Libro completo en <https://tinyurl.com/4zzx2a3t>
2025. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
<https://www.juridicas.unam.mx/>
Acervo de la BJV: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>
DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.9786075874043e.2025.c3>

PRIMERA SECCIÓN
ANÁLISIS COMPARADO DE LA CRISIS
DEL PODER LEGISLATIVO

CONFLICTOS ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN REGÍMENES PRESIDENCIALES: EL CASO PERUANO

Milagros CAMPOS*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Conflictos entre Ejecutivo y Legislativo: caídas presidenciales*. III. *El papel del Congreso en las caídas presidenciales*. IV. *Factores detrás de las crisis presidenciales de 2016-2023*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El presidencialismo latinoamericano se apartó del modelo clásico norteamericano introduciendo instituciones propias de los regímenes parlamentarios. Aunque ciertamente se distinguen matices, muchos han tendido a parlamentarizar sus sistemas de gobierno. En el debate se ha vinculado el diseño del sistema de gobierno a la inestabilidad política (Colomer y Negretto, 2003; Córdova, 2007; Nogueira, 2015), mientras otros estudios refieren a factores económicos, sociales e histórico-culturales (Lipset, 2016; Przeworski, 2016; Carpizo, 2007).

Diversos estudios han puesto énfasis en la tendencia del presidencialismo a concentrar poderes en una persona, el presidente, y lograr una democracia estable. Son conocidas las debilidades de los regímenes presidenciales que plantea Juan Linz poco aptas para la política democrática de la negociación e incapaz de enfrentar situaciones de crisis:

a) la legitimidad democrática dual, del presidente y del congreso; *b)* la probabilidad de conflicto y la ausencia de mecanismos obvios para resolverlo; *c)* el carácter de suma cero de las elecciones presidenciales; *d)* la implicación mayoritaria que puede llevar a la desproporcionalidad; *e)* la polarización potencial; *f)* la rigidez de los mandatos fijos (Linz, 1997).

* Profesora de la Pontificia Universidad Católica del Perú. ORCID: 0000-0001-9711-3818.

Esas características del presidencialismo establecerían incentivos para estrategias no cooperativas entre los actores políticos, y de ello derivarían situaciones de bloqueo institucional que podrían degenerar en intervenciones militares y propiciar el derrumbe de la democracia (Linz, 1994). La fuente del conflicto sería institucional, pues siendo el origen y la supervivencia del Ejecutivo y Legislativo independientes, los sistemas presidenciales carecen de mecanismos institucionales que incentiven conductas cooperativas (Figueiredo y Limongi, 2000).

En su defensa, otras investigaciones relativizaron las objeciones al presidencialismo (Nohlen, 1993; Mainwaring, 1994), encontrando que los factores de inestabilidad política están referidos a otros factores vinculados a partidos políticos. Los estudios de Shugart y Carey (1992) sugirieron considerar dos variables: las facultades legislativas de los presidentes y el apoyo de los partidos con representación parlamentaria. En efecto, el tipo de oposición es determinante, pues si no está dispuesta a negociar con el gobierno pueden desarrollar una oposición obstruccionista, de desgaste gubernamental, de forma que el sistema político puede bloquearse con el consiguiente peligro de crisis del sistema político institucional (Nogueira, 2017). El presidencialismo en sistemas multipartidistas con un congreso electo por representación proporcional alienta la crisis de gobernabilidad y el culto a la personalidad (Ackerman, 2007).

La inestabilidad política no parece estar en la naturaleza del presidencialismo, sino en factores exógenos, aunque el diseño institucional puede favorecerla. El presente capítulo desarrolla cómo los conflictos entre Ejecutivo y Legislativo en regímenes presidenciales escalan hasta destituir o forzar la renuncia del presidente. Específicamente el papel que desempeña el congreso para sostener al presidente o anticipar el término de su mandato. Se analiza el caso peruano en el contexto de la crisis política que llevó a tener seis presidentes en cinco años, entre 2018 y 2022. Si bien en este período no hubo un quiebre democrático, el efecto es el deterioro del sistema político que se observa en otros indicadores.

Los índices de V-Dem, muestran que Perú ha retrocedido en todos sus reportes. De acuerdo con la medición de 2023, obtiene un puntaje de 0,70 en democracia electoral y 0,58 en democracia liberal, mostrando un significativo retroceso. Ello es consistente con el informe elaborado por *The Intelligence Unit* de *The Economist*, que calificó a Perú en 2022 como democracia imperfecta, degradándolo en 2023 a régimen híbrido, siendo uno de los puntajes menores el de cultura política y participación. Por otro lado, de acuerdo con los resultados del Barómetro de las Américas de 2023, sólo 51% de los peruanos apoyan la democracia, y 19% señala estar satisfechos

con su funcionamiento. Ambos son valores menores a los registrados desde 2006. Como destaca Arturo Maldonado en el informe, la erosión democrática tiene como contrapartida el sostenimiento de actitudes antidemocráticas; 44% manifiesta su tolerancia a golpes ejecutivos. En el caso peruano, la erosión democrática se da en el marco de la debilidad de los partidos políticos, la desconfianza de los ciudadanos en sus instituciones democráticas y un congreso unicameral que hace más expeditas la toma de decisiones parlamentarias incluyendo la destitución del presidente.

