

LA PARLAMENTARIZACIÓN DEL RÉGIMEN POLÍTICO PERUANO

Alexandra Molina Dimitrijevič¹²

Resumen

El presente artículo tiene como propósito analizar en qué medida es posible afirmar que el régimen político peruano ha profundizado su camino hacia una parlamentarización desde el año 2016, y que ha ido más allá del denominado «presidencialismo parlamentarizado», como se ha solido caracterizar al régimen político peruano en los últimos tiempos. Ello se constata por la gravitante presencia, el poder y el peso del Parlamento peruano en las decisiones políticas de los últimos años, siendo esta institución, en tiempos recientes, el factor determinante del régimen y del sistema político, en menoscabo de la institución

-
- 1 Profesora de Derecho Constitucional en la Universidad de Lima. Profesora-Investigadora del IDIC (Universidad de Lima). También desempeña su labor docente en materia constitucional en la Universidad Científica del Sur y en la EPG del CAEN. Es abogada por la Universidad de Lima, Master en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla La Mancha, Diploma de Estudios Políticos y Constitucionales del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) del Ministerio de la Presidencia español. Cuenta, además, con un Master en Estudios Hispánicos por la Universidad de Cádiz y con un Master en Administración Pública por la Universidad Libre de Bruselas. Realiza un doctorado en Unión Europea en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España en convenio con la Universidad de Bologna en Italia. Es conferencista en materias constitucionales, digitales y de derecho administrativo y ha publicado diversos artículos académicos.
 - 2 A mi madre, con eterno amor y agradecimiento.

presidencial, cada vez más debilitada, y, sobre todo, del equilibrio que debe existir entre los poderes del Estado. A nuestro juicio, esta situación genera serias afectaciones al sistema político del Perú.

Palabras clave. Presidencialismo, parlamentarismo, historia constitucional, crisis política, régimen político, sistema político, Perú.

Introducción

El presente artículo aspira a dilucidar las siguientes interrogantes: ¿El Perú se ha parlamentarizado por la fuerza de los hechos políticos? ¿Existe, en la tradición constitucional peruana, una cierta raigambre parlamentaria? ¿Es posible implementar explícitamente, vía una reforma constitucional, un parlamentarismo en el Perú? ¿Resulta esto conveniente y deseable para el país?

Para ello, partiré de premisas básicas a través del análisis de conceptos tales como: régimen y sistema políticos y sus interacciones y diferencias, el clásico tema del presidencialismo y el parlamentarismo como regímenes políticos “de base” (Planas, 2025) y sus diversas variantes. Luego veremos cómo, a lo largo de la historia constitucional del Perú, se han ido introduciendo figuras propias del parlamentarismo, sin perder de vista la existencia de elementos de base presidencialista (que ha tenido como resultado un híbrido comúnmente conocido bajo el rótulo denominado “presidencialismo parlamentarizado”), pero matizándola (sin olvidar, a modo de antecedente, el importante peso del parlamento frente a un débil ejecutivo en el diseño de la brevemente vigente primera Constitución del Perú republicano: la de 1823). Más adelante, analizaré las intenciones claramente presidencialistas presentes en la versión original de la Constitución de 1993 y la parlamentarización, pese a estas intenciones, del derrotero constitucional peruano, especialmente agudizada desde hace una década, tanto en los hechos como en las reformas constitucionales dadas, así como en las diversas interpretaciones del TC.

Esto se ha acentuado con particular intensidad desde las elecciones de 2016 y se ha mantenido hasta nuestros días. El proceso comenzó con la fractura institucional derivada del enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, encabezados por distintas fuerzas políticas (situación que, en teoría, solo sería compatible con un régimen presidencialista), especialmente hasta fines de 2022, en un contexto de evidente fragmentación política.

Asimismo, desde 2016, el uso intensificado de figuras como la disolución del Congreso, la vacancia presidencial, y, muy particularmente, la cuestión de confianza ha dominado el escenario constitucional, político e incluso mediático. Ello ha puesto de manifiesto el desfase de algunos artículos de la Constitución respecto de la realidad política. En particular, en relación con la sucesión presidencial, analizaré lo que he denominado «parlamentarismo episódico», entendido como la práctica o costumbre parlamentaria mediante la cual el Congreso termina eligiendo, de facto, al presidente de la República en contextos de crisis de sucesión presidencial. En la historia reciente del Perú, ello ocurrió en los casos de Francisco Sagasti (2020) y, veinte años antes, de Valentín Paniagua (2000).

En concreto, la intensidad —casi «frenética»— en el uso, por parte del Congreso, de la vacancia por incapacidad moral; el recurso, en una ocasión, a la particular figura de la «censura presidencial» —ocurrida en el verano de 2026—; la reducción significativa del ámbito de aplicación de la cuestión de confianza, que en los hechos desactiva la posibilidad de la disolución del Congreso; así como el diseño de un Senado considerablemente fortalecido mediante la reforma constitucional aprobada a través de la Ley N.º 31988, Ley de Reforma Constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú; el peso de los antecedentes históricos y la práctica de la elección congresal del presidente de la República: todos estos elementos conforman un conjunto de factores que respaldan la tesis de la «parlamentarización» del régimen político peruano.

No obstante, se trata de una parlamentarización producida en los hechos y desprovista de las características propias de los regímenes parlamentarios democráticamente funcionales, como los existentes

en diversos países europeos, los cuales cuentan, entre otros elementos —con los matices que cada caso exige—, con un sistema de partidos sólido y consolidado.

Dentro de este complejo contexto, el presente aporte académico busca contribuir al análisis y esclarecimiento de estas cuestiones.

I. ¿Régimen político? ¿Sistema político? ¿Sistema de gobierno? Hacia la uniformización de una categoría jurídico-constitucional

No es infrecuente que los términos «régimen político» y «sistema político» se utilicen de manera intercambiable, como si se tratara de conceptos equivalentes. Esta utilización puede observarse tanto en libros y artículos doctrinales como en entrevistas a especialistas en Derecho Constitucional y en diversos eventos académicos. Ahora bien, ¿son realmente sinónimos? ¿Resulta necesaria una distinción entre ambos conceptos?

En una primera aproximación, el término «régimen» puede vincularse con el modelo institucional adoptado para organizar y regular el «sistema», en la medida en que el Derecho constituye el instrumento mediante el cual se ordena la realidad social. En el ámbito específico del Derecho Constitucional, la expresión «régimen político» parece aludir a la forma en que el ordenamiento jurídico-constitucional estructura y encauza la compleja realidad del fenómeno político, una realidad que, por su propia naturaleza, resulta muchas veces difícil de delimitar y comprender.

Ahora bien, García Belaúnde (1991) explicó que el término «régimen político» ha sido pacíficamente aceptado por la doctrina constitucional francesa, debido a su naturaleza de «concepto englobante» (p. 616). En ese sentido, el autor destaca la importancia de una adecuada claridad terminológica en el marco de otra distinción básica y clásica del Derecho Constitucional: la existente entre las formas de Estado y las formas de gobierno (García Belaúnde, 1991, p. 615).

Asimismo, García Belaúnde (1991) señala que también se emplea la expresión «sistema de gobierno», la cual, según refiere, algunos autores ubican dentro de las modalidades de las formas de gobierno (p. 616). Surge entonces una pregunta inevitable: ¿qué son las formas de gobierno? Al respecto, García Belaúnde (1991) sostiene que estas «están vinculadas con la titularidad y la forma como se maneja el aparato del Estado» (p. 616).

Por su parte, Loewenstein (2021) sostiene una concepción particular del sistema político, distinta de la desarrollada por el politólogo estadounidense David Easton. En efecto, este último considera que se trata de un concepto aún más amplio, pues comprende «la totalidad de la vida política» (p. 30).

Para Loewenstein (2021), en cambio, un sistema político es «todo Estado con unas relaciones entre los detentadores y los destinatarios del poder, expresadas en la forma de unas permanentes instituciones gubernamentales» (p. 30). En síntesis, representa «la correcta institucionalización de determinadas ideologías políticas» (Loewenstein, 2021, p. 30).

En esa misma línea, Planas (2025) sostiene que, para este emblemático constitucionalista alemán, la expresión «régimen político» es sinónima de «tipo de gobierno» (p. 90).

Por su parte, Pendás (2002) considera que la forma de gobierno es, en esencia, sinónimo de régimen político. En sus términos, esta constituye «la condición de la titularidad del poder efectivo en el sistema institucional de un sistema político» (p. 3).

Pendás adopta una posición claramente favorable al parlamentarismo y sostiene que este constituye, entre todos los regímenes políticos, «el único históricamente relevante» (Pendás, 2002, p. 7), debido, a su juicio, a «su capacidad sin igual para adaptarse a las circunstancias reales» (Pendás, 2002, p. 7).

En ese sentido, afirma que el parlamentarismo ha demostrado una singular capacidad de adaptación frente a un mundo en permanente transformación, que, al momento de la publicación de su trabajo, se encontraba inmerso en un proceso de creciente globalización. Esta

cualidad es sintetizada por el jurista español mediante una expresión que denomina «lógica darwiniana»: «adaptarse para sobrevivir» (Pendás, 2002, p. 7).

Por su parte, más recientemente y desde la doctrina constitucional francesa, Tusseau (2022), de alguna forma, distingue entre «régimen» y «sistema político» (p. 609). En tal sentido, afirma que: «El sistema varía según el número de restricciones realizadas por el régimen. Estas restricciones pesan sobre la vida política, la cual emana también de otros factores susceptibles de incidir en la determinación del sistema por el régimen» (p. 609).

Con acierto, el mismo Tusseau (2022) añade que: “El sistema político debe comprenderse en su totalidad. El régimen constitucional nos brinda las claves fundamentales. El constitucionalista y el politólogo, así, se concilian (...)”³ (p. 612).

Es válido afirmar, entonces, que, para un adecuado encuadre del fenómeno que el Derecho Constitucional busca abordar, resulta útil el empleo del término «régimen político» como definidor del marco jurídico-constitucional que racionaliza las instituciones, en tanto constituye el instrumento mediante el cual el Derecho regula la realidad y cumple sus propias funciones. Corresponde, así, al «deber ser» constitucional.

Por su parte, «sistema» es un término que, en mi opinión, debe reservarse para el análisis no jurídico del fenómeno político; es decir, corresponde al «ser» de las reales interacciones políticas, del mismo modo en que distinguimos la tarea del Derecho Constitucional de la propia de la Ciencia Política. Se trata de dos disciplinas distintas que, no obstante ello, deben «conversar» entre sí, con miras a un mejor encuadre del fenómeno político en tiempos complejos como los actuales⁴ y, por tanto, cada vez más obligado a nutrirse de una mirada multidisciplinar. Lejos de constituir un lugar común en el que se presenta al Derecho Constitucional como algo excesivamente teórico

3 Traducción personal del francés.

4 En un mundo complejizado por la erosión de la democracia y con un impacto no menor en ello de la digitalización y de las redes sociales.

y ajeno a lo concreto, en realidad, todas estas cuestiones inciden claramente en la cotidianidad de las personas. Como señala Tusseau (2022): “El demócrata buscará cómo pueden ser asociadas una acción política eficaz y una vida pública intensa, indispensables para la construcción permanente del vínculo social”⁵ (p. 612).

II. Sobre los regímenes políticos de base: Presidencialismo vs. Parlamentarismo y los regímenes mixtos

2.1. El presidencialismo

De acuerdo con la definición panorámica y a la vez precisa y contundente que nos proporciona Arango Restrepo (2018), el régimen presidencialista vendría a ser aquel en el que “el ejecutivo se instituye para un período fijo mediante el voto popular de un presidente en el que confluyen las calidades de jefe de Estado y jefe de Gobierno. La elección popular (directa o indirecta) le atribuye al presidente una legitimidad democrática que lo hace independiente del Congreso y lo exime de responder políticamente frente a él, de manera que solo en casos muy restringidos y contemplados en la ley, el presidente puede ser destituido y apartado del cargo” (p. 245). Históricamente, se sabe además que el presidencialismo es de origen estadounidense y hace reposar sus bases en una firme separación de poderes, según el enfoque que sobre el particular brinda Montesquieu⁶.

En todo caso, una básica y sumamente útil brújula para determinar si estamos frente a este régimen político es el listado de características elaborado por el profesor Jorge Carpizo (2006) constitucionalista mexicano y notable estudioso del presidencialismo. Carpizo (2006) esboza sus características básicas de la siguiente manera:

5 Traducción personal del francés.

6 Es recomendable revisar aquí, por todos, a Solozábal Echevarría (1981), en su clásica contribución académica sobre división de poderes.

(...) En principio, las características del sistema presidencial son las siguientes:

- a)** El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b)** El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo cual le da independencia frente a éste.
- c)** El presidente generalmente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d)** Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.
- e)** Ni el presidente ni los secretarios de Estado, como regla general, pueden ser miembros del congreso.
- f)** El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- g)** El presidente no puede disolver el congreso, pero éste no puede darle un voto de confianza (...) (p. 60).

El propio Carpizo (2006) admite que “todas estas notas no se dan en la totalidad de los sistemas presidencialistas, mucho menos en forma pura” (p. 60). Pese a esta realidad, o contraste de la teoría con la realidad, los rasgos anotados (admite también Carpizo) cuentan con una utilidad práctica. Nos dice Carpizo (2006) en tal sentido que su practicidad reside en lo siguiente: “establecer sus principios sirve para precisar si un sistema es presidencial o parlamentario, o si es predominantemente presidencialista o viceversa” (p. 60).

De esta forma, quien quiera que lea este artículo puede hacer el ejercicio de pasar el régimen político de un determinado país por el “tamiz” elaborado por Carpizo (2006), como si se tratase de una suerte de “*Checklist*” y, a partir de allí, extraer conclusiones o definiciones sobre la medida en que un régimen político determinado es presidencialista, como base para ulteriores desarrollos doctrinales. Dado que es nuestro caso de análisis, invito al o la lectora a que, especialmente, realice este ejercicio analizando el caso peruano.

Líneas después, Carpizo (2006) cita a Linz, indicando que este importante autor español divide en dos los rasgos del presidencialismo: “a. La legitimidad democrática dual” (Es decir, se vota por separado a presidente y parlamento) y “b. la rigidez del sistema” (que supone la existencia, inherente al sistema presidencialista, de un “mandato o período fijo”) (p. 61). Ahora bien, según indica Campos (2023), estos rasgos son concebidos para el autor español como “debilidades de los regímenes presidenciales” (p. 230).

