Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros Democracia y Buen Gobierno. Tomo I*. Lima: Empresa Peruana de Servicios Editoriales S.A.

García, V. (2022). *Democracia y organizaciones políticas y control parlamentario*. Lima: Palestra Editores.

Guzmán, C. (2003). *Las relaciones de gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Janampa, M. (2015). *La constitución inacabada. Ideas y modelos constitucionales en el momento fundacional del Perú. Primera mitad del siglo XIX*. Lima: Universidad Mayor de San Marcos Fondo Editorial.

Jiménez, M. (1962). *Los regímenes políticos contemporáneos*. Madrid: Editorial Tecnos S.A.

Madison, J. (n.d.). La estructura del gobierno debe proveer los controles y equilibrios apropiados entre los diferentes departamentos. In J. M. Alexander Hamilton, *El Federalista*.

Merino, I. (1822, marzo 18). *El Sol del Perú*.

Pareja Paz-Soldán, J. (1944). *Historia de las Constituciones Nacionales*. Lima: Zenit.

Pareja Paz-Soldán, J. (1981). *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*. Lima: Justo Valenzuela Ediciones y Distribuciones.

Ramos, C. (2018). *La letra de la ley. Historia de las constituciones del Perú*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.

Sanchez, J. F. (1822, agosto 15). Sobre la inadaptabilidad del gobierno monárquico. *La abeja Republicana*.

Tribunal Constitucional del Perú, Expediente N° 0023-2003-AI/TC (Tribunal Constitucional del Perú junio 9, 2004).

Tribunal Constitucional del Perú, Expediente N° 0006-2017-PI/TC (Tribunal Constitucional del Perú agosto 29, 2017).

Tribunal Constitucional del Perú, Expediente N° 0006-2019-CC/TC (Tribunal Constitucional del Perú enero 14, 2010).

Tribunal Constitucional del Perú, Expediente N° 0006-2018-PI/TC (Tribunal Constitucional del Perú noviembre 6, 2018).

Tribunal Constitucional del Perú, Expediente N° 0006-2019-CC/TC (Tribunal Constitucional del Perú enero 14, 2020).

Tribunal Constitucional del Perú, Expediente N° 00032-2021-PI/TC (Tribunal Constitucional del Perú febrero 3, 2022).

Ugarte del Pino, J. V. (1978). *Historia de las Constituciones del Perú*. Lima: Editorial Andina S.A.

Villanueva, C. (2016). *Francisco Javier de Luna Pizarro. Parlamentario y primer presidente del Congreso Peruano*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú-Instituto Riva-Agüero PUCP.

Villarán, M. V. (1962). *Páginas escogidas*. Lima.