

Conflicto de poderes en el Perú entre el 2018 al 2022

Conflict of powers in Peru between 2018 and 2022

Angelica Barturén Núñez¹ 

Universidad Nacional Mayor de San Marcos - Peru



Para citaciones: Barturén Núñez, A. (2022). Conflicto de poderes en el Perú entre el 2018 al 2022. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 14(28), 253-263. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.14-num.28-2022-3974>

Recibido: 02 de marzo de 2022

Aprobado: 15 de mayo de 2022

Editor: Fernando Luna Salas. Universidad de Cartagena-Colombia.

Copyright: © 2022. Barturén Núñez, A. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/> la cual permite el uso sin restricciones, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre y cuando que el original, el autor y la fuente sean acreditados.



RESUMEN

En el Perú, durante los últimos años se ha desarrollado un ambiente político y social de extrema crisis debido al conflicto de poderes entre órganos del Estado, en particular entre el Gobierno Nacional que representa al Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, que es el Poder Legislativo. Desde el 2018 hasta la fecha se han ejecutado seis procedimientos parlamentarios de vacancia presidencial a tres presidentes y ha provocado un contexto de ingobernabilidad que requiere ser evaluado bajo una perspectiva especial, por cuanto los contenidos sociales, políticos y coyunturales peruanos superan la doctrina constitucional y parlamentaria.

Palabras clave: Gobernabilidad; Democracia; Crisis política peruana; Conflicto de poderes; Vacancia presidencial; Incapacidad moral permanente.

ABSTRACT

In Peru, in recent years a political and social environment of extreme crisis has developed due to the conflict of powers between State bodies, in particular between the National Government, which represents the Executive Branch, and the Congress of the Republic, which is the Legislative power. From 2018 to date, six presidential vacancy parliamentary procedures have been carried out for three presidents and have caused a context of ungovernability that requires to be evaluated from a special perspective, since the Peruvian social, political and conjunctural contents exceed the constitutional and parliamentary doctrine.

Keywords: Governance; Democracy; Peruvian political crisis; Conflict of powers; Impeachment; Permanent moral incapacity.

¹ Abogada y Magister en Derecho Civil y Procesal Civil. Egresada de la maestría de Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la UNMSM. angelicabarturen1@gmail.com

1. Crisis política actual y antecedentes muy próximos

Entre los años 2000 y 2022 se ha registrado una constante oposición entre los dos poderes públicos más importantes del Perú: El Congreso de la República ha desarrollado varios procedimientos de vacancia presidencial contra los presidentes Alberto Fujimori, Pedro Pablo Kuczynski, Martín Vizcarra y Pedro Castillo (Bermúdez-Tapia, 2020a, p. 198).

En dichas circunstancias, los ex presidentes Alejandro Toledo y Alan García registraron una férrea oposición en el Congreso de la República a raíz de problemas de naturaleza familiar que les generaba una posición de debilidad ante el Congreso de la República, generando una constante que se extendió veinte años con un conflicto entre poderes (Aragón, 1995, p. 34), al tener hijos extramatrimoniales y no declarados ante el formato administrativo conforme la legislación electoral, hecho que provocó el pedido de vacancia por incapacidad moral en el 2005 contra Alejandro Toledo.

Este antecedente fue evitado por Alan García Pérez en el 2006 cuando declaró en comunicado oficial que tenía un hijo extramatrimonial al lado de su cónyuge, a sabiendas que ya se estaba gestando en el Congreso de la República una moción de vacancia con los mismos argumentos que había sostenido en el requerimiento de vacancia por incapacidad moral contra Alejandro Toledo.

En estas circunstancias, desde el 2000 a la actualidad, se han registrado varios procedimientos de declaratoria de vacancia de la Presidencia de la República en el Congreso de la República y pese a los antecedentes a la fecha no se ha logrado generar un único criterio para “definir” o “delimitar” lo que implica el inciso 2º del artículo 113º de la Constitución política de 1993 (Eguiguren, 2013).