Mientras tanto, Hakansson (2020) afirma la relevancia del estudio del presidencialismo, al tratarse del “referente inmediato del modelo iberoamericano” (p. 53). Para este autor peruano: “(...) Como sabemos, el presidencialismo nace con la Constitución de los E.E.U.U., una forma de gobierno caracterizada por la elección directa del titular del Ejecutivo, que además es jefe de Estado, y por sus mandatos fijos” (Hakansson, 2020, p. 53), caracterizándolo como un régimen que “nació para la república y contra la forma monárquica” (Hakansson, 2020, p. 54). Sin perjuicio, claro está, de la existencia de repúblicas parlamentarias en Europa, como Alemania o Italia⁷.

De otra parte, según Sartori (1996) el modelo originario estadounidense de presidencialismo reposa sobre una estricta separación de poderes que opera de la siguiente manera:

El Parlamento no puede interferir en los asuntos internos (...) de lo que corresponde al Ejecutivo, y especialmente no puede destituir a un presidente. Si seguimos la misma lógica o el mismo principio, la separación de poderes implica que un presidente

7 Mientras se escribe el presente artículo, Italia debate la posibilidad de reformar la Constitución (vía un proyecto —*Disegno di legge* 935, presentado por el gobierno actual— la denominada “*Riforma del Premierato*”, que busca modificar los artículos 59º, 88º, 92º y 94º de la Constitución italiana permitiendo la elección popular del *Presidente del Consiglio dei Ministri*. Sobre el particular, para Valbruzzi y Ventura (2023), este proyecto abre un debate sobre las reglas de juego institucionales en medio de una política polarizante. Con acierto, concluyen que, si se deja intacta la cuestión de las estructuras políticas (partidos y sistema electoral), difícilmente se pueden resolver las problemáticas de la gobernabilidad en Italia. El proyecto, tras ser aprobado por el Senado, sigue en tramitación parlamentaria a la fecha.

no puede disolver un parlamento (...). Es cierto que el poder de disolver el Parlamento aumenta los poderes presidenciales pero generalmente se sobreestima la eficacia de este disuasivo (...). La singularidad del presidencialismo del tipo estadounidense es precisamente que limita el poder dividiéndolo (...)” (p. 102).

Ahora bien, Sartori reflexiona también sobre la traslación del modelo estadounidense del presidencialismo a América Latina. A diferencia de los Estados Unidos, donde, en palabras de este autor, “el sistema funciona (a su manera) porque los estadounidenses están decididos a hacerlo funcionar” (Sartori, 1996, p. 107)⁸, el contraste con nuestra región (más allá de que, además, en América Latina, salvo excepciones muy concretas, el modelo no se ha importado desde Estados Unidos en su forma pura) es que aquí, salvo algunas excepciones, es donde los regímenes presidencialistas “(...) tienen un impresionante historial de fragilidad e inestabilidad (...)” (Sartori, 1996, p. 107). Para Sartori (1996), esta problemática está necesariamente atada al “(...) estancamiento económico, las flagrantes desigualdades y las herencias socioculturales” (p. 109). Para brindar gobernabilidad frente a este panorama adverso en Latinoamérica, Sartori (1996) brinda alternativas y, en este orden de ideas, hace referencia a dos caminos: 1. El de “reforzar el poder de los presidentes” y 2. Un camino creciente (ya desde los años 90s, que es la época en la que Sartori escribe este texto) de “recortar las alas de la presidencia (...)” (Sartori, 1996, pp. 109- 110). Aunque en el Perú, ese “recortar las alas” se dio mucho antes, en el siglo XIX, con la incorporación de distintas figuras de la parte orgánica construcciones para morigerar a un Poder Ejecutivo frecuentemente identificado con el caudillismo. No obstante ello, siguiendo con Sartori (1996) “(...) el problema reside en el principio de separación de poderes, el que mantiene a los presidencialismos de la América Latina en una perenne e inestable oscilación entre la falta

8 Tempranamente Tocqueville (2011), en su clásica obra “Democracia en América” (de 1835) consideraba que “son particularmente las costumbres las que hacen que las diversas democracias angloamericanas sean más o menos reglamentadas y prósperas” (p. 304).

de poder y el abuso de este” (p. 110). ¿Qué tan aplicables en la región son estas afirmaciones (que nos llegan de la lúcida mirada de Sartori) hoy en día?

2.2. Parlamentarismo

El parlamentarismo (que tiene origen británico), es uno de los modelos-base de los regímenes políticos y surge de manera previa a otro modelo-base, el presidencialismo (una creación, como ya se dijo, norteamericana). López-Aguilar (2022) lo define como un término polisémico, en el sentido de que implica: “tanto la teoría como la práctica de la forma parlamentaria de gobierno” (p. 84). En tal sentido, afirma López-Aguilar (2022) que: “el gobierno parlamentario es una variante concreta de la democracia representativa en la medida en que se basa en la relación institucional de confianza entre el Parlamento y el Gabinete (Gobierno, Consejo de Ministros, *Cabinet*). Esto significa – y es crucial, que, en la modalidad de tipo parlamentario de la democracia representativa, el Gobierno parlamentario solo es posible sobre la base de la confianza y el apoyo político del Parlamento” (p. 86).

Es decir, queda claro para el autor que parlamentarismo no supone meramente la elección del parlamento, cosa que se puede dar y de hecho se da, claro está, en los presidencialismos, debido a la obvia razón de que incluso allí hay parlamentos, obedeciendo a la clásica tríada de Montesquieu en torno a la división de poderes en cuya perspectiva, evidentemente, también se incluye a un poder legislativo, sino la traslación o reflejo del signo político resultante de esa misma elección en el poder ejecutivo. Para López-Aguilar (2022), “(...) la acepción parlamentaria de la categoría más amplia de democracia representativa y pluralista requiere aún de otro factor: donde quiera que haya un Parlamento digno de su nombre, el Gobierno (el Poder Ejecutivo) no dimana de (ni por tanto se somete directamente a) la votación popular del sufragio universal de la ciudadanía. De hecho, es ese parlamento (*Camera dei deputati*, Congreso de los Diputados, Asamblea Parlamentaria, *Bundestag* (...)) el órgano que sí se somete

a la votación popular” (p. 86). Siendo esencial, a estas alturas, y consubstancial al modelo parlamentarista, la existencia de un nexo causal, de un vínculo de confianza entre el parlamento y el “gobierno parlamentario” (López Aguilar, 2022, p. 87), cuyo acto fundante por excelencia vendría a ser el denominado “voto de investidura de la persona o líder que va a encabezar toda la acción de gobierno o su Administración, empezando por el propio nombre de los miembros del Consejo de Ministros, junto con la asignación de las carteras individuales (...)” (López-Aguilar, 2022, p. 87).

El ejercicio del poder gubernamental, dentro de la lógica del parlamentarismo, se sostiene pues, absolutamente, sobre la base de ese nexo causal de confianza parlamentaria, roto el cual, necesariamente, se tiene que dimitir. Huelga decir que no puede hablarse de parlamentarismo sin partidos, esenciales “en todas las sociedades democráticamente constituidas” (López-Aguilar, 2022, p. 85). Son especialmente importantes en el parlamentarismo pues construyen de modo más serio ese vínculo causal imprescindible para la operatividad del modelo parlamentario y ofrecen (cuando menos, teóricamente) alternativas de recambio con cuadros partidarios formados frente a un posible escenario de dimisión. Con rotundidad, a partir de ello, puede decirse sin género de dudas que sin sistema de partidos no hay parlamentarismo democrático posible.

Por otra parte, es interesante acudir a la definición que, respecto del parlamentarismo, esboza Planas. Según el recordado constitucionalista peruano, “estaremos ante un régimen de estructura básicamente parlamentaria si el Jefe de Gobierno surge por elección, decisión o votación del parlamento” (Planas, 1997, p. 60). Prosiguiendo con Planas (1997): “En tal caso hay integración de poderes: la mayoría parlamentaria delega o asume las responsabilidades del gobierno. La elección popular es indirecta: al votar por una mayoría parlamentaria, se le encarga, simultáneamente, la formación de un gobierno” (p. 60).

Dentro de la lógica del parlamentarismo, por tanto, son las mayorías (de escaños) o, si se quiere, la aritmética parlamentaria, las que definen quién será el o la jefa de gobierno. Es el caso de España,

Italia, Alemania, Bélgica, y, por supuesto, del país en cuyo seno histórico se creó: el Reino Unido.

Precisamente en el Reino Unido nace el parlamentarismo, régimen político incardinado en su decurso histórico-constitucional. Como se sabe, esto va tejiéndose progresivamente desde el pacto Corona-Parlamento, producido tras la Revolución Gloriosa, cuajando en forma paulatina la supremacía de este último y desplazándose la función gubernamental del Rey al Parlamento, manteniéndose así la Corona dentro de lo que Bagehot denominó “la parte dignificada” —*the dignified part*— (es decir, la jefatura del Estado, también denominada por Planas —1997— la parte “honorífica” del poder), depositaria simbólicamente de las tradiciones históricas que representan al Estado, y desplazándose el poder gubernamental al parlamento, del cual saldrá el gabinete. Es por ello que el parlamento, según Bagehot, puede definirse como la “parte eficiente” del gobierno —*“the efficient part”*—.

Según Bagehot (1873):

The efficient secret of the English Constitution may be described as the close unión, the nearly complete fusión of the executive and legislative powers. No doubt by the traditional theory, as it exists in all the books, the goodness of our Constitution consists in the entire separation of the legislative and executive authorities, bit in truth its merit consists in their singular approximation. The correcting link is the cabinet (p. 48).

En efecto, como bien cuenta Planas (1997) en torno a la supremacía parlamentaria en tanto eje político esencial:

Esta supremacía fue confirmada en el *Act of Settlement* (1701) y podrá desarrollarse plenamente con la dinastía Hannover (...) en esta etapa y a lo largo de un siglo, se desenvuelven espontáneamente las instituciones típicas del gobierno de gabinete británico, en particular, la institución del gabinete como ente autónomo del

monarca y eje de las decisiones gubernamentales. Así, el monarca deja de asumir la función gubernamental y la traslada a la voluntad del gabinete (p. 148).

Esto es muy relevante porque, conforme menciona Planas (1997), “(...) deroga el sistema medieval de representación, fortalece el predominio político de los comunes e inscribe el régimen político británico dentro de los cánones de una democracia parlamentaria (...)” (pp. 148-149). Se crea así el régimen parlamentario. Este, sin embargo, adquirirá variantes a lo largo del espacio y del tiempo

Finalmente, dentro del estudio de las diversas variantes, resulta de enorme interés el aporte que, desde el campo politológico, encontramos en Lipjhart (1999). En su clásico libro “Modelos de democracia” (*Patterns of Democracy*), este autor distingue entre dos modelos de parlamentarismo: a. El parlamentarismo mayoritario (también denominado “parlamentarismo de Westminster”), que se caracteriza por una “concentración del Poder Ejecutivo en gabinetes mayormente de un solo partido” (Lipjhart, 1999, p. 10) y b. La democracia consociativa (modelo de consenso o de “coalición”) que, según Lipjhart (1999) florece en sociedades profundamente divididas y con elevada fragmentación política (p. 32). El caso arquetípico que ilustra el último de los modelos mencionados es el caso belga, cuya multiplicidad de partidos, producto de sucesivas reformas del Estado en el modelo de organización territorial (la federalización en la Bélgica de los años 90) y de un sistema electoral proporcional, ha generado dificultades en la formación de gobierno que obligan a coaliciones tras misiones de formación gubernamental e intervención arbitral monárquica.

2.3. Sobre los regímenes mixtos

En su importante obra “Regímenes políticos contemporáneos”⁹, Planas (1997) se hace una fundamental pregunta: “¿Existe el régimen

9 Singular en el Derecho constitucional del Perú dada la exigua cantidad de trabajos sobre derecho constitucional comparado de autores peruanos.

mixto?” (p. 62). Naturalmente, es imposible que un régimen político permanezca o se conciba como “químicamente puro”, no solo debido a la propia “ingeniería constitucional” (empleando la frase de Sartori) que se imprime a cada texto, sino también a las oscilantes tesituras de la realidad política de cada país. Siempre hay matices, normalmente tensados e influidos por la compleja realidad política y los diversos contextos históricos o sociológicos de cada país: historia y sociología son “disciplinas de frontera”, esenciales, según Pegoraro y Rinella (2016), para la comparación jurídica (p. 154). Sin embargo, en algunos casos, la “hibridación”, “mezcla” y/o presencia de elementos de ambos regímenes base (presidencialismo, parlamentarismo) dificulta la nítida distinción de lo que Planas (1997) denomina “predominancia”. Con todo, resulta interesante resaltar su siguiente reflexión:

Cuando se realiza el análisis de las formas de gobierno desde las formas ‘puras’ o modélicas —presidencialismo/parlamentarismo—, lo común es encontrar algunas mezclas, no siempre sustantivas, pero lo suficientemente heterodoxas respecto al modelo original como para denominarlo régimen “mixto” o “híbrido”. Pero el “*mixtum*”, entendido como tercer sistema (*tertium*) no existiría como modelo autónomo (...) porque, respecto a la jefatura del gobierno: o el régimen obedece a una estructura de poder básicamente presidencial o responde a una estructura básicamente parlamentaria (...)” (Planas, 1997, p. 62).

En tal sentido, para Planas (1997), lo importante es:

(...) indagar, en consecuencia, no qué sistemas se mezclan, ni cuan mezclados están entre sí, sino sobre qué estructura se produjo tal combinación. Así, por ejemplo, si definimos a un régimen como ‘semipresidencial’ debe suponerse que, pese a sus adiciones, singularidades y variantes, encaja en la estructura básica presidencial. Por tanto, no sería adecuado identificar “régimen semipresidencial” con “régimen semiparlamentario”, toda vez

que este implicaría cierta lealtad en sus formas a la estructura básicamente parlamentaria del poder gubernamental (...). En suma, la ‘forma de gobierno’ será distinta si se incorporan elementos presidenciales a una estructura parlamentaria o si, por el contrario, se han incorporado elementos parlamentarios a una estructura presidencial. Al primero iremos a denominarlo, más adelante, ‘régimen semiparlamentario’, al otro, régimen semipresidencial (p. 63).

