

UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE DERECHO



**CONTROL POLÍTICO: CONTROVERSIAS, ANÁLISIS Y PROPUESTA
DE MEJORA**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE
ABOGADO**

**AUTOR
ROYDER FRANK OCHOA BENAVIDES**

**ASESOR
KATHERINEE DEL PILAR ALVARADO TAPIA**

<https://orcid.org/0000-0002-8451-0475>

Chiclayo, 2022

**CONTROL POLÍTICO: ANÁLISIS, CONTROVERSIA Y
PROPUESTAS DE MEJORA**

PRESENTADA POR
ROYDER FRANK OCHOA BENAVIDES

A la Facultad de Derecho de la
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo
para optar el título de

ABOGADO

APROBADA POR

Freddy Ronald Centurión González
PRESIDENTE

Fátima Del Carmen Pérez Burga
SECRETARIO

Katherine Del Pilar Alvarado Tapia
VOCAL

Dedicatoria

*Dedico este trabajo de investigación a Dios,
quien hace todo en mí, a mis padres Francisco y María Olga,
a quienes debo la vida, son mi ejemplo y motivo para vivir,
su incondicional amor de Padres me ha llevado hasta donde estoy,
a Pilar por ser mi aliada y fortaleza en este camino hacia la Meta,
y a toda mi familia y amigos, quienes brindaron su
granito de arena en la construcción de mi futuro.*

Agradecimientos

*De manera especial a quien fuese mi asesora
Mag. Katherine Alvarado Tapia, quien de manera incondicional
estuvo siempre apoyando en la construcción de este trabajo,
a la Universidad por formarme como mejor profesional y mejor persona
y a todos quienes con mucho amor he dedicado este trabajo.*

Índice

Resumen	6
Abstract	7
Introducción.....	8
Revisión de literatura.....	10
1.1 Antecedentes	10
1.2. Bases Teórico Conceptuales	11
a. Parlamentarismo y separación de poderes.....	11
b. Control Político.....	12
c. Disolución Parlamentaria	14
Materiales y métodos	14
Resultados y discusión	15
3.1 Resultados	15
3.1.1. La Forma de Gobierno y el Principio Separación De Poderes En El Estado De Derecho Peruano	15
3.1.2. Forma de Gobierno Híbrida: Semipresidencialismo o Neopresidencialismo.....	17
3.1.3. El Ejercicio del Control Político a la luz del Constitucionalismo Peruano	19
3.2. Discusión	33
Conclusiones	34
Referencias.....	35

Resumen

En el Perú el control político -a pesar de ser conjunto de mecanismos postulados constitucionalmente- de cara a escenarios reales y actuales no han sido utilizados con probidad dando lugar al abuso de facultades de sus detentadores, desestabilizando el gobierno en su conjunto y generando una crisis latente. Resulta necesario, por tanto, determinar los alcances y términos del control político, logrando una verdadera interpretación de la Constitución, esclareciendo los límites de la actuación del Ejecutivo y el Legislativo, bajo el desarrollo de una investigación cualitativa que implique, puntualmente, analizar la realidad. La presente investigación tiene como objeto estudio analítico y crítico del control político presente en el Estado de Derecho peruano con el fin de brindar una correcta propuesta interpretativa de sus mecanismos, así como proponer alternativas de mejora en su configuración constitucional y legal. En concreto, para explicitar los mecanismos de control político hemos considerado conveniente analizar la disolución del Congreso, llevada a cabo por el expresidente Martín Vizcarra Cornejo. Así mismo tendremos a bien analizar la vacancia por incapacidad moral permanente llevada a cabo en contra del mismo expresidente Vizcarra, en la cual se ha advertido una clara ausencia de uniformidad en su tratamiento interpretativo. En ambos procesos consideramos importante verificar si se contaron con las debidas garantías pues a pesar de ser procesos de naturaleza eminentemente política no están exentos de respetar los derechos fundamentales postulados en la Constitución.

Palabras clave: Control político, Disolución del Congreso, Vacancia por incapacidad moral permanente y Constitución.

Abstract

In Peru, political control -despite being a set of constitutionally postulated mechanisms- in the face of real and current scenarios have not been used with probity, giving rise to the abuse of powers by their holders, destabilizing the government as a whole and generating a crisis. latent. It is necessary, therefore, to determine the scope and terms of political control, achieving a true interpretation of the Constitution, clarifying the limits of the action of the Executive and the Legislative, under the development of a qualitative research that implies, punctually, analyzing the reality . The purpose of this research is an analytical and critical study of the political control present in the Peruvian Rule of Law in order to provide a correct interpretative proposal of its mechanisms, as well as to propose alternatives for improvement in its constitutional and legal configuration. Specifically, to explain the mechanisms of political control, we have considered it convenient to analyze the dissolution of Congress, carried out by former president Martín Vizcarra Cornejo. Likewise, we will be pleased to analyze the vacancy due to permanent moral incapacity carried out against former President Vizcarra himself, in which a clear lack of uniformity in its interpretative treatment has been noted. In both processes, we consider it important to verify whether the due guarantees were provided, since despite being processes of an eminently political nature, they are not exempt from respecting the fundamental rights postulated in the Constitution.

Keywords: Political control, Dissolution of Congress, Vacancy due to permanent moral incapacity and Constitution.

Introducción

En las sociedades modernas, donde predomina el Estado de derecho y el principio de supremacía constitucional, la Constitución asume una importancia trascendental, pues necesariamente debe garantizar entre otros aspectos: la limitación del poder, el correcto funcionamiento de los mecanismos de control político, así como la vigencia de los derechos fundamentales.

En efecto, en una sociedad mientras más sólida e institucional sea su democracia, mayor protagonismo deben tener los mecanismos de control, pues es la democracia la que permite prever un sistema por el cual los distintos poderes y órganos de un Estado se supervisan entre sí; a esto se le llama control político. En nuestro país estas facultades están a cargo del Poder Legislativo, El Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo siendo la Constitución quien dispone cuales son las acciones de control político que estos órganos y poderes pueden ejecutar.

En la Constitución de 1993, se señala como característica de nuestro Estado de Derecho la vigencia del principio de separación de poderes, el cual establece que Ejecutivo, Legislativo y Judicial deben ejecutar sus funciones de manera equilibrada y sobre todo correcta sin invadir ni obstruir las competencias asignadas por el poder constituyente. Ante la separación de poderes y la necesidad de tener un control sobre los mismos, surge el control político, el mismo que permite, no de forma rígida, establecer puntos claros en el accionar político de cada poder, tratando de limitar sus funciones para así evitar enfrentamientos entre estos.

El control político en el Perú, no ha sido siempre un mecanismo utilizado con probidad para velar por las acciones que realizan tanto el Ejecutivo y Legislativo, en función a los parámetros constitucionales establecidos, sino que al contrario ha dado lugar al abuso de sus facultades desestabilizando el gobierno en su conjunto y por ende generando una latente crisis política.

Esta realidad nos lleva a la necesidad de elaborar la presente investigación que tiene como objeto estudio del control político con el fin de brindar la correcta interpretación de sus mecanismos, así como proponer alternativas de mejora en su configuración constitucional y legal permitiendo que los gobernantes y la ciudadanía en general reconozcan que si es posible ejercer el respectivo equilibrio del poder sin llegar a cometer arbitrariedades por alguno de los poderes del Estado. Por tanto, importa determinar: ¿Cómo debe realizarse la correcta interpretación del Control Político en la Constitución Política Peruana?

Ante la pregunta planteada, se ha formulado la siguiente hipótesis: Si actualmente se sigue interpretando inadecuadamente los mecanismos de control político, previstos en la Constitución, generando conflictos entre los poderes del Estado, entonces es necesario postular una adecuada interpretación por parte de los actores principales: Ejecutivo y Legislativo, a fin de lograr la paz social y la vigencia de la institucionalidad del Estado de Derecho peruano.

Por tanto, esta investigación se realiza con la finalidad de Determinar los alcances y términos del control político, logrando una verdadera interpretación de la Constitución, esclareciendo los límites de la actuación del Ejecutivo y el Legislativo. Con los aportes de esta investigación, se busca esclarecer las interpretaciones errada de la Constitución sobre el Control Político, pues permanentemente se han suscitado conflictos entre poder ejecutivo y legislativo, ello tomando en cuenta la mala técnica sobre los controles políticos ejercidos entre estos poderes del Estado,

lo cual ha conllevado a que esa interpretación disponga una posibilidad de censura y otra de disolución, como se encuentra expresado en la Constitución.

En virtud al problema planteado, hemos establecido como objetivo general de la investigación: Determinar los alcances y términos del control político, logrando una correcta interpretación de la Constitución como objetivos específicos: Describir y analizar la separación de poderes en el Presidencialismo peruano; Mostrar la adecuada interpretación del control político ejercida por el Legislativo y Ejecutivo en el Perú; Analizar los casos de vacancia por incapacidad moral y la disolución del Congreso en el sistema político peruano a fin de realizar propuestas de mejora.

Es por ello que, esta investigación resulta muy importante, pues aborda un tema polémico de coyuntura política-social, sobre el cual se manifiestan distintas posturas; por ello es necesario, aclarar y delimitar esta senda, dar una pauta que termine por cerrar estas posturas encontradas acerca de cómo deben ejecutarse estos mecanismos de control; como debe plantearse el mecanismo de la cuestión de confianza, y como debe plantearse la disolución del congreso.

La relevancia de la investigación se evidencia aún más, si tenemos en cuenta la reciente crisis que experimentó nuestro país, en especial durante el gobierno del Presidente Vizcarra y la decisión de disolver el Congreso; es necesario manifestar que esta acción política no solo ha estado vigente en esta época actual, sino que ya sucedió anteriormente como es el caso del gobierno del ex Presidente Alberto Fujimori, quien llegó a disolver el Congreso, se censuraron muchos ministros y se generó una grave crisis política, aunque evidentemente dictatorial.

Finalmente es de advertir que la presente investigación contribuirá a ordenar adecuadamente el panorama político nacional, consolidando una anhelada estabilidad institucional porque consideramos necesario que la ciudadanía debe recuperar la confianza en los sectores políticos y por ende terminar con la inseguridad jurídica, dejando así de lado la errática postura interpretativa del control político y permitir el paso firme hacia una interpretación correcta de nuestra Constitución.

Revisión de literatura

1.1 Antecedentes

En cuanto a los antecedentes de estudio, se inicia revisando diferentes fuentes de diversa índole, tales como: tesis de grado, libros, revistas y artículos científicos, los cuales se relacionan con el trabajo de investigación, para lograr los objetivos que se proponen.

Chirinos J, y Rivas J. (2015) El Control Político en América Latina. Primera Edición. Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios. Lima, Perú: Editores.

Expresan que para poder entender el origen del Control Parlamentario se necesita realizar una división de dos términos: “control y parlamento, porque si analizamos la fusión de ambas palabras tendremos una respuesta y si solo nos limitamos al término control tendremos que retroceder más en el tiempo. Recordemos que en la estructura de organización del poder de las civilizaciones tenemos a los imperios del mundo antiguo, en los cuales el poder era absoluto, pero surge en los griegos y en especial en el senado romano la concepción de poner límites al poder absoluto” (p 11) para evitar los abusos pues y se veía los errores que acarrea la libertad de tener poder en todo.

La relación que existe con el tema es que el anterior artículo nos lleva a conocer los orígenes del parlamento y posterior control parlamentario, el cual al pasar el tiempo llega a nuestro país unido, en una especie mezcla no común, con el presidencialismo.

