

Por:

Carlos Hakansson Nieto

EL FALLIDO GOLPE DE ESTADO. CONSECUENCIAS
POLÍTICAS Y JURÍDICAS

Autor

Es abogado por la Universidad de Lima (1994) y doctor en Derecho por la Universidad de Navarra (1999) con la sustentación de su tesis acerca de “La forma de gobierno de la Constitución peruana”. Del mismo modo, es docente en la Universidad de Piura en asignaturas como: Derecho Constitucional, Derecho de Integración, Derecho Comparado, etc. Actualmente ha sido elegido como embajador de la República de Perú en Costa Rica.

Resumen

El presente artículo tiene como misión analizar el fallido Golpe de Estado acaecido el pasado 7 de diciembre del 2022 en Perú. Para su análisis, se tomará como puntos centrales el contexto en el que se realizó, cuáles han sido las principales infracciones a la Constitución, la sucesión presidencial, las iniciativas reformistas que se intentan promover y la viabilidad de estas dentro del marco constitucional peruano vigente.

Palabras claves

Estado, Constitución, libertades, golpe de Estado, infracciones, reformas.

Abstract

The mission of this article is to analyze the failed Coup d'état that occurred on December 7, 2022 in Peru. For its analysis, the context in which it was carried out will be taken as central points, what have been the main violations of the Constitution, the presidential succession, the reformist initiatives that are being promoted and their viability within the current Peruvian constitutional framework.

Key words

State, Constitution, freedoms, putsch, infractions, reforms.

Sumario

I. Un 7 de diciembre para el recuerdo — *A.* Las infracciones a la constitución y sus efectos — 1. La Constitución como freno al poder. 2. El principio de supremacía. 3. La disolución congresal arbitraria. 4. Una causal prevista de acusación presidencial. 5. El derecho de insurgencia. 6. Las fuerzas armadas y policiales vinculadas al Estado de Derecho. *B.* La sucesión presidencial. 1. La sucesión presidencial. 2. El déficit institucional para asimilar su aplicación. II. Las iniciativas reformistas. *A.* ¿elecciones generales o culminar mandato presidencial? — 1. La necesidad de reformas

constitucionales y legales. 2. Un gobierno de transición fiscalizado. 3. La opinión ciudadana ante la crisis y propuestas reformistas. a. El retorno al bicameralismo, pero sin correcciones a la regionalización. b. La reelección congresal inmediata de representantes. c. Las elecciones uninominales para los candidatos al Congreso. *B-* la evolución de nuestra forma de gobierno hacia el neopresidencialismo no fue improvisada. *C.* Se necesitan reformas, no experimentos. III. Una presidencia con restricciones—*A.* El contenido de la regla de sucesión presidencial. *B.* Unas declaraciones temerarias. IV. La amenaza fantasma—*A.* La constitución y la alternancia democrática. *B.* Constitución y el reconocimiento de las libertades económicas. *C.* La constitución y la jurisprudencia. V. La vacancia presidencial sólo fue la punta del iceberg

I. Un 7 de diciembre para el recuerdo

La decisión presidencial de producir un golpe de Estado el pasado 7 diciembre de 2022, fue tan osada como el deseo de postular a la presidencia de la República. Al final, sus aliados más cercanos en el gabinete lo abandonaron en ese intento. Si bien carecía de apoyo ciudadano ni el respaldo de las Fuerzas Armadas y Policiales, que sí tuvo el expresidente Vizcarra²²⁵, atentar contra el orden constitucional hizo perder legitimidad a un jefe de Estado electo en las urnas. Se trata del primer golpe fallido como también la primera e inmediata reacción de las instituciones y la ciudadanía en la historia republicana.

Las primeras consecuencias se manifestaron en las calles, bloqueo de carreteras, muchas personas heridas, fallecidas, daños a la propiedad pública y privada fueron promovidas en su mayoría por narcotraficantes, mineros informales como apologistas al terrorismo. Todo lo anterior sumado a la estrecha colaboración de líderes sudamericanos (Argentina, Bolivia, Colombia y México) que presionan la convocatoria inmediata a elecciones generales e instalar una asamblea constituyente. Lo primero es una manifestación del Estado informal que ha venido obrando libremente durante diecisiete meses contra nuestro Estado formal pero débil, inestable y en piloto automático. Durante poco más de año y medio el Estado informal venció al formal valiéndose de la democracia, pero calló por el golpe fallido el 7 de diciembre de 2022 sin culminar la transición para alcanzar el absoluto control de las instituciones.