II. CONFLICTOS ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO: CAÍDAS PRESIDENCIALES

En las dos últimas décadas, diversas investigaciones (Pérez-Liñán, 2008; 2009; Negretto, 2006; Marsteintredet, 2008; Lanzaro, 2014; Llanos y Marsteintredet, 2010; Martínez 2020) dan cuenta de la forma en que los presidentes en América Latina terminan sus mandatos antes del plazo establecido en la Constitución, bajo las modalidades de renuncias forzadas, juicio político o destitución a través de alguna otra fórmula constitucional. A este fenómeno se le ha denominado “parlamentarización de los sistemas presidenciales” (Valadés, 2008). En efecto, “aun cuando las Constituciones de América Latina siguen siendo presidencialistas, estableciendo formalmente la separación del origen y supervivencia de las ramas de gobierno electas, en la práctica, la sustitución de los presidentes muestra un tinte más parlamentario, con un dominio legislativo” (Carey, 2006).

Aunque para Eguiguren existe una diferencia entre la tendencia a parlamentarizar los regímenes presidenciales y “una nueva forma de inestabilidad política”, que se manifiesta en golpe de Estado parlamentario.¹ Lo primero hace referencia a la incorporación e instituciones características de los sistemas parlamentarios al sistema presidencial, muy característico de los presidencialismos latinoamericanos, “con la intención de introducir mecanismos para un mayor control político parlamentario frente a los excesos del presidencialismo” o de habilitar “salidas políticas ante graves conflictos entre gobierno y Parlamento, para superar los bloqueos políticos que pueden darse en el sistema presidencial puro”. El golpe de Estado parlamentario

¹ El término es utilizado también por Aníbal Pérez Liñán para describir “una presidencia interrumpida con acuerdo del Poder Legislativo, pero en circunstancias que potencialmente violentan el normal proceso democrático”. Refiere no solamente a circunstancias en las que los legisladores inician la acción contra el Poder Ejecutivo, sino a aquellas en las que secundan a terceros actores.

refiere “a la deliberada distorsión e instrumentación del juicio político o la declaración de vacancia presidencial para utilizarlos políticamente a modo de una censura parlamentaria contra el presidente, lo que destruye un elemento central del régimen presidencial” (Eguiguren, 2017).

¿Qué factores determinan el término anticipado del mandato? Los estudios refieren a factores que causan o detonan destituciones o renuncias anticipadas en contextos de crisis presidenciales, por ejemplo: *i)* presidentes en minoría; *ii)* presidentes independientes, no afiliados a partidos políticos; *iii)* denuncias de corrupción; *iv)* protesta social contra el gobierno; *v)* desaprobarción ciudadana, y *vi)* poca experiencia política.

A ello se suma el factor de la ausencia de contención institucional en los actores políticos (Levitsky y Ziblatt, 2018). Explican los autores que se trata del autocontrol para no realizar acciones que respetan la ley, vulneran a todas luces sus objetivos.

Negretto explica que desde finales de la década de 1970 el desencadenamiento de las crisis presidenciales termina en la interrupción del mandato y no en golpes de Estado militares. Estas crisis implicaron “una interacción compleja entre movilización social, ya sea espontánea o activada por actores políticos y conflictos institucionales”. Un elemento común en las crisis presidenciales es la “ruptura de la cooperación” entre los dos poderes del Estado, “el congreso o el presidente vio la eliminación del otro como la solución a la crisis”, incluso en los casos en que el conflicto social precedió al conflicto (Negretto, 2006). Para Negretto y Pérez Liñán “el tamaño del partido del presidente es un indicador imperfecto para medir el apoyo legislativo al Poder Ejecutivo”. En el mismo sentido, Christopher Martínez pone énfasis en el papel de los partidos políticos (Martínez, 2021).

Los presidentes minoritarios no necesariamente están expuestos a ser depuestos u obligados a renunciar, lo están en mayor medida cuando no controlan al legislador “mediano” o al “pivote”. Explica Pérez Liñán que “el legislador «mediano» es aquel ubicado en el centro del espectro político, siempre necesario para conformar una mayoría... El legislador «pivote» es aquel cuyo respaldo es necesario para sostener el veto presidencial”. También puede prevenirse con reformas en el sistema electoral para evitar los problemas de gobernabilidad en los regímenes presidenciales en gobiernos divididos (Negretto, 2003). Lanzaro y Chasquetti muestran que los presidencialismos multipartidistas pueden mantener la estabilidad democrática, siempre y cuando se formen coaliciones de gobierno (Lanzaro, 2001).

III. EL PAPEL DEL CONGRESO EN LAS CAÍDAS PRESIDENCIALES

En América Latina, el papel del Congreso ha sido determinante para sostener a los presidentes en minoría. Si bien en el diseño constitucional el juicio político o el mecanismo de destitución otorga la competencia al Congreso, se distinguen casos en los que el origen de la destitución surge de una coalición parlamentaria para la destitución de aquellas que pueden imputarse a la conducta del presidente o al descontento ciudadano.