Hakanson Nieto, C. (2012). En su libro “Curso de Derecho Constitucional”. Lima - Perú: Palestra Editores. Decía lo siguiente:

En los textos constitucionales históricos se percibe una evolución de las instituciones importantes, como el ejecutivo y legislativo, para culminar en su actual configuración. Nos encontramos con la institución del presidente de la República que ha acumulado atribuciones y un Congreso con herramientas de control parlamentario para fiscalizar su gobierno. (...) Una visión de conjunto de todas las constituciones podría resumir en un predominio del presidente de la República como el centro de las decisiones políticas, un Congreso sin partidos tradicionales, la falta de tradición judicial y la búsqueda de la estabilidad política fuera del marco constitucional.

Este texto nos permite ver cómo es que se ha ido configurando el Ejecutivo y el Legislativo como dos instituciones de gran importancia en el país, pero con una clara predominancia del presidente de la República, lo cual conlleva a una búsqueda por parte del Congreso de quitar ese poder y colocarse como el centro y gobierno de todo.

Castillo Córdova, L. (2019), en un comentario de su Blog (web), “La inconstitucional Disolución del Congreso de la República” presente en el sitio web de Gaceta Jurídica llamado “la Ley”. El autor sostiene, refiriéndose a un mecanismo de control político en específico, como es el caso de la cuestión de confianza, que “no es posible reconocer la existencia jurídica de una negación de facto de la confianza solicitada por el entonces primer ministro” (p 1) aduciendo que toda actuación que no esté regulada en las normas legales, no puede ser existentes. Este artículo nos permite ver la visión contraria a la actuación del Gobierno de Vizcarra.

Este artículo nos permite entender la posición contraria a la actuación del primer ministro, haciendo uso de un mecanismo político, como es la cuestión de confianza. Con ello podemos

entender que existen diversas posturas con relación a la interpretación de lo que viene a ser el control político.

1.2. Bases Teórico Conceptuales

En este apartado se presentan las principales definiciones y referentes teóricos abordados a lo largo de la investigación con la finalidad de explicar el parlamentarismo y la separación de poderes, el Control Político que se ejerce entre poderes del estado para una buena gestión política con una adecuada interpretación constitucional de sus mecanismos.

a. Parlamentarismo y separación de poderes

Desde la Ciencia Política y del Derecho Constitucional, Los orígenes más remotos de la separación de poderes según Napurí (2015) “se encuentran incluso desde Aristóteles, pues este hablaba de una función deliberativa, magistratura y judicial, concibiendo la segunda como varias magistraturas independientes, concepto que se hizo presente ampliamente en la República Romana” (p 205, 453). Sin embargo, no se definía una adecuada distribución de facultades.

Muchos pensadores clásicos de la política de manera reiterada manifestaron el temor de que un poder invada las funciones del otro hasta desaparecerlo, por ello es que se ve la necesidad de separar el ejercicio del poder político. En este contexto nace el principio de separación de poderes “en el siglo XVII, gracias a Locke, posteriormente alcanza su máxima expresión con Montesquieu. Con el tiempo se unió a la corriente del constitucionalismo liberal, quedando enlazada con los requisitos indispensables de cualquier Carta Magna” (Hakansson, 2012, 246), y ello se puede comprobar en el art. 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Este régimen conocido como parlamentaria tiene sus orígenes en el siglo XVIII, en Inglaterra. “Cuando Jorge I fue coronado rey de Inglaterra. Este monarca pertenecía a la dinastía Hannover y, a causa de su desinterés por las cuestiones concernientes a la política inglesa, decidió no acudir a las reuniones de su Gabinete. Fue entonces cuando Robert Walpole, uno de los ministros, asumió un notable protagonismo en el Gobierno. Durante el reinado de Jorge II, iniciado en 1724, la preeminencia de Walpole se mantuvo.” (Cairo, 2016, Pg. 31) Es así como se construye en Inglaterra el régimen parlamentario, en donde la conducción del gobierno lo realiza un funcionario y no el jefe de Estado, el cual en este caso era el monarca.

En la etapa previa a la monarquía parlamentaria inglesa, el Parlamento podía ser disuelto discrecionalmente por el monarca (la Corona). Pero posteriormente “esta disolución sigue siendo de uso discrecional, pero ya no se encuentra en manos de la Corona, sino del primer ministro” (Cairo, 2016, Pg. 33). De esa manera marcando una concepción distinta del poder, el cual ya se ve distribuido para su mejor actuación.

Se debe tener en cuenta que “cuando el primer ministro disuelve la Cámara no lo hace para convertirse en legislador, sino para que se realicen elecciones parlamentarias. La nueva cámara legislativa ejercerá la función legislativa y, además, podrá decirse si el primer ministro se mantiene en el cargo o debe ser reemplazado.” (Cairo, 2016, Pg. 34) esto permite tener un control adecuado y democrático, en el cual la disolución es un medio que permite llegar a un orden y no al contrario.

Posteriormente “como resultado de este principio de separación de poderes, cada función del Estado (la legislativa, la ejecutiva y la judicial) ha de tener necesariamente un titular distinto, siendo dicho titular al que tradicionalmente se dio en llamar Poder, concepto que pasó a designar al organismo y a la porción del poder estatal que este organismo posee” (Napurí, 2015, 454). Tenemos los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El constitucionalismo convirtió “a las monarquías europeas en democráticas; es decir, un Jefe de Estado con un Parlamento que nombra al Primer Ministro. Los Estados Unidos, y Francia posteriormente, difundieron el modelo republicano por todo el mundo en base a la idea de la separación de poderes como presupuesto para poder garantizar las libertades políticas” (Hakansson, 2012, 246), de tal manera que en nuestros días no se concibe un Estado Constitucional que no construya su forma de gobierno sin que respete este principio.

En el caso de nuestro país, en su Constitución de 1979 se estableció un régimen semipresidencial por lo que.

La función ejecutiva estaba a cargo del presidente de la República quién debía ejercer la Jefatura del Estado y la Jefatura de Gobierno, con la colaboración y el control de un consejo de ministros. El órgano legislativo estaba conformado por un Congreso bicameral. El presidente de la República tenía la atribución de disolver solo a la Cámara de Diputados porque, según disponía el artículo 230 de esta Constitución, el Senado no podía ser disuelto. Correspondía a la Cámara de Diputados hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, de los ministros por separado, mediante el voto de censura o de falta de confianza. (Cairo, 2016, Pg. 34).

Unido a esta atribución de la Cámara de Diputados estaban vinculadas las condiciones que permiten al presidente de la República de disolver válidamente.

Podemos ver que en nuestra Constitución política no hay una efectiva separación de poderes, la Constitución de 1993 hace una referencia sobre esta materia, pues establece que el Estado Peruano se organiza según el principio de separación de poderes.

Se explica esta separación de poderes según Hakansson (2012) la siguiente manera: “Función Ejecutiva. El presidente de la República encabeza el Ejecutivo e influye en toda la vida política gracias a sus competencias. Función Legislativa. El Congreso de la República tiene sobre el Ejecutivo la posibilidad de un voto de censura, la cuestión de confianza e instrumentos de control parlamentario como las preguntas, interpelaciones, petición de información, etc. Función Judicial. La judicatura está facultada para implicar una norma contraria a la Constitución.”

b. Control Político

Posterior a la caída de los regímenes totalitarios y con el fin del Segunda Guerra Mundial “se viene una nueva etapa, queda demostrada la necesidad imprescindible del control parlamentario y la necesidad de instrumentos que sirvan para el control de poderes, sin perjuicio de los mecanismos de control recíproco que garantizarán que no se produzca el predominio de un poder sobre otros” (Chirinos & Rivas, 2015, Pg. 12) en este caso por parte de los EE.UU.

Se entiende entonces que “la función esencial de los Parlamentos es la función legislativa. Sin embargo, la importancia del control parlamentario de los actos del Poder Ejecutivo ha trastocado el rol de los Parlamentos modernos” (Landa, 2004, Pg. 92), y esto nos da entender

que la función legislativa es superior, sino que está a sido desplazada por la función de control.

La doctrina contemporánea entiende que controlar la acción gubernamental llega a ser una de “las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado constitucional, precisamente porque este tipo de Estado no solo encuentra uno de sus fundamentos más importantes en la división de poderes, sino también el equilibrio entre ellos” (Landa, 2004, Pg. 92), esto es, la existencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas.

Ante esta situación de separación de poderes y la necesidad de tener un control y límite en sus funciones surge el llamado control político, el mismo que permite, no de forma rígida, establecer puntos claros en el actuar político de cada poder, sino que trata de limitar sus funciones para así evitar enfrentamientos en estos.

Podemos entender entonces como control político aquella “facultad que tienen los órganos del Estado para velar por la observancia de las limitaciones establecidas al ejercicio de sus funciones” (Fernández, 2003, Pg. 2). Como facultad del Parlamento este control “ha estado generalmente vinculada a la posibilidad de ejercer control sobre los actos del Ejecutivo. En el ordenamiento peruano, el control político del Congreso no solo recae en el Ejecutivo sino también en otros órganos del Estado como el Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, la Corte Suprema de Justicia, etc. (Fernández, 2003, Pg. 2).

Como concepto, podemos decir que se entiende por Control Político como aquella “facultad que tienen los órganos del Estado para velar por la observancia de las limitaciones establecidas al ejercicio de sus funciones” (Fernández, 2003, Pg. 2). Como facultad del Parlamento este control “ha estado generalmente vinculada a la posibilidad de ejercer control sobre los actos del Ejecutivo. En el ordenamiento peruano, el control político del Congreso no solo recae en el Ejecutivo sino también en otros órganos del Estado como el Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, la Corte Suprema de Justicia, etc. (Fernández, 2003, Pg. 2).

En el Perú el control político “no ha sido un mecanismo utilizado para vigilar que las acciones del Ejecutivo se realicen dentro de los límites establecidos, sino que, en algunos casos, ha dado paso a un abuso de facultades por parte del Congreso (controlado por la oposición) que ha desestabilizado al gobierno en conjunto” (Fernández, 2003, Pg. 3)”, es por ello, la necesidad de evitar esta situación que surja en el futuro, por falta de reglamentación adecuada.

El control político, implica un sistema idóneo que permita “alcanzar determinados objetivos de fiscalización, mediante el cual la colectividad se siente protegida para que los fondos públicos y las conductas de los gobernantes y administradores se ajusten al ordenamiento jurídico, a la justicia y a la ética.” Esto garantiza a la población que las actividades políticas son realizadas de manera equilibrada y justa direccionadas hacia un bien común.

En el Perú el control político “no ha sido un mecanismo utilizado para vigilar que las acciones del Ejecutivo se realicen dentro de los límites establecidos, sino que, en algunos casos, ha dado paso a un abuso de facultades por parte del Congreso (controlado por la oposición) que ha desestabilizado al gobierno en conjunto” (Fernández, 2003, Pg. 3)”, es por ello la necesidad de evitar esta situación que surja en el futuro, por falta de reglamentación adecuada.

Se entendía tradicionalmente que la función principal de los parlamentos es de legislar, pero no obstante “la importancia del control parlamentario de los actos del Poder Ejecutivo ha trastocado el rol de los Parlamentos modernos, y eso implica que no es más la función

legislativa, sino que esta ha sido desplazada por la función de control” (Landa, Pg. 92) Así también lo ha entendido la doctrina contemporánea.

c. **Disolución Parlamentaria**

La disolución parlamentaria tiene sus orígenes en la historia constitucional inglesa. Durante su vigencia, se produjeron los primeros intentos de limitar el ejercicio del poder político de la Corona. Un protagonista de esta lucha fue el juez Edward Coke. Luego de ejercer la judicatura con independencia, Coke fue parlamentario desde 1621 hasta 1628 y ahí «se hizo conspicuo en la oposición política a Jacobo I y Carlos I» (Cairo, 2016 Pg. 28)

El parlamento ha tenido diversos tiempos intermitentes de “crisis de representación que dificultaron la adquisición de un peso institucional propio, lo que se vio reflejado en una baja credibilidad ciudadana desde el Congreso Constituyente de 1931 que en medio de un enorme desprestigio funcionó hasta 1936/70, por lo que los congresos desde ese año hacían adelante, no lograron en ningún momento conquistar la confianza ciudadana” (Jesús, 2018, Pg. 35).