En medio de esta situación, el Estado formal propuso adelantar las elecciones generales para abril de 2024, pero con necesarias reformas legales y constitucionales al sistema político y electoral. El debate ha comenzado con diversas propuestas de cambio en las relaciones ejecutivo-legislativo. En el devenir de los acontecimientos producidos desde el 28 de Julio de 2016, seis presidentes en seis años, obliga actuar para poner fin a los actos de violencia; sin embargo, el camino de pacificación será inviable si se pretende retrotraer los hechos ocurridos justo antes del 28 de julio de 2021.

²²⁵El pasado 30 de septiembre de 2019 cerró el Congreso mediante un irregular decreto de disolución del Congreso.

La convivencia latente entre un Estado formal, que no alcanza todo el territorio nacional, con un Estado informal escondido de la autoridad y operando ilegalmente a pesar de las fuerzas del orden ha culminado. Por eso, el final de la crisis será por el triunfo de un Estado sobre otro. Ninguno querrá perder el espacio de poder ganado. Finalmente, parte de este binomio también lo integran el 70% de ciudadanos que forman parte de la economía informal emprendedora, versátil y resiliente con un nuevo reto para lograr sobrevivir (Estado informal); así como también el 30% de ciudadanos que pagan sus impuestos (Estado formal). El punto de encuentro de ambos se produce durante los procesos electorales. El Estado informal, que no paga impuestos, termina en la segunda vuelta definiendo al próximo presidente de la República.

A) Las infracciones a la Constitución

El fallido discurso del expresidente contiene un conjunto de violaciones a las disposiciones constitucionales. Su lectura hace imposible atenuar el hecho como tentativa. Cuando un gobernante electo incumple los principios y reglas que marcan su actuación en ejercicio del poder, pierde la legitimidad o justo título para el mando y proceder a su inmediata destitución. Las disposiciones afectadas tras el fallido discurso golpista son las siguientes:

1) La Constitución como freno al poder

El ciudadano que ostenta el cargo de presidente de la República no sólo debe cumplir sino hacer cumplir la Constitución²²⁶. El grado de aplicabilidad directa de las disposiciones constitucionales resulta especialmente gravitante en la jefatura de Estado. Se trata del primer deber presidencial que irradia toda su actuación durante el mandato. Debe respetar y cumplir con las disposiciones constitucionales que le atañen directamente, sino también identificar quiénes y dónde se incumplen velando desde el ejecutivo por la salud y respuesta oportuna de las instituciones comprometidas.

2) El principio de supremacía

El jefe de Estado no otorga competencia al presidente para suspender y declarar en emergencia ninguna institución estatal reconocida por la Constitución²²⁷. El presidente cumple y hace cumplir la Norma Fundamental, pero no tienen competencia para proponer cambios estructurales o dictar órdenes a las instituciones políticas que por el principio de separación de poderes gozan de autonomía funcional. El jefe de Estado vela por la salud del sistema político y jurídico por personificar a la Nación, pero no encabeza la lucha contra la corrupción que es función congresal e instituciones autónomas; tampoco proponer reformas constitucionales para la reforma judicial, tarea que corresponde al Congreso como poder constituyente constituido.

3) La disolución congresal arbitraria

²²⁶Véase el inciso 1, artículo 118 de la Constitución de 1993.

²²⁷Véase el artículo 51 de la Constitución de 1933.

El presidente tampoco puede cerrar, arbitraria y temporalmente, el Congreso de la República salvo la disolución una vez cumplidas las condiciones establecidas en la Constitución²²⁸. La Constitución establece de modo expreso que, fuera de la condición establecida no existen otras formas de interrupción del mandato parlamentario²²⁹. Por tanto, tampoco puede inferir la facultad de interpretar la denegación fáctica de la cuestión de confianza como argumento para decidir que se han cumplido las condiciones para decretar la disolución parlamentaria²³⁰.

4) Una causal prevista de acusación presidencial

La decisión de cerrar el legislativo se convierte en una causal de acusación constitucional. Es una consecuencia establecida como causal directa para el jefe de Estado. Una institución que goza de un aforamiento rígido y temporal durante su mandato presidencial²³¹. Como sabemos, al presidente sólo se le puede acusar durante su mandato por traición a la patria, disolución arbitraria del Congreso e impedir el funcionamiento de los órganos electorales.

