

ENTREVISTA

Entrevistado

César Landa Arroyo

“El presidencialismo peruano opera bajo una distorsión: el Congreso impone una dictadura parlamentaria anticonstitucional.”

Entrevistadora:

Fabiana Romina Marcos Vivas♦

ORCID: 0009-0008-4080-4624

Editor:

Marianna Elvira Guzmán Sebastián♦♦

ORCID: 0009-0008-5752-6827

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202501.008>

-
- ♦ Miembro de la comisión de Publicaciones de la Asociación Civil Politai y estudiante de Ciencia Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
 - ♦♦ Directora de la comisión de Publicaciones de la Asociación Civil Politai y Estudiante de Ciencia Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro del Grupo de Investigación del Poder Ejecutivo y Legislativo (GIPEL).

Sobre César Landa Arroyo

Es un destacado jurista peruano, abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares, España. Realizó estudios postdoctorales en la Universidad de Bayreuth y en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional en Heidelberg, Alemania. Ha sido Magistrado y Presidente del Tribunal Constitucional del Perú (2004–2010), así como Juez ad hoc ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003–2014), destacando por su activa participación en el fortalecimiento del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales en el país.

Actualmente es profesor principal de Derecho Constitucional en la PUCP, donde también fue Decano de la Facultad de Derecho. Su producción académica y trayectoria profesional lo vinculan a diversas redes internacionales de investigación en derecho constitucional y justicia interamericana. Ha sido consultor en procesos de reforma constitucional y es reconocido por su influencia en debates sobre el equilibrio de poderes, el Estado de derecho y la democracia en América Latina.

Experiencia profesional

La primera pregunta es acerca de su trayectoria dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores durante el tiempo en que ejerció esa labor. Dado que en esa posición pudo presenciar de cerca los roces entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, considera que su paso por estas instituciones del Estado le brindó una perspectiva distinta sobre el funcionamiento real del presidencialismo. Es decir, ¿cómo funciona en la práctica, en comparación con su formación más académica o con lo que establece el derecho constitucional respecto a cómo debería funcionar?

Muchas gracias. A ver, considero que la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo durante el año 2022 —año en el que ejercí el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores durante la mayor parte del tiempo— debe entenderse dentro de un marco tanto temporal como institucional. En especial, desde una perspectiva temporal, ya que las relaciones de poder no emergen de manera espontánea, sino que se construyen y deconstruyen con el tiempo.

Un punto de inflexión clave ocurrió en 2016, cuando —de forma clara y significativa— se dio la segunda derrota electoral de la candidata Fujimori, quien ya había perdido previamente en 2011 frente a Ollanta Humala, y luego sería derrotada nuevamente en 2021 por Pedro Castillo. En 2016, al obtener una mayoría

parlamentaria, Fujimori asumió que podría gobernar desde el Congreso. Esta lógica implicó una confrontación directa con las competencias constitucionales del Poder Ejecutivo, pues aunque el Congreso es un órgano democráticamente electo, su función no es gobernar, sino legislar y fiscalizar, tal como lo establece la Constitución.

Desde esa perspectiva, comenzaron a manifestarse acciones políticas que, bajo un uso abusivo del derecho parlamentario, dieron paso a interpelaciones, censuras, la caída de gabinetes y diversas presiones políticas, muchas de ellas al margen —e incluso en contra— del marco constitucional y democrático. Entre estos actos, destaca el desconocimiento de los resultados electorales de 2021, impulsado por una comisión investigadora del Congreso que, durante un año y medio, se negó a reconocer la victoria electoral del presidente electo.

Del mismo modo, al igual que en los casos de los presidentes Kuczynski y Vizcarra, se activaron procesos de vacancia presidencial por razones sumamente cuestionables. Estos procesos no respondían a un juicio político con las garantías mínimas que exige la Constitución, sino que se canalizaban a través de una interpretación sumamente laxa y acelerada del artículo 113, inciso 2, que establece la vacancia por incapacidad moral. Esta figura, originalmente diseñada para supuestos excepcionales —como enfermedades mentales—, fue utilizada de forma distorsionada, lo que en la práctica significó un fraude constitucional.

En ese sentido, para el año 2022, la tensión entre el Congreso y el Ejecutivo ya era una especie de bola de nieve cuesta abajo: un conflicto creciente y sin frenos. Se buscaba destituir al presidente "de cualquier forma", recurriendo constantemente a la fórmula de la vacancia presidencial. Solo entre 2021 y 2022 hubo tres intentos: uno en el primer año y dos en el segundo. Además, las posibilidades de gobernar mediante iniciativas legislativas desde el Ejecutivo eran sistemáticamente bloqueadas o archivadas por el Congreso. A su vez, se configuraba lo que podríamos denominar como una "dictadura parlamentaria", caracterizada por una flagrante usurpación de funciones y un desprecio por el orden constitucional y la voluntad popular.