Materiales y métodos

El presente artículo científico se desarrolla bajo el enfoque de una investigación cualitativa, de tipo documental. Como parte de su desarrollo se ha seguido un diseño de investigación descriptivo-transversal con fin propositivo. Se ha utilizado, para dicho propósito, el método analítico para hacer una descomposición del objeto de estudio en sus elementos constitutivos comprendidos por las variables conceptuales: Presidencialismo, Separación De Poderes, Relaciones De Control Político; asimismo, el manejo de una técnica de fichaje de naturaleza textual, resumen y bibliográfica, permitiéndonos sistematizar el fundamento teórico de la investigación. El procedimiento utilizado involucra, igualmente, la observación, descripción y redacción de la realidad problemática, planteamiento del problema, objetivo general y específicos, propuesta de la hipótesis, recopilación y selección de documentos afines al trabajo de investigación sobre el que se ha cumplido una exhaustiva, sistemática y rigurosa revisión; en síntesis, un proceso analítico, necesario para la redacción del informe final.

Se debe detallar la información pertinente que permita identificar con claridad cómo se obtendrá el conocimiento. Puede contener información sobre la población que será incluida en el estudio, estrategias de muestreo, criterios de selección, definición de las variables, instrumentos de medición a utilizar, procedimientos, estrategia de análisis de los datos que se obtendrán, aspectos éticos, entre otros, según los requerimientos de cada campo de conocimiento. En esta sección también puede incluir una matriz de consistencia, tabla de operacionalización de variables, u otros aspectos que sean metodológicamente necesarios para el campo de conocimiento.

Resultados y discusión

3.1 Resultados

3.1.1. La Forma de Gobierno y el Principio Separación De Poderes En El Estado De Derecho Peruano

Muchos pensadores clásicos de la política de manera reiterada manifestaron el temor de que un poder invada las funciones del otro hasta desaparecerlo, por ello es que se ve la necesidad de separar el ejercicio del poder político. En este contexto nace el principio de separación de poderes “en el siglo XVII, gracias a Locke, posteriormente alcanza su máxima expresión con Montesquieu. Con el tiempo se unió a la corriente del constitucionalismo liberal, quedando enlazada con los requisitos indispensables de cualquier Carta Magna” (Hakansson, 2012, p.246), y ello se puede comprobar en el art. 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano.

De acuerdo a (Garibay, p, 20), “se argumenta que la separación de poderes hace que el poder político sea más limitado frente a la sociedad, lo que significa que la sociedad es más libre”. De esta manera la libertad de cada individuo ante el estado viene a ser uno de los pilares fundamentales en los sistemas políticos que cuenta con los controles políticos.

La separación de poderes, muchas veces, tiene su conocimiento en que la gente toma malas decisiones de forma inadvertida, pero a veces intencionalmente. La separación de poderes toma en consideración los errores, así como también las ineficiencias, ello con el objetivo de preservar la libertad y la democracia, dejando abierta la posibilidad de que esos errores, cuando son sometidos, puedan ser corregidos sin afectar la democracia o la libertad.

La Constitución de 1979 establece un régimen semipresidencial en el país. Esta Constitución, puesta en vigencia a partir del 28 de julio de 1980 a inicios de régimen democrático de Belaunde Terry, “se inscribió en una orientación política identificada con el Estado Social de Derecho. Como tal, recogió un amplio catálogo de derechos constitucionales, comprendiendo los derechos civiles y políticos, así como los económicos, sociales y culturales”. (García D, 2008) Es así que también se otorgó la categoría constitucional a las normas sobre Derechos Humanos de los Tratados Internacionales los cuales eran ratificados en el Perú.

La Constitución de 1993 incluye, por primera vez, el voto de investidura del gabinete ministerial. El cual “es un agregado ajeno a nuestra tradición constitucional que, incluyendo ministro y Consejo de ministros, establecía una exposición de la política general del gobierno, ante el Congreso, al comenzar cada gabinete, pero sin voto al final del debate” (Pease G, 2010, p. 12). Es el presidente quien enviste a su gabinete, ello es así cuando se está en un régimen presidencial. Sin embargo, esta sería una visión que lleva a error, pues se pretende separar los ministros del presidente de la República. Todo ello conlleva a una crisis política que termina forzando un voto de confianza por anticipado.

A continuación, presentamos un cuadro comparativo entre la Constitución de 1979 y la de 1993, sobre el sistema de gobierno:

Cuadro 01

Comparación del sistema de gobierno en las constituciones de 1979 y 1993

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ		
	1979	1993
Estructura del Poder Ejecutivo	El presidente de la República es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno	El presidente de la República es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno
Estructura del Congreso	El Congreso este compuesto por dos cámaras: El Senado y la Cámara de Diputados.	El Congreso consta de una sola Cámara.
Mecanismos de Control Político del Congreso	Solo los Diputados pueden tener la potestad de interpelar y censurar o extender confianza a ministros.	El Congreso de la República tiene la potestad de realizar siguientes actos: Investidura al Consejo de ministros, Voto de Censura, Antejudicio Político, Comisiones de Investigación, Control del Presupuesto, etc.
Mecanismos de Control Político del Ejecutivo - Disolución del Congreso.	El presidente de la República tiene la potestad de disolver el Congreso.	El presidente de la República puede disolver el congreso si es que este ha censurado o negado su confianza a dos consejos de ministros.

FUENTE: Elaboración Propia.

De lo expuesto se puede inferir que la Constitución de 1993, fortalece al Poder Legislativo reduciendo los privilegios que tenía el Poder Ejecutivo en la Constitución de 1979. Por ello es que la Constitución actual, no ha abandonado la forma de gobierno “híbrida”, es decir la mezcla del poder entre el presidencialismo con el parlamentarismo.

Todo esto ha llevado a que algunos, autores como Pease H. (2010), manifiesten que “aquí no hay presidencialismo sino un híbrido de sistemas en los que los mecanismos de tradición parlamentaria como la interpelación y la censura moderan el poder del presidente” (p. 12). Y de alguna forma establecen un gobierno equilibrado entre poderes donde el presidente es limitado en su poder por la observación continua del Parlamento.

3.1.2. Forma de Gobierno Híbrida: Semipresidencialismo o Neopresidencialismo

En el caso de nuestro país, la Constitución de 1979 estableció un régimen semipresidencial por lo que según Cairo (2016), afirma:

“La función ejecutiva estaba a cargo del presidente de la República quién debía ejercer la Jefatura del Estado y la Jefatura de Gobierno, con la colaboración y el control de un consejo de ministros. El órgano legislativo estaba conformado por un Congreso bicameral. El presidente de la República tenía la atribución de disolver solo a la Cámara de Diputados porque, según disponía el artículo 230 de esta Constitución, el Senado no podía ser disuelto. Correspondía a la Cámara de Diputados hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de ministros, de los ministros por separado, mediante el voto de censura o de falta de confianza.” (p.34).

Unido a esta atribución de la Cámara de Diputados estaban vinculadas las condiciones que permiten al presidente de la República de disolver válidamente.

Actualmente, podemos observar que, en la Constitución de 1993, hay una efectiva separación de poderes, pues establece que el Estado Peruano se organiza según el principio de separación de poderes.

De alguna forma “la separación de poderes implica, por consiguiente, la eliminación del absolutismo, y de cualquier forma nueva de autoritarismo, mediante la distribución del poder estatal en tres poderes (propriadamente “órganos”) que se controlan y limitan recíprocamente.” (Blancas, 2019, p. 81) Por eso en un sentido más amplio, se puede decir que ello expresa la garantía hacia la libertad individual.

La función de control político esencialmente tiene su fundamento en el principio de separación de poderes, de acuerdo al artículo 43 de la Constitución de 1993. Al mismo tiempo se hace mención de dar cuentas al Congreso.

La función de control se encuentra prevista en los siguientes artículos: En el artículo 96° que habla sobre los pedidos de información, artículo 97° sobre las comisiones investigadoras, artículo 130° sobre el voto de investidura, artículo 131° sobre la interpelación, artículo 132° sobre la moción de censura, artículo 133° sobre la cuestión de confianza. Así también son mecanismos de control los presentes en el artículo 129° sobre la invitación a los ministros para informar; el artículo 11, inciso 19, y artículo 104° que hablan sobre el control parlamentario de los decretos de urgencia y decretos legislativos; el artículo 137° que hace mención sobre la declaración del estado de sitio o del estado de emergencia, que coincidentemente se puso en acción en el año 2020 debido a la Pandemia del Covid 19.

Los órganos de gobierno se dividen de acuerdo a sus funciones, en los que encontramos:

Al Poder Legislativo: Conocido como Parlamento es aquel órgano que tiene la potestad de legislar en el Estado, a su vez también es el órgano de control del gobierno. Podemos encontrar estipulado en artículo 102° de la Constitución las atribuciones del Congreso, literalmente dice así: “Son atribuciones del Congreso: 1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes”. La realización de la normatividad sin embargo no es un acto aislado, sino que tienen a su vez fases sucesivas.

El art. 2 del Reglamento del Congreso de la República expresa que: “El Congreso de la República es el órgano representativo de la Nación, encargado de realizar las funciones

legislativas, de control político y las demás que establece la Constitución del Estado. Es unicameral y está integrado por ciento treinta Congresistas elegidos en forma directa de acuerdo de la ley”.

En cuanto a la función del Congreso, de alguna forma “no se agota en la función legislativa, sino que incluye funciones tan importantes como las de control y fiscalización del Gobierno, a través de mecanismos de control directo, como las interpelaciones, el rechazo de la cuestión de confianza o la censura ministerial” (Napurí, 2015, p.459). Donde estos dos últimos generan la obligación a los ministros de renunciar. Así mismo es claro recalcar que los congresistas como lo expresa Mauricio B., (2019), “son los encargados de velar por los derechos y necesidades que requiere el pueblo. Sus autoridades tienen la capacidad y conocimiento en el control político” (p. 9), visto que la población en su mayoría ignora de los procedimientos parlamentarios.

Al Poder Ejecutivo: El Estado realiza actividades para alcanzar fines inmediatos y concretos, este “no se limita a la ejecución de las leyes, pues comprende el conjunto de decisiones, políticas y acciones a través de las cuales el Estado conduce a la sociedad hacia determinados objetivos de interés colectivo.” (Blancas, 2019, p.98) y así soluciona los necesarios problemas que puedan darse en el devenir del tiempo.

Este es el organismo del Estado que “en tanto Administración Pública por excelencia, es el típico ente emisor de actos administrativos a través de los diversos organismos que lo componen. Sin embargo, debe quedar claro que el Poder Ejecutivo no es el único que se encarga de dicha emisión, puesto que también emiten actos administrativos el resto de entidades” (Napurí, 2015, p.454), las cuales podemos encontrarlas señaladas en la Ley de Procedimientos Administrativo General. Así también es menester aclarar que este Poder no solo efectúa funciones administrativas, ya que también se encarga de la función política o gubernamental del Estado.

La Constitución Política en su art. 110° expresa que: “El Presidente de la República es el jefe del Estado y personifica a la Nación. Para ser elegido presidente de la República se requiere ser peruano por nacimiento, ...etc”. Además, también expresa en su art. 112° que “el mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata”. Con ello nos da entender que el Poder Ejecutivo se ve representado por el presidente que lleva en su persona la decisión del Pueblo para elegirlo como jefe.