5) El derecho de insurgencia

Todos los ciudadanos tienen el deber de insurgir en defensa del orden constitucional²³². Una disposición que reconoce la última línea de control al ejercicio del poder: la ciudadanía. El deber de cumplir con la Constitución y la ley conlleva hacerla respetar mediante el correcto ejercicio de protesta para reclamar la continuidad democrática y detener a sus infractores.

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

Las Fuerzas Armadas y Policiales están subordinadas al poder constitucional²³³. Es la primera vez que un golpe de Estado no se consuma por la acción de las fuerzas del orden interno y externo conforme con la Constitución y el imperio de Derecho. La acción inmediata de las fuerzas armadas y policiales para desobedecer instrucciones contrarias al orden jurídico y político fue en estricto cumplimiento de la Constitución.

²²⁸ Véase el artículo 134 de la Constitución de 1993.

²²⁹ Véase el artículo 134 de la Constitución de 1993.

²³⁰ Por las consideraciones expuestas en esta sentencia, el Poder Ejecutivo, en este caso, contaba con competencia para plantear una cuestión de confianza tanto para proponer una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como para solicitar la postergación de la elección de los magistrados, lo cual obedeció a la especial coyuntura política que aun atraviesa el país y que, por lo demás, también había sido solicitada por la Defensoría del Pueblo y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, y en la medida en que el Congreso de la República decidió no suspender dicho acto, es evidente que decidió denegar la confianza al Poder Ejecutivo, por lo que, al tratarse de la segunda oportunidad en la que ello ocurría, facultaba al Presidente de la República a disolver el Congreso de la República. En consecuencia, corresponde confirmar la validez de dicho acto, el cual se encuentra contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM"; cfr. Exp. Nro. 0006-2019-CC/TC (Fundamento jurídico 218).

²³¹ Véase el artículo 117 de la Constitución de 1993.

²³² Véase el artículo 46 de la Constitución de 1993.

²³³ Véase el artículo 169 de la Constitución de 1993.

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

B) La sucesión presidencial

El fallido golpe de Estado y aprobación de la vacancia dieron lugar a la aplicación del artículo 115 de la Constitución²³⁴. La sucesión presidencial por impedimento permanente de su titular. La vicepresidenta asumió la jefatura de Estado el miércoles 7 de diciembre para luego nombrar un nuevo gabinete, el sábado 10 de diciembre. Un Consejo de Ministros con mejores cuadros en comparación con los cinco anteriores, liderado por la nueva titular del Ejecutivo que, pocos días antes, casi fuera inhabilitada en la vicepresidencia.

1) La sucesión presidencial

La Constitución establece el orden de sucesión de la presidencia de la República, una disposición que impide un eventual vacío de poder tras el impedimento temporal o permanente del jefe de Estado. En esos casos, corresponde la asunción de la primera vicepresidencia y, de encontrarse impedida, la segunda vicepresidencia. Agotada la plancha presidencial, la Constitución dispone que el titular del Congreso asuma la presidencia transitoria convocando elecciones inmediatamente²³⁵. Se trata de una disposición que procura una sucesión democrática sin sobresaltos, indica qué hacer bajo situaciones límite y, en la práctica, parecía difícil vivir una coyuntura de esta naturaleza; sin embargo, tres veces fue aplicada en los últimos veintidós años de continuidad democrática.

2) El déficit institucional para asimilar su aplicación

Si bien nos encontramos ante una regla de ejecución inmediata, el problema que presenta es la crisis de institucionalidad del país. Las fuerzas políticas y sociales pueden terminar desconociendo la sucesión presidencial que corresponda constitucionalmente. El carácter selectivo e ideológico con que operan estos irregulares efectos secundarios son el capital político del presidente vacado, sumado a la desinformación ciudadana, protestas callejeras y vandalismo son factores que juntos terminan por desestabilizar una transición política. La regla aplicada para el expresidente del Congreso, Valentín Paniagua, se desconoce con Manuel Merino, pero sí aplicó para Francisco Sagasti en una misma semana, ambos sendos congresistas y titulares del poder legislativo²³⁶; similares

²³⁴“Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones”; cfr. Artículo 115 de la Constitución de 1993.