En tal sentido, se propone un texto que tendrá una característica cualitativa, empírica y aplicativa sobre la base de un estudio que evaluará los procedimientos de vacancia presidencial en el país entre los años 2018 y 2022, para así evaluar el impacto negativo que se ha producido en la gobernabilidad del país (Hakansson, 2009, p. 43), tomando en cuenta la omisión de desarrollo interpretativo de la Constitución por parte del Tribunal Constitucional en la STC N° 778/2020 (TC, 2020), que planteaba una mejor definición de la “vacancia presidencial por incapacidad moral permanente”.

2. La Evaluación constitucional de un problema histórico en el período 2000 al 2022

La regulación de la vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral en la Constitución peruana de 1993 no ha provocado un procedimiento parlamentario en el Congreso específico (Delgado, 2012, p. 45), por cuanto sólo existe un procedimiento en el cual se evalúan las “mociones” que plantean esta condición de incapacidad por parte de algún funcionario público que ocupa la Presidencia de la República, siendo el primer caso registrado, el ejecutado contra Alberto Fujimori Fujimori, luego de que éste renunció a la presidencia, en una comunicación informal al Congreso de la República, vía fax (Bermúdez-Tapia, 2008).

En este sentido, el *marco normativo* evaluado es impreciso tanto para lo que concierne el *nombramiento* como para lo que implica un acto de *destitución* en el cargo (Bermúdez-Tapia, 2007a, p. 275), por ello es posible detallar que se registran procesos de crisis política que afectan la gobernabilidad del país de forma constante (Bernales, 2018, p. 83).

Problema derivado de la interpretación del contenido literal del artículo 113º que genera muchas imprecisiones por su carácter “abierto”, siendo posible aplicar varios criterios de interpretación, conforme se puede detallar:

- a) Contra Alberto Fujimori se evaluó la “incapacidad moral” por los actos de corrupción que se venían descubriendo durante su gestión, en los cuales había participado directamente, como por ejemplo en el caso de la “venta de armas a las FARC” y en conjunto con Vladimiro Montesinos, por ejemplo en el caso de la “compra de editoriales de los medios de prensa chicha”.

En este ámbito, las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aún no lograban ser vinculantes porque todavía se venía evaluando los casos de Barrios Altos y la Cantuta, pero que luego permiten detallar la *exclusión* de la firma de Alberto Fujimori de la Constitución de 1993, por la ampliación de la “incapacidad moral” previamente declarada por el Congreso de la República.

- b) Contra Alejandro Toledo se evaluó su “incapacidad moral” por no reconocer la paternidad de una hija extramatrimonial, habiéndose registrado la sentencia que detalla esta obligación civil-familiar en función a la *rebeldía* del presidente de no presentarse al proceso judicial.

- c) Contra Alan García se inició un procedimiento parlamentario de incapacidad moral que no pudo prosperar porque este reconoció a su hijo extramatrimonial en compañía de su esposa, ante la opinión pública.

Muchos Congresistas de la República ante la noticia de un *adulterio* y el nacimiento de un hijo extramatrimonial que no había sido registrado en la declaración de vida ante el Jurado Nacional de Elecciones habían iniciado la recopilación de los hechos y documentos que fundamentan la moción de vacancia presidencial.

Dado el hecho de que el gobierno de García Pérez había iniciado días previos, la evaluación de su *responsabilidad política* (Bustos, 2001, p. 67), ante el Congreso de la República por omitir declarar a un hijo ante la ciudadanía y en un proceso electoral, fue “aceptado” por los Congresistas de la República y no se ejecutó la moción de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente, pese a que dos años antes, los mismos argumentos que se dirigieron contra su persona fueron expuestos contra Alejandro Toledo.