También ejerce, el Poder Ejecutivo, una potestad reglamentaria, la cual es propia del gobierno, “conforme a la cual se le reconoce la facultad de dictar reglamentos para la ejecución de las leyes, cumplir sus funciones y organizar sus servicios.” (Blancas, 2019, p.100) La Constitución expresa que el presidente de la república tiene como atribución «Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones» (art. 118.8 Constitución Política del Perú)

Y al Poder Judicial: Este es uno de los tres poderes del Estado, el cual, conforme al ordenamiento jurídico, ejerce sus funciones de forma autónoma y de manera independiente de lo jurisdiccional, con obediencia a la Constitución.

Podríamos decir que este poder es el ente que se encarga de administrar la justicia, es “un organismo en el cual se tramitan los procesos, los mismos que se caracterizan por resolver los conflictos y situaciones de manera definitiva, es decir con autoridad de cosa Juzgada” (Napurí, 2015, p.463). Dicha garantía es inmutable, ya que una vez dada ya no puede cambiar y se

mantiene.

El Perú, como se puede observar, en su sistema de gobierno, “históricamente ha sido calificado como un “híbrido presidencialista” muy similar al modelo francés, pero desde la vigencia de la Constitución actual de 1993 podría también ser calificado como un “híbrido presidencial – parlamentario” (Nuñez. L, 2017, p. 55). Donde al parecer los políticos, y de modo especial los congresistas, no admiten la importancia de dicha indefinición, aceptando la forma de sistema como tal y actuando en consecuencia de acuerdo a dicho sistema, evitando las crisis que se generan actualmente.

3.1.3. El Ejercicio del Control Político a la luz del Constitucionalismo Peruano

Podemos manifestar, que el control político en el Perú, no ha sido siempre un mecanismo utilizado para velar por las acciones que realiza el Ejecutivo, en función a los parámetros constitucionales establecidos, sino que al contrario ha dado lugar al abuso de facultades por parte del Congreso desestabilizando todo el gobierno en su conjunto y por ende generando una latente crisis política.

3.1.3.1 Mecanismos de Control Político

La concepción de control político más antigua es quizá la de Montesquieu, “quien al establecer la necesidad de que los tres poderes fueran ejercidos por órganos distintos, señaló que cada uno tendrá la facultad de impedir (*empêcher*) y de detener (*arrêter*) al otro u otros poderes. «El poder -escribió- detiene al poder»” (Salgado, 2003, p. 157). De esta manera nace la conocida limitación en los tres clásicos poderes.

El control político, tiene también su procedencia a partir del encargo que les hace el pueblo a sus representantes, de llevar “la vigilancia de los asuntos del Estado, para asegurar el cumplimiento de sus aspiraciones individuales y colectivas” (Muñoz, p. 5), de esta manera por ejemplo las actuaciones del Estado se ven controladas por la confianza que le brinda el congreso a dichas leyes o propuestas, las cuales son examinadas por todo el pleno.

Posteriormente con la ideología liberal y las concepciones del constitucionalismo clásico, “impusieron como principio irrecusable el de la responsabilidad política del gobierno, quedó claro que para hacer efectiva esa responsabilidad debía existir una vigilancia y fiscalización sobre los órganos del Estado” (Salgado, 2003, p. 157). A esto la doctrina lo suele denominar control para la responsabilidad.

Este control se ejerce sobre aquellas conductas, actos o políticas que pueden llegar a producir consecuencias catastróficas para el país. De tal manera que su actuación es como una barrera que se ejerce para impedir que se lleven a cabo situaciones perjudiciales para el país, yendo muchas veces en contra de leyes y reglamentos.

Se puede entender al control, valga la redundancia, como un control institucionalizado y, en consecuencia, “a diferencia de lo que ocurre en el control social (que es un control no institucionalizado), los agentes que lo realizan han de tener reconocida por el ordenamiento dicha competencia, es decir, poseer una potestad jurídicamente establecida. Ha de tratarse, pues, de una atribución «regular», «normativizada», cuyo modo de ejercicio esté previsto por el derecho” (Aragón, 1986, p. 12).

La doctrina contemporánea entiende que controlar la acción gubernamental llega a ser una de “las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado constitucional, precisamente porque este tipo de Estado no solo encuentra uno de sus fundamentos más importantes en la división de poderes, sino también el equilibrio entre ellos” (Landa, 2004, Pg. 92), esto es, la existencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas.

Ante la separación de poderes y la necesidad de tener un control sobre los mismos, surge el control político, el mismo que permite, no de forma rígida, establecer puntos claros en el accionar político de cada poder, tratando de limitar sus funciones para así evitar enfrentamientos entre estos.

Podemos entender, entonces, como control político aquella “facultad que tienen los órganos del Estado para velar por la observancia de las limitaciones establecidas al ejercicio de sus funciones” (Fernández, 2003, p. 2).

Como facultad del Parlamento, por ejemplo, este control “ha estado generalmente vinculada a la posibilidad de ejercer control sobre los actos del Ejecutivo. En el ordenamiento peruano, el control político del Congreso no solo recae en el Ejecutivo sino también en otros órganos del Estado como el Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, la Corte Suprema de Justicia, etc. (Fernández, 2003, p. 2).

Es también otra concepción de control político, el entenderlo como una institución que de algún modo pone a prueba la democratización del poder, donde sus funciones están distribuidas de manera racional en un Estado Constitucional. Gracias a este control vigilante, y fiscalizador, nos es posible limitar aquellos excesos del conocido Leviatán, ya que ante un poder único y absolutista surge este control, limitante, que impide que vaya a pasar sobre quienes no tienen la misma capacidad de controlar la totalidad de las actuaciones políticas de los diversos órganos.

3.1.3.2. Configuración del Control Político en perspectiva Legislativa, Doctrinal y Jurisprudencial

A. Del Legislativo hacia el Ejecutivo

El Congreso, es un órgano de carácter primordial y fundamental en un sistema Democrático y Social de Derecho, el cual cumple un rol no solo de legislador, como mero creador de leyes, sino que, dentro del control político, es un eje primordial en la toma de decisiones del gobierno, pues permite que este ejerza sus funciones y tome decisiones conforme a la constitución y el bien común de todo el país.

Se entiende entonces que “la función esencial de los Parlamentos es la función legislativa. Sin embargo, la importancia del control parlamentario de los actos del Poder Ejecutivo ha trastocado el rol de los Parlamentos modernos” (Landa, 2004, Pg. 92), y esto nos da entender que la función legislativa es superior, sino que está a sido desplazada por la función de control.

La doctrina contemporánea entiende que controlar la acción gubernamental llega a ser una de “las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado constitucional, precisamente porque este tipo de Estado no solo encuentra uno de sus fundamentos más importantes en la división de poderes, sino también el equilibrio entre ellos” (Landa, 2004, Pg. 92), esto es, la existencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el

ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas.

El control parlamentario deberá desarrollarse “a partir de una eficaz recepción de datos acerca de la conducta del sujeto controlado. Lógicamente, cuantas mayores sean las competencias del controlado, mayores serán también los objetos sobre los que ha de recaer el control, esto es, los datos que ha de recabarse” (Fernández, 2000, p. 101). Esto permite que el control sea más adecuado y conciso, ya que con datos precisos se puede actuar directamente sin menoscabar la integridad de la democracia.

Se entendía tradicionalmente que la función principal de los parlamentos es la de legislar, pero no obstante “la importancia del control parlamentario de los actos del Poder Ejecutivo ha trastocado el rol de los Parlamentos modernos, y eso implica que no es más la función legislativa, sino que esta ha sido desplazada por la función de control” (Landa, Pg. 92) Así también lo ha entendido la doctrina contemporánea.

Los instrumentos de control, ejercidos por el parlamento, son diversos, como la censura, las interpelaciones y las preguntas, estas a su vez están reguladas por un reglamento, así se ejercen de manera justa y equilibrada.

El Congreso ejerce tres tipos de control: preventivo, funcional y represivo:

En el Control Preventivo, se realiza con la potestad que le da el art. 130° de la Constitución Política (CPP), en cuyo contenido se expresa la obligación que tiene el presidente del Consejo de ministros de concurrir al parlamento, dentro del plazo de 30 días de haber asumido sus funciones, donde se expondrá y debatirá la política general del Gobierno, así también aquellas medidas que requiere su gestión.

Así mismo, el artículo 82° del Reglamento del Congreso de la República dispone que, al iniciar su exposición, el presidente del Consejo de ministros deberá entregar la versión completa de la política general del Gobierno y sus medidas, a cada uno de los congresistas. Una vez que finaliza la exposición, de acuerdo al artículo 130° de la Constitución, es necesario que este presidente del Consejo de ministros plante a todo el pleno la conocida cuestión de confianza. Esta deberá ser debatida y votada en la misma sesión o la posterior, y el resultado deberá ser comunicado inmediatamente al presidente del Consejo de ministros.

Solo si se diese el caso de que “el Pleno del Congreso negase su confianza al presidente del Consejo de ministros, según lo establecido en el artículo 82 del Reglamento del Congreso, el presidente de la República aceptará la renuncia del presidente del Consejo de Ministros y de los demás ministros, la que debe realizarse de inmediato” (Del Pozo, p. 152). De esta manera se producirá la crisis total del gabinete.

En el caso del Control Funcional, este se refiere “a las actuaciones parlamentarias de control de la conducta política del Gobierno, los actos de la Administración Pública, de las autoridades del Estado, y el ejercicio de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo” (Del Pozo, SN, p. 152), claro está este último desde la dación de decretos legislativos, así como los tratados simplificados y también los decretos de urgencia.

A través de aquellos pedidos de los datos o informes que deberán dar los responsables de la política general del Estado; “también se encuentra las invitaciones que los congresistas formulan a los ministros y otras autoridades para que informen sobre la política de su sector a una comisión parlamentaria o al pleno del congreso (Arts. 97°, 129° y 131° CP)” (Landa, 2003,

p. 14). Esto llega a ser parte del control funcional, así como también la declaración de cuenta, la cual viene a ser un control de tipo rutinario al que está obligado el Congreso.

El Control Represivo por su parte, está referido a aquellas funciones que hacen mención tanto a las Comisiones Investigadoras y su actuación, así como también a la interpelación, al antejuicio político y a la moción de censura.

Las comisiones investigadoras “usualmente se crean cuando media una denuncia sobre la ineficiencia o presunta corrupción del gobierno y/o, persistente error o deficiencia de los servicios públicos que presta la administración pública” (Landa, 2003, p. 27). Mas aún, ésta también puede alcanzar a los asuntos privados que por su repercusión en la política nacional son de interés público.

La interpelación es otro mecanismo de control político, por medio del cual “sin perjuicio de la presentación del ministro o gabinete, existe la obligación de los ministros de responder a un pliego interpelatorio, que podrá derivar en un voto de confianza o censura” (Landa, 2003, P. 32). Esta interpelación es un derecho que tienen las minorías parlamentarias de controlar las acciones de los ministros, cuando estos no se conducen de acuerdo a la Constitución y las normas legales establecidas.

El antejuicio político, por su parte es un mecanismo que se produce “cuando del informe de la Comisión investigadora se concluye en responsabilidad de altos funcionarios – Presidente, congresistas, ministros, miembros del Tribunal Constitucional (TC), del Consejo Nacional de la Magistratura, fiscales supremos y vocales de la Corte Suprema, Defensor del Pueblo y Contralor General-, en ese supuesto se podrá iniciar el antejuicio político” (Landa, 2003, p. 29); claro está este se puede realizar siempre y cuando exista una infracción a la Constitución.