Dentro de este orden de ideas, debe decirse que, de acuerdo con Planas (1997), quien razona al hilo de las reflexiones de Loewenstein, se puede hablar de un “parlamentarismo aproximado”:

El modelo estadounidense ha perdido predicamento en algunos estados latinoamericanos: Condiciones económicas y culturales y el peligroso traspaso que facilita la tradición presidencial hacia dictaduras civiles o militares, motivan a estos países a recoger la experiencia europea del parlamentarismo (...). Al mismo tiempo, al consignar el voto de censura, países como Venezuela, Guatemala, Bolivia, Costa Rica, Haití, Honduras, Panamá, y Perú también se aproximan al parlamentarismo (p. 76).

III. La introducción de elementos del parlamentarismo en la historia constitucional peruana

En un primer momento de la República Peruana¹⁰, tras la declaración de independencia efectuada por José de San Martín en julio de 1821 y aún sin haberse completado la independencia nacional, se abre el camino de un proceso constituyente que tiene como resultado la Constitución de 1823. En el diseño institucional de este texto supremo, primera

10 Denominación del Perú en un primer momento tras la independencia. El país actualmente tiene como denominación “República del Perú”, concretamente a partir de la Constitución de 1979.

constitución del Perú republicano, se puede decir que el parlamento “pesaba más”. En tal sentido, afirma el recordado historiador del Derecho peruano Carlos Ramos Núñez (2018) que: “La constitución de 1823 colocaba al Parlamento como auténtico representante de la voluntad popular y por encima del Ejecutivo” (p. 20). A su turno, el ilustre intelectual y constitucionalista histórico Toribio Pacheco (citado por Ramos), decía con contundencia que, según la Constitución de 1823, “el Poder Legislativo es todo, el Ejecutivo nada” (Ramos Núñez, 2018, p. 20). Por su parte, el emblemático historiador tacneño Jorge Basadre (también citado por Ramos), señalaba que el Presidente era, de acuerdo con lo plasmado en nuestro primer texto constitucional, “la sombra de la sombra” (Ramos Núñez, 2018, p. 20). El historiador constitucional nacional José Pareja Paz-Soldán (2005), por su parte, recuerda en su libro las pocas atribuciones del Presidente, quien, a la sazón, de acuerdo con este primer diseño institucional-constitucional peruano, carecía de iniciativa legislativa, la cual le correspondía exclusivamente al unicameral congreso de 1823¹¹. Para el notable autor peruano, “El Ejecutivo era tan solo un fiel ejecutor de la voluntad legislativa” (Pareja Paz-Soldán, 2005, p. 54). Una rápida mirada al texto constitucional de 1823 nos permite constatar el evidente desbalance entre atribuciones reconocidas al parlamento: las de este, literalmente, triplican a las atribuciones del presidente.

Debe admitirse, no obstante, que el régimen presidencialista se instaura como base desde 1823, pese al peso parlamentario arriba anotado, aunque se consolida ya en 1828, con el tercer texto constitucional de la historia peruana. Elocuentemente denominada “la madre de las Constituciones”, término que, como nos recuerdan Carpio y Pazo (2016), fue acuñado por el histórico constitucionalista peruano Manuel Vicente Villarán (p. 36). Sin embargo, frente al caudillismo y militarismo imperante en una buena parte del siglo XIX, se consideró necesario realizar ajustes o matizaciones que con el tiempo se han ido

11 Cabe destacar que en esta Constitución (dicho sea de paso de muy escasa duración), se preveía un Senado Conservador, aunque sus funciones no eran las de una cámara de senadores como tal.

profundizando. Paniagua (2003) a su vez, sobre la Constitución de 1828, indica que “el proyecto, como la Constitución, consagraron un equilibrado y racional sistema presidencial fundado, desde luego, en una neta separación e independencia de poderes (...)” (p. 140).

Con posterioridad a ello llegarán las incrustaciones y variantes para matizar dicho presidencialismo. A este respecto, Eguiguren (2021: 25) señala que:

Desde la segunda mitad del siglo XIX empezaron a incorporarse otras instituciones propias del régimen parlamentario, como la compatibilidad entre la función ministerial y la parlamentaria, la existencia de un consejo de ministros y un Presidente del Consejo de Ministros, la interpelación y la censura (que nace de la práctica parlamentaria), así como la obligación de renuncia del ministro censurado. El propósito de la incorporación de estas instituciones parlamentarias era introducir algunos mecanismos de moderación y control ante la concentración del poder que ejercía el presidente y sus reiterados excesos. (p. 25).

Según Eguiguren (2021), en algún momento de nuestra historia constitucional se quiso evaluar ya directamente incorporar la posibilidad de un régimen parlamentario, pero, según cuenta el constitucionalista peruano, estas intenciones: “fueron rechazadas por considerarse ajeno a nuestra tradición política y carecer de partidos sólidos con organización disciplinada e ideas estables como las que requiere dicha forma de gobierno” (p. 30). Creo que esta carencia subsiste hasta nuestros años: para la mirada en perspectiva de García Marín (2019), el sistema de partidos peruano se caracteriza por tener una “baja institucionalización y una elevada fragmentación” (p. 135). Es importante mencionar que, según nuestra historia, el siglo XIX estuvo dominado por el militarismo/caudillismo. Recién (apenas 70 años antes de esta iniciativa) en los años 60 del siglo XIX, se funda el primer partido político del Perú: el partido civilista que impulsa Manuel Pardo.

Tiempo después, a modo de reacción frente al profundo presidencialismo leguista (rasgo esencial de la Constitución de 1920), el debate rumbo a la Constitución de 1933 (un texto de marcada tendencia parlamentaria), introdujo este planteamiento. Al calor de los debates generados, con su característica sabiduría, el “Anteproyecto Villarán” de 1931¹² señaló la impronta política de semejante régimen de gobierno. Decían en tal sentido que:

El gobierno parlamentario o de gabinete es un régimen que las constituciones pueden preparar pero no crear. Se establece y realiza por obra de fuerzas políticas ilegislables que logran, en circunstancias determinadas, dar a las mayorías congresales potencia bastante para dominar al presidente (Eguiguren, 2021, p. 31).

Hoy en día, ¿cuánto de esto sigue siendo válido y cuánto ya ha dejado de ser aplicable? En cualquier caso, es innegable que, como bien indica Eguiguren (2021) con perspectiva comparada:

Muy probablemente el caso del Perú resulta el más particular dentro de los países latinoamericanos, pues incorpora bajo un esquema presidencial la mayor parte de instituciones de origen parlamentario, insertadas con la intención de establecer límites y contrapesos al significativo poder del presidente (p. 22).

12 La denominada “Comisión Villarán” fue convocada con miras a sentar las bases de lo que sería la Constitución de 1933 y conformada por ilustres juristas y constitucionalistas de la época. Como producto de su trabajo emitieron el denominado “Anteproyecto Vilarán”. Si bien es cierto poco caso se le hizo a la Comisión Villarán, el Anteproyecto es sin duda un material relevante para el estudio de la historia constitucional del Perú.

3.1. ¿Intenciones presidencialistas y resultado parlamentarista? Constitución de 1993 y el régimen político en perspectiva, tras más de 32 años del texto constitucional

La Constitución de 1993, impulsada por Fujimori tras el autogolpe de 1992, mantuvo figuras parlamentarias que se arrastraban desde la Constitución de 1979 (texto del cual la Constitución de 1993 toma, según afirman Carpio y Pazo (2016), un aproximado del 70% (p. 45), pero en algunos casos reduciendo, por ejemplo, requisitos para la disolución (lo que en un primer momento parecía inclinar la balanza hacia el lado presidencialista) e incorporando la reelección presidencial (luego suprimida vía Ley de Reforma Constitucional - Ley N° 27365, de noviembre del año 2000). Sin perjuicio de las modulaciones de cuño también parlamentarista que ya venían del Siglo XIX (Eguiguren, 2021). Esto parece hacer advertir unas iniciales intenciones presidencialistas en la Constitución de 1993. Sin embargo, con los años, el desplazamiento del fujimorismo como fuerza política de la presidencia (años 90) al parlamento (años 2010/20), hoy sumado a otros grupos de distintos espectros del arco político pero muy empoderados, parece haber parlamentarizado el régimen (aunado ello a los efectos colaterales de tres décadas de un Congreso carente del filtro interno de un Senado)¹³. Recordemos que Loewenstein señala que (al menos en teoría) el Senado es una forma de control intra-órganos del legislativo. En efecto, según este autor alemán, de hecho, cuando hablamos de bicameralidad estamos hablando de un “control intraórganos incorporado al aparato legislativo más importante políticamente y el más eficaz funcionalmente” (Loewenstein, 2021, p. 246).

13 En marzo de 2024 fue aprobada la ley de reforma constitucional a través de la cual se retorna a la bicameralidad (“Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú” – Ley N° 31988), la cual entra en vigencia en este año 2026.

Aunque con antecedentes en Roma, Loewenstein (2021) incardina el origen del Senado en el ámbito británico. Así, “el sistema bicameral británico se convirtió en un arquetipo copiado por todas las monarquías constitucionales (...)”. (Loewenstein, 2021, p. 246). Así como también “(...) adoptado (...) por la mayor parte de las repúblicas parlamentarias (...)” (Loewenstein, 2021, p. 246). Afirma Loewenstein (2021) en tal sentido que la cámara alta frena lo que denomina “el ímpetu reformador de la cámara baja” (p. 247), lo cual se grafica en las palabras de Washington y Jefferson, citados por el autor alemán: “El Senado es el plato en el que se enfría el café de la taza de los representantes” (Loewenstein, 2021, p. 246). Es, o debe ser, en cualquier caso, una suerte de “cámara de enfriamiento” en la reflexión, atemperando las pasiones políticas de la cámara baja. En tal sentido, tiene para el autor virtudes como “el eficaz control intraórganos frente al poder excesivo de la cámara baja” (Loewenstein, 2021, p. 250).

Ya en 1997, Pedro Planas (1997) dejaba traslucir, en un claro cuadro en el que, bajo la metodología del “*Checklist*”, comparaba las que denominaba “instituciones propias del modelo presidencial estadounidense en América Latina” (p. 83), que el Perú tendría una profunda incorporación de mecanismos del parlamentarismo, en mayor o menor medida presentes en los países de Latinoamérica. En efecto, de dicho “*checklist*” se colige fácilmente que el Perú es el país más “parlamentarizado” de nuestra vasta región ya que, como se advierte en el didáctico cuadro de Planas, el Perú tiene todos los “*checks*” para serlo, tiene todas las papeletas, podríamos decir. Esta ordenación institucional que incorpora figuras tales como primer ministro (o equivalente, en la jefatura del gobierno), refrendación, interpelación, censura, “voz de los ministros en el debate parlamentario” (Planas, 1997: 83), entre otros, se ha aunado, en el devenir del tiempo, a un sistema político (incluyendo sus disfuncionalidades y fragmentaciones) que ha profundizado ese rasgo.

Dicho esto, es preciso indicar que autores como Hakansson (2020) niegan que, pese a la incorporación de mecanismos parlamentaristas, hayamos girado a un parlamentarismo. Coincido en que, como adopción

expresa e íntegra de un modelo, no lo hemos hecho. También pienso que la adopción explícita de este régimen, sin considerar los marcos políticos-democráticos de las democracias parlamentarias (como por ejemplo un sistema de partidos funcional, del que carecemos), sería un error, una manifestación más del típico “copia y pega” con pretensiones de comparación jurídica: en definitiva, un peligro. Sin embargo, el poder parlamentario, en la práctica, ha sido desde la transición a la democracia mucho más intenso que el presidencial (más en particular, desde 2016), distorsionándose inclusive el modelo de presidencialismo parlamentarizado que tenemos: sin llegar a ser un presidencialismo puro (es más: alejándonos cada vez más de sus rasgos esenciales) ni importando las lógicas o premisas del parlamentarismo. En todo caso, hay importaciones y aplicaciones imperfectas del parlamentarismo en el Perú que pueden generar distorsiones y desequilibrio de poderes, con el riesgo enorme de socavar la democracia misma. Para Grández Castro (2024), en los últimos tiempos existe en el Perú un “parlamentarismo de facto”, a través de la “imposición de una serie de reformas que debilitan seriamente el equilibrio de poderes y que han recortado las posibilidades de respuesta desde el Ejecutivo (...)” (p. 355).

En todo caso, ya advertía con prudencia Sartori (1996) lo siguiente:

(...) la democracia parlamentaria no puede funcionar —en cualquiera de sus muchas variedades— a menos que existan partidos adaptados al parlamentarismo, es decir, partidos que han sido socializados (...) para ser organismos colectivos y/o disciplinados. (...) Los partidos disciplinados son verdaderamente una condición necesaria para el “funcionamiento” de los sistemas parlamentarios. Dicho de otra manera, con partidos indisciplinados, los sistemas parlamentarios se convierten en sistemas de asambleas no funcionales (...) lo dudo mucho, porque claramente sabemos que la América Latina no tiene partidos adecuados al parlamentarismo y está lejos de tenerlo (pp. 111-112).

Por otra parte, desde la arena politológica, Tuesta (2022) ha afirmado que: “Nuestra república ha tenido un diseño presidencial, pero también es cierto que nos encontramos en las antípodas del diseño estadounidense que influenció a toda la región” (p. 205). Al mismo tiempo, al explicar la disolución, Tuesta (2023) señala que:

Solo tiene efectos en el Legislativo y no en el caso del Presidente, que es quien gobierna. Esto no ocurre en los sistemas parlamentarios, en que la disolución siempre trae consigo el inicio de un nuevo gobierno a través de la convocatoria a elecciones (p. 206).

Sobre este tema, la figura de la disolución en el Perú tiene similitudes con la disolución francesa, sin llegar a ser exactamente igual: incluso la tendencia parlamentarista es mayor en el caso peruano, ya que en Francia el presidente, para proceder a disolver la Asamblea Nacional no necesita, por ejemplo, la censura o la denegación de la confianza a dos consejos de ministros, como sí pasa en Perú, como podemos ver con nitidez de un somero análisis del artículo 134º de la Constitución (pero también del texto que introduce la figura en 1979, que incluso exigía la censura o denegatoria de confianza de tres consejos de ministros para poder disolver el Congreso de manera constitucional). En la región, al mismo tiempo, es interesante el caso ecuatoriano que establece el mecanismo de Muerte Cruzada que, en síntesis, es un “que se vayan todos” constitucionalizado en el texto fundamental de “*Montecristi*” (2008): sencillamente dicho, si se disuelve el Congreso, el presidente pone su cargo a disposición automáticamente¹⁴. En el Perú, a diferencia del vecino país del norte, el presidente disuelve el Congreso y se queda en el cargo. Sin embargo, puede ser vacado por el Congreso “por incapacidad moral”, con una

14 Sobre la “muerte cruzada” en el Ecuador, he abundado algo más en el siguiente artículo: https://alexandramolinadimitrijevich.com/wp-content/uploads/2024/08/ecuador-en-el-pasillo_-la-aplicacion-de-la-muerte-cruzada-como-medio-de-control-inter-organos-y-una-mirada-comparativa-con-el-caso-peruano-ius-verum-1.pdf

vacancia a mi juicio vacía de contenido y solo sustentada por los votos, a falta de una adecuada regulación del tema.