- d) Contra Pedro Pablo Kuczynski se planteó su “incapacidad moral” por conflicto de intereses a favor de Odebrecht siendo un alto funcionario público durante la gestión de Alan García Pérez.
- e) Contra Martín Vizcarra se planteó su “incapacidad moral” por denuncias ejecutadas durante una etapa previa a su gobierno (Bermúdez-Tapia, 2020b, p. 341).

Ampliando este punto, es importante detallar que meses previos, Martín Vizcarra disolvió el Congreso de la República en una acción no prevista literalmente en la Constitución de 1993, aplicando una *interpretación* que fue validada por el Tribunal Constitucional, en una sentencia que no ayudó a generar un contexto de seguridad jurídica y estabilidad política en el país (Bermúdez-Tapia, 2020c, p. 354).

- f) Contra Pedro Castillo, debido a las denuncias sobre algunos funcionarios de su entorno personal con claros signos de corrupción.

Situaciones muy diferentes entre sí, que permiten detallar la necesidad de configurar una mejor definición, siendo este un problema que no es exclusivo de Perú, conforme se puede detallar de la evaluación de las Constituciones de Argentina respecto de su artículo 53º, de Colombia respecto del numeral 2 del artículo 175º y de Chile, en su artículo 29º (Hernández, 2021, p. 17).

Un detalle que ha permitido que la doctrina peruana no cuestione de forma más objetiva la ausencia de una definición de incapacidad moral permanente porque estas puede ser empleada como resultado de consideraciones meramente coyunturales o partidarias a fin de lograr un objetivo político que no necesariamente respetará los supuestos constitucionales señalados de esta causal de vacancia presidencial (Olivera, 2020, p. 69), por tratarse de una facultad polémica contemplada por el constituyente peruano de 1992 o por tratarse de casos de corrupción, cuya condición y naturaleza también tiene múltiples perspectivas de evaluación (Bustos, 2004, p. 67).

Raúl Chanamé Orbe, en este sentido, detalla que la declaración de vacancia presidencial por incapacidad morales resultaba excepcional y grave con respecto de su empleabilidad, sin tomar en cuenta el contexto de gobernabilidad del país, situación que puede provocar una condición mucho más negativa al país (Chanamé, 2011, p. 324).

El mantener el status quo normativo actual puede amplificar las referencias que a la fecha permiten detallar:

- a) El registro de seis mociones de vacancia a tres presidentes de la República entre los años 2018 a 2022.
- b) El registro de mociones de vacancia a cada presidente que ha asumido funciones desde el 2000.
- c) El registro de mociones de vacancia al inicio de un período presidencial, como ha ocurrido con la presidencia de Pedro Castillo, registrándose las solicitudes el 10 de noviembre del 2021 y el 28 de marzo del 2022 se evaluó la segunda moción de vacancia presidencial en menos de un año de gobierno.

La inestabilidad política, económica y social en el Perú no ha sido evaluado diligentemente porque la crisis socio política no ha sido finalizada (Obando, 2020, p. 38) y esto provoca un severo daño al desarrollo nacional, al funcionamiento de la administración públicas y a todas las instituciones privadas, provocando una condición de ingobernabilidad (Cairo, 2022).

3. Una necesidad de reformulación normativa pero sin apoyo entre las fuerzas políticas

Debido a la importancia del tema en evaluación en la realidad política peruana, es importante detallar algunos aspectos que permiten enfatizar su incidencia:

- a) La amplitud y dispersión en la interpretación de la “vacancia presidencial por incapacidad moral” ha sido empleada desde el año 2000 y la única situación registrada fue en marzo del 2022 (Cairo, 2015, p. 35).
- b) La gobernabilidad del país se ha visto severamente afectada entre los años 2018 al 2022, especialmente porque en espacios de tiempos muy breves se han generado *sucesiones* presidenciales, sin mediar una elección electoral.

La debilidad del sistema presidencial, conforme los modelos *presidencialistas* en América Latina (Nogueira, 1992, p. 455), no previsto en la Constitución de 1993 por parte de Alberto Fujimori, permite detallar que en realidad quien tiene el poder político de forma muy desmedida es el Congreso de la República (Bermúdez-Tapia, 2020d, p. 7).