Así, por ejemplo, el quiebre de una coalición parlamentaria, como en el caso de Gutiérrez en Ecuador (Martínez, 2022), Lugo en Paraguay o Rousseff en Brasil, pueden gatillar la conformación de esas coaliciones para la destitución. En otros casos, el Congreso ha contenido la destitución, aunque concurrieron crisis políticas; es el caso de Sebastián Piñera en Chile. La capacidad de resiliencia de las democracias más institucionalizadas facilita que se sostenga al presidente, evitando el término anticipado del mandato por causas que no importen gravedad. Polga-Hecimovich (2023) encuentra que hay una “trampa del juicio político”, pues en los países que tuvieron procesos de destitución, aunque no hayan sido inicialmente exitosos, se incorpora el mecanismo de destitución en la dinámica de la relación entre Ejecutivo y Legislativo. Así puede iniciarse un ciclo de inestabilidad política. Cuando se cambian los gobernantes, las coaliciones y partidos de apoyo con una frecuencia que no coincide con periodos electorales, de manera imprevista e inesperada, se habla de inestabilidad política (Pasquino, 2004). Un “gobierno inestable es síntoma de mal gobierno” (Sartori, 1994).

1. *El caso peruano*

El presidencialismo peruano puede ser calificado como atenuado, aunque la categoría de presidencialismo parlamentarizado describe mejor las características particulares de un sistema que desde el siglo XIX incorpora progresivamente mecanismos de control propios de los regímenes parlamentarios (García, 2006; Eguiguren, 2007; Valadés, 2008; Campos, 2014). Estos elementos de los regímenes parlamentarios han llevado a calificarlo como semipresidencial, pero no lo es. En Perú, el presidente de la República es jefe de Estado y jefe de gobierno, siempre tiene la última decisión sobre los asuntos de gobierno (Fernández, 1994). Villarán precisa que se trata de un presidente fuerte y un gabinete débil. Así, la temprana incorporación de

refrendo ministerial fue “poco efectiva como límite al poder del presidente, dado que él puede prescindir de cualquier ministro que se resista a secundar la orientación política que determine” (Eguiguren, 2021). En el diseño institucional de la presidencia, no hay competencias específicas que le otorguen una cuota de poder formal al presidente del Consejo de Ministros por encima del presidente de la República.

2. *El presidente de la República en la Constitución*

El diseño de la figura presidencial se vio fortalecido por las Constituciones de 1979 y, en mayor medida, por la de 1993. La Constitución establece que el presidente es el jefe de Estado y jefe de gobierno (artículos 110 y 118, incisos 2 y 3). El presidente de la República nombra y remueve al presidente del Consejo, así como a los demás ministros (artículo 122), aunque la permanencia está sujeta a la aprobación de la cuestión de confianza (artículo 130); dirige la política exterior y las relaciones internacionales, celebra y ratifica tratados ejecutivos; nombra embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros, con cargo de dar cuenta al Congreso. El presidente de la República es el jefe supremo de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional (artículo 167). Administra la hacienda pública; negocia los empréstitos (artículo 118); preside el Sistema de Defensa Nacional y organiza, distribuye y dispone el empleo de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional (artículo 118).

El presidente puede disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros (artículo 134); dispone de poderes legislativos como iniciativa legislativa (artículo 107), la posibilidad de legislar previa delegación de facultades, de dictar decretos de urgencia en materia económica y financiera (artículos 118, incisos 19 y 104); tiene, asimismo, la potestad de observar las leyes, sin embargo, este poder es relativo porque el Congreso con mayoría absoluta puede desconocer el veto (artículo 108). Así, los presidentes han logrado un alto nivel de éxito legislativo hasta 2016, pero no pudieron evitar que se aprueban leyes por insistencia.

Las Constituciones del siglo XX diseñaron un sistema de protección presidencial que se fundamentó en “la ausencia de responsabilidad política del presidente de la República, así como las limitaciones en la eficacia de la responsabilidad política ministerial ante el Congreso”, por lo que “el único mecanismo directo de control parlamentario al presidente sería la posibilidad de someterlo al antejuicio o juicio político” (Eguiguren, 2021). El artículo 117 de la Constitución contempla que

El presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

En caso que el presidente fuera denunciado por delitos no previstos, habría que esperar a que culmine su mandato para tramitar la denuncia (Eguiguren, 2021). Esta protección no tiene correlato a nivel comparado, pues se han previsto diversos actos que activan la posibilidad de iniciar un juicio político.² Aunque resulte contra fáctico, explica Milanese (2012), el fortalecimiento del sistema se relaciona de forma inversa a la concentración de poder en manos del presidente; es decir, cuando el presidente tiene atribuciones que lo colocan “por encima del resto en la relación interinstitucional”, se produce necesariamente un debilitamiento del sistema presidencial”.

Ante este blindaje presidencial, la vacancia por permanente incapacidad moral se convirtió en la vía para destituir a los presidentes sin recurrir al procedimiento del antejuicio o juicio político.

3. Crisis presidenciales en Perú

El artículo 112 de la Constitución establece que el mandato presidencial es de cinco años. Sin embargo, los presidentes que ocuparon el cargo desde 2016, lo hicieron por periodos menores. La crisis política en Perú se grafica en seis presidentes en cinco años. La duración promedio del mandato, sin contar a la actual presidenta, es de 15 meses. Ello, como ha sido referido en

² Así, por ejemplo, en Estados Unidos, la Cámara de Representantes puede iniciar un procedimiento de *impeachment* por traición, cohecho u otros delitos y faltas graves. En Argentina, la Cámara de Diputados acusa al presidente ante el Senado por mal desempeño, delito en el ejercicio de sus funciones o crímenes comunes. En Bolivia, la Asamblea Legislativa Plurinacional autoriza el enjuiciamiento del presidente a requerimiento del Fiscal General del Estado. En Colombia, la Cámara de Representantes acusa al presidente ante el Senado por delitos cometidos en ejercicio de funciones, o indignidad por mala conducta. En Chile, la Cámara de Diputados declara si ha lugar las acusaciones en contra del presidente, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación, infringido abiertamente la Constitución o las leyes. En Ecuador, la Asamblea Nacional procede al enjuiciamiento político del presidente por delitos contra la seguridad del Estado, concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito, entre otros delitos.

los párrafos precedentes, distorsiona el presidencialismo, cuyo mandato fijo es una de las características esenciales.