IV. Aspectos clave a tener en cuenta para el análisis de una posible parlamentarización del régimen político peruano

4.1. Intensidad en la aplicación de la vacancia por incapacidad moral

Uno de los rasgos que “parlamentarizan” el régimen político peruano es la aplicación casi irrefrenable de la vacancia por incapacidad moral, ya que debilitan la continuidad del Presidente dentro de su período constitucionalmente fijado (para el que fue elegido por el pueblo, además). En efecto, es para todos evidente que la aplicación intensa de la vacancia presidencial por incapacidad moral ha protagonizado buena parte del debate jurídico-constitucional (e incluso mediático) en el Perú. La vacancia por incapacidad moral, que debía resultar una solución excepcional, se ha convertido en una “regla” en su aplicación constante, que relativiza y hasta podríamos decir pulveriza el principio del “mandato fijo” que caracteriza, de manera inherente, a la lógica del presidencialismo, que Carpizo, Linz y otros han desarrollado con brillantez y precisión.

Este elemento parlamentariza el régimen político peruano, al tiempo de constituir una afectación al sistema institucional y al principio de¹⁵seguridad jurídica, esencial para el Derecho como totalidad y sistema.

En un notable y paradigmático artículo escrito en el año 2013, García Chávarri realiza un análisis de la figura de la vacancia

15 Aunque sobre este caso particular hay controversia sobre si fue vacado realmente o fue depuesto. Campos (2023), por ejemplo, afirma, sustentándose en Basadre, que Billinghurst no fue vacado. En este caso, afirma que: “su destitución se dio en el marco del golpe de Estado de Oscar R. Benavides” (p. 230).

presidencial por incapacidad moral en la historia constitucional peruana, consignando como antecedentes de esta figura las vacancias de Riva Agüero (quien fuera el primer presidente del Perú) y, casi un siglo después, la de Billinghurst (García Chávarri, 2013, p. 390). El tercer caso de vacancia presidencial por esta causal en la historia de nuestro país sería el de Alberto Fujimori, en el turbulento año 2000, tras una renuncia presentada por fax (tecnología *vintage* de especial recordación). En ese caso, el Congreso no aceptó dicha renuncia y lo vacó por incapacidad moral permanente. García Chávarri (2013) concluye que, en los dos primeros casos (Riva Agüero y Billinghurst), la incapacidad moral se empleó a modo de “pretexto” para saldar la conflictividad política existente, o, en otras palabras, la tensión Ejecutivo-Legislativo. En cambio, para el caso de Fujimori en el año 2000, dice García Chávarri (2013) que las cosas son distintas. Afirma el autor que, en este caso, un conglomerado de factores (corrupción, vulneración de derechos humanos) sumados al desgaste de una década gubernamental y el “aprovechamiento” del viaje a una cumbre internacional para desde allí renunciar al cargo presidencial, llevan al Congreso a tomar la decisión de vacar a dicho presidente por incapacidad moral (García Chávarri, 2013, pp. 390-391). Aquí se ven, claramente, mayores “visos” de configuración de una causal, que permiten entender lo que caracteriza a una incapacidad moral, aunque permanezca la incertidumbre o su naturaleza, como diría Campos Bernal (2025), de “concepto jurídico indeterminado” (p. 34).

Con posterioridad, y en el marco de la crisis política que venimos viviendo desde 2016, se intentan dos procesos de vacancia contra Pedro Pablo Kuczynski, en 2017 y 2018: ninguno de los dos prosperó y PPK terminó renunciando a su cargo. Fue sucedido en el cargo por su vicepresidente, Martín Vizcarra, contra quien a su vez se iniciaron dos procesos de vacancia en 2020, el segundo de los cuales, en noviembre de ese año, prosperó. En el año 2022, el entonces presidente Pedro Castillo Terrones dio un golpe de estado (al activar una disolución congresal abiertamente contraria a la Constitución) transmitido en directo por televisión nacional el 7 de diciembre, golpe que no tuvo

continuidad o permanencia ya que fue inmediatamente frenado. Cabe precisar que, antes de este acto contrario al orden constitucional, Castillo enfrentaba otro proceso de vacancia por incapacidad moral, pero terminó siendo vacado por esta causa, aunque sin el estricto procedimiento parlamentario -lo cual no ha estado exento de críticas- debido a las circunstancias del caso se fundamentó una solución política a la que llegó el Congreso aplicando el artículo 46º de la Constitución, que en síntesis manda que “nadie debe obediencia a un gobierno usurpador”. Su sucesora, Dina Boluarte (que ingresa a la sucesión presidencial en tanto vicepresidenta, conforme a la sucesión presidencial marcada en el artículo 115º de la Constitución) terminó siendo vacada en octubre de 2025, tras un mandato que se caracterizó por la “aparente calma” producto de un continuado apoyo parlamentario (parlamento que al final terminó vacándola), una elevada impopularidad, e inicios violentos y contrarios a los derechos a la vida y el derecho a la protesta. Quien sucedió a Boluarte en la presidencia de la República fue el congresista José Jerí, quien a la vez no fue vacado pero sí rápidamente censurado en febrero de 2025. Aquí no se aplicó la vacancia por incapacidad moral sino la censura, debido a que él entró como presidente ostentando la condición de congresista (a mi juicio, sí se debió aplicar la vacancia también en este caso), porque una Ley (la Ley 27375) considera a todo presidente de la República emanado de la condición de Presidente del Congreso como “encargado de la presidencia”. Una condición ciertamente problemática a la hora de calibrar el tema con el debido equilibrio de poderes (Grández Castro, 2026). Una duplicidad difícilmente coherente no solo con la realidad sino con dicho principio básico de todo Estado Constitucional de Derecho. Y, además, un rasgo más de “parlamentarización” del régimen es, sin duda, la responsabilidad política (a través de mecanismos de censura) del presidente.

En cualquier caso, en el Perú (y esto es internacionalmente “reconocido”), es deporte nacional vacar o “sacar” presidentes. ¿Denota esto un presidencialismo o, siquiera, un “semipresidencialismo”? Me temo que no.

Lo que debe quedar claro es que la aplicación extrema de la vacancia es un peligro para la democracia constitucional. Como afirmaba acertadamente García Chávarri en 2013, “la discrecionalidad del Congreso en un proceso de acusación constitucional puede devenir en una no querida arbitrariedad, lejana de todo Estado Constitucional y contraria a él” (p. 396). Esto es válido también para las vacancias presidenciales y, sin duda, la mirada de García Chávarri es acertada e indudablemente visionaria, teniendo en consideración, en particular, el especial frenesí (desde 2016) de la aplicación de esta figura.

En conclusión, un elemento poderoso que revela la parlamentarización del régimen político peruano es indudablemente la aplicación extrema de vacancia presidencial por incapacidad moral, que ha tenido como saldo 9 presidentes en 10 años, destruyendo la lógica del “mandato fijo” consubstancial al modelo presidencial, contando el Perú con presidentes débiles en su posición, y en el sentido de aquella “espada de Damocles” que se cierne sobre un cargo que día a día se revela como efímero.

4.2. Reducción sustancial del ámbito de la cuestión de confianza que, en la práctica, desactiva la posibilidad de acudir a la disolución congresal

En el año 2017, por medio de la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR, se modificó el literal e) del artículo 86° del Reglamento del Congreso, a fin de restringir la cuestión de confianza estableciendo causales de improcedencia de esta: especialmente cuando dicha cuestión de confianza verse sobre cuestiones de carácter legislativo, debiendo reducirse a los actos propios del gobierno.

Como contexto de sobra conocido, la mayoría congresal de entonces, en tensa pugna con el Ejecutivo, en efecto, modifica el Reglamento del Congreso para restringir la Cuestión de Confianza a únicamente aspectos, en estricto, propios de la gestión del Ejecutivo, excluyéndose explícitamente el sometimiento a la Cuestión de Confianza de proyectos de Ley. El Tribunal Constitucional peruano, mediante la

STC recaída en el Exp. N° 006-2018-AI, finalmente decide declarar fundada la Acción de Inconstitucionalidad presentada por la minoría congresal (y por tanto declarar inconstitucional dicho precepto), destacando el colegiado la importancia de un “balance de poderes” en el caso de la cuestión de confianza y la razón de ser de su inclusión en el sistema jurídico-constitucional peruano (Fundamento 60). Es más: considera en este primer momento el TC, en esta Sentencia, que regular restrictivamente la cuestión de confianza, incluso, vulnera la identidad constitucional del Perú.

Esta mirada amplia que en su momento tuvo el TC respecto de las posibilidades de la cuestión de confianza brindó acomodo a la posterior decisión presidencial de disolver el Congreso. En efecto, en 2019, el presidente del Consejo de Ministros de entonces, Salvador del Solar, decide hacer cuestión de confianza de un proyecto de ley de Reforma Constitucional para que la elección de magistrados del Tribunal Constitucional deje de ser atribución exclusiva del Congreso, justo en el momento en que se procede a nombrar a nuevos magistrados. Poco después, ese mismo día, el entonces presidente Vizcarra decide disolver el Congreso, entendiendo que se ha producido una “denegatoria fáctica de la confianza al Presidente del Consejo de Ministros” (figura “creativa” de complejo encaje constitucional) y, al sumar con ello la denegatoria de la confianza en 2017 a Fernando Zavala, Presidente del Consejo de Ministros de Pedro Pablo Kuczynski, se entiende que se ha producido el supuesto de hecho contemplado en el artículo 134° de la Constitución (denegatoria de la confianza o censura a dos consejos de ministros) y por tanto se procede a activar el botón de la disolución.

La Comisión Permanente (que continúa sus funciones conforme al tercer párrafo del aludido artículo 134°), interpone demanda competencial contra el Ejecutivo a causa de la disolución realizada. Al haberse convocado ya elecciones para el denominado “congreso complementario”, el TC resuelve rápidamente el caso a través de la extensa y pedagógica (aunque no por ello exenta de polémica) STC N° 006-2019-CC, pronunciándose también acerca de la cuestión de confianza, tomando posición favorable frente a la discutible figura

de la “denegatoria fáctica”. Académicamente valiosa, aunque no necesariamente acertada en absolutamente todas sus conclusiones, la precitada STC N° 006-2019-CC (de enero de 2020), decide desestimar (con votaciones muy divididas) lo pretendido por la Comisión Permanente, concluyendo además que sí se puede hacer cuestión de confianza sobre un proyecto de Ley de reforma Constitucional, más aún si se engarza con la Política General de Gobierno, al considerarse la independencia judicial clave para la gobernabilidad.

Posteriormente, el TC expide la STC N° 06/2022, recaída en el Exp. N° 00032-2021-PI, rotulándose como “el caso de la Cuestión de Confianza II”, título sintomático que expresa lo que se vive en Perú por capítulos o fascículos de una serie que no tiene cuándo acabar. Esta sentencia declara infundada la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31555, a mi juicio una ley interpretativa (y la interpretación constitucional le corresponde al TC, no al Congreso), que “desarrolla el ejercicio de la cuestión de confianza” que regulan los artículos 132° y 133° de la Constitución” y, a contramano de la STC 006-2019 y también de la propia disolución de Vizcarra y sus fundamentos, consagra básicamente lo siguiente: la cuestión de confianza es expresa y previo debate, y solo puede hacerse sobre cuestiones “relacionadas directamente con la concreción de su política general de gobierno, no encontrándose entre ellas las relativas a la aprobación de reformas constitucionales”. Aquí, el TC abdica en favor del Congreso de su labor interpretativa, atribuida constitucionalmente, como bien señalé en un artículo que publiqué en su oportunidad (Molina Dimitrijevič, 2022). Al mismo tiempo, autores como Gutiérrez Canales (2025) han calificado normas como la Ley 31555 como “leyes interpretativas” que constituyen lo que el autor, contundentemente, denomina “fraude a la Constitución”.

Ahondando sobre el particular, Gutiérrez Canales (2025) realiza un agudo y exhaustivo análisis en retrospectiva de los antecedentes. Podemos resaltar dos puntos abordados por el autor.

En primer lugar, en su obra, Gutiérrez Canales (2025), es preciso en recordar el antecedente del PL 7624/2020-CR, que, no lo olvidemos,

es un proyecto de reforma constitucional sobre este mismo tema, propuesta que, según anota el autor, “no obtuvo los 87 votos a favor requeridos para ser aprobada sin necesidad de referéndum” (Gutiérrez Canales, 2025, p. 76).

En segundo lugar, como *highlight* trascendental, no debe olvidársenos que existió brevemente una norma parecida en su día declarada inconstitucional por el TC. Se trata de la modificación del Reglamento del Congreso a través de la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR (de la que he hablado líneas atrás), que, como con pertinencia recuerda Gutiérrez Canales (2025) buscaba “restringir los alcances de la cuestión de confianza y limitar su uso, por lo que se estableció que no procede para promover, interrumpir o impedir la aprobación de una ley, procedimiento legislativo o de control político” (p. 76).

El TC, como anota con precisión este mismo autor (y como he comentado anteriormente en el acápite respectivo), emite la sentencia recaída en el expediente N° 0006-2018-PI-TC, declarando la inconstitucionalidad de dicha reforma del reglamento del Congreso, interpretando, en su fundamento 75, que la cuestión de confianza facultativa prevista por nuestra constitución tiene una regulación abierta para generar un amplio respaldo con miras a un pleno despliegue del Ejecutivo en sus políticas públicas (Gutiérrez Canales, 2025, p. 77).

Es acertado que el profesor Gutiérrez Canales (2025) recuerde estos dos grandes hitos o antecedentes que revelan: a. la insistencia e intensidad congresal en reducir el ámbito de aplicación de la cuestión de confianza, b. el previo pronunciamiento del TC mediante la STC recaída en el expediente N° 0006-2018-PI-TC, sobre un caso similar o igual, que debió dejar zanjadas las cosas.