Aclarando la naturaleza de este mecanismo, se afirma que “en el antejuicio solo cabe formularse acusaciones por las supuestas responsabilidades jurídico-penales (y no políticas) de los funcionarios estatales citados en el artículo 99 de la Constitución, ante los supuestos delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones” (Flores, 2014, p. 271). Después de que se ha determinado la existencia de elementos que configuran la comisión de un delito, el Parlamento actuará como una entidad acusadora. De esta manera las funciones del Congreso pueden, de alguna forma, quedar semejantes a las del Ministerio Público.

B. Del Ejecutivo hacia el Legislativo

Lograr conectar de manera armónica al Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, es casi una tarea titánica, pues se tiene que conseguir, como dice (Fuentes, 2006), “evitar la extralimitación por parte cualquiera de ellos, la cual no ha sido producto de la improvisación; se ha tenido que seguir una evolución de más de 2500 años en la vida del pensamiento político de la humanidad, pasando por repúblicas, monarquías, revoluciones, democracias desenfrenadas, guerras y otras situaciones” (p. 58), las mismas que de algún modo han ido dando la vuelta a cada pensamiento anterior, llegando a conclusiones cada vez más acertadas de que un gobierno se ejerce de manera correcta mientras más equilibrado y equitativo se encuentre este.

- **Disolución del Congreso**

Para poder abordar el tema de la disolución, es necesario remontarnos a los orígenes del régimen parlamentario, el cual siembre sus raíces en Inglaterra “durante el siglo XVIII. A comienzos de este siglo, Inglaterra era políticamente una monarquía constitucional (...) al monarca no le correspondía la función efectiva de gobernante del reino. Mas aún esta situación empieza a cambiar en 1714, (...) a causa del desinterés por parte del monarca en las cuestiones políticas, es ahí donde surge Robert Walpole” (Cairo, 2016, p 31), uno de los ministros que asume el protagonismo en el gobierno. Se podría decir que esta es la base donde empieza a tener relevancia y surgimiento del futuro Parlamentarismo.

Posteriormente surge también con ello la llamada disolución parlamentaria, la cual remonta sus orígenes en los primeros intentos de limitar el ejercicio del poder político de la Corona. Un protagonista de esta lucha fue el juez Edward Coke. “Luego de ejercer la judicatura con independencia, Coke fue parlamentario desde 1621 hasta 1628 y ahí se hizo conspicuo en la oposición política a Jacobo I y Carlos I.” (Cairo, 2016, p. 28) Siendo precursor así del nuevo parlamentarismo y su también notoria predominancia política en lo posterior.

Etapas anteriores a la monarquía parlamentaria inglesa, ya existía la posibilidad de que el Parlamento podría ser disuelto, por parte de la Corona en sus inicios y posteriormente por parte del primer ministro, el cual se realizaba no con el fin de dar un golpe de estado, ni mucho menos, sino para permitir el funcionamiento correcto y equilibrado de la democracia en un Estado. Este mecanismo de control como sabemos sigue siendo utilizado hasta nuestros días, el cual ahora es ejercido por parte del Ejecutivo.

En los regímenes parlamentarios, este control, (la disolución), tiene un significado especial, a diferencia de los regímenes presidenciales, en los cuales no existe la llamada cuestión de confianza. En el caso de nuestro país, por ejemplo, el parlamento ha tenido diversos tiempos intermitentes de “crisis representativa que dificultaron la adquisición de un peso institucional propio, lo que se vio reflejado en una baja credibilidad ciudadana desde el Congreso Constituyente de 1931 que en medio de un enorme desprestigio funcionó hasta 1970, por lo que los congresos desde ese año hacían adelante, no lograron en ningún momento conquistar la confianza ciudadana” (Jesús, 2018, p 35). De esta manera comienza la necesidad de tener un control adecuado en el ejercicio de las funciones del parlamento.

La Constitución de 1979, establecía que corresponde a la Cámara de Diputados, como dice (Cairo, 2016), “hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o de la falta de confianza. A esta atribución de la Cámara de Diputados estaban vinculadas las condiciones que habilitaban al presidente de la República a disolver válidamente.” (p. 34 y 35) Así, el mandatario tenía la potestad de disolver si es que se hubiese hecho perder el cargo. Sin embargo, a pesar de ello, de ningún modo se podía disolver, si es que el gobierno se encontraba en estado de sitio, o estado de emergencia, o cuando se esté en el último año de mandato.

La actual Constitución Política de 1993, al igual que la anterior, da la facultad al presidente de la república de disolver el Congreso, mientras que el Congreso por su parte puede hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o también de cada ministro, mediante el voto de Censura, o también con el rechazo de la cuestión de confianza; siendo estos, como lo expresa Eguiguren F., (2018), “mecanismos de control político que se ejercen recíprocamente entre el congreso y el gobierno (Poder Ejecutivo) en aquellos regímenes donde existe la responsabilidad política del gobierno o los ministros ante el parlamento” (p. 3).

Conforme a los arts. 134°, 135° y 136°, de la CPP, expresa de manera literal lo siguiente:

Art. 134° “El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste 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.”

Art. 135° “Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale.”

Art. 136° “Si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y destituye al Consejo de Ministros. Ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial.

El Congreso extraordinariamente así elegido sustituye al anterior, incluida la Comisión Permanente, y completa el período constitucional del Congreso disuelto.”

Este mecanismo recogido en la Constitución, deberá estar revisado a la luz de los contextos nuevos de la democracia actual, ya que dicho mecanismo fue promulgado durante el mandato de carácter autoritario, por ello dichas figuras deberán estar adecuadas al contexto Constitucional presente.

Existe dos clases de cuestión de confianza, la voluntaria y la necesaria; donde por su parte la cuestión de confianza voluntaria puede ser planteada por el Consejo de Ministros, o por un ministro en particular, cuando se pide al Congreso que recoja una decisión determinada, asegurando que si dicho Congreso no decide se pondrá fin a su cargo ministerial.

En otra parte, la cuestión de confianza necesaria, como dice (Cairo, 2016) “no obedece a una decisión espontánea del Consejo de Ministros, sino al mandato del artículo 130° de la Constitución. Esta norma dispone que el presidente del Consejo de Ministros debe plantear cuestión de confianza respecto de la política general de gobierno y las principales medidas que requiere su gestión” (p. 38). Claro está, esto puede realizarse como lo estipula la norma en un plazo de 30 días una vez que se ha asumido sus funciones.

En cuanto al mecanismo de disolución en sí, el autor (García, 2010) nos dice que:

“Consiste en la potestad que tiene el Ejecutivo -y que le es inherente- para cesar o dar por terminado, de manera anticipada, el periodo de actividades del Parlamento. Esta potestas se ejerce única y exclusivamente respecto de la cámara congresal que tiene la facultad de destituir

al Ejecutivo (hay por excepción, regímenes parlamentarios donde no existe esta atribución de disolver el Parlamento; por ejemplo, en Noruega e Israel).” (p. 339) En cierta forma este mecanismo tiene sus límites y un enfoque determinado, ya que solo puede darse a las actividades del Parlamento, evitando de esta manera un abuso de poder en el ejercicio de esta potestad disolutoria.

Rosa María Palacios consideró que “se deben revisar medidas constitucionales como la disolución del Congreso, la destitución presidencial y el derecho de veto del Legislativo” (Blanco D. - La Vanguardia, 2020, sp), ya que ello en su opinión generan inestabilidad política en el país.

José Carlos Requena señaló en el diario La República que la situación en su país "lamentablemente no ha cambiado tanto", ya que desde que el nuevo Legislativo asumió funciones, en marzo pasado, "todos los meses había algún episodio de confrontación" (Blanco D. - La Vanguardia, 2020, sp). La reforma política debe ser una prioridad.

3.1.3.3. La Disolución del Congreso Peruano, secuela de la Persistente Crisis Política Nacional. Diagnóstico Y Propuesta De Mejora

A. Hechos Y Circunstancias

En medio de una crisis política que venía arrastrando nuestro país a causa de la corrupción, el presidente de la República Martín Alberto Vizcarra Cornejo, decidió disolver el Congreso el 30 de septiembre del 2019. La crisis alcanzó su punto más álgido debido a la denegación fáctica de la cuestión de confianza planteada por su Gobierno y de acuerdo a la facultad que le brinda la Constitución Política del Perú.

Los constantes enfrentamientos producto de amenazas vedadas entre el Gobierno y el Congreso eran un claro reflejo de la ruptura entre las fuerzas políticas que ya encontraron forma de conciliar sus abiertas diferencias con el oficialismo, lo cual acontecía desde el año 2016, cuando el partido Fuerza Popular obtenía mayoría en el Congreso. Esta disolución es muy distinta a la que llevó a cabo el presidente Alberto Fujimori el 5 de abril de 1992, ya que en esta oportunidad Vizcarra, tal como lo señala Díaz, “Lejos de buscar perpetuarse en Palacio de Gobierno, ha promovido desde julio el adelanto de elecciones y su propia no reelección, consciente de la parálisis legislativa que se vivía en el país por el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Congreso” (2019, sp).

En la historia constitucional del Perú, surgió un hecho inédito, el 23 de marzo del 2018 el presidente Pedro Pablo Kuczynski renunció y por consecuencia el Congreso declaró la vacancia presidencial nombrando a Martín Vizcarra Cornejo (primer vicepresidente), como presidente de la República, por el periodo presidencial que restaba hasta el 28 de julio del 2021.

En setiembre del 2018, el Gabinete liderado por César Villanueva Arévalo, planteó una cuestión de confianza de cuatro proyectos sobre leyes de reforma constitucional los cuales eran presentados por el Ejecutivo al Congreso para que posteriormente puedan ser sometidas a referéndum popular. El 28 de setiembre el Congreso aprobó la cuestión de confianza de manera formal, y en ese mismo año el 9 de diciembre, el Jurado Nacional de Elecciones, realizó el referéndum popular sobre: La restitución de la bicameralidad; No reelección inmediata de congresistas; Control del financiamiento de partidos políticos y la creación de la Junta Nacional de Justicia, las cuales fueron aprobadas ampliamente por la población, salvo la bicameralidad

que fue distorsionada por la mayoría parlamentaria que negaba toda propuesta del gobierno de Vizcarra.

En el año 2019, después de la aprobación del referéndum y la creación de la Comisión que elaboró doce propuestas legislativas para la reforma política presentadas en calidad de urgencia al Congreso, “la reacción de la oposición parlamentaria fue la misma, diferir y dilatar su debate; al punto que el nuevo Presidente del Consejo de Ministros, Salvador Del Solar, presentó al Congreso una cuestión de confianza sobre los proyectos de leyes planteados” (Landa, 2020, p. 45), que posteriormente se tratará con más detalle. Todo ello con una clara intención de buscar la aprobación de estas políticas en el Poder Legislativo.

Los congresistas vinculados a los casos de corrupción, que pertenecían a las filas del fujimorismo y aprismo, demostraron una oposición frecuente al Poder Ejecutivo; tanto a las nuevas políticas anti corrupción planteadas por el presidente de la República, así como también contra los jueces y fiscales encargados en la lucha contra la corrupción, específicamente en las investigaciones penales de “Los cuellos blancos del Callao” y el “Caso Odebrecht”. “Desde allí, las controversias entre el Ejecutivo y el Legislativo han sido permanentes. Como dos placas tectónicas en constante movimiento y fricción, el Perú ha estado entre temblores y terremotos políticos” (López L, 2019, p. 12). Es así que posterior a estas circunstancias el gobierno empleó la cuestión de confianza, prevista en el artículo 134 de la Constitución, como instrumento de gobierno, por medio del cual el presidente del Consejo de Ministros o un ministro en nombre del gabinete ministerial solicitó al Congreso otorgue la confianza sobre una determinada política de gobierno.