- c) El impacto político de la ingobernabilidad ha repercutido severamente en el país provocando la ausencia de la población en las elecciones presidenciales del año 2021, donde un tercio de los electores empadronados en el registro electoral no participó y provocó que los dos primeros pasen a una segunda vuelta electoral obteniendo un promedio de dos millones de votos de un total de 24 millones de ciudadanos con capacidad de ejercicio del voto, relativizando la categoría de “ciudadanía” (Bermúdez-Tapia, 2001, p. 333).
- d) La falta de legitimidad de las autoridades políticas ya está interiorizada en la población peruana, generando una ausencia de garantía en la comunicación entre el Estado con la población.
- e) La influencia de las relaciones políticas sujetas a la coyuntura han provocado la relatividad de la base normativa constitucional sobre la cual es posible ejecutar una acción paralela a la “vacancia por incapacidad moral permanente” al emplearse el “juicio político” y la “acusación constitucional”, conforme los artículos 99º y 10º de la Constitución.

Ante este panorama político, es conveniente detallar que estos antecedentes pueden interpretarse en función a la modificación de la estructura parlamentaria. En la Constitución de 1979 el Congreso tenía dos cámaras: la de Senadores y la de Diputados, en cambio en la Constitución de 1993, se optó por un Congreso unicameral, donde la discrecionalidad y la división política fueron propuestos de modo indirecto por Alberto Fujimori

(Congreso Constituyente Democrático, 2001, p. 451), para así fortalecer la gestión del Gobierno Nacional en contra del Congreso de la República (Chirinos, 1979, p. 231).

Consecuentemente, el rol que asumía un Congreso bicameral es totalmente diferente al que se desarrolla en un Congreso unicameral y por ello es importante detallar que en la Cámara de Diputados en la Constitución de 1979, se podía plantear una acusación constitucional siguiendo un procedimiento parlamentario mucho más sujeto a los controles previos, para así garantizar una condición de gobernabilidad y también de equilibrio de poderes.

En la Constitución de 1993, la Comisión Permanente ha sido asignada para evaluar todo lo concerniente al juicio político y a la acusación constitucional, pero es el pleno quien evalúa la *incapacidad moral permanente* del Presidente.

Los criterios de evaluación constitucional y penal sobre la regulación constitucional fueron flexibilizados y por eso es posible detallar:

- a) El *principio de legalidad* en el ámbito de la imposición de sanciones puede ser desnaturalizado por la acción automática que provoca una vacancia presidencial por un *acto* que es sujeto a una evaluación discrecional en lo político (*incapacidad moral permanente*), no siendo necesaria la evaluación de un hecho en el ámbito criminológico o penal (Bermúdez-Tapia, 2021, p. 172).
- b) No se ha ejecutado una interacción entre el principio de legalidad, principio de taxatividad y principio de debido procedimiento parlamentario al no ubicar en el marco normativo interno del Congreso de la República del Perú, la precisión del contenido del procedimiento parlamentario de *vacancia presidencial por incapacidad moral permanente* (Bermúdez-tapia, 2007b, p. 19).

De este modo, este procedimiento es muy diferente al que establece el juicio político y la acusación constitucional, por cuanto la base normativa de los artículos 99º y 100º de la Constitución permiten detallar su contenido, sus alcances y condiciones de desarrollo.

En cuanto a la legitimidad para presentar denuncias que podrían dar lugar al trámite de una posterior acusación constitucional, el literal a) del artículo 89º del Reglamento del Congreso de la República designa como legitimados a los congresistas y al Fiscal de la Nación.

Específicamente en cuanto a la vacancia por incapacidad moral permanente del Presidente de la República es reconocida por medio del numeral 2º del artículo 113º de la Constitución Política de 1993 que establece textualmente: “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. (...)” (Bermúdez-Tapia, 2020e, p. 22).

