

## ¿Apostando a ganador?

A propósito de la reforma constitucional que permite la candidatura paralela a Presidente de la República y al Congreso a través de la Ley N° 31988, Ley que restablece la bicameralidad en el Perú

### Betting for the win?

On the Constitutional reform allowing the simultaneous candidacy for President and Congress, through Law N° 31988, Law restoring the bicameral parliament in Peru

Alexandra MOLINA DIMITRIJEVICH\*

**Resumen:** La autora analiza los efectos de la reforma del artículo 90 de la Constitución efectuada por medio de la Ley N° 31988, que restablece la bicameralidad en el Parlamento, explorando las posibilidades que se abren en relación con la instauración de la figura de la candidatura paralela a Presidente de la República y al Parlamento. De esta manera, se enfatiza en que el sistema actual propiciaría la proliferación de candidaturas presidenciales a modo de vitrina para conseguir un escaño; sin embargo, bien utilizada, esta reforma podría ser un canal para el pluralismo político a través del Congreso, contra la desmesura de una oposición extraparlamentaria desprovista de responsabilidades.

**Abstract:** The author analyzes the effects of the reform of article 90 of the Constitution carried out by Law N° 31988, that reestablishes bicameralism in the Congress, exploring the possibilities that open up in relation to the establishment of the figure of the parallel candidacy for President of the Republic and Parliament. In this way, it is emphasized that it would seem that the current system would favor the proliferation of presidential candidacies as a showcase to obtain a seat; however, if well used, this reform could be a channel for political pluralism through Congress, against the excesses of an extra-parliamentary opposition devoid of responsibilities.

**Palabras clave:** Bicameralidad / Postulación simultánea / Oposición / Rendición de cuentas

**Keywords:** Bicameralism / Simultaneous nomination / Opposition / Accountability

**Recibido:** 30/06/2024

**Aprobado:** 16/09/2024

\* Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Científica del Sur. Abogada y docente de la Universidad de Lima. Máster en Administración Pública por la Universidad Libre de Bruselas. Diploma de Estudios Políticos y Constitucionales del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC). Doctoranda en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid. Lidera el Grupo de Investigación de Derecho Constitucional Comparado de la Universidad Científica del Sur. ORCID N° 0000-0003-4237-9584.

## I. INTRODUCCIÓN

El 20 de marzo de 2024, se publicó en *El Peruano* la Ley N° 31988, “Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú”. Si bien la reforma cumple de manera formal con los cánones procedimentales establecidos en el artículo 206, esta ley reforma de manera transversal (y no mediando consulta popular alguna) varios aspectos de la Constitución de 1993, no limitándose en forma exclusiva al tema de la bicameralidad, lo cual, desde luego, motiva al análisis, pero, a la vez, ha generado numerosas críticas o cuestionamientos. Dentro de la miríada de cambios constitucionales que incorpora la norma, específicamente encontramos la reincorporación de la posibilidad de que quien postule a la presidencia de la República postule, a la vez, a un escaño, sea en la futura cámara de senadores o en la de diputados. El presente artículo, en tal sentido, se propone estudiar las posibilidades y perspectivas de la incorporación de esta figura en la nueva versión del texto constitucional.

## II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONSTITUCIÓN DE 1979

### 1. Antecedentes en la historia constitucional peruana de la posibilidad de la “doble postulación”

Cuando se analiza la “doble” o “simultánea” postulación en perspectiva histórico-constitucional, es preciso distinguir entre las siguientes figuras afines: a) la postulación simultánea en sí (presidente-senador/diputado); b) el impedimento de ejercer ambas funciones (impedimento de ejercicio simultáneo); c) la posibilidad de ser o no elegido para el Parlamento si se ostenta ya el cargo presidencial. Sobre

ello, en la historia constitucional de nuestro país encontramos dispersas las tres posibilidades.

Es realmente escasa la doctrina sobre este particular, como son escasas también las previsiones constitucionales sobre la materia. Sin embargo, encontramos que la Constitución de 1828 (más conocida como “la madre de las Constituciones”), impedía ejercer simultáneamente a los principales funcionarios del Poder Ejecutivo la labor de diputados o senadores (artículos 20 y 30), aunque no decía nada sobre la opción de postular a ambos cargos de manera simultánea. La Constitución de 1834 establecía previsiones similares en los artículos 21 y 31 de este texto fundamental.

Encontramos mayor claridad sobre este tema en la Constitución de 1939 (conocida también como “la Constitución de Huancayo”), cuando, en su artículo 33, dice que “no pueden ser elegidos diputados (...) 1° El Presidente de la República (...)”. No es mucho lo que dice la Constitución de 1856 a este respecto.

El artículo 50 de la longeva Constitución de 1860, por su parte, establecía en su artículo 50 previsiones parecidas a los artículos respectivos de las constituciones de 1828 y 1839, anteriormente glosadas.

