

# POLITAI

REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA



PUCP





# POLITAI

REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA

**Directora:**

Marianna Guzmán Sebastián

**Comité Revisor:**

Alejandro Lagos Torres  
Aldo Ponce Ugolini  
Angelica Barturen  
Carmen Velarde Koechelin  
Daniel Almeyda Velasquez  
Dante Paiva  
David Lovaton Palacios  
Diego Pomareda  
Diego Sime  
Eduardo Hernando  
Esmeralda Durand Herrera  
Franklin Ibañez  
Javier Angel Sotomayor  
Jesus Gamboa Unsihuay  
Luis Roel Alva  
Manuel Bermúdez Tapia  
Nacho García  
Rubén Martínez Dalmau  
Sergio Bárcena Juárez  
Victor Mullisaca Leyva

**Equipo Editorial:**

Marianna Guzmán  
Luis Llanos Illescas  
Silvana Baltodano  
Francesca Ñaña  
Rosa Huamaní  
Fabiana Marcos  
Geraldly Rojas  
Julissa Navarro  
Maricielo Quispe  
Alexa Fernández  
Yhoritkey Chero

**Diseño de carátula y diagramación:**

Vision PC Perú

**Gestión de visibilidad académica e indización:**

Ismael Canales

**Portal de Politai:**

revistas.pucp.edu.pe

**Agradecimientos:**

El Equipo de Publicaciones de Politai agradece *al Comité Asesor.*

# POLITAI

REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA

## **Consejo Directivo**

Presidente	Edgar Luna Salazar
Vicepresidente	Jennifer Retamozo Gonzales
Directora de Fiscalía	María Cristina Huaynate Villanueva
Directora de Recursos Humanos	Consuelo Escobar Luyo
Directora de Publicaciones	Marianna Guzmán Sebastián
Directora de Investigación	Ariana Ortiz Bernal
Director de Imagen institucional	Diego Sandi Suen
Director de Economía	Nicole Loayza Roldán
Director de Eventos	Mariano Peralta Cisneros

## **Comisión de Fiscalía**

Maria Huaynate Villanueva  
Yunili Hermoso Veramendi  
Carlos Cabrera  
Estefania Apaza Díaz

## **Comisión de Recursos Humanos**

Consuelo Escobar Luyo  
Fer Torres Llerena  
Gabriel Zamudio Segura  
Luciana Dávila  
Camila Chacón Navarro  
Derle Aleli

## **Comisión de Investigación**

Ariana Ortiz Bernal  
Elizabeth García Rodríguez  
Sergio Torres Quispe  
Sandra Ramos Castillo  
Gonzalo Cabrera Gambetta  
Nicolas Sierra Zevallos  
Luis Rojas Antonio  
Valeria Vidarte Echeverri  
Angelo Miera  
Sabrina Romero Chero  
Elizabeth Contreras Peña  
Fabricio Flores Quispe

### **Comisión de Imagen institucional**

Diego Sandi Suen  
Sofía Beatriz Silva Rejas  
Stefany Contreras Vargas  
Erick Estrada Ventura  
Adriana Ccalahuilli Megarejo  
Jose Navarro Nateros

### **Comisión de Economía**

Nicole Loayza Roldán  
Maricarmen Amador Gutiérrez  
Gabriel Cabello

### **Comisión de Eventos**

Mariano Peralta Cisneros  
Annielisse Sánchez Contreras  
Paula Chata Vilca  
Romina Loayza Gaitán  
Jhojan Carreño Flores  
Camila Vega Gálvez  
Maricielo Aquino Vega  
Kerem Reyes Ylla  
Maria Fernanda Flores  
Leonor Miranda Huayta  
Carla Mamani Castro  
Valeria Orellana