El presidente del Congreso de la República, el 30 de setiembre del 2019, convocó al Pleno a fin de elegir a seis magistrados para el Tribunal Constitucional, los cuales fueron designados sin la participación de cinco grupos parlamentarios, lo cual generó un cambio en el proceso de selección ya que los candidatos designados no contaban con autoridad moral ni experiencia esencial para dichos cargos. En este contexto el Poder Ejecutivo, haciendo uso del control constitucional, planteó una cuestión de confianza con el fin de suspender dicho proceso de selección y modificación del artículo 8 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) para que los candidatos sean elegidos por concurso público.

A pesar de que la moción de confianza presentada, tenía carácter de urgencia, en paralelo el Pleno del Congreso inició el debate sobre los candidatos a jueces del TC, impidiendo que el primer ministro ingrese al hemiciclo del Congreso a presentar dicha cuestión de confianza, ya que él y su gabinete se habían dirigido al Congreso con el objetivo de cumplir dicha misión. Esto era una clara violación del artículo 129 de la Constitución, la cual permite que los ministros concurren a las sesiones del Congreso y participen en los debates del mismo.

Posteriormente Del Solar, logró ingresar al Congreso, presentando la moción de confianza, y solicitando nuevamente la puesta en debate del proyecto de ley de reforma de la LOTIC. Sin embargo, el Congreso decidió continuar con la votación de candidatos para el TC. Ante ello dicha omisión del Congreso fue asumida por el presidente Vizcarra “como una negatoria fáctica de la moción de confianza, considerando que la elección de un magistrado y el debate sobre otro candidato implicaba rechazar en esencia la cuestión de confianza presentada” (Landa, 2020, p. 47). Debido a ello el presidente de la República determinó que había sido denegada la cuestión de confianza por segunda vez en un mismo periodo de gobierno, por ende, procedía a anunciar la disolución del Congreso.

Tras haber nombrado el Congreso al nuevo magistrado para el TC, el presidente Vizcarra la

tarde del 30 de setiembre del 2019, en un Mensaje a la Nación, anunció la disolución del Congreso y consecuente convocatoria de elecciones legislativas con las siguientes palabras: “He decidido disolver constitucionalmente el Congreso y llamar a elecciones de congresistas de la República” (La República, 2020, sp), el resaltado es nuestro.

El presidente Vizcarra, en el Mensaje a la Nación donde declaraba la Disolución del Congreso, argumento que dicha acción buscaba “dar un fin a esta etapa de entrapamiento político que ha impedido que Perú crezca al ritmo de sus posibilidades” (BBC News Mundo, 2019, sp). Con dicha medida permitía finalmente que la ciudadanía exprese mediante su participación el futuro de nuestro país democráticamente.

De esta manera, Vizcarra “paso de hacer uso de la concepción clásica de la cuestión de confianza obligatoria, como mecanismo de respaldo parlamentario a un nuevo gabinete ministerial, previsto en el artículo 130 de la Constitución, a hacer uso de la cuestión de confianza facultativo del artículo 134 de la Constitución” (Landa, 2020, p. 45). Utilizó esta herramienta que permitía abrir al Congreso la aprobación de las políticas gubernamentales, sobre la reforma de justicia y la reforma política. Esto generó que la oposición parlamentaria empezará a investigar rigurosamente buscando la forma de solicitar su vacancia presidencial.

Posterior a ello, “pese a que el presidente del país, Martín Vizcarra, anunció horas antes la disolución del Parlamento, el pleno del Congreso aprobó suspender de sus funciones al mandatario durante 12 meses por incapacidad temporal” (BBC News Mundo, 2019, sp). Y consecuentemente a ello “la Congresista Mercedes Aráoz fue nombrada presidenta de la República por un sector de parlamentarios que se opusieron a la disolución del Legislativo” (La República, 2019, sp), generándose en el país una crisis política.

B. Diagnóstico

La Cuestión de Confianza se encuentra regulada en los artículos 132 y 133 de la Constitución, los cuales expresamente dicen lo siguiente:

Art. 132°

“El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial. [...] La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación”.

Art. 133°

“El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.”

Como se puede apreciar de estos artículos mencionados se desprende el carácter facultativo y discrecional que el presidente usó para sustentar su decisión de disolver el Congreso ante el rechazo de este a la moción de confianza que él planteaba.

El presidente del TC de entonces, Ernesto Blume Fortini, señaló en una conferencia de prensa lo siguiente:

“Con relación al proceso competencial a raíz de la disolución del Congreso de la República. El Pleno del Tribunal Constitucional, con la asistencia de todos sus magistrados, acordó:

Primero por unanimidad, y por consiguiente con los votos de los magistrados (...) admitir a trámite la demanda competencial y correr traslado de la misma al Poder Ejecutivo.

Por mayoría con los votos a favor y los votos en contra de los magistrados, declarar improcedente la solicitud de medida cautelar.

Precisar que el auto de admisibilidad, el auto de improcedencia y los respectivos fundamentos de voto y votos singulares se publicarán en la página web del Tribunal Constitucional.” (IUS 360°, 2019)

Sobre la disolución del Congreso, existe una característica peculiar, pues es la comisión permanente quien continúa desempeñando funciones en representación de los 160 congresistas (artículo 134 de la CPP); no significa que exista un Poder Legislativo que se haya disuelto por completo. Al respecto, Dyer E. y Cavani R., (2019), expresan lo siguiente:

“No significa propiamente que el Poder Legislativo se haya extinguido. De hecho, “disolver” y “congreso” son sintagmas muy equívocos para reflejar lo que realmente ocurre. La disolución, en realidad, implica un cese del mandato congresal e impide, antes que nada, que el Pleno del Congreso pueda seguir ejerciendo sus funciones. Ya no podrá reunirse más, por ejemplo, ni mucho menos producir actos legislativos, investigar, levantar inmunidad, juzgar, sancionar o cuestionar actos políticos del Ejecutivo. Pero la “disolución” también afecta el funcionamiento de otros órganos del Congreso-Poder, como la Mesa Directiva, las comisiones, etc.” (sp)

En este sentido la disolución afecta al Poder Legislativo, de modo directo, al funcionamiento normal que este tiene. Por esta razón, es preciso no confundir, al “Congreso” (como un Poder del Estado) y al “Pleno del Congreso” (como órganos o miembros de éste); ya que este último se extingue por completo, más el primero permanece y no se extingue de ninguna manera.

Es inevitable que se haya presentado una abierta polémica en cuanto a la constitucionalidad de la medida asumida por el presidente, en ese sentido mostraremos a continuación las principales posturas y opiniones de versados constitucionalistas para posteriormente justificar nuestra propia postura.

Por su parte Gustavo Gutiérrez Ticse, expresa que esta disolución, “sí es un golpe de estado. Cualquier apartamiento de la Constitución y, sobre todo, de las reglas expresas de la Constitución es un atentado al orden democrático. La cuestión de confianza requiere de un pronunciamiento expreso y no de una interpretación de por medio. No hay interpretación en una cuestión de confianza” (Chuquicallata F, 2019, sp). De esta manera según la interpretación de Gutiérrez no existe una interpretación fáctica de la negación a cuestión de confianza.

Desde otra perspectiva el magistrado Carlos Ramos, ratificó que “no se dio la confianza al Ejecutivo, cuando el Primer Ministro, Salvador del Solar, se acercó al Parlamento, en plena crisis con la oposición, para pedir que se detenga una irregular elección de magistrados del TC” (DW actualidad, 2020, sp). Con ello afirmaba la legitimidad de la disolución del Congreso después de haberse negado la cuestión de confianza por segunda vez.

Sumadas a estas opiniones consideramos necesaria presentar la posición interpretativa brindada por el TC, Exp. 0006-2019-CC/TC, fj. 218:

“Por lo expuesto, el Tribunal nota que, pese a la votación formalmente favorable al pedido de cuestión de confianza planteado, lo cierto es que materialmente no se cumplió con uno de los extremos solicitados. No se trató, ciertamente, de un accionar expreso materializado en un acto de votación en la sesión del Pleno del Congreso, pero sí de una forma manifiesta de no aceptar lo solicitado. De hecho, en la sesión del 30 de septiembre de 2019, el presidente del Consejo de Ministros precisó que se entendería denegada la confianza si es que se continuaba con la selección pese a los reiterados pedidos de suspender dicho acto. El Congreso de la República, en consecuencia, actuó con claro conocimiento de los términos de la solicitud planteada. De esta forma, este Tribunal concluye que el Poder Ejecutivo no ha obrado de una forma contraria a la Constitución en el presente caso”.

Con dicha decisión el TC, reafirma la acción tomada por el presidente Vizcarra, al disolver el Congreso, ya que este se ajustaría a los cánones constitucionales, por consecuencia se entiende que para el TC si hubo una negación fáctica por parte del Congreso respecto a la cuestión de confianza planteada por el Ejecutivo.

C. Propuesta de Mejora

Por nuestra parte consideramos que la disolución llevada a cabo por el presidente Vizcarra se ajustó directamente a las disposiciones constitucionales, debido a que la negación fáctica a nuestro criterio se aplicó correctamente al no tomar en cuenta el congreso el pedido de cuestión de confianza realiza por Del Solar, dejando de lado el respeto que se merece el desempeño funcional de este alto funcionario del Estado, que actuó amparado por el Reglamento del Congreso y la propia CPP.

Es necesario a fin de evitar interpretaciones erróneas incorporar la figura de cuestión de confianza fáctica en el Reglamento del Congreso, ya que esta se encuentra carente de una definición clara, convirtiéndose en una figura de interpretación amplia y antojadiza. Se puede entender a esto, que la negación fáctica es aquella que no se expresa con manifestaciones claras, pero que si dan una negación cierta cuando no toman en cuenta una propuesta planteada y sobre todo cuando esta requiere de una respuesta rápida. Este tipo de manifestación clara y cierta se produjo el 30 de setiembre cuando pese a la cuestión de confianza planteada por Del Solar, Presidente del Consejo de Ministros, el Congreso en un sentido claro de rechazo decidió continuar con la agenda programada en la sesión de ese día.

Este concepto planteado tendría gran relevancia en la auténtica interpretación de la figura de la incapacidad moral, y con ello lograríamos evitar una crisis política futura a la que puede estar destinada una nación en cuyo ordenamiento constitucional todavía no existe una clara interpretación de la causal de incapacidad moral con la que se pueda vacar a un presidente.

3.1.3.4. Vacancia Por Incapacidad Moral Permanente. Caso: Martín Vizcarra Cornejo

A. Hechos Y Circunstancias

La incapacidad moral “puede comprender todas las conductas que, sin constituir supuestas responsabilidades jurídico-penales (antejuicio), ni infracciones a la Constitución de carácter político (juicio político), deterioren a tal magnitud la dignidad presidencial que hagan que no pueda ser posible que su titular se mantenga en su cargo” (Bustamante M, 2017, sp). Esta situación se vio claramente reflejada cuando el Congreso admitió a trámite una moción en la que se solicitaba la declaración de vacancia del presidente de la República Martín Vizcarra Cornejo por incurrir este en “permanente incapacidad moral”.

Esta situación surge a raíz de la difundiéndose de unos audios donde se revelan que el presidente realizó una conducta “inmoral”, afirmaciones que fueron brindadas por “varios aspirantes a colaboradores eficaces del Ministerio Público los cuales habían señalado a Vizcarra como beneficiario de dos sobornos a cambio de obras en la región Moquegua, donde este último fue gobernador entre 2011 y 2014” (Bazo A, 2020, sp). Esta situación fue determinante para justificar la remoción de su cargo.

La declaración de vacancia no es instrumento para sancionar inconductas presidenciales, sino más bien “sirve para declarar que una situación de hecho determina que la presidencia se encuentra vacante y que, por consiguiente, debe asumir el cargo el Primer Vicepresidente, el Segundo Vicepresidente o presidente del Congreso, según sea el caso” (Cairo O, 2020, sp). Por ello es que las causales de vacancia presentes en el artículo 113° de la Constitución no son conductas reprochables al presidente, sino más bien hechos que le impedirían su continuación en el gobierno, es decir por ejemplo la muerte, la incapacidad física permanente o la aceptación de renuncia.