Desde mi experiencia en el cargo, puedo afirmar que hubo un abuso extremo del Congreso, que utilizó de manera indebida los mecanismos de control parlamentario, no para fiscalizar legítimamente al Ejecutivo, sino para someterlo y debilitarlo. Esto representó un serio intento de subordinar al primer poder del Estado —el Ejecutivo, encabezado por el jefe de Estado— al vaivén de decisiones parlamentarias transitorias que, en muchos casos, respondían más a la negativa de aceptar una derrota política que al respeto por la institucionalidad democrática.

Relacionado a lo que acaba de mencionar sobre la tensión que existe entre lo que brinda literalmente la Constitución y lo que se hace en la vida real, queremos preguntarle acerca de su experiencia en el Tribunal Constitucional y qué aprendizaje se obtuvo acerca del equilibrio que puede existir entre el derecho y la política. ¿Cómo pueden manejarse dilemas entre la interpretación jurídica de la Constitución y las presiones del contexto político? que normalmente suelen ser bastante diferentes a lo que normalmente dice usted, por ejemplo, según la figura de incapacidad moral.

A ver, la Constitución es una norma jurídica suprema, pero también es —como se conoce— una Constitución política, con lo cual tiene esos dos elementos. Claro, desde el punto de vista jurídico hay reglas que hay que respetar, que están en el marco normativo de la Constitución y las leyes que la desarrollan; y, en el ámbito de la política, es el quehacer, más bien, del ejercicio del poder para crear influencia o crear corrientes y decidir asuntos que luego se tornarán jurídicos mediante leyes. En ese sentido, la labor del Tribunal Constitucional es la de un órgano, más bien, de control, de fiscalización de los excesos de los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, o de los gobiernos regionales a través de sus competencias normativas o resolutorias —en el caso judicial—, a efectos de restablecer el equilibrio y garantizar la paz jurídica, para que no haya normas o leyes contrarias a la Constitución o decisiones, y restablecer la racionalidad en la distribución de las competencias, los derechos.

Desde esa perspectiva, la posición del Tribunal Constitucional —no obstante que tiene esa capacidad de nulificar, anular decisiones de los poderes públicos— no es la de un suprapoder que está en un rango de poder constituyente; es un poder constituido y de moderación. Eso significa, entonces, que la labor del Tribunal, a través de la interpretación de la Constitución, le permite no ser el dueño de la Constitución, sino, más bien, ser el intérprete de la Constitución y de la voluntad popular, mediante las demandas que recibe para resolver a través de sentencias y corregir la violación que las leyes hacen sobre la Constitución o las resoluciones judiciales.

En el caso de la vacancia presidencial, lamentablemente, el Tribunal —en el año 2019, me parece— cometió un gravísimo error; por decirlo menos, en tanto el pedido del presidente Vizcarra, de un conflicto de competencia con el Parlamento para que el Tribunal se pronunciara sobre lo que era una vacancia por incapacidad moral. Se puso la cabeza como un avestruz debajo de la tierra, por mayoría de votos de algunos magistrados —conservadores, sobre todo— que decidieron no pronunciarse.

En ese sentido, se volvía a lo que Hobbes denominaba ***auctoritas, non veritas facit legem*** —la autoridad, no la verdad, hace la ley—, es decir, que el Parlamento decidiera, en cada caso, si corresponde o no votar a un presidente mediante la vacancia por incapacidad moral, sin que tuviera un contenido jurídico mínimo previo que dé garantías de que esta persona, cuando se va a sancionarla cometida una infracción. O sea, un principio de legalidad mínimo no se respetaba, siendo que es el jefe del

Estado, que personifica a la Nación y que ha sido elegido en segunda vuelta por la mayoría de la población del país.

Esto quiere decir que, hubo una violación al principio democrático, dejando poner al Parlamento en una posición de un dictador. Cuando hablamos de dictador es que él y su decisión es la que está por encima de las normas. Eso es lo que hicieron los votos de los magistrados que denegaron, en este caso, entrar a revisar qué cosa era la vacancia por incapacidad moral. Y esa es una gran responsabilidad histórica que han dejado —no solamente en su caso para Vizcarra— sino para los siguientes presidentes. Y ya se hizo evidente con el caso de Castillo, pero también posteriormente.

Sobre la relación entre Poderes del Perú

Precisamente, también referidos a la figura del derecho constitucional, ¿qué reformas considera que podrían ser necesarias para poder mejorar las relaciones entre los poderes del Estado en el Perú? Sobre todo, viendo que el Poder Legislativo es ahora, digamos, una dictadura en cierta forma.