La parentética Constitución de 1867 señalaba por su parte, en el artículo 49, que “no pueden ser representantes: 1° el Presidente de la República”.

Posteriormente, la carta leguista de 1920 señalaba en su artículo 76 que “no pueden ser elegidos diputados ni senadores si no han dejado el cargo antes de su elección: (...) el Presidente de la República”. Una previsión parecida encontramos en el artículo 49 numeral 1 de la Constitución de 1933.

## **2. Antecedentes bajo la vigencia de la Constitución de 1979, que establece por primera vez una previsión explícita sobre la “doble postulación” o postulación simultánea**

En la historia constitucional del Perú, la posibilidad de postular simultáneamente al cargo de presidente y vicepresidente y al Congreso aparece por primera vez de manera clara en la Constitución de 1979, cuyo párrafo segundo del artículo 166 explícitamente indica lo siguiente: “Los candidatos a la presidencia y vicepresidencias pueden integrar las listas de candidatos a senadores o diputados”.

Con justicia, en el debate constituyente de 1979, ocuparon más espacio las reflexiones sobre cuál es o debería ser el régimen político peruano, la cuestión (tan manida últimamente) de si el Congreso es o no el “primer poder del Estado” o el importante y transformador reconocimiento del derecho al voto de las personas analfabetas.

### **2.1. Postulación simultánea durante las elecciones generales de 1985**

Estando ya en vigor (desde el 28 de julio de 1980) la Constitución de 1979, en las elecciones generales de 1985, los candidatos a presidente (Alan García Pérez, Alfonso Barrantes, Luis Bedoya Reyes, Francisco Morales Bermúdez, Ricardo Napurí y Peter Uculmana) no se llegaron a presentar a las elecciones para senador, a excepción de solo un caso: el de Roger Cáceres Velásquez.

Sin perjuicio de ello, es masiva dicha postulación en el caso de los candidatos a vicepresidente y a segundo vicepresidente: el recordado intelectual y político Luis Alberto Sánchez obtiene en dichas elecciones un escaño de senador (habiendo

sido candidato a vicepresidente en la candidatura aprista en su primer gobierno), incluso presidiendo dicha cámara en su primera legislatura (de 1985 a 1986). Luis Alva Castro, por su parte, candidato a segundo vicepresidente en la plancha aprista, obtiene escaño de diputado. Tanto el recordado constitucionalista Enrique Bernales Ballesteros como Agustín Haya de la Torre (ambos candidatos a vicepresidente y segundo vicepresidente, respectivamente, de Alfonso Barrantes Lingán por Izquierda Unida), obtienen escaños. En el primer caso, el de Bernales, con una altísima votación para senador y, en el caso de Agustín Haya de la Torre, este obtiene un escaño de diputado. En el caso del Partido Popular Cristiano (PPC), para esas elecciones concurrió con el nombre de Convergencia Democrática, al entrar en coalición con el Movimiento de Bases Hayistas, escisión del Apra liderada por Andrés Townsend, histórico líder del partido de la estrella. En este caso, Townsend ocupa el puesto de candidato a vicepresidente, pero, en esas elecciones (que pierde Bedoya), alcanza una alta votación para senador. En el caso del segundo vicepresidente en la plancha del socialcristianismo (Esteban Rocca), este también ocupa escaño de senador de 1985-1990. Para el caso de Acción Popular, el cosmopolita exministro y alto cargo belaundista, Manuel Ulloa Elías, obtiene un escaño de senador siendo candidato a vicepresidente de Javier Alva Orlandini, candidato acciopopulista cuya candidatura absorbió las consecuencias de las dificultades en el último tramo del segundo gobierno del arquitecto Belaunde. Sandro Mariátegui, histórico líder acciopopulista e hijo de José Carlos Mariátegui, obtiene también un escaño de senador siendo segundo vicepresidente de la plancha acciopopulista.

En el caso de la izquierda liderada por Roger Cáceres Velásquez, él sí postuló simultáneamente para presidente y senador, obteniendo su escaño con una alta votación. Los demás candidatos no tuvieron mayor suerte.

## 2.2. Postulación simultánea durante las elecciones generales de 1990

En el caso de las elecciones de 1990, hijas de la incertidumbre y la sorpresa de la época, y que catapultaron a Alberto Fujimori (superando al favorito para llevarse el triunfo, nuestro ahora premio nobel Mario Vargas Llosa), quien ganó la elección, también se presentó para aspirar al cargo de senador. De hecho, la improbabilidad de su triunfo, cual inesperado tsunami (con todo lo que un tsunami implica) en las etapas tempranas de su candidatura, quizás lo llevó a postular simultáneamente, de hecho, en el número 1 de la lista de Cambio 90. En las memorias que plasma el nobel peruano en *El pez en el agua* (imprescindible texto autobiográfico que, aparte de testimoniar la trayectoria y vida literaria de nuestro gran novelista, relata el corto pero intenso lapso que tuvo a Vargas Llosa involucrado de lleno en la primera línea de la política nacional), se indica que:

(...) la mejor prueba de la poca seriedad de la candidatura era que el propio Fujimori figuraba también como candidato a una senaduría. La Constitución peruana permite esta duplicación, de lo cual se aprovechan muchos aspirantes parlamentarios que, para conseguir mayor publicidad, se inscriben a la vez como candidatos a la presidencia. Nadie con posibilidades reales de ser presidente postula al mismo tiempo a senador, pues ambos cargos son incompatibles según la Constitución. (2018, p. 563)

“En la historia constitucional del Perú, la posibilidad de postular simultáneamente al cargo de presidente y vicepresidente y al Congreso aparece por primera vez de manera clara en la Constitución de 1979.”