Sin embargo, el artículo evaluado omite establecer la oportunidad y el modo en el cual se desarrolla el procedimiento que deberá ejecutarse, porque la evaluación de una “capacidad moral” resulta muy extensa, imprecisa y sobre todo, sujeta a una discrecionalidad sujeta a las condiciones impuestas por los grupos políticos que participan en el Congreso de la República (Castillo, 2018, p. 121).

De este modo, se podría entender la declaración de una *permanente incapacidad moral* contra un presidente de la República en ejercicio, como un acto autónomo del Congreso que bastaría la sola aprobación de la moción que propuso la vacancia por parte de los 2/3 del número legal de congresistas, conforme la aplicación del artículo 89-A del Reglamento del Congreso.

Bastaría esa decisión numérica para que el Presidente de la República sea retirado de su cargo generando una sucesión presidencial.

Lo detallado permite apreciar que la figura de la *incapacidad moral permanente*, constituye un mecanismo de control ético político del presidente de la República que evalúa la “idoneidad” de su conducta, a fin de constatar su capacidad para gestionar la procura del bien de la comunidad. El carácter abierto e indeterminado de esta causal de vacancia presidencial es exigido por el contenido material “ético-moral”, el mismo que -por naturaleza- tiene carácter abstracto, general y aspiracional; por lo que cualquier pretensión de identificarlo con lo puramente jurídico supone un “reduccionismo” que bien puede terminar sacrificando el estándar de ejemplaridad o idoneidad que pretende ser para la Función Pública y la ciudadanía en general.

Bibliografía

Aragón Reyes, M. (1995). *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Buenos Aires: Argentina.

Bermúdez-Tapia, M. (2001). Categorías de Ciudadanía en el Perú, por el goce de derechos fundamentales. *BIRA Boletín del Instituto Riva Agüero* (28), 333-343.
URI: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/113767>

- Bermúdez-Tapia, M. (2007a) El procedimiento parlamentario para nombrar altos funcionarios públicos en el Perú. *Revista Semestral del Centro de Estudios Constitucionales de Chile de la Universidad de Talca*, 5(2), 275-288. URL: <http://www.cecoch.cl/publicacion/2007-revista-2/index.htm>
- Bermúdez-Tapia, M. (2007b) La responsabilidad parlamentaria y los procedimientos parlamentarios sancionatorios. *Revista Jurídica del Perú*, (76), 19-33
- Bermúdez-Tapia, M. (2008). *La Constitución a través de las Sentencias del Tribunal Constitucional*. (2° ed.) Lima: Ediciones Legales.
- Bermúdez-Tapia, M. (2020a) La progresiva crisis política del Perú. 1980-2020. *Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional*, (155), 198-208. URL: https://www.academia.edu/45608561/La_progresiva_crisis_pol%C3%ADtica_d_el_Per%C3%BA_1980_2020
- Bermúdez-Tapia, M. (2020b). El control político del congreso del Perú a las acciones del ejecutivo en estados de emergencia en ocasión a una pandemia. *Opinión Jurídica*, 19(40), 341-367. DOI: <https://doi.org/10.22395/ojum.v19n40a17>
- Bermúdez-Tapia, M. (2020) Análisis de la crisis del sistema semi presidencial peruano durante el interregno parlamentario y el estado de emergencia provocado por el covid-19. *Revista Jurídica Mario Alario D' Filippo*. Vol. 12(24), 354-371. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.12-num.24-2020-2680>
- Bermúdez-Tapia, M. (2020d). Análisis de los factores que inciden en la crisis de la democracia peruana. *Revista Direito UFMS*, 6(2), 7-20. URL: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/12466>
- Bermúdez-Tapia, Manuel (2020e). El debido proceso en el procedimiento parlamentario de vacancia presidencial peruano. *Revista Da Faculdade De Direito De São Bernardo Do Campo*, 26(2) <https://revistas.direitosbc.br/index.php/fdsbc/article/view/1051>
- Bermúdez-Tapia, M. (2021) El procedimiento parlamentario punitivo en el Perú. *Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional*, (167), 172-182 URL: https://www.academia.edu/68138420/El_procedimiento_parlamentario_punitivo
- Bermúdez Tapia, M. (2022). El Impacto Negativo de la Pandemia del Covid-19 al Índice de Desarrollo Humano en el Perú. *Revista Jurídica Mario Alario D' Filippo*, 14(27), 5-19. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.14-num.27-2022-3806>
- Bernales Ballesteros, E. (2018). La atribución congresal de vacar el Presidente de la República. En: García Belaunde, D. y Tupayachi Sotomayor, J. (Coordinadores).