Con excepción de Francisco Sagasti, cuyo periodo terminó el 28 de julio de 2021 (fecha en la que asumió Pedro Castillo), desde 2016, los presidentes terminaron sus mandatos por declaraciones de vacancia por permanente incapacidad moral y renunciaciones forzadas, como puede observarse en la tabla siguiente.

TABLA 1. PRESIDENTES DE PERÚ, 2016-2023

<i>Presidente</i>	<i>Tiempo en el cargo</i>	<i>Causa de vacancia</i>	<i>Condición en la que asume</i>	<i>Partido/Experiencia política</i>
Pedro Pablo Kuczynski Godard (28/07/2016–23/03/2018)	1 año, 7 meses y 23 días	Renuncia	Presidente elegido	Peruanos por el Cambio (nuevo); exministro de Energía y Minas y de Economía y Finanzas; excandidato presidencial
Martín Alberto Vizcarra Cornejo (23/03/2018–09/11/2020)	2 años, 7 meses y 15 días	Incapacidad moral	Vicepresidente	Sin partido; exgobernador regional de Moquegua
Manuel Arturo Merino de Lama (10/11/2020–15/11/2020)	5 días	Renuncia	Presidente del Congreso	Acción Popular; congresista de la República (3 periodos)
Francisco Rafael Sagasti Hochhausler (17/11/2020–28/07/2021)	8 meses y 11 días	Fin del período	Presidente del Congreso	Partido Morado
José Pedro Castillo Terrones (28/07/2021–07/12/2022)	1 año, 4 meses y 9 días	Incapacidad moral	Presidente electo	Perú Libre 30/09/2020; renunció el 30/06/2022
Dina Ercilia Boluarte Zegarra (07/12/2022-actualidad)	En ejercicio (2025)		Vicepresidenta	Perú Libre 22/09/2020; renunció el 24/02/2022

FUENTE: elaboración propia.

La permanente incapacidad moral como causal de vacancia del presidente se incorporó en la Constitución de 1839. Fue utilizada por primera vez el 21 de noviembre de 2000, para vacar a Alberto Fujimori, quien renunció a la presidencia desde Tokio, Japón, cuando era de conocimiento público que viajó a Brunei para participar del foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés). Previamente, ante los graves hechos que se sucedieron con la propalación de los videos que comprometían gravemente al presidente y al régimen, se había aprobado el anticipo de elecciones, recortando el mandato presidencial y el de los congresistas.

La simultaneidad entre elecciones presidencial y parlamentaria prevista en el sistema electoral busca un efecto de arrastre. Entre 2001 y 2021, este efecto ha sido limitado por el *ballotage*, pues mientras el Congreso fue electo en la fecha de la primera vuelta, los presidentes en el período bajo estudio se eligieron en la segunda. Así, entre 2001 y 2016, los gobiernos carecieron de mayorías parlamentarias y de coaliciones estables de gobierno,³ pero impidieron una coalición opositora. Los tres presidentes lograron concluir sus mandatos. Las dificultades que enfrentaron se canalizaron con interpelaciones y mociones de censuras. Aunque sólo prosperaron dos, muchas veces la presentación de la moción de censura trajo como consecuencia el cambio del ministro cuestionado (Campos, 2014). Los gobiernos contaron con grupos parlamentarios que actuaron como operadores de sus políticas, buscando acuerdos que condujeron a la continuidad democrática.

A. *El caso de Pedro Pablo Kuczynski*

En las elecciones de 2016, como en las anteriores, ninguno de los candidatos logró una mayoría en la primera vuelta, pero el Congreso quedó conformado en esa fecha, reflejando la votación de Keiko Fujimori, quien obtuvo la más alta votación: 39.86%. En la segunda vuelta Pedro Pablo Kuczynski se impuso por 41,057 votos (0.24%). El resultado fue el primer gobierno dividido en la historia republicana, de acuerdo con la definición de Sartori (2003), pues el Congreso estaba controlado por un partido político distinto al oficialista, y contaba con mayoría absoluta de un partido de opo-

³ En 2001 Perú Posible formó una coalición con el Frente Independiente Moralizador, así, este partido asumió la conducción de dos ministerios y el grupo parlamentario apoyaría a la bancada del gobierno. Ambos partidos sufrieron el transfuguismo parlamentario, por lo que el número inicial de integrantes se vio reducido gradualmente. En 2004 se quebró el acuerdo.

sición. El Congreso de 2016 quedó conformado por una bancada oficialista muy reducida, 14% de escaños; mientras Fuerza Popular obtuvo el 56% de escaños; la izquierda con el Frente Amplio obtuvo 16% de escaños; Alianza para el Progreso 8%; Acción Popular y el Apra 4% cada uno. El gobierno de Pedro Pablo Kuczynski no sólo carecía de mayoría, sino que tampoco logró coaliciones parlamentarias como las que formaron los presidentes Toledo (2001-2006), García (2006-2011) o Humala (2011-2016), en escenarios sin mayoría, pero con congresos más fragmentados (Campos, 2020).