Quizás consciente de sus posibilidades electorales, Alan García no postuló a senador en 1985, existiendo ya tal posibilidad en la Constitución de 1979, y de hecho ganó esas elecciones por amplio margen (aunque estuvo cerca de someterse a una segunda vuelta, de no ser por la declinación a su favor de Alfonso Barrantes Lingán).

En lo que respecta a las demás candidaturas, Javier Valle-Riestra, connotado constitucionalista y candidato a segundo vicepresidente por el APRA, obtuvo escaño de senador, lo mismo que el empresario Máximo San Román (candidato a vicepresidente por el fujimorista Cambio 90). En el caso de Izquierda Unida (donde postuló a presidente el recordado profesor de la PUCP y político de carrera Henry Pease), Gustavo Mohme Llona (quien fuera fundador del diario *La República*), sí obtuvo escaño de senador, siendo a la vez candidato a la segunda vicepresidencia de Henry Pease. Luis Alberto Sánchez revalidó su escaño de senador siendo candidato a vicepresidente del aprista Luis Alva Castro, mientras que Enrique Bernales revalida su escaño siendo candidato a vicepresidente del escindido partido de izquierda del candidato Barrantes,

exalcalde de Lima, quien postula por dicha escisión, Izquierda Socialista.

Nuevamente, Roger Cáceres Velásquez repite como senador en 1990 (igualmente candidateando a la presidencia simultáneamente, en esta ocasión, por el Frenatraca).

Como vemos, la constante es que una amplia cantidad de postulantes a vicepresidente hicieron uso de dicho segundo párrafo del artículo 166 de la Constitución de 1979 y algunos candidatos a presidente también: es el caso, en la elección bajo comentario, de Cáceres Velásquez y de Fujimori, siendo elegido presidente este último.

Todos ellos serían defenestrados (junto con sus demás colegas) por la disolución inconstitucional o golpe de estado del 5 de abril de 1992, momento en el cual, por cierto, hay que situar el fin del Senado (hasta su restitución en marzo de este año), y no en la Constitución de 1993, que, sencillamente, optó por no reinstaurarlo tras ese golpe. La Constitución de 1993, además, en su texto original, suprime este precepto y posibilidad e, inclusive, la prohíbe.

### **3. Prohibición de postulación simultánea presidente-congresista en el texto original de la Constitución de 1993**

En su texto original, la Constitución de 1993, hasta hace poco, señalaba sobre la previsión bajo análisis (artículo 90) que “(...) los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista

de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidente pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso”.

En el debate constitucional de este punto, sostenido en el seno del Congreso Constituyente Democrático (CCD), a nivel de comisiones, se constata que la prohibición de candidatura simultánea presidente-congresista adolece de problemas de deliberación. Prácticamente no se habla de ello. Se habla bastante más del caso de la candidatura simultánea vicepresidente-congresista (que, finalmente, sí es permitida en el texto de la Constitución de 1993 desde su planteamiento inicial), extendiéndose bastante más sobre este punto y asumiendo que la vicepresidencia era un cargo sin mayor actividad<sup>1</sup>: al parecer los integrantes del Congreso Constituyente Democrático (CCD) no tenían, en ese momento –1993– un DeLorean para venir al futuro, que es el hoy, de crisis política y donde nos gobierna (2024) una persona que estuvo como vicepresidenta en una plancha electoral y que, entre 2018 y 2020, ocurrió lo mismo. No visualizaron nuestro hoy de crisis política y posibilidades tan cercanas que hay de que un vicepresidente, en forma inminente, se convierta en presidente. Como bien dice Ayala Abril (2022), “la figura vicepresidencial ha trascendido su papel electoral, pues se ha usado recientemente para la sucesión presidencial” (p. 173), siendo a estas alturas “fundamental abrir el debate sobre la idoneidad y legitimidad de las vicepresidencias como fórmulas de sucesión” (Ayala, 2022, p. 194).

1 De hecho, según Ayala Abril (2022), “entre los vicepresidentes ha primado la labor legislativa sobre la ejecutiva” (p. 172). Añade que, desde el año 1963, “el 65 % de ellos se ha desempeñado como enlace en el Poder Legislativo” (Ayala, 2022, pp. 172-173).