Una de las causales para la vacancia presidencial es la llamada “permanente incapacidad moral”, recogida en el artículo 113° inciso 2 de la Constitución. Ésta causal para algunos se configura cuando el presidente realiza una conducta inmoral, lo cual es un error interpretativo, ya que como dijimos antes la vacancia no es una sanción que Congreso impone al presidente, sino una declaración de una determinada situación ocurrida al presidente que le impide la continuación en el cargo. En todo caso la “permanente” incapacidad moral sería una imposibilidad permanente de formular juicios sobre el bien y el mal. Por ende, esta se trataría de un problema mental y no de una acción humana.

En una de sus columnas Omar Cairo, citando a Jeffrey Lieberman en su libro Historia de la Psiquiatría, “recuerda que, en el siglo XIX, «la mayoría de los médicos creían que la enfermedad mental tenía un origen moral» ...En ese contexto, en 1839 el término -imposibilidad moral- fue introducido, como causal de vacancia presidencial, en el Derecho Constitucional peruano” (Cairo O, 2020, sp). Es este sentido podemos observar que la expresión “incapacidad moral” prevista en el artículo 113° inciso 2 de la Constitución se relaciona más con una conducta por enfermedad mental que por cometer una “conducta inmoral”.

La incapacidad moral permanente es una causal que se encuentra prevista en la Constitución Política del Perú. No obstante, ésta, indistintamente de los demás supuestos de vacancia presidencial, todavía no tiene una interpretación clara por lo que es particularmente debatible, sobre todo si el TC no se pronunció sobre ello, sino hizo un “lavado de manos” al respecto con

la excusa no de perjudicar a la crisis existente en el país.

B. Diagnóstico

En una entrevista con France 24, el expresidente del Tribunal Constitucional Oscar Urviola Hani, expreso lo siguiente: “Lamentablemente, la interpretación (de la incapacidad moral permanente como supuesto para la vacancia presidencial) aún no tiene límites claros y el Tribunal Constitucional todavía no se ha pronunciado al respecto. Esto, de alguna manera, ha sido aprovechado políticamente por el Congreso. Sin embargo, aun con los defectos de regulación de esta causal y la calificación política que se le pueda hacer al Congreso, este ha actuado dentro del ejercicio de sus facultades. No hay recurso que revierta lo decidido” (Bazo A, 2020, sp). Con ello se da entender que por más que la población se niegue a la decisión dada por el Congreso, está a pesar de la crisis que generó es una actuación de acuerdo a sus facultades, confirmando al mismo tiempo el error por parte del TC de no pronunciarse al respecto.

Samuel Abad Yupanqui, se ha expresado sobre el caso en cuestión, afirmando que “es cierto que la Constitución contempla la vacancia por incapacidad moral permanente, pero la interpretación que le ha dado el Congreso es demasiado amplia y, a mi juicio, termina siendo inconstitucional porque desnaturaliza el modelo presidencial que está establecido en el país” (Bazo A, 2020, sp), es evidente que el uso de dicha causal de sanción al Presidente, se realiza de manera indiscriminada y para beneficios políticos propios. Así mismo, continua Yupanqui “Lo que ha primado en el Congreso es que se reúnan los votos necesarios y, así, con una simple suma de votos, se decida sobre la permanencia de un presidente. Eso nos lleva a un modelo parlamentario, que censura presidentes y que no está estructurado así en el Perú” (Bazo A, 2020, sp).

Al respecto, Fernando Tuesta, expresa que la destitución al presidente Vizcarra, “ha sido claramente una destitución inconstitucional. Solo han sumado técnicamente los votos en el Parlamento, que son por las acusaciones de supuestos actos de corrupción. Sin embargo, en la Constitución, solo se puede vacar por causales determinadas y objetivas. La incapacidad moral es imposible de probar objetivamente. Con esto se han roto 20 años de democracia continua en Perú” (Toledo C., 2020, sp). Se ve claro que la falta e interpretación constitucional es punto clave que ha generado toda esta crisis.

C. Propuesta de Mejora

El Tribunal Constitución en el Exp. N° 00002-2020-CC/TC, sobre el caso de Vacancia por Incapacidad Moral del presidente Martín Vizcarra Cornejo, expresa en su fundamento 6 que no le corresponde a dicho tribunal pronunciarse sobre el caso debido a que se ha producido una sustracción de la materia, explícitamente el fundamento argumenta de la siguiente manera:

“En tal sentido, no corresponde a este Tribunal emitir un pronunciamiento sobre la pretensión objeto del presente proceso, por cuanto a la fecha se ha producido la sustracción de la materia controvertida. Cabe precisar que, en anterior pronunciamiento, este Tribunal ha optado por emitir una decisión similar en un proceso competencias, debido a que la duración de los plazos procesales, igualmente generaron la imposibilidad de emitir un pronunciamiento sobre el fondo respecto de un extremo (Cfr. sentencia emitida en el expediente 00004- 2004-CC/TC). Tal forma de resolución de este proceso orgánico no resulta ajena en la jurisprudencia,

pues, de hecho, sucede frecuentemente que durante el trámite del proceso pueden producirse hechos que permiten resolver el conflicto extraproceso.”

El Tribunal Constitución optó por declarar improcedente la demanda por sustracción de la materia, desperdiciando una oportunidad exigida desde hace mucho tiempo por la comunidad a fin de aclarar la naturaleza de la polémica figura de control de vacancia por incapacidad moral permanente.

Ante esta ausencia de uniformidad del tratamiento sobre incapacidad moral consideramos indispensable una reforma parcial en la Constitución, en la cual se señalen causales más precisas para la vacancia por incapacidad moral permanente, e incluso clarificar cuando se da una negación fáctica, de esta manera se realizará una adecuada interpretación de esta figura de la negación fáctica y se evitara crisis políticas como la ya generada en nuestro país.

El inconveniente principal que generó gran parte de esta crisis política es la falta de interpretación sobre la vacancia presidencial, específicamente en la causal segunda del artículo 113° de la Constitución Política. Pues se deja la causal de incapacidad moral permanente a una antojadiza interpretación que muchas veces refleja un revanchismo político, incentivado por ansias de control en el poder por parte del Legislativo hacia el Ejecutivo.

Esta figura de incapacidad moral permanente ha sido utilizada ya desde hace tiempo en la vida republicana, pero su empleo ha sido un tanto distante, es decir solo se empleó en muy pocas ocasiones, por lo que su análisis e interpretación ha sido muy escasa. Es necesario recordar que los conceptos que se tenían cuando nació esta figura nos son los mismos con los que se tiene hoy en día, por este motivo es que algunos autores creen que la figura de incapacidad moral está ligada en su interpretación a la incapacidad mental, en ese marco, García (2013) afirma. “Por ello, para algunos autores ya citados, el término «moral» debe traducirse como «mental», tal y como se entendía aquella dimensión en el siglo XIX, que precisamente es la época donde aparece por vez primera (Constitución de 1839)” (p.400).

Siguiendo esta línea la doctrina peruana equipara la incapacidad moral con la incapacidad mental; es así como lo enfatiza Rubio (1999). “La incapacidad moral es de naturaleza ética o psicológica. Se refiere a que el Congreso estime que el presidente no está en condiciones psicológicas o espirituales de poder seguir ejerciendo el cargo” (p. 281), en consecuencia, se hace factible la incapacidad moral, con un carácter objetivo.

Sin embargo, esta interpretación en sus inicios era la más acertada y considerada de carácter objetivo, más aún en la actualidad ha sido desnaturalizada, quedando como una figura de interpretación subjetiva.

En consecuencia, nuestra propuesta ante esta situación es la siguiente: Realizar una modificación al inciso 2 del artículo 113° de la CPP, dándole un verdadero sentido al supuesto de “perpetua incapacidad moral y física”, la cual debe especificar que bajo este supuesto solamente sería posible para una destitución presidencial cuando el mandatario sufra de problemas físicos o mentales de carácter permanente. Así también se crearía otro supuesto que ofrezca con claridad la causal de una “conducta indigna por parte del presidente en funciones” que permitiría calzar en las situaciones donde el presidente se encontrara en acciones desagradables o deshonorosas de índole netamente moral. De esta manera los criterios para la vacancia presidencial serían estrictamente objetivos.

3.2. Discusión

El empleo de herramientas de control político en las últimas crisis democráticas, ha demandado que se examinen con detenimiento sus elementos racionalizadores, y con mayor razón en un sistema de tipo presidencial como el nuestro. En tal sentido recomendaríamos - entre otros aspectos- colocar vallas altas en el sistema de votación de parte de nuestros congresistas pues ello tendría la finalidad de lograr una ejecución más “difícil”, que no se prescindiera de las consideraciones y respetos debidos a los altos funcionarios de Estado y por supuesto lograr un mayor consenso en decisiones de suma trascendencia para nuestra nación.

Es necesario que el Estado este unido a los sujetos sociales y los mandatarios estén en constante coordinación con los líderes y activistas, de esta manera la voz del pueblo se convertirá en una fuente del Derecho, permitiendo que surja un Estado de constitucionalismo popular. De esta manera el poder no solo queda concentrado en algunas personas, sino que se democratice y circule entre las organizaciones y procesos.

Por ello en este orden “Los diseños constitucionales necesitan fortalecerse para articular mejor los procesos participativos con los ciclos de las políticas públicas y todo ello atravesado por múltiples formas de accountability horizontal impulsadas por los sujetos sociales y no solamente por agencias estatales” (Córdova P., 2016, p. 319). Estos enfoques permitirían que exista un control social desde el pueblo hacia las autoridades influenciando en los contenidos de sus acciones.

Las instituciones deberán estar conectadas con el accionar social; el pueblo es el que deberá fiscalizar las políticas públicas como un control social democrático, de este modo los órganos de control constitucional tendrán altos niveles de participación social en una democracia constitucional que promueve la participación social en el control del accionar público de las autoridades el Estado.

Es necesario que los políticos tengan estrategias de control político que refuercen el procedimiento parlamentario de tal manera que se establezca de modo claro las responsabilidades funcionales de los jefes de Estado.

Conclusiones

El funcionamiento adecuado de un sistema democrático implica el resguardo de la legitimidad en el uso del poder siendo necesaria la implementación de mecanismos de control del poder político, el cual puede ser definido como el uso de herramientas que permiten evaluar el comportamiento de las autoridades del gobierno, estableciendo límites, así como la posibilidad de verificar el ejercicio probado de conductas, actos o políticas de las cuales son directamente responsables. Este control por lo general es ejercido por el Poder Legislativo hacia el Ejecutivo quedando expedita algunas otras formas de control que se originan en el Ejecutivo, siempre y cuando no vulneren los principios de separación de poderes y corrección funcional.

El sistema de gobierno peruano históricamente puede ser calificado como presidencialista híbrido o presidencial-parlamentario; escenario en donde nuestras autoridades, de modo especial los congresistas, no han admitido la importancia de establecer un orden interpretativo adecuado que logre evitar del ejercicio de un control político distorsionando. Se requiere una aplicación correcta de las disposiciones del texto constitucional, pues de lo contrario seguirán surgiendo un sinnúmero de problemas que lleven a nuestro país a enfrentar una permanente crisis e inestabilidad en el ejercicio del poder. El control político en el Perú, no ha sido siempre un mecanismo utilizado para velar por las acciones que realiza el Ejecutivo, en función a los parámetros constitucionales establecidos, sino que al contrario ha dado lugar al abuso de facultades por parte del Congreso.