La vacancia por incapacidad moral. Una mirada a la experiencia peruana y comparada (2ª Ed.). Lima: Instituto Pacífico.

Bustos Gisbert, R. (2001) *La responsabilidad política del Gobierno: ¿realidad o ficción? La necesaria reformulación de un principio esencial del sistema parlamentario*. Madrid: Colex.

Bustos Gisbert, R. (2004) La recuperación de la responsabilidad política en la lucha contra la corrupción de los gobernantes. Una tarea pendiente. En Rodríguez García, N. y Fabián Caparrós, E. A. (coordinadores). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. (pp. 67-85) Salamanca: Ratio Legis.

Cairo Roldán, O. (2015) La responsabilidad política institucional en el Perú. *Pensamiento Constitucional* (20), 35-46. URI: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/14884/15424>

Cairo Roldán, O. (2022, 26 de marzo) Que la historia no se repita. *La República*. URL: <https://larepublica.pe/opinion/2022/03/26/que-la-historia-no-se-repita-por-omar-cairo-roldan/>

Castillo Córdova, L. (2018) El significado de la incapacidad moral como causal de vacancia presidencial. En: García Belaunde, D. y Tupayachi Sotomayor, J. (Coordinadores). *La vacancia por incapacidad moral. Una mirada a la experiencia peruana y comparada* (2ª Ed.). Lima: Instituto Pacífico

Chanamé Orbe, R. (2011). *La Constitución comentada*. Arequipa: Adrus

Chirinos Soto, E. (1979). *La Nueva Constitución al alcance de todos*. Lima: Editorial Andina S.A.

Congreso Constituyente Democrático (2001). *Diario de los Debates. Debate Constitucional – 1993*. Lima: Comisión de Constitución y de Reglamento, Congreso de la República.

Delgado Guembes, C. (2012). *Manual del Parlamento: introducción al estudio del Congreso Peruano*. Lima: Congreso de la República.

Eguiguren Praeli, F. (2013) *La responsabilidad del presidente de la República. Hacia una reforma constitucional*. Palestra: Portal de Asuntos Públicos de la PUCP. URL: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index//handle/123456789/11971>

Hakansson Nieto, C. (2009) *Curso de Derecho Constitucional*. Lima: Palestra Editores.

Hernández Chávez, Pedro (2021) *Perfil constitucional de la incapacidad moral permanente como causal de vacancia presidencial en el Perú* [Tesis para optar el

título de Abogado, Universidad San Martín de Porres]. Repositorio académico USMP. DOI: <https://hdl.handle.net/20.500.12727/7450>

Nogueira Alcalá, H. (1992). *Los regímenes presidencialistas de América Latina, tipología y análisis crítico*. Repositorio universitario UNAM. URI: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/19377>

Obando Gamarra, L. D. (2020). Nuestra democracia en peligro. Quiebre el orden institucional en el Perú. *Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional* (155), 38-42.

Olivera Torres, H. (2020). Vacancia presidencial en el Perú. ¿Entre lo jurídico y lo político?. *Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional* (154), 69-84.

Tribunal Constitucional (2020, 19 de noviembre) Sentencia 778/2020. Caso de la vacancia del presidente de la República por incapacidad moral. (Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Tobaada. M. F.) URL: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00002-2020-CC.pdf>