De todos modos, hicieron uso de esta posibilidad los siguientes candidatos a vicepresidente. En las elecciones de 1995, Graciela Fernández-Baca (candidata a primera vicepresidenta en la candidatura de Javier Pérez de Cuéllar), Alejandro Santa María (candidato a segundo vicepresidente de la candidatura presidencial de Mercedes Cabanillas), Máximo San Román (candidato a segundo vicepresidente de Ricardo Belmont). En las elecciones de 2000, gracias a ello, Valentín Paniagua (primer vicepresidente de la candidatura de Víctor García Belaunde), se convierte en congresista y, poco después, en un mecanismo de naturaleza parlamentaria que entra a tallar frente a una aguda crisis política tras producirse la renuncia de Alberto Fujimori, su vacancia por incapacidad moral, la censura a la presidenta del Congreso, Martha Hildebrandt, se convierte en Presidente de la República. También hace uso de esta prerrogativa el candidato a segundo vicepresidente por Acción Popular, Pedro Morales, Jorge del Castillo (en la candidatura del exministro Abel Salinas), Elvira de la Puente (en la misma candidatura), Eduardo Farah (en la candidatura de Luis Castañeda), Luis Guerrero (en la candidatura de Alberto Andrade), Rafael Rey (en la candidatura de Federico Salas), Francisco Tudela (en la inconstitucional candidatura de re-reelección de Alberto Fujimori), Carlos Ferrero (en la candidatura de Alejandro Toledo), David Waisman (en la misma candidatura) y Henry Pease (en la candidatura de Máximo San Román). En las elecciones de 2001: Jorge del Castillo (segundo vicepresidente en la candidatura de Alan García), David Waisman (segundo vicepresidente de Toledo, quien ganó esas elecciones), el historiador Pablo Macera (primer vicepresidente de la candidatura de Carlos

“El Perú ha tenido candidatos al Congreso que han obtenido escaño y que, frente a situaciones de aguda crisis política y al complejizarse la aplicación del artículo 115 de la Constitución Política del Perú sobre la sucesión presidencial, se han convertido en presidentes.”

Boloña Behr, exministro de economía) y José Risco (segundo vicepresidente de la candidatura de Lourdes Flores). En las elecciones de 2006: Santiago Fujimori (en la candidatura de Martha Chávez), y Rolando Sousa en la misma candidatura. El recordado Alberto Andrade fue candidato a la vicepresidencia por la candidatura de Paniagua (Frente de Centro) y ganó un escaño (falleciendo, lamentablemente, durante su cargo), Luis Giampietri, primer vicepresidente por el APRA (del candidato que ganó esas elecciones, Alan García), también obtiene escaño, y es el mismo caso de Lourdes Mendoza del Solar (segunda vicepresidenta de Alan García en su segundo gobierno). También Carlos Torres Caro, segundo vicepresidente de la fórmula de Ollanta Humala en las elecciones de 2006. En las elecciones de 2011: Marisol Pérez Tello (segunda vicepresidenta de la fórmula que lleva PPK) obtiene escaño; Carmen Núñez (segunda vicepresidenta en la plancha de candidatura del fallecido alcalde de Lima Luis Castañeda Lossio), que ocupa el escaño del destituido Michael Urtecho; Carlos Bruce, quien va de primer vicepresidente en la candidatura de Alejandro

Toledo, y, en el caso del candidato ganador Ollanta Humala, ambos vicepresidentes (Chehade y Espinoza) ocupan escaño también. En las disputadas elecciones de 2016, encontramos los casos de Mercedes Aráoz, Víctor Andrés García Belaunde y Marco Arana. En las elecciones de 2021, alcanzan escaño Patricia Juárez (siendo la candidata a la segunda vicepresidenta de Keiko Fujimori), Flor Pablo (candidata a vicepresidenta para la candidatura de Julio Guzmán) y Jorge Montoya (candidato a segundo vicepresidente por la candidatura de Rafael López Aliaga).

Al lado de ello, por cierto, el Perú ha tenido candidatos al Congreso que han obtenido escaño y que, frente a situaciones de aguda crisis política y al complejizarse la aplicación del artículo 115 de la Constitución Política del Perú sobre la sucesión presidencial, se han convertido en presidentes (Valentín Paniagua en el año 2000 y Francisco Sagasti en 2020). Es decir, en el Perú de hoy, los candidatos a congresistas podrían ser, vistos los precedentes anotados, potenciales presidentes.

### **III. ¿APOSTANDO A GANADOR? ANÁLISIS DE LA REFORMA PERMITIENDO LA DOBLE POSTULACIÓN: SOBRE LA REFORMA Y SUS CONSECUENCIAS**

El 20 de marzo de 2024, tras seguir procedimentalmente uno de los caminos marcados por el artículo 206 de la Constitución, se aprobó el retorno a la bicameralidad en el Perú, a través de la Ley N° 31988, Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú. Lo llamativo fue no solamente que esta reforma de amplio espectro no fue consultada a

la población –omisión normativamente posible, pero democrática y políticamente cuestionable– y que, además, va a contramano de lo que se decidió –guste o no guste– en el referéndum de 2018, sino que, además, se incorporó una serie de reformas que fueron más allá del solo tema de agregar una cámara (y las correspondientes correcciones de la Constitución en lo pertinente en pro de la coherencia del texto).