Lastimosamente, esto claramente doblega y pretende banalizar la supremacía constitucional, ya que los parámetros para una reforma pueden no superarse, y el intérprete máximo constitucional puede haberse pronunciado anteriormente sobre un caso parecido (o igual) pero esto pierde razón de ser y se vulnera frontalmente si ello no interesa y puedes hacer los cambios que te apetezcan vía una simple

ley ordinaria, sin las mayorías exigidas por la rigidez constitucional, que es, recordémoslo, una forma de protección de la supremacía de la Constitución.

Según Gutiérrez Canales (2025),

es imbatible que la aprobación de la ley 31355 como ley interpretativa configura un ejemplo cierto del fraude a la Constitución pues, ante la imposibilidad de aprobar una reforma constitucional formal, optó por aprobar una ley de “desarrollo” que, en la práctica, se trató de una reforma constitucional de hecho” (p. 77).

Y añade rotundamente el autor que ello tiene un efecto directo en el debilitamiento del régimen democrático, ya que la cuestión de confianza es una herramienta constitucional de control político que se ejerce en el sistema presidencialista peruano. Sirve como contrapeso del Poder Ejecutivo frente al poder legislativo (...) es parte del equilibrio entre los poderes y de la proscripción de la concentración del poder, propios de la democracia (Gutiérrez Canales, 2025, pp. 77-78).

Cabe incidir en un tema claro: la reducción del ámbito de la cuestión de confianza reduce a su vez las posibilidades de disolución congresal o, dicho de otro modo, prácticamente la desactiva.

Finalmente, en 2023, se expide la STC N° 307/2023, recaída en el Exp. N° 00004-2022-PCC-TC. Se trata, nuevamente, de una demanda competencial contra el Poder Ejecutivo, por “menoscabo de atribuciones constitucionales del Congreso de la República” (“conflicto positivo”) a través de un Acuerdo de la Presidencia del Consejo de Ministros: se había hecho cuestión de confianza de un proyecto de Ley sobre la convocatoria a Asamblea Constituyente, ánimo constante de Pedro Castillo y su Presidente del Consejo de Ministros, Aníbal Torres, pero esta se rechaza de plano. Dicho Acuerdo declara que ese rechazo constituye denegatoria de la confianza y por lo tanto una habilitación con miras a la disolución congresal. En esta última sentencia, el tema central es el “rechazo de plano” que no

cuenta ni siquiera como “cuestión de confianza denegada” porque se interpreta que, sencillamente, esta cuestión de confianza no superó las instancias de trámite. Es importante fijarnos en las finas líneas, en los porosos límites que separan a diversas terminologías que surgen al calor de una aguda crisis política y que aborda la jurisprudencia (la sentencia incluso hace una diferenciación entre rechazar, rehusar y negar la confianza). En todo caso, en dicha sentencia, el TC, ya con nueva conformación, valida el rechazo de plano congresal como una figura que no cuenta para los efectos de la disolución porque, simplemente, la moción no se admitió a trámite. Al final, la sentencia es tajante. Determina un menoscabo en las atribuciones congresales “al interpretar el Ejecutivo que la Cuestión de Confianza había sido denegada” (Fundamento 107), lo cual encamina, según el artículo 134º, a la disolución del Congreso, anulando así la sentencia del TC un acto de gobierno (el Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de noviembre de 2022), que señalaba ello.

Todo esto reduce enormemente el margen de la cuestión de confianza, desactivando la posibilidad de la disolución congresal, bajo el tamiz del artículo 134º de la Constitución que establece los requisitos para la misma. Al requerirse dos cuestiones de confianza o dos censuras a dos gabinetes, la reducción del ámbito de la cuestión de confianza reduce ostensiblemente las posibilidades de la disolución congresal. Esto impacta claramente en el equilibrio de poderes, justamente la idea por la cual se intrdujo la figura en el ordenamiento jurídico nacional a través de la Constitución de 1979. Para el caso de la censura, el manejo “dosificado” de la misma está en manos del propio Congreso, que en los últimos años evita censurar al Consejo de Ministros y lo hace ministro por ministro, a fin de evitar configurar el supuesto contemplado en el precitado artículo 134º.

4.3. Senado empoderado vía reforma constitucional

Frente al deterioro institucional presentado en el Perú en las últimas décadas, especialmente hablando del deterioro del debate político y de

la calidad normativa emanada del seno del poder legislativo, la opinión pública, en un inicio, consideró que una de las soluciones estribaba en el retorno del Senado como cámara de reflexión mayor. Cabe destacar que la tradición constitucional peruana ha sido predominantemente bicameral: de doce constituciones, sólo las constituciones de 1823, 1867, y la de 1993 —hasta la vigencia de su reforma— consagra la unicameralidad. La efímera constitución “vitalicia” de 1826 preveía un “congreso tricameral”. Por su parte, el singular caso de la Constitución de 1933 preveía un “senado funcional”, pero que jamás llegó a implementarse.

Durante la década pasada empieza a “tomarse en serio” la figura del retorno a la bicameralidad, con múltiples proyectos de ley en ese sentido¹⁶. Tal figura, de hecho, estuvo a punto de ver la luz en 2018, cuando, mientras gobernaba Martín Vizcarra, se convocó a un referéndum de reforma constitucional, una de cuyas propuestas fue el “retorno a la bicameralidad”. Conforme al artículo 206° de la Constitución, y en busca de una mayor legitimidad política, se opta por la vía de la reforma con referéndum (que es la primera de las opciones mencionada por el precitado artículo 206°, pero de uso poco frecuente —por no decir escaso— en las numerosas reformas que ha tenido la Constitución de 1993 en sus casi 33 años de vigencia). La población votó en forma mayoritaria por el “no” a la bicameralidad, por el que se decantaron más de 13 millones de ciudadanos y ciudadanas, lo que representa más del 90.51 de los votos válidos (resultado sin duda contundente). Quizás no por estar en esencia opuestos a la figura sino por advertir que el Congreso de aquél entonces introdujo cambios a última hora, candados que no agradaron, lo cual hizo que el elector, frente a estos graves hechos, se decante por el “no”. También hay que mencionar, por cierto, el hábil uso plebiscitario de la figura por parte de Martín Vizcarra, el cual fue notorio, pero eso no quita claridad al pronunciamiento popular, ni mucho menos lo desmerece como dato rotundo y voluntad popular (más allá de si se está a favor o en

16 Como el 1740/2017-CR o el 2856/2017-CR, entre otros.

contra de la bicameralidad¹⁷, respetar la voz democrática del pueblo es esencial).

La naturaleza tajante de los referéndums, por esencia (a pesar de ser un valorable mecanismo de democracia directa), no admite matices: dada su estructura, constriñen al elector a decantarse, a quemarropa, por sí o por no. Se trataría, como diría Gargarella (2020) de la figura de la “extorsión democrática”.

En palabras simples, el profesor argentino define lo que denomina “extorsión democrática” como

Aquella dificultad que aparece cuando, en los hechos, quedamos obligados a votar en favor de lo que repudiamos (...) con el objeto de sostener aquello que defendemos (...) y es que nos vemos constreñidos a votar por un ‘paquete completo’ que suele incluir lo que más nos interesa y lo que más repudiamos, sin contar con la posibilidad de (...) siquiera decir esto si, pero por esto no’” (Gargarella, 2020, p. 44).

Transcurridos apenas pocos años, sin embargo, el Congreso optó por buscar el retorno a la bicameralidad, insistiendo con una propuesta ya rechazada por la población en un referéndum con impacto vinculante. Decidió optar por el camino predominante en las decenas de reformas que la Constitución de 1993 ha tenido en sus casi 33 años: el que, a pesar de ser aparente más largo, prescinde de la voluntad popular vía referéndum. Esto, por cierto, pese a estar procedimentalmente permitido, es revelador de un claro déficit de legitimidad de origen. A mi juicio, hubiese sido lógico, idóneo y democrático volverle a preguntar al pueblo: ¿sigues con la idea de rechazar la bicameralidad? Lastimosamente no se optó por dicho camino.

17 Personalmente me considero favorable al sistema bicameral, mientras este sea expresión de un genuino mecanismo de “control intra-órganos” (Loewenstein), a fin de morigerar ímpetus, aportar reflexiones y mejorar la calidad de la normativa legal.

En el *ex-post* de la reforma constitucional acometida en 2024 (y vigente desde este año) y en particular en su implementación, lo que es notorio del resultado de la reforma es, además, la estructura institucional y competencias del Senado. Concebido por Loewenstein, más bien como un mecanismo de “control intra-órganos”¹⁸, siendo la cámara alta un “autocontrol” parlamentario que frena los ímpetus políticos de la cámara joven, el diseño de este Senado parece ir en dirección opuesta: una profundización de la parlamentarización existente (aunque mucho está por verse a partir de la composición resultante de las elecciones del 12 de abril de 2026), tanto en la amplísima concepción de sus competencias, la imposibilidad de ser disueltos y el diseño reglamentario que aprovecha el “*numerus apertus*” constitucional del último inciso del artículo 102-A, para darles una voz determinante, por ejemplo, en la usadísima “vacancia presidencial por incapacidad moral”. Este empoderamiento de la cámara de senadores ha recibido severas críticas de expertos en derecho parlamentario como César Delgado Guembes (como referiré más adelante) aparte de la carencia de mecanismos de diálogo inter-cámaras, que contrasta con la anterior previsión en la Constitución de 1979 y que, en el ámbito del derecho comparado, ha sido objeto de críticas, como la de García Escudero (2024): según esta autora española, se ha concedido al Senado “(...) un veto absoluto sin posibilidad de conciliación de discrepancias” (p. 81). Ello porque el Senado tendrá la última palabra en el procedimiento legislativo.

4.3.1. Sobre la amplísima concepción competencial del Senado

Una de las principales críticas que ha recibido el diseño del Senado según la versión de la Constitución de 1993 modificada vía Ley de Reforma Constitucional N° 31988 es el enorme empoderamiento competencial de dicha cámara, atribuyéndosele una concentración de

18 De hecho, para Loewenstein (2021), la bicameralidad (o el “sistema bicameral”) es, ni más ni menos, “el control intra-órganos incorporado al aparato legislativo más importante políticamente y más eficaz funcionalmente” (p. 246).

poder, al menos sobre el papel (porque al final puede que la realidad política termine sorprendiéndonos). Una simple aproximación al articulado constitucional resultante de la reforma constitucional, que introduce las funciones específicas del Senado (artículo 102-A) y las de la Cámara de Diputados (artículo 102-B) nos lleva a concluir que aquél duplica a las de los diputados. Si bien es cierto que en estos últimos recaerán las funciones de control político y de iniciativa y tramitación inicial de la normatividad legal, un rápido análisis nos lleva a concluir que aquél duplica a las de los diputados. Y, además, el Senado tendrá última y definitiva palabra en la producción legislativa. Además (y esto se ha indicado como crítica frecuente), tendrá enormes funciones de *indirizzo* político, determinantes en la composición de los organismos constitucionalmente autónomos: tendrá exclusiva decisión en la elección del defensor del pueblo (inciso 2), contralor general de la república (inciso 3), magistrados del TC (inciso 4), así como las ratificaciones del Superintendente de Banca, Seguros y AFPs (inciso 6), la elección de 3 miembros del directorio del BCR y la ratificación del presidente de este alto órgano (inciso 5). Autorizará, además, los viajes del presidente y el ingreso de tropas extranjeras, revisará los denominados decretos de urgencia del interregno parlamentario (que tendrán más filtros debido al refuerzo que la precitada Ley 31988 ha dado al modificar el artículo 135°, reduciendo el campo de acción presidencial en este ámbito). Además, como ya se adelantó, el inciso 12 del artículo 102-A establece un *numerus apertus* competencial, al decir “ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de su función”. En tal sentido, por ejemplo, se ha modificado el artículo 137° para que sea el Senado el que deba autorizar las prórrogas al Estado de Emergencia. Asimismo, el reglamento del Senado le da al mismo un poder determinante en la vacancia presidencial por incapacidad moral. Sobre el tema, hay todo un capítulo (el Capítulo X) del Reglamento del Senado que se dedica a ello: Es el literal d) del artículo 194° (incluido en dicho capítulo) el que le atribuye al Senado la palabra final en la cuestión de la vacancia por incapacidad moral. Frente a ello, cabe preguntarse: ¿es acaso el

Senado una cámara política? (naturaleza que, por el contrario, sí tiene claramente la cámara de diputados).

4.3.2. *La cuestión del “senado indisoluble” ¿es eso constitucionalmente viable?*

A nivel mediático, pero también en la esfera académica, ha sido fuertemente cuestionado que el Senado, conforme a la reforma constitucional de 2024, no pueda ser objeto de disolución.

En efecto, de acuerdo con la configuración constitucional tras esta reforma, solamente se podrá disolver la cámara de diputados. En efecto, según el nuevo texto del artículo 134º, que regula la disolución congresal, “(...) disuelta la cámara se mantiene en funciones el Senado, el cual no puede ser disuelto”.

Esto ha sido criticado con energía por la doctrina. Por ejemplo, Grández (2024) ha sostenido que ello “(...) quiebra el diseño de pesos y contrapesos que busca mantener la estabilidad entre las fuerzas políticas” (p. 350).

No obstante, debe recordarse que la Constitución de 1979 (que es la que introduce la figura de la disolución en el ordenamiento jurídico-constitucional peruano) en su artículo 230º establecía de manera categórica que “el senado no puede ser disuelto”¹⁹.

También es necesario reconocer que, en el derecho comparado, la Constitución francesa de 1958, actualmente vigente, en su artículo 12º, señala que solo puede disolverse la Asamblea Nacional (no el Senado).

Vistas así las cosas, una podría preguntarse la razón de ser constitucional de la “indisolubilidad” del Senado, que no parece ser una anomalía de la reforma sino, por el contrario, la tendencia en el derecho constitucional comparado y lo que existía en la historia constitucional reciente del Perú. La primera respuesta que viene a la mente es que, en el Congreso, la cámara esencialmente política es la Cámara de Diputados. Aunque no está exento de lo político, el Senado

19 Cabe mencionar, por cierto, que este explícito mandato fue transgredido con el autogolpe del 5 de abril de 1992, ya que con él se cerró también el Senado.

no es, *stricto sensu*, una cámara política, sino una de reflexión, revisora, y, en algunos casos, una cámara de representación territorial. Como mencionáramos líneas arriba, es la cámara donde “se enfría el café”. Siendo la disolución una herramienta política en manos del presidente, la indisolubilidad del Senado resultaría lógica. La pregunta que surge enseguida es la siguiente: ¿conforme a la configuración constitucional del Senado según la reforma constitucional peruana, estamos frente a un Senado que termina siendo una cámara política? Hay razones de sobra para pensarlo: tiene la última palabra en materia legislativa, la última palabra en materia palabra, tiene funciones no menores de *indirizzo* político.