²³⁵Véase el artículo 115 de la Constitución de 1993.

²³⁶Véase el artículo 115 de la Constitución de 1993.

reacciones se manifiestan contra la vicepresidenta Dina Boluarte que asume la jefatura de Estado en aplicación inmediata de la Constitución que dispone el orden de sucesión presidencial.

Las protestas, disturbios en calles y carreteras nuevamente afectan los principios de supremacía y aplicabilidad directa de las disposiciones constitucionales. La sucesión presidencial prevista ordena que tras impedimento permanente del presidente asume la primera vicepresidencia, por el mismo motivo la segunda y, agota la plancha presidencial electa en comicios democráticos, el titular del Congreso asume la conducción del ejecutivo y convoca elecciones.

II. Las iniciativas reformistas

En estos momentos y de acuerdo con nuestra Constitución, las opiniones de políticos, periodistas y académicos sobre la necesidad de un adelanto de elecciones es posible sólo tras la renuncia presidencial aprobada por el Legislativo, para que el titular del Congreso asuma las riendas del Ejecutivo, convoque elecciones presidenciales y culmine con el mandato previsto hasta julio de 2026. Se trata de la solución ortodoxa prevista por el constituyente para una transición política.

Cabe recordar que la crisis de fines del 2000 dio lugar a sendas reformas legales y constitucionales que acortaron el mandato de ambos poderes para convocar nuevas elecciones generales²³⁷, lideradas por un gobierno de transición. En este caso fue una solución heterodoxa; es decir, de naturaleza excepcional por no estar prevista en las disposiciones constitucionales.

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

La solución escogida debe resolver una crisis política que comienza en julio de 2016 con un Ejecutivo débil, con tres presidentes en menos de una semana, un gobierno de transición que condujo unas elecciones generales con el resultado de un Congreso integrado en su mayoría por parlamentarios sin experiencia; y en segunda vuelta, eligiendo al candidato presidencial menos preparado para ocupar el Ejecutivo. Un gobierno de Pedro Castillo que permaneció diecisiete meses en ejercicio, con cinco gabinetes, alrededor de ochenta ministros, y además con manifiesta incompetencia en la administración pública, sendas denuncias por actos de corrupción. Y que, en vez de aplicar un plan para mejorar los servicios públicos, la seguridad e infraestructura, se ocupó decididamente en el objetivo de convocar una asamblea constituyente.

Los políticos, académicos, periodistas y sociedad civil no pueden desconocer lo vivido en los últimos seis años: la coyuntura de inestabilidad política, corrupción de alto nivel, una

²³⁷Véase la primera disposición transitoria especial en la Constitución de 1993.

renuncia presidencial, reformas constitucionales, disolución parlamentaria y reformas electorales nefastas que “canibalizaron” los comicios, con más de veinte candidatos presidenciales, la elección de un partido apologista del terrorismo, la carencia de gobernabilidad y una continua crispación entre los poderes estatales, con dos vacancias en dos años.

A) ¿Elecciones generales o culminar mandato presidencial?

Todo lo anterior nos invita a reflexionar si lo conveniente es convocar elecciones generales o presionar al nuevo gabinete a que garantice una sensata conducción del país. La decisión fue una solución intermedia que demanda acciones inmediatas; por ejemplo, el Congreso actual, a pesar de su desprestigio, debe cumplir con su función de fiscalizar, comenzando por desaforar a “los niños” del hemiciclo y que juramenten los accesitarios. Asimismo, el gobierno debe retirar a los funcionarios nombrados mediante contrataciones irregulares.

1) La necesidad de reformas constitucionales y legales

El concurso de la prensa independiente y la organización ciudadana deben exigir reformas que corrijan lo desandado durante el vizcarrismo. No olvidar que el fondo de la crisis se circunscribe a los “antis” que condicionan el resultado de los procesos electorales²³⁸. Se trata primero de lograr calmar una “tormenta perfecta” que produjo daño en nuestras instituciones, a la vez de preparar el camino hacia el reto de unas impecables elecciones generales en 2024.