En el medio de estos temas, la reforma incluye la posibilidad (descartada en la versión original de la Constitución de 1993 en este artículo) de la postulación simultánea presidente-Congreso (senador o diputado), estableciéndose en la nueva versión del artículo 90 de la Constitución que “(...) los candidatos a la presidencia o vicepresidencias pueden ser simultáneamente candidatos a senador o diputado”. ¿Qué tan conveniente es esta reforma de cara a la gobernabilidad de un país en permanente crisis política, agudizada desde el año 2016, entendiendo, además, que el cargo de congresista es irrenunciable? ¿Qué escenarios constitucionales y políticos podrían dibujarse con esta reforma? Y, pese a todo, ¿qué oportunidades (quizás insospechadas) abriría la reforma?

Considero que esta reforma (dentro del contexto de la crisis política que parte de 2016 y que sumerge al país en una plena incertidumbre), en el mejor de los casos, podría dar pie a la figura constitucional del “líder de la oposición”, brindando la posibilidad de un escaño a quien perdió las elecciones (especialmente a quien quedó en segundo lugar), incorporándolo en el sistema político de toma directa de decisiones (*decisión-making*), fortaleciendo así el “control del control político” para que la oposición sea una genuina

muestra de alternativas dentro del pluralismo político que debe primar en una sociedad democrática y no un arma arrojadiza divorciada de los grandes objetivos del país. ¿Podría ello maximizar la posibilidad de rendición de cuentas? De otra parte, en el peor de los casos, podría ser utilizado a efectos de dar posibilidades de ocupar un escaño utilizando instrumentalmente la candidatura presidencial como mero escaparate político, demostrando la improvisación en política sin medir las consecuencias para el sistema. Desarrollemos un poco.

**1. La importancia democrática de la oposición y la figura del “líder de la oposición”: la apuesta a ganador de quien sí se sabe con opciones y prioriza ocupar la presidencia de la República**

La *oposición* puede definirse como aquel conjunto de personas y posiciones que representan y sostienen posturas opuestas a las que ostenta quien tiene las riendas del Gobierno o del Poder Ejecutivo gracias a haber directamente ganado unas elecciones (presidencialismo) o a haber conseguido ser investido en la jefatura del Gobierno (parlamentarismo). En síntesis, la oposición representa a quienes no alcanzaron dicho cargo gubernamental y se enmarca en el control y la limitación del poder, así como en la expresión del disenso, siendo todo ello parte fundamental de una democracia constitucional.

La Comisión de Venecia (2019) ha distinguido entre la “oposición parlamentaria” (es decir, la que se ejerce, en sentido estricto, en el seno del parlamento) y la “oposición política en general”, es decir, aquella que se difumina y expresa en “la sociedad en general” (pp. 5-6). Podemos decir que también existe una “oposición

“La crisis política en la que se sumerge el Perú desde 2016 nos hace preguntarnos si de verdad los rasgos de una oposición política democráticamente constructiva prevalecen o no en nuestra realidad y si la inexistencia de tales rasgos concomitantes hace que la instauración o surgimiento del ‘líder de la oposición’ a través de la posibilidad de permitir la postulación simultánea sea, en lugar de positiva, contraproducente.”

extraparlamentaria” de los actores políticos que quedaron en segundo lugar en las elecciones presidenciales y que quedan fuera del Congreso (pese a tener clara incidencia en el mismo) al encontrarse impedidos (hasta hace poco) de participar en elecciones congresales al mismo tiempo.

Ahora bien, en un sentido constitucional, apunta Larraín (2014), el estudio de la misma se ha visto restringido a la oposición en el marco del régimen parlamentario, efectuada por los partidos minoritarios (p. 125). Sin embargo, nada obsta para la aplicación y presencia de esta categoría política y jurídico-constitucional en los regímenes presidencialistas.