La polarización de la campaña se extendió, aun cuando no había una gran distancia ideológica entre Ejecutivo y Legislativo; desde el inicio del gobierno la tensión escaló. Así, en el primer año se censuró al ministro de Educación, se negó la confianza al ministro de Economía y Finanzas y se interpelló al ministro del Interior. En noviembre de 2016 se aprobó constituir la comisión investigadora, cuyo objetivo fue indagar sobre la corrupción de funcionarios públicos de los diferentes niveles de gobierno en relación con los contratos celebrados por el Estado peruano con las empresas brasileñas Odebrecht, Camargo Correa, OAS, entre otras, conocida como el caso Lava Jato. En septiembre de 2017, el presidente del Consejo de Ministros presentó una cuestión de confianza que fue denegada, por lo que se produjo un cambio de gabinete.

En diciembre del mismo año, Pedro Pablo Kuczynski fue sometido a un proceso de vacancia por incapacidad moral permanente. La moción se fundamentó en información recibida por la aludida comisión investigadora que pondría en evidencia “la falta de verdad en las declaraciones del presidente de la República”.⁴ Si bien en diciembre no se lograron los votos debido a la fragmentación de Fuerza Popular,⁵ el 9 de marzo de 2018 se presentó una nueva moción con el mismo objetivo. Se le imputó al presidente haber ocultado la verdad sobre sus relaciones contractuales con el grupo Odebrecht. Pedro Pablo Kuczynski declaró ante la comisión investigadora el día 16 de marzo de 2018. Cinco días después, y ante su inminente vacancia, presentó su carta de renuncia y emitió un pronunciamiento a través de la televisión y otros medios, acompañado de su gabinete. En la carta, Kuczynski expresó: “la oposición ha tratado de pintarme como si fuera una persona corrupta y ha conseguido hasta afectar a un grupo de trabajadores sencillos y honestos

⁴ Moción de orden del día 4710.

⁵ El 22 de diciembre, un grupo de congresistas de Fuerza Popular votó en contra de la vacancia. El 24 Kuczynski indultó a Alberto Fujimori, concretándose lo que el propio presidente había adelantado en entrevistas. Este hecho ocasionó que tres parlamentarios de la bancada de gobierno renuncien.

que laboran en mi domicilio, involucrándolos injustamente en esta artimaña de demolición en contra del Gobierno”. El Congreso aceptó su renuncia al día siguiente. Al momento de renunciar su aprobación estaba en 19%; su grupo parlamentario se redujo a 10% de escaños.

B. *El caso de Martín Vizcarra*

El 22 de marzo de 2018 asumió el mando el vicepresidente Martín Vizcarra, de acuerdo con lo previsto en el artículo 115 de la Constitución, que regula la sucesión presidencial. Su gabinete juró el cargo el 2 de abril. Al momento en que Vizcarra asumió la presidencia, la conformación del Congreso ya había cambiado. Con excepción de Acción Popular y el Apra, todos los grupos parlamentarios se habían reducido.

En julio de 2018, Vizcarra propuso iniciativas legislativas para una reforma del sistema de justicia, luego de darse a conocer audios que involucraban a altos funcionarios del Consejo Nacional de la Magistratura y magistrados del Poder Judicial. En septiembre, el Ejecutivo presentó una cuestión de confianza sobre las iniciativas legislativas pendientes de dictamen, impulsando un referéndum para reformar la Constitución, aprobando la creación de la Junta Nacional de Justicia, la regulación del financiamiento de partidos, la prohibición de la reelección inmediata de parlamentarios y la restitución de la bicameralidad, aunque desistió de esta última por considerar que el texto aprobado por el Congreso había desnaturalizado la propuesta. En julio de 2019, tras una confrontación con el Congreso, Vizcarra solicitó, con ocasión del mensaje anual ante este poder del Estado, adelantar elecciones generales. La propuesta fue archivada el 26 de septiembre de 2019 en la Comisión de Constitución.

El 30 de septiembre, el Ejecutivo presentó un proyecto de ley a fin de modificar el procedimiento para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, así como una cuestión de confianza sobre dicha iniciativa. La sesión de elección de magistrados se había convocado previamente para ese día. Al proceder con la elección, Vizcarra invocando el artículo 134 de la Constitución, disolvió el Congreso considerando que se había denegado de manera fáctica la cuestión de confianza y convocó a elecciones parlamentarias complementarias para el 26 de enero de 2020. Al momento de la disolución, el gobierno contaba con solo 4% de los escaños. El Congreso se había fragmentado, duplicándose el número de grupos parlamentarios. Al inicio del período fueron seis que correspondían a los partidos políticos que obtuvieron escaños; en 2019 había doce grupos.

La facultad de disolver el Congreso se había incorporado en la Constitución de 1979. Se mantuvo en la de 1993 a pesar de tratarse de un congreso unicameral. Se eliminaron algunos candados y se facilitó su uso al reducirse de tres a dos los gabinetes censurados, o a los que se les hubiera negado la confianza. Era la primera vez que se invocaba. El conflicto entre poderes escaló a través de los mecanismos constitucionales que, si bien canalizaron el conflicto, no lograron contenerlo. Se produjo el choque de trenes.