En concreto, para explicitar los mecanismos de control político hemos considerado conveniente analizar la Disolución del Congreso, llevada a cabo por el expresidente Martín Vizcarra Cornejo, llegando a considerar que se ejecutó basándose en las disposiciones constitucionales vigentes, debido a que la denominada negación fáctica de la cuestión de confianza, a nuestro criterio se aplicó correctamente al no tomar en cuenta el Congreso el pedido realizado por el entonces Primer Ministro Salvador Del Solar, dejando de lado el respeto que se merece el desempeño funcional de este alto funcionario del Estado, que además actuó amparado por el Reglamento del Congreso y la propia CPP. En cuanto a la vacancia por incapacidad moral permanente, dispuesta a vapulear el gobierno del expresidente Martín Vizcarra Cornejo, se ha advertido una clara ausencia de uniformidad en su tratamiento interpretativo, por lo que consideramos es indispensable una reforma parcial en la Constitución, en la cual se señalen causales más precisas para su aplicación.

Finalmente, nuestra propuesta ante las circunstancias antes descritas es realizar una modificación al inciso 2 del artículo 113° de la CPP, dándole un verdadero sentido al supuesto de “permanente incapacidad moral y física”, la cual debe especificar que bajo este supuesto solamente sería posible para una destitución presidencial cuando el mandatario sufra de problemas físicos o mentales de carácter permanente. Así también se crearía otro supuesto que ofrezca con claridad la causal de una “conducta indigna por parte del presidente en funciones” que permitiría calzar en las situaciones donde el presidente se encontrara en acciones desagradables o deshonorosas de índole netamente moral. De esta manera los criterios para la vacancia presidencial serían estrictamente objetivos.

Referencias

Libros:

1. Carlos Blancas Bustamante. (2019). Derecho Constitucional. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. Colección “Lo Esencial del Derecho” N° 4
2. Christian Napuri Guzmán. (2015). La Constitución Política: Un análisis funcional. Lima: Gaceta Jurídica.
3. Carlos Hakanson Nieto. (2012). Curso de Derecho Constitucional. Lima: Palestra Editores.
4. Víctor García Toma, (2010), Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Editorial ADRUS, Tercera Edición: junio 2010. Arequipa, Perú.
5. Manuel Aragon Reyes, El Control Parlamentario como Control Político. Revista de Derecho Político, núm. 23, 1986, pp. 9-39. Universidad de Valladolid.
6. García, E. (2008) Teoría General del Derecho. Lima: Grijley
7. Rubio, M. (1999). Estudio de la Constitución Política de 1993. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú – Tomo IV. Recuperado el 20 de mayo del 2021.
8. Lía Nuñez Pasapera, (2017). El Control Político en la Constitución Peruana de 1993 y la Revocatoria Parlamentaria, como mecanismo para fortalecer el Sistema Democrático. Tesis para optar el Título Profesional de Abogado en la Universidad Señor de Sipán, Pimentel – Perú. Recuperado el 25 de abril de 2021. Encontrado en: Tesis “EL CONTROL POLÍTICO EN LA CONSTITUCIÓN USS.pdf
9. García Toma, V. (2013). La Reforma Constitucional en el Perú: Implicaciones y Retos. Athina, (10), 15-52. Recuperado de: <https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Athina/article/view/1170>

Revistas:

10. José Diaz (2019) ¿Por qué esta disolución congresal es diferente a la del 5 de abril? Recuperado el 15 de mayo del 2021. Encontrado en: <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/02/10/2019/por-que-esta-disolucion-congresal-es-diferente-la-del-5-de-abril>
11. Mauricio Bouroncle Velásquez, (2019). El Procedimiento parlamentario de control político en la responsabilidad funcional del Presidente. Tesis para optar por el título profesional del Abogado en la Universidad Ricardo Palma, Lima – Perú. Recuperado el 17 de mayo del 2021. Encontrado en: <http://repositorio.urp.edu.pe/handle/URP/3254>

12. Luciano López Flores, (2019). Cuestión de (Des)Confianza – Respuesta al Parlamento y la Convención Nacional de Reforma Constitucional. Legisprudencia.pe. Lima. Servicios Gráficos JMD S.R.L.
13. Henry Pease García, (2010), ¿Cómo funciona el Presidencialismo en el Perú? PUCP – Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, Lima 32, Perú. Recuperado el 25 de abril del 2021. Encontrado en: <https://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/wp-content/uploads/2015/04/C%c3%b3mo-funciona-el-presidencialismo-en-el-Per%c3%ba-H.-Pease.pdf>
14. Alfonso Muñoz Hugo, 2021. Control Político, congreso de la República, Perú. Recuperado el 21 de julio del 2020, encontrado en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1F054C4193B7601B052579D40069A264/\\$FILE/87.CONTROL_POLITICO.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1F054C4193B7601B052579D40069A264/$FILE/87.CONTROL_POLITICO.pdf)
15. Hernán Salgado Pesantes, 2003, Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. DR.©2003 Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Recuperado el: 21 de julio del 2020, encontrado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5951/11.pdf>
16. Enrique Fuentes Gastón, (2006), El Control Político como requisito del Estado Constitucional – Evolución Histórica, Investigación para la obtención del Título de Doctor por la Universidad de Salamanca. Recuperado el 24 de Julio del 2020, encontrado en: http://vitela.javerianacali.edu.co/bitstream/handle/11522/2321/Control_politico_requisito.pdf;jsessionid=CF6581D3245C285CFA89BD6072A7088D?sequence=1
17. Omar Cairo Roldán, (2016). La disolución parlamentaria en el Perú. Pensamiento Constitucional N° 21, 2016, pp. 27-40 / ISSN 1027-6769. Recuperado el 24 de julio del 2020, encontrado en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/18698/18939>
18. Cesar Landa A. (2020). La Cuestión de Confianza y la Disolución del Congreso Peruano. Recuperado el 25 de abril del 2020, encontrado en: https://parlamentoyconstitucion.cortesclm.es/recursos/articulos/PyC21_Landa_Cuestion.pdf
19. Francisco José Eguiguren, (2018). La Cuestión de Confianza y la reciente sentencia del Tribunal Constitucional. Revista IUS ET VERITAS N° 57, diciembre 2018, pp. 190-197, Lima. Recuperado el 17 de mayo del 2020. Encontrado en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/20747/20517>
20. Jesús C., (2018), La institucionalidad político constitucional peruana. un diagnóstico a veinticinco años del autogolpe de estado de Alberto Fujimori Fujimori. (Tesis de Pregrado para obtener el Título de Abogado) Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo, Chiclayo, Perú.

21. Fernández Sarasola Ignacio, (2000). El Control Parlamentario y su regulación en el Ordenamiento Español. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 20. Núm. 60. septiembre-diciembre 2000.
22. Paúl Córdova Vinuesa, (2016). *constitución sin constitucionalismo. problemas sobre los límites y controles al poder en el derecho constitucional y la democracia de derechos en ecuador*. Universidad Central del Ecuador. Recuperado el 30 de mayo del 2021. Encontrado en: <https://doi.org/10.29166/cap.v1i1.1935>
23. BBC News Mundo, 2019. Disolución del Congreso en Perú: 4 claves para entender el enfrentamiento entre Vizcarra y el Parlamento (y lo que puede pasar ahora). 30 de septiembre 2019, recuperado el 25 de abril del 2021. Encontrado en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49887706>
24. La República, 2020. He decidido disolver constitucionalmente el Congreso y llamar a elecciones de congresistas de la República – Política. Actualizado el 30 de setiembre del 2020 a las 22:49h. Recuperado el 25 de abril del 2021. Encontrado en: <https://larepublica.pe/politica/2020/09/30/martin-vizcarra-el-dia-que-decidio-disolver-el-congreso-y-convocar-elecciones-video/?ref=lre>
25. BBC News Mundo, 2019, Disolución del Congreso en Perú: el Parlamento suspende a Vizcarra y nombra a Mercedes Aráoz “presidenta en funciones”. Actualizado el 1 de octubre del 2019. Recuperado el 25 de abril del 2019. Encontrado en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49887711>
26. DW Made for minds, (2020). El Constitucional peruano avala la disolución del Congreso – Actualidad América Latina. Recuperado 17 de mayo del 2021. Encontrado en: <https://www.dw.com/es/el-constitucional-peruano-avala-la-disoluci%C3%B3n-del-congreso/a-52005452>
27. Ripollés Serrano, M. R. (2017). Gobierno en funciones y control parlamentario. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 155-183. Encontrado en: doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.109.06>
28. Fernández Lucía, 2003. Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República. Universidad del Estado de Nueva York USAID – PERÚ, Congreso de la República del Perú. Lima.
29. Goicochea Claudia del Pozo, (SN), La Función de Control Político del Congreso y la Actuación de las Administradoras Independientes (Organismos Reguladores). PUCP. Recuperado el 24 de julio del 2020, encontrado en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17401/17683>
30. Landa Cesar, (2003). Control Parlamentario - Mecanismos de Coordinación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República. Congreso de la República, con el apoyo de USAID. Lima, marzo del 2003. Recuperado el 24 de julio del 2020, encontrado en http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/E83BDB2B7A6F7

CB1052575E000017B56/\$FILE/El_Control_Parlamentario-Informe.pdf

31. Bustamante Marité, 2017. La Vacancia Presidencial por Incapacidad Moral: ¿Cómo y por qué? Instituto de Democracia y Derechos Humanos – PUCP. 16 de diciembre del 2017. Recuperado el 25 de abril de 2021. Encontrado en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/la-vacancia-presidencial-incapacidad-moral/>
32. Cairo Omar, 2020. La vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, Columna de la Revista Caretas, publicada miércoles 16 de septiembre del 2020 en Política. Recuperado el 25 de abril del 2021. Encontrado en: <https://caretas.pe/politica/la-vacancia-presidencial-por-permanente-incapacidad-moral/>
33. Ana Bazo Reisman, (2020). ¿Por qué es tan cuestionada la destitución de Martín Vizcarra y qué sigue para Perú?, FRANCE 24 - América Latina, actualizado el 10 de noviembre del 2020. Recuperado el 30 de abril del 2021. Encontrado en: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20201110-peru-destitucion-vizcarra-parlamento-incapacidad-moral>
34. Dyer E. & Cavani R., 2019. El Congreso todavía existe (para defenderse) – La Ley, publicada el 02 de octubre del 2019. Recuperado el 05 de mayo de 1992. Encontrado en: <https://laley.pe/art/8633/el-congreso-todavia-existe-para-defenderse>
35. Chuquicallata Reategui Francisco, 2019. Disolución del Congreso: ¿Estamos realmente frente a un golpe de estado? (a propósito de la negación “fáctica”) – Legis Perú, la pasión por el derecho, publicado el 30 de septiembre del 2019. Recuperado el 12 de mayo del 2021. Encontrado en: <https://lpderecho.pe/realmente-golpe-estado-disolucion-congreso/>
36. Camilo Toledo, 2020. Perú: ¿Es la destitución de Vizcarra inconstitucional? – DW Made for minds. Publicado el 13 noviembre del 2020. Recuperado el 13 de mayo del 2020. Encontrado en: <https://www.dw.com/es/per%C3%BA-es-la-destituci%C3%B3n-de-vizcarra-inconstitucional/a-55598103>
37. David Blanco Bonilla, 2020. La Vanguardia - Secciones, Minuto, Internacional, Política, Sociedad, & Deportes et al. Un año después del cierre del Congreso, Perú no ha podido solucionar crisis. Actualizado 30 de septiembre del 2020. Recuperado el 16 mayo 2021, Encontrado en <https://www.lavanguardia.com/politica/20200930/483772004927/un-ano-despues-del-cierre-del-congreso-peru-no-ha-podido-solucionar-crisis.html>.