Regresando a Larraín (2014), afirma este autor que se considera, en general, que

“la organización del régimen parlamentario parece más favorable para el desenvolvimiento de la oposición” (p. 125). Sin embargo, naturalmente, esta figura está presente también en los presidencialismos, aunque su fisonomía varía según el régimen político de que se trate: en el parlamentarismo, la oposición “se caracteriza en que controla la acción de gobierno y su responsabilidad política, lo que conlleva la posibilidad de derribarlo y sustituirlo” (Larraín, 2014, p. 129). “Derribarlo y sustituirlo”, esencialmente a través de la censura o a través de la responsabilidad política ministerial (Larraín, 2014, p. 129). En el semipresidencialismo (caso francés), se apunta, según Larraín (2014), a una “debilidad de la oposición” (p. 132), aunque los últimos tiempos de fragmentación política en el país galo han configurado un escenario de empoderamiento de los bloques opositores, anunciándose el probable regreso de la figura de la *cohabitation* (se escribe este artículo en la víspera de la primera vuelta de las elecciones parlamentarias convocadas tras la disolución constitucional de la Asamblea Nacional por parte del presidente Macron en aplicación del artículo 12 de la Constitución de 1958)<sup>2</sup>, figura que le da al líder opositor la posibilidad de ser “primer ministro”. Ahora bien, en el presidencialismo puro, dice con acierto Larraín (2014),

(...) no existe la posibilidad de que el parlamento censure al gobierno y lo sustituya por otro ni tampoco se permite realizar un control cabal sobre la acción del gobierno (...) la responsabilidad de los ministros solo la puede recabar el presidente (...). (p. 133)

No obstante ello, también en el presidencialismo, la oposición es esencial para controlar el poder, incardinada en este caso en la estricta separación de poderes que plantea en su esencia el régimen presidencial.

En su oportunidad, Molas (1989) ya resaltó el papel esencial de la oposición en el sistema democrático: “ser el otro polo del sistema de diálogos establecido” (p. 57). Para Molas (1989), la oposición tiene las siguientes funciones:

- 1) Ofrecer una alternativa de gobierno, con un líder, un programa y un equipo humano; 2) convencer al electorado de la bondad de un gobierno distinto al existente; 3) criticar al Gobierno existente para intentar corregir su actuación (y eventualmente mejorarla) y para poner de manifiesto ante la opinión que existe una opción distinta de gobierno; 4) integrar demandas o valores de ciertos sectores sociales,

2 Sobre el caso francés escribí, tras las elecciones presidenciales y legislativas de 2022 (que dibujaron en ese momento un escenario parlamentario fragmentado para Macron), que “es posible que se configure el escenario de la cohabitación, que supone la coexistencia del jefe de Estado con un jefe de Gobierno de un signo político diferente, cosa que no se da desde la experiencia Chirac-Jospin a fines de los 90 (...) otro escenario posible es el de la disolución del parlamento, prevista en el artículo 12 de la Constitución de 1958” (Molina, 8 de julio de 2022, párr. 2). Lo segundo, inexorablemente, se ha cumplido hace no mucho: Macron disolvió la Asamblea Nacional y, con cargo a la espera de resultados definitivos de las elecciones legislativas (mientras se escribe este texto se ha culminado con la primera vuelta de estas elecciones y se espera los resultados del *ballottage* en julio de 2024), es bastante probable que se produzca el escenario de *cohabitation*.

ideológicos o culturales cuya expresión por la mayoría es considerada tenue o insuficiente. (p. 59)

De otra parte, decían Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán (2009), en un trabajo sobre la función de la oposición en los regímenes presidenciales latinoamericanos:

[U]n multipartidismo extremo afecta los poderes partidarios tanto del presidente como de la oposición. Pero debido a que el Ejecutivo tiene más recursos en su poder, el Presidente tiene por lo general una ventaja sobre los líderes de la oposición a la hora de construir coaliciones legislativas. (p. 18)

Si bien es cierto ese “multipartidismo extremo” en el Perú de 2024 deviene en una suerte de “parlamentarismo en los hechos”, esto hace, simplemente, inaplicables estas ideas a la realidad constitucional del Perú de hoy.

En este punto, desde una perspectiva propositiva, es importante reflexionar sobre las puertas que abriría a la configuración de una oposición política sólida, democráticamente controlada, una llave llamada “postulación simultánea” al cargo de presidente y congresista, conforme a la reciente modificación constitucional, y sobre cuál es el rol de la oposición y, especialmente, del líder de la misma.

El *líder de la oposición* es una figura del parlamentarismo que podría definirse como “la personalidad principal de la minoría más numerosa de la cámara” (López Aguilar, 2022, p. 92). Esta posición especial dentro del Parlamento hunde sus raíces en la tradición británica. Dentro del parlamentarismo encaja, además, en toda la lógica del *shadow cabinet* o gabinete en la sombra. Quienes lo conforman “(...) responden a cada movimiento del gobierno con una alternativa opuesta” (López Aguilar, 2022, p. 91).

Dice López Aguilar (2022) que “(...) el líder de la oposición sustenta su credibilidad en su compromiso expreso de conducir a su partido a la victoria electoral y a convertirse, por tanto, en próximo primer ministro” (p. 95), entendiéndose *primer ministro*, claro está, como jefe de Gobierno (jefatura del Gobierno que, en el Perú, no está en manos del PCM sino del o la presidenta de la República).