Por tanto, la indisolubilidad del nuevo Senado, aunada a sus demás características y competencias (que lo politizan demasiado y “enmudecen” a la cámara de diputados) sí puede ser un riesgo para el Estado democrático de Derecho, a menos que el mismo use adecuadamente (y en pro de este mismo Estado democrático de Derecho) la amplia “caja de herramientas” puesta por la Constitución a su disposición. Eso está por verse a partir de la conformación real de este nuevo Senado y su interacción en la nueva correlación de fuerzas. Pero la idea clave no es “retirar” su indisolubilidad sino disminuir el acento de su empoderamiento político y fomentar, más bien, su verdadera naturaleza como cámara de reflexión. Ello requiere, a mi juicio, una atenuación a través de una reforma constitucional.

4.3.3. Problemática del diseño reglamentario del Senado

En líneas generales, resulta válido preguntarse sobre la medida en que el parlamento y especialmente el Senado se empodera a través del diseño de su norma organizativa: el Reglamento del Congreso (y el reglamento de las respectivas cámaras), que, como sabemos, tiene rango de ley²⁰. Esta inquietud se intensifica si reparamos en que tanto los artículos 102-A (atribuciones del Senado) como 102-B (atribuciones

20 Conforme a lo que claramente fluye del art. 200º numeral 4 de la Constitución.

de la Cámara de diputados), contienen cláusulas a modo de “*numerus apertus*”, tales como “ejercer las demás atribuciones que señala la Constitución y las que le son propias de su función”. Esta última parte (numeral 12 del 102-A y numeral 5 del 102-B), abre la puerta a especificaciones competenciales de los reglamentos legislativos, que podrían reflejar un empoderamiento mayor del Parlamento. Cabe mencionar que los reglamentos del Parlamento que se viene fueron aprobados por el Congreso 2021-2026, a través de sendas Resoluciones legislativas: la 004-2025-2026-CR (Reglamento del Congreso), 005-2025-2026-CR (Reglamento de la Cámara de Diputados) y 006-2025-2026-CR (Reglamento del Senado).

Dentro de la doctrina especializada en Derecho Parlamentario, voces como la de Delgado-Guembes (2026) han criticado severamente la reforma, apuntando con honda preocupación que: “(...) se trata de una contradicción de los supuestos del origen representativo para enmascarar o disfrazar, bajo la figura de una innovación de diseño organizacional, una modalidad que reproducirá, a mayor y más amplia escala, los vicios actualmente percibidos” (p. 27).

Para este autor, no resulta correcto que el Congreso unicameral 2021-2026 pre-determine o condicione al nuevo congreso bicameral aprobando antes de su instalación sus respectivos reglamentos. Los juzga como “un acto de intervención política encubierta (...) porque no obedece al inocente motivo de cumplir proactivamente con facilitarle su funcionamiento al congreso bicameral” (Delgado-Guembes, 2026, p. 47). Para el autor, se trataría de una estrategia mayor que interfiere en la correcta institucionalidad con el propósito de generar un “senado hegemónico” (Delgado-Guembes, 2026, p. 48). El tiempo dirá si, al final del día, la correlación de fuerzas resultante de la elección de 2026, en conjunción con este diseño, hace que prevalezca esta pre-determinación o aparente condicionamiento.

4.4. Sobre la costumbre constitucional como rasgo de parlamentarización del régimen político peruano: algunas anotaciones pertinentes

4.4.1. La costumbre como fuente del Derecho

La costumbre, como sabemos, es una de las fuentes del Derecho. Pero ¿cómo definimos a las fuentes del Derecho? ¿Puede la costumbre ser una fuente de derecho Constitucional? Para Balaguer Callejón (2022), una fuente jurídica puede entenderse como “(...) tanto la fuente última del derecho (el fundamento del derecho positivo) como las fuerzas y causas sociales de producción de normas o las categorías normativas a través de las cuales el Derecho se manifiesta” (p. 88). Así, para Balaguer (2022) resulta fundamental puntualizar que: “El concepto de fuentes, en lo que atañe a su aspecto estructural [es] objeto esencial del Derecho constitucional (...)” (p. 83).

En líneas generales, la costumbre se puede definir como una conducta repetida socialmente y aceptada en su práctica. En la doctrina peruana, Rubio Correa (2020) distingue entre “costumbre general” y “costumbre jurídica”, es decir, esta última constituiría la única costumbre apta o, en los términos de Balaguer (2022), idónea, para producir un mandato jurídico. Para que esto suceda, han de confluir, según Rubio (2020), tres elementos o requisitos: “1. El uso generalizado, 2. La conciencia de obligatoriedad, 3. La antigüedad” (p. 186).

Enfatizando sobre la “antigüedad” como elemento constitutivo de la costumbre jurídica, según Rubio (2020) “(...) consiste en que su práctica tenga una reiteración extensa a lo largo del tiempo, dentro del ámbito correspondiente” (p. 189). Ahora bien, llegados a este punto: ¿cuál es el parámetro que mide la antigüedad suficiente para determinar que una conducta constituye costumbre jurídica?”. Sobre este específico punto, afirma Rubio (2020: 189) que: “no existe en nuestro sistema jurídico norma que permita dar un parámetro de antigüedad a una costumbre”.

A su vez, para Bidart Campos (1969), el derecho consuetudinario (al que también denomina “derecho espontáneo”), es aquel que (...) surge de las conductas de reparto que adquieren ejemplaridad por las pautas de valor generalizado que contienen y que simultáneamente cobran la vigencia que esa generalidad les confiere (...). La conducta-modelo que provoca es susceptible de provocar seguimiento, tiene en sí misma, o en la ejemplaridad de su repetición, la fuerza de la ejemplaridad. Su deber ser real se proyecta en una serie posterior de deber-ser reales análogos (...) la valiosidad del deber ser real que se generaliza puede provenir del autor originario de la conducta de reparto, o de quien la imita posteriormente, y ser compartida como valiosa por la comunidad (...) (pp. 98-99).

Dicho todo esto, ¿se aplica lo indicado al Derecho Constitucional? Claramente sí, en la medida, en que una práctica constitucional o parlamentaria se extienda en el tiempo, como sucede con toda nitidez en países que no tienen constituciones totalmente codificadas (aunque en los países en los cuales sí las hay es posible que se presenten, simultáneamente a una constitución escrita, situaciones de “costumbre constitucional”). En tal caso, se puede inclusive hablar de “constitución consuetudinaria”. Inmediatamente, cuando pensamos en esta idea nos viene a la mente el caso británico —cuna del parlamento y cuna del parlamentarismo—, cuya constitución no es totalmente escrita. A aquel segmento “no escrito” se le llama “convención constitucional”, la cual tiene un claro carácter consuetudinario. En efecto, ha escrito Vírjala (2018) que estas:

(...) son un término creado en 1885 por el gran constitucionalista británico A.W. Dicey para describir las prácticas que regulan el comportamiento de los miembros del parlamento, del gobierno o de otros actores políticos que en un momento determinado se convierten en obligatorias políticamente (p. 37).

Pero no cualquier conducta o práctica se convierte, en forma automática, en costumbre o “convención constitucional”. Dice Vírjala

(2018) que para que una convención constitucional lo sea se requiere que la práctica que refleja esté apoyada en precedentes y que los actores políticos que en un momento determinado se consideren obligados, pero también que haya una razón constitucional para su ejercicio, siendo normas y principios no vinculantes que modulan lo establecido en las normas jurídicas (p. 37).

Estas convenciones, esenciales en el derecho constitucional británico, corresponden a la fuente jurídica “costumbre”, e indica Vírgala (2018), siguiendo con Dicey, que “actúan fundamentalmente como reglas para determinar el ejercicio de la prerrogativa regia (...)” (p. 38). Vírgala (2018) vuelve a citar a Dicey en tanto señala que “son, por tanto, costumbres o sobreentendidos, de la forma en que los diversos componentes del órgano legislativo (...) deben ejercer su autoridad discrecional (...)” (p. 38).

Vemos, en tal sentido, la ligazón, en el ámbito del derecho constitucional, de la costumbre con el parlamento o, en todo caso, con la práctica parlamentaria.

Por su parte, Orozco (1993) ha escrito que la costumbre constitucional no ha sido ajena al Derecho Constitucional latinoamericano. Cita así el caso de la delegación de facultades legislativas al Presidente en tanto *costumbre contra legem* (Orozco, 1993, p. 122), o el “origen consuetudinario del amparo en Argentina” (Orozco, 1993, p. 122), como costumbre complementaria al desarrollo jurisprudencial de los casos Siri y Kot (Orozco, 1993, pp. 122-123).

En el caso de la Europa continental, cita el autor el caso de la *Grundgesetz* alemana que, si bien vía constitución escrita prohíbe “dar instrucciones obligatorias a los miembros del *Bundestag*” (art. 38º de la Ley Fundamental de Bonn), en la práctica los representantes (...) por lo general siguen las directrices de sus responsables de los partidos políticos” (Orozco, 1993, p. 126), costumbre *contra legem* muy parecida a la que, en el Perú, desafía el artículo sobre prohibición del mandato imperativo que García Toma (2010) cita como modalidades de mutación constitucional: “mutación por práctica contraria a la Constitución”, dice el autor peruano - (García Toma, 2010, p. 567).

4.4.2. ¿“Parlamentarismo episódico” peruano? en la elección o designación presidencial: la práctica o costumbre constitucional en las sucesiones presidenciales: los casos de Valentín Paniagua (2001) y Francisco Sagasti (2020)

La elección del presidente de la República en el Perú se produce por sufragio directo cada cinco años (según el artículo 111º de la Constitución), lo cual nos lleva a pensar que, de acuerdo con los requisitos mencionados por Carpizo y citados al inicio de este artículo, el Perú cumple con este rasgo del presidencialismo. Al mismo tiempo, hemos de tener en cuenta que el artículo 115º de la Constitución (que regula la sucesión en el cargo presidencial) señala lo siguiente:

“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”.

No obstante ello, en situaciones límite de crisis política, ello puede implicar en el Perú la salida del presidente de la República de su cargo y, tras ello, se hace más frecuente la carencia de una concreta línea de sucesión presidencial. Esto por cierto no ha pasado cuando renunció Pedro Pablo Kuczynski –PPK– superviviente por cierto de dos intentos de vacancia, quien tenía como sucesor a Vizcarra, en tanto primer vicepresidente (vacado por incapacidad moral en modo *express* en noviembre de 2020), o cuando se vacó a Pedro Castillo (debido a haber dado, en diciembre de 2022, un golpe de Estado, que no dejó de ser tal por el mero hecho de su falta de continuidad en el tiempo), donde se tenía como sucesora a la vicepresidenta Boluarte, que tras la vacancia de Castillo asumió la presidencia (siendo posteriormente vacada por incapacidad moral en tiempo *express*, en el mes de octubre de 2025), pero sí pasó cuando Fujimori renuncia por fax desde Brunei

y cuando Vizcarra fue vacado “por incapacidad moral”, sustituido por Merino quien renuncia a los pocos días. Recordemos en este punto que Merino venía ejerciendo el cargo de presidente del Congreso desde la instalación del mismo “Congreso complementario” a mediados de marzo de 2020²¹. A falta de una sucesión presidencial, es decir, a falta de vicepresidentes y de presidente del Congreso, o cuando el presidente del Congreso que asume el mando presidencial renuncia (o es objeto de una censura, como sucedió en 2000 a la entonces presidenta del Congreso, Martha Hildebrandt, habilitando el camino de la asunción de mando de Valentín Paniagua), la fuente jurídico-constitucional se desplaza como producto o consecuencia de una realidad política desgastada por la crisis entre poderes, y entran a tallar mecanismos parlamentarios de elección congresal del Presidente del Congreso, quien inmediatamente asumirá el cargo presidencial. Esto se ha dado en varias oportunidades: cuando fue elegido Valentín Paniagua Corazao en 2000 y cuando se eligió al presidente Francisco Sagasti Hocchshausler en 2020, y también (en un lapso más corto de tiempo) con José Jerí (2025) y José María Balcázar (2026).

Aunque no son casos perfectamente calcados, aquí es válido preguntarnos: ¿es este un episodio parlamentarista de alta intensidad en la elección presidencial o, simplemente, se producen hechos parlamentarios que calzan con el supuesto contenido en el artículo 115º de la Constitución, es decir, calza con la exacta tipificación de este artículo? Es decir, la fuente jurídica se desplaza y ya no es normativa (al no existir subsunción porque el supuesto de hecho hipotético –“vicepresidente”, “presidente del Congreso”, mencionado explícitamente por el referido artículo 115º, no está) sino consuetudinaria: estamos hablando aquí del recurso a prácticas parlamentarias en situaciones límite de desgaste en la natural línea de sucesión presidencial. Estamos hablando, en otras palabras, de costumbre constitucional.

21 Tras la disolución congresal realizada por Martín Vizcarra en 2019, el congreso que complementa el mandato del disuelto se instala en dicha oportunidad, conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 134º de la Constitución.

En el caso Merino-Sagasti, alguien podría rebatir el argumento diciendo que Sagasti, al ocupar la presidencia del Congreso, accede a la jefatura del Ejecutivo y del Estado vía el artículo 115º, pero su acceso (por cierto plenamente legítimo y constitucional) se da por costumbre constitucional, en la que pareciera subyacer parlamentarismo, ya que no hay elección directa sino indirecta por parte de los parlamentarios y no para los efectos de presidir el Congreso sino para los efectos directos de presidir el país, en el marco de la terrible y agudizada crisis de noviembre de 2020, en forma similar a lo ocurrido con Valentín Paniagua veinte años atrás tras la renuncia por fax de Fujimori. Podemos explorar con seguridad, entonces, el siguiente argumento: la fuente normativa que sustenta el acceso a la Presidencia de la República de Sagasti y Paniagua, pero también de los presidentes Jerí y Balcázar, así, es consuetudinaria y de raigambre parlamentaria. En cambio, el acceso a la presidencia por parte de Vizcarra, Merino y Boluarte es por fuente normativa (subsunción en el marco del artículo 115º): Vizcarra y Boluarte gozaron del sufragio popular (al aparecer en la boleta electoral como vicepresidentes) y Merino fue elegido en tanto presidente del Congreso, para presidir este poder del Estado y tenía esa condición durante la vacancia de Vizcarra, encajando así con el supuesto del artículo 115º, más allá de que haya renunciado en el marco de la grave crisis de gobernabilidad y los graves cuestionamientos jurídico-constitucionales a esta vacancia. En síntesis, sucesiones presidenciales (más allá del diverso desempeño en el cargo), perfectamente constitucionales, pero de fuentes jurídico-constitucionales distintas: en unos casos consuetudinarias y en otros casos directamente normativas.