2) Un gobierno de transición fiscalizado

Es sabido que la presidenta de la República asume el Ejecutivo con cuestionamientos surgidos desde la campaña electoral, sumados a una acusación por conflicto de intereses en ejercicio de la vicepresidencia. En este escenario, las acciones del nuevo gabinete deben garantizar un gobierno que rinda cuentas a la oposición y la Contraloría. En sus manos se deposita la tarea de reconducir el país con respeto a las disposiciones constitucionales y condicionar el refrendo ministerial a los actos presidenciales²³⁹.

Unas prontas elecciones generales demandan el concurso de los partidos más tradicionales, que deben superar sus diferencias internas y brindar un mínimo de formalidad al proceso electoral, y asegurar la competencia de sus candidatos presidenciales y congresales. De lo contrario será “jugarnos la rifa” otra vez. Y como sabemos, “a río revuelto, ganancia de pescadores”.

3) La opinión ciudadana ante la crisis y propuestas reformistas

Las últimas encuestas revelan una mayoría que está de acuerdo con un adelanto de elecciones, pero condicionada por una reforma política. Las propuestas de ajustes a la

²³⁸Las identidades partidarias negativas son una intensa y duradera oposición a sus contrapartidas positivas. En contextos de baja institucionalización, como el peruano, cobran mayor autonomía al no ser cohesionadas bajo simpatías partidarias predominantes (...); cfr. MELÉNDEZ, Carlos: *El mal menor*, IEP, serie Perú Problema Nro. 60, Lima, 2019, p. 192.

²³⁹Véase el artículo 120 de Constitución de 1993.

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

a) El retorno al bicameralismo, pero sin correcciones a la regionalización

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

b) La reelección congresal inmediata de representantes

La renovación de congresistas a mitad de mandato parlamentario sin un sistema de partidos desconoce el alto grado de mortalidad de las agrupaciones políticas, incluso las que fueron gobierno; además, complicaría la posibilidad de mantener alianzas en el tiempo que promuevan la gobernabilidad. Tengamos presente que los parlamentos que mejor operan son aquéllos que se organizan en un bipartidismo. Nuestra realidad es un Congreso con una fragmentación imparable desde su instalación y compuesto por intereses más individualistas que partidarios²⁴⁰. La idea de una segunda vuelta con cuatro primeros partidos que no hayan alcanzado el cincuenta por ciento más uno de las preferencias electorales, no parece producir la legitimidad de una victoria electoral sino estropear el sentido de una segunda vuelta.

c) Las elecciones uninominales para los candidatos al Congreso

Las elecciones uninominales, en cambio, son una necesidad para producir la identificación de los ciudadanos de una provincia con su representante político en la capital. Las circunscripciones más acotadas permiten el conocimiento, trayectoria y capacidades de los postulantes al Congreso, pero la ausencia de partidos con arraigo será más notoria para producir una fluida comunicación de ida y vuelta con sus representados. No sólo es el candidato sino el ideario del partido que lo presenta y respalda.

²⁴⁰La posibilidad de una constante mutación de las bancadas producto del transfuguismo camuflada de objeción de conciencia fue reconocida por el Tribunal Constitucional en el Exp. Nro. 0006-2017-TC/PI.

C) La evolución de nuestra forma de gobierno hacia el neopresidencialismo no fue improvisada.

Nuestra forma de gobierno fue fruto de una evolución en el tiempo y que data de mediados del siglo XIX, desde la Constitución de 1860, pasando por las Cartas de 1920, 1933, 1979 hasta la actual de 1993. Todas ellas pensadas por políticos con experiencia parlamentaria que, con aciertos y desaciertos, han corregido deficiencias y aprendiendo de la historia. Parte de nuestro drama es que las reformas a la Carta de 1993 provienen de políticos debutantes, bienintencionados, pero sin trayectoria partidaria; también por activistas de ONGs que deberían limitarse a practicar sus experimentos “con la gaseosa” y, finalmente, académicos ortodoxos que aplican recetas como quién sabe de repostería.

Para finalizar este apartado, no cabe duda de que existe la necesidad de realizar ajustes a las nefastas reformas legales y constitucionales que datan desde la campaña de 2016; especialmente, las prácticas que realizan los personeros durante el escrutinio para anular las actas electorales donde pierden. Además, debemos recordar que las causas de esta prolongada crisis fue producto de los anticuerpos ideológicos promovidos por activistas que obran de periodistas, “oeneros” y académicos velasquistas que repudian las reformas estructurales a la economía y agudizan la polarización por intereses personales. Considero que lo primero es desandar los errores de impedir la reelección inmediata de congresistas, recuperar su inmunidad y derogar el paquete de reformas al sistema político encomendadas durante el vizcarrismo. Lo demás será más difícil y fruto de la voluntad política para recuperar el rumbo: paciencia, tolerancia y empeño. Una receta más humana (*zoon politikon*) que jurídico-positiva.