La figura del líder de la oposición es bastante visible en España y, antes de 2011 (es decir, antes del escenario de fragmentación política vivido por dicho país en la última década)<sup>3</sup>, los líderes de la oposición solían ocupar luego el cargo de presidente de Gobierno, existiendo a este respecto una cierta predictibilidad para ocupar, en el futuro, el cargo de presidente del Gobierno. Es el caso de Mariano Rajoy (líder de la oposición a José Luis

3 Según García-Escudero (2023), en efecto, en el caso español hay un “cambio de sistema de partidos” (p. 147), el cual, según la renombrada experta en Derecho Parlamentario, “(...) se confirma con las elecciones europeas de 2014 y desemboca en la nueva configuración del Congreso de los Diputados a partir de las elecciones de 2015, que se va acentuando para luego reducirse (...)” (García-Escudero, 2023, p. 147). En el mismo sentido, Gómez Lugo (2021) señala que “(...) la irrupción de nuevas formaciones políticas con representación parlamentaria produjo un cambio en el sistema de partidos” (p. 24).

Rodríguez Zapatero), José María Aznar (líder de la oposición a Felipe González), Felipe González (líder de la oposición a Adolfo Suárez, es decir, fue el primer líder de la oposición de la democracia). El propio Pedro Sánchez fue, en algún momento, líder de la oposición a Mariano Rajoy, en el período que va de 2014 a 2016 y en el año 2018, hasta que, conforme a lo establecido por la Constitución española (artículo 113), prospera la denominada *moción de censura constructiva*, la cual, finalmente, lo lleva a la Presidencia del Gobierno en junio de 2018. El actual líder de la oposición es Alberto Núñez Feijóo.

El liderazgo de la oposición, aparte de ello, abre posibilidades y canales de diálogo democrático, además de posibilidades –en ciertos ordenamientos, como el español– para presentar directamente amparos o demandas de inconstitucionalidad (López Aguilar, 2022, p. 92).

Sin embargo, la crisis política en la que se sumerge el Perú desde 2016 nos hace preguntarnos si de verdad los rasgos de una oposición política democráticamente constructiva prevalecen o no en nuestra realidad y si la inexistencia de tales rasgos concomitantes hace que la instauración o surgimiento –como posibilidad– del “líder de la oposición” a través de la posibilidad de permitir la postulación simultánea sea, en lugar de positiva (generar *accountability*), contraproducente.

Sería positiva si, al lado de esta posibilidad (que se concretaría si el segundo o segunda de las elecciones ocupa un escaño), existieran mayores mecanismos de *accountability* o rendición de cuentas para el cargo de congresista (sea un escaño en el Senado o en la Cámara de Diputados), para que, con el cargo, dicho “segundo puesto” en las elecciones

presidenciales sea un actor político con *decision-making* real y, a la vez, con responsabilidades (cosa de la que estas personas carecen en el escenario de una oposición extraparlamentaria). Se generaría, además, la posibilidad de que los líderes de los partidos ocupen un escaño y trabajen por la representación nacional cobrando un sueldo público a cambio de ese trabajo (monto que debería hacerse incompatible con el cobro de dineros de los sueldos de otros congresistas, lo cual genera perturbaciones no menores), y que estén en el ojo público por el ejercicio de su cargo. Son estos, por supuesto, apuntes sueltos con cargo a ser contrastados con la (probablemente dura) realidad futura.

Sin embargo, de coincidir esta idea con una mejor realidad política nacional, la postulación simultánea sí sería la llave a una “apuesta a ganador” para el Perú. De lo contrario, la instauración del liderazgo de la oposición sin la mesura del caso (por ejemplo, para profundizar la banalización de los instrumentos de la parte orgánica para encrudecer la fractura de poderes) o careciendo de un adecuado sistema de partidos sería contraproducente y fortalecería todavía más el enorme poder del Congreso dentro del escenario de crisis política que aún vivimos, resquebrajándose aún más el alcaído equilibrio de poderes.

## **2. La “apuesta a ganador” de la postulación simultánea cuando el candidato prioriza la opción de llegar al Parlamento**

En la frase vargasllosiana que he citado líneas atrás, emanada de *El pez en el agua*, cuyo contexto, en lo que atañe a la parte política, se enmarca en 1990, nuestro premio nobel aludía a la posibilidad de postular simultáneamente al cargo de

senador y presidente como una forma de denotar candidaturas poco serias y con pocas posibilidades de prosperar en el camino a la presidencia.

En este caso, la candidatura presidencial es un “trampolín a la fama” (o al escaño), una candidatura instrumental de quien se sabe en la imposibilidad de ganar la presidencia y/o de quien, a la vez, lo que más busca es instrumentalizar un escaño para conseguir lo que Giménez (2023) define como “prerrogativas parlamentarias”, es decir, la inviolabilidad, la inmunidad y el aforamiento (p. 12) que, bien utilizadas, pueden ser herramientas para el ejercicio cabal del control político (precisamente, para eso fueron concebidas), pero que, mal utilizadas, tienen consecuencias nefastas, como la impunidad. No podemos permitirnos la improvisación. Considero que un político es responsable cuando tiene claro hacia dónde va, el cargo que quiere ocupar y las capacidades que tiene, aparte de que ha de ser consciente de los efectos de una candidatura en los porcentajes electorales y en la fragmentación política, ese resbaladizo ajedrez en el *House of Cards* local. Un acto desprovisto de seriedad, una manifestación de la informalidad política, una evidente carencia de los requisitos que Weber (1997) decía que el político debía tener, “pasión-entrega apasionada a una causa, sentido de la responsabilidad y mesura” (p. 154). ¿Es demasiado pedir?