Claro. Considero que mucho depende del talante político. Una cosa son las instituciones y otra, las personas. Lamentablemente, la clase política está muy degradada, especialmente en los partidos. En el Congreso, las alianzas giran en torno al reparto de cuotas de poder, intereses personalistas y prácticas clientelistas. No solo se trata de corrupción —como desvío de sueldos—, sino también de chantaje, negociación de votos e, incluso, tráfico de favores. En 2023, se reveló que la oficina legal del Congreso era un centro de favores sexuales para votaciones. Un joven que confesó haber participado fue asesinado. Ya no hablamos solo de política, sino de redes criminales insertas en el Parlamento, y no en los márgenes, sino cercanas a la Mesa Directiva.

Esto demuestra un desgobierno en cuanto al ejercicio racional de un parlamentarismo democrático. Por ello, reformas institucionales no serán suficientes sin un cambio en los liderazgos. Esto depende del voto ciudadano: sancionar a los malos políticos y elegir con responsabilidad. También se requiere de elecciones limpias, con información clara, algo que hoy no ocurre debido a los intereses de medios de comunicación, especialmente en conglomerados como el Grupo El Comercio, que limita el pluralismo y protege el modelo económico que respalda.

En esa línea, la ciudadanía ha expresado en encuestas su respaldo a una Asamblea Constituyente para revisar tanto el modelo económico —debilitado por la pandemia, que causó más de 200,000 muertes en condiciones precarias— como el rol del

Estado frente a la concentración empresarial en salud y medicamentos. El Estado no tuvo capacidad de reacción en una emergencia sanitaria.

Por ello, es crucial instaurar un parlamentarismo racionalizado. Aunque tenemos un régimen presidencialista, el voto de confianza debe entenderse como un contrato fiduciario: el Ejecutivo presenta un programa, un equipo, y, si recibe apoyo, el Congreso se compromete a respetar ese mandato —al menos durante un periodo razonable. Esto fue desmontado con la reciente reforma que creó un Senado sin exigir el requisito de 45 años de edad, lo que viola el principio de igualdad. Esa medida debe derogarse. También debe reformarse el uso del mecanismo de vacancia presidencial, hoy manipulado. Debe limitarse a verdaderos casos de incapacidad, como planteó la Comisión de Bases para la Reforma Constitucional: que sea sustentada con informes médicos o sanitarios, no como herramienta política.

Otra medida clave es la renovación parcial del Congreso, como ocurre en Argentina o EE.UU. En Perú, la volatilidad política ha sido constante: desde 1990, presidentes como Fujimori y Humala abandonaron sus programas poco después de asumir. La renovación permitiría mayor control y coherencia entre el electorado y sus representantes. Por otro lado, urge fortalecer los partidos políticos con liderazgos éticos, con capacidad de conducción y solvencia moral. No podemos seguir eligiendo personas que no pagan pensiones, plagian tesis o arrastran escándalos. Debe haber estándares mínimos para postular.

Finalmente, es vital restaurar las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), para que la ciudadanía elija directamente a las dirigencias partidarias, y se promueva una política más democrática, informada y transparente.

En efecto, entonces, según lo que usted expone, ¿en su opinión podemos decir que en la práctica existe una jerarquía en los poderes del Estado actualmente en el Perú? ¿podríamos hablar de que existe un primer poder o un poder que sea más alto en la práctica que los otros dos?

Falsamente, algunos congresistas afirman que el Parlamento es el primer poder del Estado. Esta idea proviene de concepciones políticas de hace más de 100 o incluso 200 años, cuando, en las monarquías parlamentarias, el Parlamento disputaba el poder con el Ejecutivo —entonces de carácter monárquico— y con un Poder Judicial tradicionalmente conservador. En ese contexto, la burguesía, que representaba al Parlamento, se oponía a la legitimidad hereditaria del monarca con el argumento de que ellos representaban la voluntad popular.

Sin embargo, incluso en aquel entonces, se daba una contradicción: cuando el pueblo planteaba demandas al Parlamento, este respondía que actuaba en nombre de la soberanía nacional, no directamente del pueblo. Es decir, había un doble estándar —casi fariseico— en el uso del principio de representación. Fue en ese momento histórico que el Parlamento se erigió como el “pri-

mer poder del Estado”, estableciendo el principio de legalidad, el principio de ley formal, la jerarquía normativa, la fuerza de ley, en resumen: el imperio de la ley como expresión de su voluntad.