La pregunta clave, habiendo llegado a este punto, es si ello “incrementa” la parlamentarización de nuestro régimen o sistema político, porque en países calificados como “hiperpresidencialistas” como Argentina el Derecho constitucional estudia figuras como la “acefalía”, donde en situaciones similares han sido miembros del Congreso los que han sustituido a Presidente o Vicepresidente, al formar parte de la línea de sucesión presidencial. Arballo (2022), en tal sentido, señala que:

Muy notablemente, la crisis de 2001-2002 determinó la elección de dos presidentes por esta vía. Primero un gobernador, Adolfo Rodríguez Sáa, a quien el Congreso eligió con un límite temporal concreto (marzo de 2002). Luego fue un senador, Eduardo Duhalde, ya con la habilitación para ejercer un nuevo cargo hasta culminar el mandato del último presidente electo, Fernando de la Rúa. La Asamblea tiene estas opciones, pero no puede asignar al así electo para un nuevo término presidencial de cuatro años, pues esto solo sucede cuando el presidente es votado en comicios regulares (p. 211).

Cabe precisar que, cuando Arballo (2022) se refiere a “Asamblea”, alude a la “Asamblea Legislativa, una super-cámara compuesta por diputados y senadores” (p. 210)

Ahora bien, lo que sucede en Argentina es que una Ley (la Ley 20.972) regula la figura de la “acefalía” (Ley de Acefalía) y prevé, frente a lo que Sagüés (2021) denomina “doble acefalía”, que:

Ante la falta de presidente y vicepresidente, se instrumenta de inmediato un encargado del Poder Ejecutivo, siguiendo este orden: presidente provisorio del Senado, presidente de la Cámara de Diputados y presidente de la Corte Suprema de Justicia. Quien ejerza la presidencia del senado debe convocar a la Asamblea Legislativa, la que se reúne por imperio de la propia Ley dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al hecho que produjo la acefalía, para elegir presidente de la Nación (p. 280).

Cabe precisar que, según indica Sagüés (2021), “solo son elegibles por el Congreso quienes reúnan las cualidades constitucionales del artículo 89º de la Constitución Nacional y desempeñe alguno de estos cargos: senador o diputado nacional, o gobernador de provincia” (p. 281). Sin embargo, la práctica política argentina tiende a que se nombren en la presidencia de las cámaras a personas del mismo signo político de quien ganó las elecciones a la presidencia de la Nación.

En el caso peruano esto se ha resuelto por “costumbre constitucional”, que consiste en una votación parlamentaria (casos de Sagasti y Paniagua), mientras que en el argentino el vacío se colma la subsunción del supuesto de hecho a una norma escrita.

Esto sin mencionar el caso de la aplicación de la “censura presidencial” (febrero de 2026, aplicada al Presidente José Jerí), a la que se procedió debido a entender que el Presidente “sigue siendo congresista”, a raíz de la existencia de una ley, la Ley N° 27375., que considera en estos casos al presidente como simplemente un “encargado”. Una ficción jurídica o duplicidad muy difícil de entender y de conciliar con el Estado Constitucional de Derecho y el equilibrio de poderes. Máxime si, en el fondo, se acudió a la figura de la censura no por razones de esencia sino por razones pragmáticas: censurar al presidente del Congreso (más allá de que ejerza como presidente de la República) requiere menos votos. Ergo, el presidente es más fácil de sacar con una censura que con la ya fácil vacancia. Esto pulveriza todavía más, a mi juicio, lo que quedaba de presidencialismo en el Perú.

Aquí, al fin y al cabo, resulta llamativo que, en estos casos extremos o momentos límite, en el Perú, el Congreso y no el elector es el que, directamente, elige a los presidentes, lo cual, no significa de ninguna forma carencia absoluta de legitimidad de ambas elecciones, dotadas de plena constitucionalidad debido no al texto escrito sino a la costumbre constitucional, fuente jurídica igualmente válida; y el “constitucionalismo no codificado”, si bien es más sustancial y caracterizador en el Reino Unido, ocurre también (aunque claramente en menor medida) en países como Bélgica —donde se tiene a la figura del formador— *formateur* nacida de la costumbre constitucional en un sistema híper fragmentado que dificulta la formación del gobierno parlamentario de coalición, y en el Perú sin el rol de la costumbre que tiene en el Reino Unido pero igualmente con algún papel. Costumbre constitucional que revela prácticas parlamentarias pero que cubren momentos límite de nuestra vida política, o cumplen una función amortiguadora ante las disfuncionalidades de la política que seguirán pasándole factura al sistema democrático, a cuya salvaguarda acude,

como límite del poder, el diseño institucional, la construcción de partidos políticos centrados en servir políticas públicas e interés público y no intereses personales, el rol del pluralismo ideológico y de un debate sano, se requieren interacciones interdisciplinarias entre politología y constitucionalismo.

Reflexión final: Los usos reiterados de mecanismos como disolución, vacancia, censura y cuestión de confianza. ¿Profundización de la parlamentarización del régimen?

Desde el año 2016, fecha-hito de iniciación de la “crisis política” en el Perú hasta nuestros días, han corrido ríos de tinta, así como una profusa actividad jurisprudencial (hay a la fecha más de 4 sentencias del TC solo para el caso de cuestión de confianza, en 2018, 2020, 2022 y 2023). Se ha escrito al respecto desde la politología, la historia y, por supuesto, desde el Derecho constitucional. Intentando explicar todo *in a nutshell*: desde 2016, año de “punto de quiebre” para el constitucionalismo peruano más reciente, se ha astillado el principio de mandato fijo (o término fijo del mandato) que es consubstancial al presidencialismo: Pedro Pablo Kuczynski (en adelante, PPK), quien gana las elecciones presidenciales de ese año, gobernó, antes de su renuncia en el verano de 2018, teniendo en frente a un parlamento donde la oposición era una aplastante mayoría fujimorista, mayoría con la que continuó su sucesor, el entonces vicepresidente Martín Vizcarra (en marzo de 2018). Este disuelve, en septiembre de 2019, aquel Congreso, convocando inmediatamente a elecciones, según el mandato del artículo 134º de la Constitución, elecciones que traen consigo a un congreso complementario que, pese a su fragmentación, consiguió “unir fuerzas” para vacar a Vizcarra en noviembre de 2020 (Vizcarra, en ese congreso, carecía de bancada parlamentaria propia-quizás un error político y estratégico de su parte). Asume inmediatamente, conforme a la sucesión presidencial establecida en el artículo 115º

de la Constitución, el Presidente del Congreso, Manuel Merino. La indignación por la “vacancia *express*” de Vizcarra (indignación más motivada por la aplicación frenética de la figura que por una defensa del entonces presidente, y en rechazo más que nada a un Congreso que ya mostraba sus “hiperpoderes”) hizo que miles se volcaran a las calles, especialmente jóvenes, de entre los cuales hubo 2 víctimas mortales. Merino renuncia a los pocos días de asumir y es sucedido por Francisco Sagasti, elegido por un mecanismo parlamentario (descrito en este artículo), escogido de entre los congresistas que no votaron a favor de la vacancia. Las ya previstas elecciones de 2021 tuvieron como resultado el triunfo electoral de Pedro Castillo, igualmente sin mayoría parlamentaria. Sin embargo, en medio de graves acusaciones y de una permanente tensión y múltiples censuras de sus ministros, Castillo disuelve inconstitucionalmente el Congreso, por lo cual es vacado en oportuna reacción congresal, utilizando herramientas a mi juicio constitucionalmente fundamentadas (artículo 46º de la Constitución), antes de que pudiera tomar el control de él, conforme había anunciado en directo por señal televisiva. Horas después, conforme a la sucesión constitucionalmente prevista, asume Dina Boluarte, también carente de mayoría congresal pero que mide sus pasos (como casi todos los presidentes menos, quizás, Martín Vizcarra) en función de lo que pueda hacer el Congreso, instaurando una etapa nueva en medio de una crisis política que, pese a la aparente calma política que transcurrió en los años de Boluarte (aparentemente bien avenida con las fuerzas congresales), estalló con su “sorpresiva” vacancia por incapacidad moral en octubre de 2025, nombrándose como presidente al entonces Presidente del Congreso José Jerí quien, como ya dijimos, no fue ya vacado sino “censurado”, para dar paso, inmediatamente, a través de un voto secreto congresal, al actual presidente José María Balcázar. A modo de cuento de Monterroso, “cuando despertó, la crisis política sigue allí”.

Es decir, hacia fines de 2026, el Perú habrá tenido diez presidentes en diez años; en condiciones normales hubiesen sido 3 (producto de las elecciones de 2016, 2021 y 2026). En ninguno de los casos con mayoría

congresal, ni siquiera simple, para llevar adelante sus proyectos a través de la acción legislativa (sin perjuicio de la valiosa función de control político y limitación del poder que debe ejercer el Congreso frente al Ejecutivo, como corresponde a toda democracia constitucional sólida). Debe afirmarse que, como antecedente (poco estudiado desde el Derecho constitucional), tenemos que ya en el gobierno de Ollanta Humala (previo al de PPK), este había perdido la mayoría congresal en febrero de 2015 a manos del fujimorismo, debido a diversos factores, algunos de los más determinantes ligados al pragmatismo del entonces partido de gobierno, que chocó con sectores más identificados con la ideología inicialmente planteada en campaña. Documentan ello con exactitud las politólogas Muñoz y Guibert (2016) en su texto de elocuente título (“Perú: El fin del optimismo”) —p. 329—. En el año 2015, la bancada oficialista (Gana Perú) pierde, con respecto al año anterior, 9 escaños, quedando en 27 (cifra que frente a la situación de hoy sería un lujo para un ejecutivo sin apoyos programáticos directos en el parlamento), frente al fujimorismo que, aún perdiendo 2 escaños con respecto a 2014, consigue posicionarse como mayoría parlamentaria hasta la finalización total de la legislatura. El resto es historia.

Con perspectiva politológica podemos citar lo escrito por García Marín (2019), quien ha estudiado con minuciosidad el caso peruano. En tal sentido, el autor ha señalado que el sistema de gobierno peruano tiene algunas especificaciones propias, las cuales (...) de por sí tienden a incidir notablemente entre poderes del Estado especialmente si entran en juego las dinámicas de un sistema de partidos poco institucionales y tendientes a la fragmentación en el Congreso” (p. 129).

El mismo autor, de manera más enfática, ha sostenido posteriormente que “efectivamente, el presidencialismo peruano contiene ciertas características en su diseño constitucional que lo envuelven en una suerte de parlamentarización” (García Marín, 2023, p. 6).

Frente a estas situaciones de crisis política, como se ha dicho brevemente líneas arriba, lo teóricamente afirmado se concreta: y es que en efecto se advierte una intensa activación de la jurisdicción

constitucional, acudiéndose al arsenal de procesos constitucionales consagrados tanto en el anterior Código Procesal Constitucional (2004) como en el vigente (2021). En este sentido, y en el período acotado (de 2016 hasta la actualidad), las diversas posturas del Tribunal Constitucional (TC), órgano máximo de interpretación constitucional, se han venido plasmando en variadas sentencias que abordan la crisis política y en particular el complejo tratamiento de la cuestión de confianza, la misma que es clave al ser tomada en cuenta para los efectos de la disolución, según lo que establece la Constitución en el precitado artículo 134°. Estos pronunciamientos, dados (fundamentalmente) en el marco de procesos de inconstitucionalidad y competenciales, han seguido el ritmo de la volatilidad propia del particular sistema político peruano.

Como vemos, en el Perú, un presidencialismo parlamentarizado, y no un “semipresidencialismo”, como bien anota Campos (2023: 228), existe una base presidencialista a la que, progresivamente (como hemos anotado), se han incorporado figuras tales como la moción de censura (artículo 132°) y la cuestión de confianza (que puede ser obligatoria —artículo 130°— o facultativa —artículo 132°—). Adicionalmente a ello, se ha incorporado la disolución parlamentaria desde la Constitución de 1979, con el propósito de brindar mayor estabilidad al Presidente de la República frente a congresos obstruccionistas. El incumplimiento de sus requisitos fue, precisamente, lo que configuró el “autogolpe” de Fujimori y su ruptura, en 1992, del orden democrático. Posteriormente, la Constitución de 1993 (en su texto original) consagra la figura de la disolución de la siguiente manera:

“El presidente de la República está facultado a disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se

mantiene en funciones la Comisión permanente, la cual no puede ser disuelta. No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto”.

Se advierte, en tal sentido, que, contra lo que pudiera pensarse, la disolución es una institución jurídico-constitucional de corte parlamentarista, aunque la decisión de disolver el Congreso recaiga en el Presidente de la República. Y más aún de acuerdo a la forma en que la disolución ha sido diseñada en el Perú. Los requisitos de las disoluciones, al final de cuentas, son un “disparador parlamentarizador” del régimen o sistema político: desde la perspectiva del Congreso, el temor a ser disueltos les hace evitar las censuras al Presidente del Consejo de Ministros (multiplicándose las aparentemente inocuas censuras “ministerio por ministerio”), o la denegatoria de la confianza. Y en el particular caso de la confianza, surgen figuras de “constitucionalismo creativo” como el “rechazo de plano de la Confianza” (para que esta no sume a los efectos de una disolución en los términos del artículo 134º antes glosado). Otro ejemplo de “constitucionalismo creativo”, del lado del Ejecutivo, es la “denegatoria fáctica de la Confianza”, que se aplicó en la disolución efectuada por Martín Vizcarra en 2019, que fue convalidada por el TC en el verano de 2020 con la STC 006-2019-PC/TC y desvirtuada por el TC en 2023. Un escalón más arriba que intensifica la parlamentarización es la “vacancia por incapacidad moral”. Al regularse esta de manera laxa y aplicarse solo por la fuerza de los votos, en forma politizada, condiciona las decisiones del Ejecutivo, el cual “camina de puntillas” para evitar ser vacado, hasta que la crisis escala y viene el estallido. Visto todo esto, ¿hacia dónde se inclina la balanza si queremos caracterizar el régimen político peruano de los últimos tiempos? ¿Se ha ido más allá de un presidencialismo parlamentarizado en el Perú?