#### IV. CONCLUSIONES

La reinstauración de la doble candidatura o “postulación simultánea” presidente-congresista (senador o diputado) pone en manos de los candidatos/as la posibilidad de tener dos opciones, pudiendo aspirar a la Presidencia de la República sin tener que renunciar a la posibilidad de integrar

el Congreso de la República para, desde allí, hacer genuina oposición, dotando de cargo pero, a la vez, asignando responsabilidades a los líderes de la oposición (lo cual es, sin duda, algo positivo para el sistema político). Sin embargo, si esto no se articula con reformas que mejoren el sistema de partidos y, por ende, la configuración de la futura representación nacional, dicha posibilidad estaría lejos de realizarse. Pareciera que el sistema actual propiciaría, más bien, la proliferación de candidaturas presidenciales a modo de vitrina para conseguir un escaño, profundizando la fragmentación y la crisis política. No obstante esta realidad, una mirada optimista y propositiva nos hace guardar, sin embargo, la pequeña y gran esperanza de que se explore la primera de las figuras, con independencia de las circunstancias de la reforma. Y es que, en efecto, la doble postulación presidente-congresista, bien utilizada, puede ser un canal para el pluralismo político a través del parlamento, contra la desmesura de una oposición extraparlamentaria desprovista de responsabilidades asignadas ocupando cargo en un poder del Estado.

El tiempo y la politología (disciplina que debería ser aliada del constitucionalismo a la hora de estudiar el fenómeno del poder) nos irán contando el panorama conforme el avance de la real implementación e interacción con el complejo sistema político peruano, que va, como nos han venido diciendo desde disciplinas afines al Derecho Constitucional, como la politología y la historia, de una “democracia sin partidos” (Tanaka), transitada por unos “ciudadanos sin república” (Vergara) o por “demócratas precarios” (Dargent) hacia, a día de hoy, la democracia asaltada (Barrenechea y Vergara) en una “República agrietada” (Mc Evoy). ¿Hasta dónde

vamos a llegar? ¿Qué puede hacer frente a ello el constitucionalismo?

## REFERENCIAS

- Ayala, H. (2022). Buscando a un vicepresidente. Tuesta, F. (ed.). *Elecciones 2021: Pandemia, crisis y representación*. Lima: Fondo Editorial PUCP, pp. 163-200.
- Comisión de Venecia. (2019). *Parámetros sobre la relación entre la mayoría parlamentaria y la oposición en una democracia*. CDL-AD(2019)015. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)015-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)015-spa)
- García-Escudero, P. (2023). Incidencia de la fragmentación parlamentaria en la confianza Congreso-Gobierno: investidura y censura. *Teoría y Realidad Constitucional*, (52), pp. 147-171.
- Giménez, I. (2023). *Las prerrogativas parlamentarias*. Madrid: Marcial Pons.
- Gómez, Y. (2021). Las funciones parlamentarias en un escenario fragmentado. Gutiérrez, I. y Salvador, M. (eds.). *División de poderes en el Estado de partidos*. Madrid: Marcial Pons, pp. 23-52.
- Larraín, M. (2014). Oposición política e institucionalidad para el rol opositor en un régimen presidencial de gobierno. *Revista de Derecho Público*, 81(2), pp. 123-129.
- López-Aguilar, F. (2022). ¿Qué es el parlamentarismo? Gobierno parlamentario, arquetipos y experiencias. *Revista de las Cortes Generales*, (114), pp. 81-125.
- Molas, I. (1989). La oposición en el parlamentarismo mayoritario. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (2), pp. 47-64.
- Molina, A. (8 de julio de 2022). El régimen político francés: a prueba tras las elecciones legislativas del 19 de junio. *Portal Pólemos*. <https://polemos.pe/el-regimen-politico-frances-a-prueba-tras-las-elecciones-legislativas-del-19-de-junio/>
- Morgernstern, S., Negri, J. y Pérez-Liñán, A. (2009). La oposición parlamentaria en regímenes parlamentarios: el caso latinoamericano. Béjar, L. (comp.) *¿Qué pasa con la representación en América Latina?* México D. F.: Editorial Porrúa.
- Vargas, M. (2018). *El pez en el agua* [3ª ed.]. Lima: De Bolsillo. Penguin Random House.
- Weber, M. (1998). *El político y el científico* [18ª ed.]. Madrid: Alianza Editorial.