Pero esa concepción pertenece al siglo XIX. A pesar de ello, aún se repite en el Perú por muchos parlamentarios que desconocen la evolución del derecho constitucional moderno. Muchos de ellos no son abogados, y muestran un profundo desconocimiento —cuando no ignorancia— de estos principios fundamentales. Lo más preocupante es que, bajo esa lógica, consideran que las decisiones políticas no son justiciables, es decir, que no pueden ser objeto de control judicial.

Este pensamiento se vincula con la noción de las llamadas “doctrinas políticas”, que también existieron en Estados Unidos hasta finales del siglo pasado o incluso antes. Lo menciono porque, actualmente, el Tribunal Constitucional —que en gran parte está subordinado al Congreso— ha adoptado esa doctrina para impedir que las acciones del Parlamento sean sometidas al control constitucional del Poder Judicial.

Así, cuando el Poder Judicial ha intentado ejercer control frente a abusos del Congreso, el Parlamento ha llevado el caso al Tribunal Constitucional, planteando conflictos de competencia. Sin embargo, este tribunal ha sostenido, en su mayoría, que se trata de “cuestiones políticas puras” que no pueden ser revisadas judicialmente. En otras palabras, se impone nuevamente la lógica de que **auctoritas, non veritas facit legem** —la autoridad, y no la verdad, es la que hace la ley—. Bajo esa concepción, la autoridad parlamentaria estaría por encima del derecho, permitiendo cualquier tipo de arbitrariedad.

Todo esto pone en evidencia que la idea del Parlamento como primer poder del Estado es solo una fachada para encubrir lo que realmente es: una dictadura parlamentaria. Y esto no es un fenómeno exclusivo del Perú. Ha ocurrido también en otros países, como Alemania, incluso más allá de la época de Hitler —donde el dictador era él—. Aun después, se han dado llamados a evitar que el Parlamento concentre poder al punto de convertirse en una dictadura. Esta lección histórica nos recuerda que ningún poder del Estado debe estar por encima del marco constitucional ni del control democrático.

Justamente ha referido que, en papel, se supone que el Perú es un sistema presidencialista, pero en la práctica no sucede esto. Queríamos preguntarle si usted cree que el presidencialismo seguiría siendo el sistema más adecuado para el Perú, o si sería pertinente discutir otras alternativas, considerando tanto esta cuestión de la posible dictadura congresal.

Yo creo que desde el mundo antiguo —desde Aristóteles, Maquiavelo— siempre se ha dicho que, si hay un monarca, puede terminar en un tirano; si hay una aristocracia, debe saberse que puede derivar en una oligarquía; y la democracia, en demagogia. Con lo cual, creo que igual: ni el presidencialismo en su extremo —como fue el último periodo de García o de Fujimori, por

ejemplo, claramente con decretos de urgencia que legislaban más que el Parlamento, o cuando no respondía a la autoridad en la represión contra el terrorismo, como en la época de Fujimori o en El Frontón— ni el parlamentarismo actual que estamos viendo, que tiene esas mismas características, porque está desmontando el Estado de derecho bajo los principios de control y equilibrio de poderes.

Y eso no es un tema técnico, sino un tema que afecta a las minorías. Porque cuando esa mayoría controla, ¿quiénes son los perjudicados? Los ciudadanos de a pie. Si no respetan ni siquiera la voluntad popular expresada en las urnas, ¿qué van a respetar de las minorías? Por eso, yo creo que el modelo, en este caso, requiere una suerte de compensación. Y el presidencialismo, claro, es un modelo histórico, pero por histórico tiene que tener mecanismos de balance de poder, como decíamos: el voto de confianza. Y si el Parlamento lleva a cabo tareas de fiscalización, de información, de censura incluso, pues debe existir también la posibilidad del Ejecutivo de contrabalancear, de disolver el Congreso.

Inclusive, yo creo que no hay necesidad de que el Parlamento haya censurado al gabinete una o dos veces: simplemente por un principio de oportunidad política —al igual que el Parlamento— también el Ejecutivo puede disolver al Congreso. Como ocurre, por ejemplo, en Ecuador —para no irnos tan lejos— o en Francia o en Europa, donde tienen esos regímenes parlamentaristas que se disuelven cuando es necesario y se convocan elecciones. Porque aquí el soberano es el pueblo, es el que tiene que decidir en ese conflicto. En esa medida, yo creo que tenemos que revisar, como decía, un proceso de reflexión constituyente en un momento determinado.

Habiendo explorado a profundidad las tensiones entre los poderes del Estado, los desafíos del presidencialismo en el Perú y el rol de las instituciones constitucionales frente al deterioro democrático, damos por concluida esta valiosa entrevista. Agradecemos sinceramente que haya compartido su experiencia directa y reflexiones críticas sobre el papel de la ética, la reforma política y la necesidad de una ciudadanía informada para fortalecer nuestra democracia.