El nuevo Congreso se instaló el 16 de marzo, al día siguiente de la declaratoria de estado de emergencia por la pandemia. Nueve partidos políticos lograron representación parlamentaria. Fue la mayor fragmentación parlamentaria al inicio de un periodo, a pesar de la aplicación de la barrera electoral de 5%. Los partidos que disputaron la presidencia y las tensiones que desencadenaron esta nueva elección obtuvieron los siguientes resultados: Fuerza Popular obtuvo el 11.5% de los escaños; el partido Peruanos por el Cambio —que modificó su nombre a Partido Político Contigo— no obtuvo representación; Acción Popular obtuvo la primera minoría con 19%; Alianza para el Progreso 17%; Frente Amplio 7%. Dos partidos retornaron al Congreso: Unión por el Perú (con 10%) y Somos Perú (con 8.46%). Ingresaron tres nuevos actores parlamentarios como el Frepap con 11.5%; Podemos con 8.5%; y el Partido Morado con 7%. Martín Vizcarra se convirtió en un presidente sin partido y sin bancada.

Las relaciones del nuevo Congreso con el Poder Ejecutivo se volvieron tensas debido a las medidas para controlar y combatir la pandemia. Un hecho reveló el punto de inflexión en la relación entre ambos poderes: la denegación de la cuestión de confianza al gabinete Cateriano, en el marco del debate y votación al inicio de la gestión en cumplimiento del artículo 130 de la Constitución, el 4 de agosto de 2020. Fue la primera vez que se denegó el voto de confianza al inicio de la gestión de un gabinete desde que este requisito se incorporó en la Constitución de 1993.

En septiembre de 2020, Martín Vizcarra libró una primera moción de vacancia por incapacidad moral permanente. Una segunda moción se presentó el 20 de octubre por hechos vinculados a su gestión como gobernador de Moquegua. Los cargos, muy diversos en cada moción, lo vincularon a actos de corrupción. La primera por la injerencia en la contratación de un pintoresco personaje en el Ministerio de Cultura. La segunda por imputaciones de un colaborador eficaz respecto a la recepción de dinero para la adjudicación de obras mientras ejerció el cargo de gobernador en 2014. El 9 de noviembre de 2020, el Congreso aprobó la moción por 105 votos. De acuerdo con lo registrado por el Instituto de Estudios Peruanos, en octubre,

la aprobación de Vizcarra se encontraba en 60%, mientras que la encuesta de Ipsos registró que sólo 10% consideró que la vacancia fue correcta.

C. *El caso de Manuel Merino*

Con la vacancia de Vizcarra, el presidente del Congreso, Manuel Merino, asumió la Presidencia de la República. Lo hizo en cumplimiento de la sucesión constitucional establecida en el artículo 115 antes mencionado. El 15 de noviembre de 2020, Manuel Merino renunció al cargo luego de protestas en las que lamentablemente murieron dos jóvenes. Al día siguiente el Congreso eligió al congresista Francisco Sagasti como presidente del Congreso, quien asumió la Presidencia de la República, de acuerdo con la citada disposición constitucional.

La presidencia de Francisco Sagasti tuvo momentos de conflictividad, ya que en el Congreso se promovieron dos mociones con el propósito de destituirlo. Se restableció la calma con la vacunación contra la COVID-19 y una actuación rápida frente a los conflictos en el propio Ejecutivo.

D. *El caso de Pedro Castillo*

En ese contexto se llevan a cabo las elecciones de 2021. La primera vuelta se llevó a cabo entre dieciocho candidatos. Pedro Castillo era un *outsider*, profesor de primaria y líder sindical y ganó la primera vuelta con 15.38% de votos emitidos. Dos semanas antes de la elección, Castillo no era parte del empate técnico entre seis candidatos presidenciales. Castillo había sido candidato a un gobierno local en Cajamarca en el año 2002 por el partido político Perú Posible, partido del que fue militante hasta 2017. En septiembre de 2020 se inscribió en Perú Libre. Keiko Fujimori, del partido Fuerza Popular, obtuvo 10.9% de votos emitidos; era la tercera vez que competía para alcanzar la presidencia. Por primera vez los dos candidatos que llegaron a segunda vuelta no suman 27% de los votos emitidos.

Perú Libre, el partido de Castillo, obtuvo 28% de los escaños, y Fuerza Popular 18%. Otros ocho partidos obtuvieron representación parlamentaria: Acción Popular con 12% de escaños; Alianza para el Progreso otro 12%; Renovación Popular, 10%; Avanza País, 5 %; Podemos, Somos Perú, y Juntos por el Perú, 4%, cada uno. El Partido Morado con tres escaños, no alcanzó la pluralidad requerida para formar grupo parlamentario. Junto a Fuerza Popular, Renovación Nacional y Avanza País, armaron un bloque

de derecha. Mientras que Juntos por el Perú se sumó al partido oficialista. Como muestra de esa alianza, el congresista Roberto Sánchez asumió un ministerio.

La presidencia de Pedro Castillo fue turbulenta. Nombramientos cuestionados, denuncias de corrupción y una inestabilidad en su propio equipo que lo llevó a 78 ministros de Estado en 16 meses de gobierno. Los primeros cuestionamientos a las designaciones de los ministros se fundamentaron en la falta de idoneidad. Estos cuestionamientos provinieron de la oposición parlamentaria, pero se documentaron en informes de la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Autoridad Nacional del Servicio Civil, instituciones que advirtieron irregularidades en las decisiones y gestión del gobierno.