No deja de tener razón Campos (2023), cuando dice que: “El diseño de la figura presidencial se vio fortalecido por las constituciones de 1979 y, en mayor medida, por la de 1993” (p. 228). Citando a

Bernales, Campos (2023) indica que p. 228), “(...) este diseño rompe los más elementales criterios del equilibrio de poderes, configurándose un antimodelo, el cesarismo presidencial” (p. 228). Campos (2023) también cita a Pease, quien “(...) destaca que al revisar las atribuciones presidenciales y la irresponsabilidad casi absoluta que lo blindó, pareciera tratarse de un Rey” (p. 228). Pero hay que reparar en un detalle no menor: ambos textos (tanto el de Pease como el de Bernales) fueron escritos en los años 90, es decir, con Alberto Fujimori en el Ejecutivo. Entre 2016 y 2026, esa fuerza se ha desplazado al parlamento, y el blindaje presidencial a que hacen alusión se ha relativizado mucho con la conversión de la vacancia por incapacidad moral en una permanente espada de Damocles en manos del parlamento.

Resulta clara, pues, la conclusión a la que arriba Campos (2023), a la que completamente adscribo:

(...) la crisis política se grafica en seis presidentes en 5 años —computados desde la fecha de cierre de este capítulo—. La duración promedio del mandato, sin contar a la actual presidenta, es de 15 meses. Ello (...) distorsiona el presidencialismo, cuyo mandato fijo es una de las características esenciales (p. 231).

Conclusiones

El Perú, pese a las intenciones iniciales de reforzar al Presidente a través de la Constitución de 1993, es, qué duda cabe, un presidencialismo parlamentarizado, con el elemento “parlamentarizado” ya bastante profundizado en los tiempos que corren, aparte de la existencia de instituciones jurídico-constitucionales que morigeran el presidencialismo incluso desde el siglo XIX. La utilización constante de estas figuras o la aplicación de una suerte de “constitucionalismo creativo” (censura, confianza, etc) tiene como fin, del lado del legislativo, evitar ser disuelto o, del lado del ejecutivo, propiciar la disolución, desgastando todavía más la relación entre los poderes al

punto de relativizar o acortar la duración del mandato presidencial a través de renunciaciones (PPK, Merino) o vacancias presidenciales (Vizcarra, Castillo) “por incapacidad moral”, despojando la propia crisis política, en ocasiones o “episodios”; de supuestos fácticos al artículo 115º de la Constitución, encargado de regular la sucesión presidencial y, a falta de un “adelanto de elecciones”, acudiéndose a otras fuentes como la “costumbre constitucional” (es decir, a una fuente no codificada que pareciera remitir al más puro parlamentarismo).

Ahora bien, aplicando al Perú en forma exhaustiva la lista de Carpizo sobre los caracteres esenciales del presidencialismo, antes citada, podríamos decir que en el Perú se mantiene: a. la jefatura del Estado y del gobierno en una sola persona; b. el presidente es de un partido político diferente al de la mayoría del Congreso, c. Mayormente (salvo episodios puntuales de alta intensidad), el Presidente surge de una directa elección popular como tal, lo cual también puede aplicarse si este llega al cargo por haber sido vicepresidente (porque el nombre de la plancha presidencial, en el Perú, aparece explícitamente en la boleta electoral). En los demás casos, si la sucesión le toca al Presidente del Congreso, se encajaría también en el artículo 115º de la Constitución, pero si le toca a otro miembro del Congreso –porque, por ejemplo, en medio de una crisis, el Presidente del Congreso que había sido elegido como tal renuncia o es censurado (casos Sagasti y Paniagua, pero también Jerí y Balcázar), se acude a una fuente consuetudinaria, jurídica y plenamente constitucional imbricada, creo yo, en el parlamentarismo, pero que no deja de ser un síntoma de nuestra situación de crisis política.

Además, si bien el Presidente nombra a los ministros (que no “secretarios de Estado”), y los puede remover, estos también pueden ser objeto de una moción de censura, siendo responsables ante el Congreso (responsabilidad que no alcanza al Presidente en teoría, pero que ha sido desnaturalizado con la aplicación politizada de la vacancia por incapacidad moral, y el presidente puede disolver el Congreso. De otra parte, el mandato fijo en el Perú, al menos desde 2016, ha quedado simplemente pulverizado. La pregunta que subyace apunta

al escenario que se abre tras la elección de 2026: un Fujimorismo en la presidencia con presencia no menor (pero tampoco mayoritaria) en el nuevo Congreso bicameral.

Habiendo llegado a este punto, existen dos inquietudes o reflexiones que pueden surgir sobre un supuesto “parlamentarismo peruano”: a. la hipótesis de una mutación del régimen de “presidencialismo parlamentarizado” en un “parlamentarismo”. ¿Ha ocurrido realmente esto en el Perú? ¿Se consolidará o profundizará esta tendencia en el escenario que se viene o se retomará un mando presidencialista? Y b. La adopción expresa del parlamentarismo en el Perú, a través de una reforma constitucional de la parte orgánica que así lo establezca, ¿es algo necesario, conveniente, deseable o pertinente?

Sobre la primera inquietud, es precisa una reflexión general: es cierto que, en América Latina, el Perú sería un caso *sui generis* en cuanto al poder del parlamento pero, ni con ello, hemos dejado la base presidencial, más allá de un “parlamentarismo episódico” de alta intensidad de una parlamentarización en los hechos y solo para la elección de presidentes en momentos extremos de crisis a falta de “sucesión presidencial”. Al ser imposible la subsunción de un supuesto de hecho en el artículo 115º, lo que se hace es acudir a la costumbre constitucional.

Sobre la segunda inquietud, optar explícitamente por un régimen parlamentario en el Perú en el texto constitucional sería cuando menos arriesgado, visto que el régimen parlamentario requiere, como *conditio sine qua non*, un fuerte sistema de partidos. Rotundamente se carece de esto en el Perú y es precisamente el debilitamiento del mismo, paradójicamente, el que ha llevado al Perú a una profundización de los rasgos parlamentarios del régimen. Luego, por supuesto, queda la pregunta siguiente: ¿si el parlamentarismo recae en un poder “bicéfalo”, en quién recaería la jefatura del Estado en el Perú?. Si se trata de una reforma constitucional, solo se podría implementar una república parlamentaria, es decir, se debería mantener la forma republicana de gobierno que se fijó en 1823 tras haberse zanjado la discusión sobre si sería necesaria una monarquía en el país, antes de

la aprobación de nuestra primera Constitución. Ello toda vez que la forma republicana de gobierno constituye uno de los límites materiales de la reforma constitucional, que encontramos en el artículo 3º del texto fundamental.

En todo caso, se debe reiterar la necesidad de fortalecer la cultura política en el Perú, al mismo tiempo de mejorar el sistema de partidos. Se intentó brindar un grano de arena en esta dirección a través de la lamentablemente no implementada propuesta de Reforma Política de 2019. Sin considerar estos elementos de la realidad, toda reforma constitucional que pretenda abonar en uno u otro sentido del régimen político (es decir, toda reforma que busque plasmar reforzar el presidencialismo o acudir a un camino más parlamentarista), caería en saco roto.

Teniendo claros los conceptos de régimen y sistema político, debemos propiciar que el régimen regule o racionalice y sea coherente con la realidad política, social e incluso económica del país, y la racionalice para fortalecer la democracia y el estado constitucional de Derecho, sin que las reglas que establece la Constitución en tanto norma estén desfasadas o divorciadas de la realidad. Esta interacción, en un mundo en vertiginoso cambio político revela cada vez más la necesidad de una mirada multidisciplinar que acoja las miradas de la ciencia política. Que esta disciplina del “es” dote de realismo y capacidad de cumplimiento al “debe ser” constitucional.

No olvidemos tampoco que tanto presidencialismo como parlamentarismo y sus variantes (nos lo recuerda Loewenstein), son formas de gobierno de la democracia constitucional. El “dar la suma del poder público” (parafraseando y extrapolando las palabras de Alberdi para el caso del vecino país de Argentina) a un solo poder del Estado no es, en ningún país ni en ninguna circunstancia, compatible con la Democracia Constitucional.

Referencias

- Arango Restrepo, A.C. (2018).** Presidencialismo. En: *Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad*. N° 14. Abril-septiembre 2018. pp. 244-261.
- Arballo, G. (2022)** *Brevísimo curso de derecho para no abogados: la Constitución explicada para entender nuestra vida en común*. Editorial Siglo XXI.
- Bidart Campos, G. (1969).** *Filosofía del Derecho Constitucional*. Ediar.
- Campos Bernal, H. (2025).** Racionalizar la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente. En: *Politai. Revista de Ciencia Política*. Año 16, N° 26. pp. 31-52.
- Campos Ramos, M. (2023)** La crisis del sistema de gobierno en el Perú: el choque de trenes. En: *Temas para repensar la Constitución de 1993 a 30 años de su vigencia. Libro homenaje al Prof. Francisco Eguiguren Praeli*”. (pp. 227-244). Lima: Editorial Palestra y Maestría en Derecho Constitucional – Escuela de Postgrado PUCP
- Carpizo, J. (2006)** Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina. *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, N° 115. pp. 57-91.
- Carpio Marcos, E. y Pazo Pineda, O. (2016)** Evolución del constitucionalismo peruano. *Revista Vox Iuris*. pp. 29-49.
- De Tocqueville, A. (2011)** *La Democracia en América*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Delgado-Guembes, C. (2026).** *La bicameralidad a partir de 2026. Reglamentación y análisis crítico*. Palestra.
- Eguiguren Praeli, F. (2021).** *Las relaciones entre el gobierno y el congreso en el régimen político peruano*. Lima: Editorial Palestra

García Belaunde, D. (1991) La forma de gobierno en la constitución peruana. *Revista de Estudios Políticos*, 74. pp. 615-632.

García Chávarri, A. (2013). La incapacidad moral como causal de vacancia en el sistema constitucional peruano. En: *Pensamiento Constitucional*. Volumen 18, Número 18.

García Escudero, P. (2024), El retorno a la bicameralidad en Perú: contexto comparado y análisis crítico de la reforma constitucional. En: *El retorno al bicameralismo y la crisis del modelo político*. Landa Arroyo, C. y Grández Castro, P. (Editores). Palestra.

García Marín, I. (2019) “La parlamentarización peruana (2001-2016). Presidencialismo y sistema de partidos”. Espiral, estudios sobre Derecho y sociedad. Vol XXVI N° 74. Enero-abril 2019.

García Marín, I (2023) “Las instituciones sí importan: el presidencialismo parlamentarizado del Perú y la amenaza a la democracia en el período 2016-2021. *Analecta política*. Vol 13. N° 25. Julio - diciembre 2023. 01-23

García Toma, V. (2010). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Lima: Editorial Adrus.

Grández Castro, P. (2024). El retorno a la bicameralidad en el Perú: ¿constitucionalizar el parlamentarismo de facto? En: *El retorno al bicameralismo y la crisis del modelo político*. Landa Arroyo, C. y Grández Castro, P. (Editores). Palestra.

Grández Castro, P. (2026). El estatus del presidente-congresista: Un debate de la transición. *Diario La República*, 26 de enero de 2026. <https://larepublica.pe/opinion/2026/01/26/pedro-grandez-el-estatus-del-presidentecongresista-un-debate-de-la-transicion-hnews-1104012> (fecha de consulta: 6 de julio de 2026).

Gargarella, R. (2020). *La derrota del Derecho en América Latina*. Siglo veintiuno editores.

Gutiérrez Canales, R. (2025). *El fraude a la Constitución*. Fondo editorial Universidad de Lima.

- Hakkanson Nieto, C. (2020),** *El neopresidencialismo: la forma de gobierno de la Constitución peruana*. Segunda edición. Lima: Yachay Legal
- Lipjhart, A. (1999),** *Patterns of democracy*. Michigan: Yale University Press.
- Loewenstein, Karl (2021).** *Teoría de la Constitución* . Barcelona. Ariel Derecho
- López-Aguilar, J.F. (2022).** ¿Qué es el parlamentarismo? Gobierno parlamentario, arquetipos y experiencias (una historia europea). En: *Revista de las Cortes Generales*. N° 114- Segundo Semestre (2022). Pp. 81-125
- Molina Dimitrijevič, A. (2022).** ¿Tiempos interesantes? Comentario a la STC N° 00032-2021-PI/TC (a vueltas con la cuestión de confianza). En: *Gaceta Constitucional y Procesal Constitucional*. N° 172. Abril 2022.
- Muñoz, P. y Guibert, Y. (2016)** Perú: El fin del optimismo. *Revista de Ciencia Política*. Vol .36, Num. 1, pp. 313-338. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100014>.
- Orozco Henríquez, J. (1993).** *Derecho Constitucional Consuetudinario*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Paniagua Corazao, V. (2003).** La constitución de 1828 y su proyección en el constitucionalismo peruano. *Historia Constitucional* N° 4. pp. 103-150. <https://doi.org/10.17811/hc.v0i4.195>
- Pareja Paz-Soldán, J. (2005)** *Historia de las Constituciones nacionales: 1812-1979*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pegoraro, L., Rinella, A. (2016)** *Derecho Constitucional Comparado*. Buenos Aires: Astrea.
- Pendás, B. (2002).** Formas de Gobierno: Notas para un debate sobre el parlamentarismo “adaptado”. En: *Asamblea, revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. N° 6. 2002. Págs. 3-14.

Planas Silva, P. (1997) *Regímenes Políticos Contemporáneos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Planas Silva, P. (2025). *Regímenes Políticos Contemporáneos*. Tercera edición. Tribunal Constitucional y Universidad Católica Santa María.

Ramos Núñez, C. (2018). *La letra de la Ley*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional.

Rubio Correa, M., (2020). *El Sistema Jurídico: Introducción al Derecho*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sagüés, N. P. (2021) *Manual de Derecho constitucional*. Buenos Aires: Editorial Astrea.

Sartori, G. (1996) *Ingeniería Constitucional Comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Tuesta Soldevilla, F. (2020). Perú: un Referéndum para la reforma. En: *El diablo está en los detalles: Referéndum y poder político en América Latina*. Tuesta Soldevilla, F. y Welp Y. (Coords.). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

Tuesta Soldevilla, F. (2023) *La reforma política: Ideas y debates para un mejor gobierno*. Lima: Editorial Debate – Penguin Random House.

Valbruzzi, M. y Ventura, S. (2023). *Le riforme costituzionali in Italia: Le proposte della destra al governo*. Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/20584.pdf>

Vírgala Foruria, E. (2018) *La Constitución británica en el Siglo XXI*. Madrid: Marcial Pons.