D) Se necesitan reformas, no experimentos

Si los problemas que atravesamos como comunidad política se resolvieran solamente con modificaciones al derecho positivo, la gravedad de la crisis sería resuelta tras su aplicación. El contenido de la Constitución peruana de 1993 es la síntesis de un largo proceso que se resume en cuatro etapas: consolidación de la independencia²⁴¹, pugna entre liberales y conservadores²⁴², el tránsito formal hacia un estado social²⁴³ y la internacionalización de los derechos humanos²⁴⁴. Todas sus disposiciones son parte de una evolución que tiene una raíz y explicación en nuestra historia republicana. Por eso, proponer reformas constitucionales sin reparar que han tenido antecedentes de ensayo-error en la historia de nuestros textos constitucionales, será más de lo mismo. Como también plantear temerarias fórmulas de solución, como fue la no reelección inmediata de congresistas.

III. Una presidencia con restricciones

²⁴¹Constituciones peruanas de 1823, 1826 y 1828.

²⁴²Constituciones peruanas de 1834, 1839, 1856, 1860 y 1867.

²⁴³Constituciones peruanas de 1920 y 1933.

²⁴⁴Constituciones peruanas de 1979 y 1993.

La iniciativa parlamentaria para proponer una reforma reglamentaria que autorice al titular del Congreso asumir la presidencia de la República, tras la ausencia temporal de la jefa de Estado, busca resolver la necesidad de salir del país sin producir vacíos institucionales. La propuesta legislativa tiene la finalidad de modificar lo dispuesto por la Constitución para la sucesión presidencial. De acuerdo con la Carta de 1993, el presidente del Congreso asume la jefatura de Estado una vez agotadas las vicepresidencias si se trata de un impedimento temporal o permanente. Sin embargo, la necesidad presidencial de salir del territorio nacional para atender compromisos en el exterior no califica como un impedimento temporal, pues no se suspende el ejercicio de la presidencia sino busca modificar el reglamento parlamentario que permita al titular del legislativo suplirlo, temporalmente, durante los días que permanezca fuera del territorio.

A) El contenido de la regla de sucesión presidencial

La regla establecida tiene la finalidad de regular la sucesión presidencial en casos de impedimento temporal (suspensión, acusación constitucional) o permanente (vacancia presidencial); de hecho, agotadas las vicepresidencias corresponde al titular del legislativo asumir la presidencia y convocar inmediatamente a elecciones si el impedimento fuese permanente. Es evidente que la jefatura de Estado asumida por la segunda vicepresidencia le impide salir del país, pero la única solución posible será una reforma constitucional. La razón es que una norma de inferior jerarquía (Resolución legislativa) no puede modificar una disposición que altere una regla establecida por la Constitución²⁴⁵. Sin duda es un inconveniente presidencial a resolver, pero sin afectar la Norma Fundamental.

B) Unas declaraciones temerarias

La presidenta de la República declaró la inconveniencia de una asamblea constituyente, dada la naturaleza transitoria de su gobierno. Sin embargo, días después, tras conceder entrevistas a medios periodísticos nacionales, sostuvo que “la voluntad del pueblo sobre una asamblea constituyente no está descartada”. Se trata de una evidente contradicción que no demoró en producir cierta zozobra en las redes sociales; no obstante, tenemos que advertir que fue una respuesta ante una pregunta formulada en vivo por un medio de comunicación. Por eso, a diferencia del mensaje oficial transmitido al lado del primer ministro, y acordado con su gabinete, la segunda fue una rápida salida y calculada respuesta ante un medio periodístico. En conclusión, que la asamblea constituyente no esté descartada tampoco significa su promoción a cargo del gobierno transitorio (*Realpolitik*).