El Congreso de 2021 fue fragmentado y muy polarizado. Castillo logró construir un apoyo mayor a los 44 votos requeridos para evitar ser vacado por permanente incapacidad moral. Si bien Perú Libre perdió la mitad de sus congresistas, estos formaron nuevos grupos que mantuvieron apoyo al gobierno en el que reclamaron cuotas de poder. Actualmente, el Congreso y el Ministerio Público están investigando hechos que exceden a una negociación política por los que un grupo de parlamentarios habrían comprometido su voto a cambio de puestos de trabajo y obras públicas.

Castillo libró dos mociones de vacancia, en noviembre de 2021 y marzo de 2022. La votación de la tercera moción estaba en agenda para la tarde del 7 de diciembre, sin que hubiera certeza sobre la existencia de los 87 votos requeridos. Había logrado un equilibrio precario. Inexplicablemente, en un mensaje televisivo comunicó la decisión de instaurar un gobierno de emergencia excepcional, disolver temporalmente el Congreso de la República, convocar en el más breve plazo a elecciones para un nuevo congreso con facultades constituyentes para elaborar una nueva Constitución en un plazo no mayor de nueve meses. Declaró en “reorganización” el sistema de justicia: el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Junta Nacional de Justicia y el Tribunal Constitucional. La declaración de vacancia fue consecuencia de este hecho que atenta contra la existencia del Estado constitucional de derecho.⁶ De acuerdo con el Instituto de Estudios Peruanos su aprobación estaba en 31%, siendo la más baja en Lima con 19%, y 40% en el sur.⁷

⁶ La Resolución del Congreso 001-2022-2023-CR invocó el artículo 46 de la Constitución Política que establece que nadie debe obediencia a un gobierno usurpador, ni a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y de las leyes, y que son nulos los actos de quienes usurpan funciones públicas e invoca flagrancia.

⁷ En diciembre, Ipsos publicó una encuesta sobre el golpe de Estado, 33% se mostró de acuerdo. Estos datos son coherentes con otros que publicó el Barómetro de las Américas res-

De acuerdo con lo previsto por la Constitución, asumió la presidencia Dina Boluarte Zegarra, primera vicepresidenta. En el mensaje ante el Congreso de la República señaló que su gobierno concluiría en julio de 2026. Las manifestaciones sociales y lamentables muertes ocasionaron que el domingo 11 de diciembre, la presidenta anuncie elecciones anticipadas para el año 2024, así como declarar el estado de emergencia en todo el país. El anticipo de elecciones no está previsto en la Constitución, supone una reforma constitucional que no logró consenso en el Congreso. A la fecha, no es un tema en la agenda parlamentaria. Tampoco lo es para la presidenta cuyo mandato concluye en 2026. La correlación de fuerzas en el Congreso cambió entre 2021 y 2023. La presidenta había renunciado a su afiliación en Perú Libre desde febrero de 2022. Actualmente, el Congreso tiene 11 grupos parlamentarios (llegó a tener 13). Fuerza Popular mantiene 18% de escaños; Perú Libre pasó de 28% a 12% de escaños; Acción Popular cuenta con 11%; Alianza para el Progreso, 8%; Renovación Popular, Avanza País y Juntos por el Perú, 7%, cada uno; Somos Perú y Podemos, 5%, cada uno. Dos nuevos grupos y los no agrupados suman 20%. Aunque no hubo formalmente un cambio de gobierno, pues Boluarte fue electa como vicepresidenta de Castillo, hoy la oposición está formada por los grupos parlamentarios que apoyaron a Castillo. Así lo muestran las mociones de interpelación y vacancia por permanente incapacidad moral que han presentado.

IV. FACTORES DETRÁS DE LAS CRISIS PRESIDENCIALES DE 2016-2023

Los elementos comunes en estas destituciones son fundamentalmente presidencias en minoría, presidentes sin partido o con uno muy débil, contexto de denuncias de corrupción. Otros factores como la desaprobación ciudadana, conflictividad social, ausencia de experiencia política no son comunes a todos los casos.

Algunas importantes explicaciones a esta crisis permanente que hemos graficado como un choque de trenes, son la pérdida de poder del Ejecutivo frente al Congreso (Dargent y Rousseau, 2022). Aun cuando paralelamente se describe una dilución de poder expresada en la fragmentación electoral,

pecto a la tolerancia a los golpes de Estado y el informe del Intelligence Unit de *The Economist* sobre cultura política. El rechazo a los golpes de Estado y la vacancia inmediata en el cargo del presidente golpista debe ser la regla.

el reemplazo paulatino de políticos profesionales por políticos *outsiders*, y la ruptura de vínculos entre las autoridades electas y la sociedad (Barrenechea y Vergara, 2023) que, de cara a los temas descritos, han detonado esta inestabilidad política desde 2016, socavando la democracia.

La conducta de los actores políticos se explica en la crisis de la representación y debilidad de los partidos que dejaron de serlo para convertirse en coaliciones de independientes (Zavaleta, 2022), cuya actuación carece del incentivo del *accountability* que brinda la reelección y de la experiencia política que es más favorable a conductas colaborativas y de autocontrol. Prueba de ello es que la fragmentación no impidió altas votaciones para las vacancias.