IV. La amenaza fantasma

La Constitución peruana cumplirá treinta años de vigencia; tres décadas de constantes amenazas durante las campañas electorales para dejarla sin efecto o proponer el retorno a la Carta de 1979. Lo usual era tomar la asamblea como una propuesta electoral que luego,

²⁴⁵Véanse los artículos 51 y 138 de la Constitución de 1993.

por diversas circunstancias, se “desinflaba” tras asumir la presidencia. No obstante, el Gobierno iniciado en julio de 2021 continuó con la tarea de convocar una nueva asamblea sin escatimar medios y acciones para conseguirlo, desde la juramentación presidencial hasta el fallido golpe de Estado. Las fuerzas parlamentarias de oposición resistieron los embates mediante la correcta interpretación de que solo al Congreso le corresponde reformar la Constitución, así como archivar un proyecto de ley para convocar a consulta popular.

A) La Constitución y la alternancia democrática

La amenaza fantasma de una asamblea constituyente continuará mientras no exista la voluntad política para reconocer la legitimidad de ejercicio de la Constitución de 1993. No solo por la ininterrumpida alternancia democrática y elección de autoridades, a pesar de las nefastas “reformas vizcarristas” (que deben corregirse), sino también por la jurisprudencia de su máximo intérprete que les dio contenido y alcance a sus disposiciones.

B) La Constitución y el reconocimiento de las libertades económicas

Destacamos también la concreción de las libertades económicas en un título especial que permitió el despertar de una clase social tan emprendedora como resiliente. Es decir, con la capacidad para adaptarse y superar cualquier dificultad en el camino. La pandemia fue su más trágico ejemplo. A todo lo anterior se suma la necesidad de cubrir las lagunas legales necesarias para evitar monopolios y oligopolios en el mercado²⁴⁶. Un mejor sistema tributario que permita la justa implementación de un Estado Social, mediante diversas políticas públicas que realicen la inclusión de la sociedad hacia su pleno desarrollo social, cultural y económico.

La recomposición de la gran clase media es medular para la progresiva revitalización de los partidos políticos de centro, que son la objetividad sobre qué y cómo hacerlo, más que la equidistancia ideológica. Así se evitan los extremismos y nos alejaremos de la amenaza fantasma.

C) La Constitución y la jurisprudencia

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

²⁴⁶Véase el artículo 61 de la Constitución de 1993.

V. La vacancia presidencial sólo fue la punta del iceberg

La vacancia presidencial producida el pasado 7 de diciembre produjo cierto alivio institucional, pero no estabilidad. Se trata sólo la punta del iceberg a todo un conjunto de cambios de corto, mediano y muy largo plazo que demandan voluntad política. Las primeras señales fueron la conformación del nuevo Consejo de Ministros y aprobación de la cuestión de confianza obligatoria en el Congreso²⁴⁷. La segunda parte será consensuar la salida institucional a la crisis política, lo cual resultará más difícil si sigue mediando la violencia. El Congreso aprobó en primera votación la reforma constitucional que acorta el mandato presidencial y parlamentario, que deberá ser confirmada en la próxima legislatura²⁴⁸.

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

Los ajustes constitucionales y legales a la forma de gobierno y el sistema electoral demanda tiempo para su discusión y cuidado de no equivocarse, pues, las últimas enmiendas produjeron el efecto contrario al esperado para la gobernabilidad y estabilidad política. Tengamos en cuenta que las constituciones de 1979 y 1993 fueron las últimas pensadas y redactadas por políticos de profesión y militancia partidaria. Hoy en día el escenario es diferente. Las enmiendas serán discutidas por académicos, líderes de opinión que fungen de periodistas, organizaciones no gubernamentales activistas, políticos noveles y técnicos sin experiencia partidaria. En ese sentido, se sostiene la necesidad que las propuestas de reformas sean transversales a la realidad de nuestro sistema económico, político y social²⁴⁹. En otras palabras, discutir cuáles son los ajustes capaces de cohesionar un país informal, con partidos sin arraigo y culturalmente diverso para hacerlo operar, con algunos altibajos y bajo los cauces democráticos.

²⁴⁷“Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza (...)”; cfr. Artículo 130 de la Constitución de 1993.

²⁴⁸ El Pleno del Congreso aprobó en primera votación el adelanto de elecciones para abril 2024 con 93 votos a favor, 30 en contra y 1 abstención.

²⁴⁹Véase la posición de MELÉNDEZ, Carlos: “(No) Otra columna más”, columna de opinión publicada en el Diario El Comercio, domingo 8 de enero de 2023.