Al lado de estos factores están los institucionales. Un sistema político disfuncional que con un congreso unicameral ha activado procesos de destitución por hechos ocurridos con anterioridad al ejercicio de la presidencia. En esa línea y conscientes que los cambios al diseño institucional no implican un cambio en la conducta de los actores, pero pueden generar incentivos, se han planteado reformas que incentiven carreras políticas y partidos políticos institucionalizados. Las reformas son necesarias para un mejor diseño institucional, pero la gobernabilidad democrática depende más del compromiso democrático de los actores políticos que del diseño.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, B. (2007). *La nueva división de poderes*. Fondo de Cultura Económica.
- BARRENECHEA, R. y VERGARA, A. (2023). Peru: The danger of powerless democracy. *Journal of Democracy*, 34(2), pp. 77-89.
- BOIDI, F. et al. (eds.). (2024). *El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el pulso de la democracia en Perú 2023*. TN: LAPOP.
- CAMPOS RAMOS, M. (2014). *Relaciones Ejecutivo-Parlamento: grupos parlamentarios y mecanismos de control en el Poder Ejecutivo*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- CAREY, J. (2006). Presidencialismo *versus* parlamentarismo. *Postdata*, (11), pp. 121-161.
- CARPISO, J. (2007). Concepto de democracia y sistema de gobierno. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 40(119), pp. 325-384.
- CÓRDOVA, L. (2007). Régimen político, gobernabilidad democrática y cambio constitucional. *El Cotidiano*, pp. 76-81.

- COLOMER, J. y NEGRETTO, G. (2005). Can presidentialism work like parliamentarism? *Government and Opposition*, pp. 60-89.
- COLOMER, J. y NEGRETTO, G. (2003). Gobernanza con poderes divididos en América Latina. *Política y Gobierno*, pp. 13-57.
- DARGENT, E. y ROUSSEAU, S. (2022). Choque de poderes y degradación Institucional: cambio de sistema sin cambio de reglas en el Perú (2016-2022). En DARGENT, E. H. y ROUSSEAU, S. (eds.). *Choque de poderes y degradación institucional: política y gobierno*, 29, pp. 1-28.
- EGUIGUREN PRAELI, F. (2007). *La responsabilidad del presidente*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- EGUIGUREN PRAELI, F. (2021). *Las relaciones entre el gobierno y el Congreso en el régimen político peruano*. Palestra.
- EGUIGUREN, F. (2017). La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿otro paso hacia la “parlamentarización” de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más?. *Pensamiento Constitucional*, 22, pp. 61-82.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1994). El nuevo ordenamiento constitucional del Perú. Una aproximación a la Constitución de 1993. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, pp. 27-68.
- FIGUEIREDO, A. C. y LIMONGI, F. (2000). Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, 32(2), pp. 151-170.
- GARCÍA BELAUNDE, D. (2006). *La Constitución y su dinámica*. Palestra.
- LEVITSKY, S. y ZIBLATT, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- LINZ, J. (1994). Los peligros del presidencialismo. *Desarrollo Económico*, 34, pp. 11-31.
- LINZ, J. (1997). *Las crisis del presidencialismo*. Alianza Editorial.
- MAINWARING, S. (1994). Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica. *Desarrollo Económico*. 34(135), pp. 397-418.
- LLANOS, M. y MARSTEINTREDET, L. (2010). *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. Palgrave MacMillan.
- MARSTEINTREDET, L. (2008). Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina. *América Latina Hoy*, pp. 31-50.
- MARTÍNEZ, C. (2020). Presidential instability in Latin America: Why institutionalized parties matter. *Government and Opposition*, pp. 1-22.

- MARTÍNEZ, C. A. (2022). Tradición democrática y sobrevivencia presidencial: el caso de Lucio Gutiérrez en Ecuador. *Revista Ecuatoriana De Ciencia Política*, 2(1). <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/19969/2/REXTN-RECP02.pdf>.
- MILANESE, J. P. (2012). Presidentes fuertes o presidencialismos fuertes. Una contribución a la precisión conceptual en el análisis de las democracias presidenciales. En VEGA, S. y RAFAEL, J. P. *Desafíos para la democracia y la ciudadanía*. Universidad Icesi, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, pp. 43-68.
- NEGRETTO, G. (2003). Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), pp. 41-76.
- NEGRETTO, G. (2006). Minority presidents and types of government in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 48, pp. 63-92.
- NOGUEIRA, H. (2015). Los presidencialismos latinoamericanos. En CARBONELL, M. *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*. UNAM, pp. 403-441.
- NOGUEIRA, H. (2017). La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa. *Estudios Constitucionales*, 15(2), pp. 15-82.
- NOHLEN, D. (1993). *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico empírico*. UNAM-Tribunal Electoral de la Federación.
- NORD, M. et al. (2024). *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. University of Gothenburg, V-Dem Institute.
- PASQUINO, G. (2004). *Sistemas políticos comparados*. Bononiae Libris.
- PÉREZ LIÑÁN, A. (2009). *Juicio político al presidente nueva inestabilidad política en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- PÉREZ-LIÑÁN, A. (2008). Instituciones coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, pp. 105-126.
- POLGA-HECIMOVICH, J. (2024). Latin America. Between governability crises and the impeachment. En Monaghan, C. et al. *Impeachment in a Global Context. Law, Politics and Comparative Practice*, Routledge. DOI:10.4324/9781003256007-8
- PRZEWORSKI, A. (2016). Democracia y desarrollo económico. En Lipset, S. M. et al. *Regímenes políticos: orígenes y efectos* Argentina. CAF, pp. 189-224.
- SARTORI, G. (2003). *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica.

- SHUGART, M. y CAREY, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.
- VALADÉS, D. (2008). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- VILLARÁN, M. V. (1994). *Posición constitucional de los ministros en el Perú*. Cultural Cuzco Editores.