# ÍNDICE

---

<b>Presentación</b>	<b>9</b>
<b>Editorial</b>	<b>11</b>
<b>Artículos</b>	<b>15</b>
Un presidencialismo a la deriva: Diseño institucional y crisis recurrente en el Perú (2016-2020)	<b>17</b>
Racionalizar la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente	<b>31</b>
¿Qué es la productividad legislativa? Conceptos y factores que la explican	<b>53</b>
Constitución y control de constitucionalidad: hacia una reconfiguración democrática-deliberativa desde Atria, Habermas y Landemore	<b>77</b>
<b>Miscelánea</b>	
“Por consiguiente, ha cesado la representación diplomática y consular de la antigua Monarquía de Austria-Hungría” La liquidación de las misiones en Chile (1918-1919)	<b>102</b>
Del periodista al escritor: Pedro Beltrán y MVLL como promotores del liberalismo en el Perú	<b>122</b>
<b>Reseña</b>	<b>142</b>
Teoría Política en el Perú del Siglo XXI: El debate Gamio-Hernando (2001-2025)	<b>143</b>
<b>Entrevista a Cesar Landa</b>	<b>149</b>





# PRESENTACIÓN

---

## **Poderes en tensión: Presidencialismo, Legislación y Constitucionalidad en América**

Al presidencialismo se le atribuyó, en su estructura, una propensión inherente a la inestabilidad política. Frente a estudios que advertían sobre un hiperpresidencialismo, surgieron otros que se enfocaron en analizar los factores que llevaron a la interrupción anticipada de los mandatos presidenciales en la religión. La estabilidad del poder Ejecutivo dependía tanto de un respaldo legislativo como del carácter de los partidos políticos que integraban el gobierno. La turbulencia podía expresarse no solo a través de un juicio político, sino también en una serie de factores institucionales que se incorporaron en los presidencialismos latinoamericanos.

En efecto, las constituciones de América Latina se apartaron, en mayor o menor medida, del diseño clásico de presidencialismo. Integraron instituciones parlamentarias, como la interpelación y la censura a los ministros, y en menor grado, otros mecanismos de control tales sean la disolución del Congreso y la conocida muerte cruzada. En otras palabras, se produjo un giro hacia un presidencialismo atenuado o con rasgos parlamentarizados respecto del presidencialismo clásico. En Perú, el presidencialismo parlamentarizado se introdujo desde el siglo XIX, de manera sistemática, mecanismos de control propios de las democracias parlamentarias europeas.

La relación entre los poderes del Estado ha estado enmarcada en la conflictividad, hasta evidenciarse que, durante la gran parte de nuestra historia republicana peruana, la ausencia de una mayoría parlamentaria que respaldara al Ejecutivo ha sido el detonante de quiebres institucionales para recurrir al golpe de Estado. Sin embargo, entre los años 2001 y 2016 se desarrollaron tres gobiernos sin mayoría parlamentaria que lograron sostener un relativo equilibrio y consensos, particularmente en torno a políticas públicas clave y del modelo económico, con énfasis en la disciplina fiscal y el equilibrio presupuestal. Este escenario resultó en el compromiso democrático de los actores, reflejado en una actitud de prudencia y tolerancia. Aunque se presentaron momentos de tensión, estos fueron canalizados por medio de cambios ministeriales o la recomposición de gabinetes.

Desde mediados de 2016, el enfrentamiento del poder Ejecutivo y Legislativo se agudizó con la aplicación de mecanismos constitucionales poco utilizados hasta entonces, por mencionar, la denegación de cuestiones de confianza, la disolución del Congreso y la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral. Esta crisis política se ex-

## Poderes en tensión: Presidencialismo, Legislación y Constitucionalidad en América

presó en la sucesión de seis presidentes en un lapso de solo cinco años. Así, en periodos de normalidad constitucional se esperaba que durante todo el siglo XXI hubiera cinco presidentes, pero en realidad asumieron diez. Una vez inaugurado el camino de la vacancia por permanente incapacidad moral, transitarlo fue más frecuente, puesto que, a partir de 2016 hasta la fecha, se han presentado trece mociones en ese sentido. De otro lado, la aprobación creciente sin consenso, sea por insistencia legislativa o directamente por el Congreso, conjunto con la creación de comisiones investigadoras enfocadas en actos realizados por el presidente de la República, evidenciaron una escala en la tensión política. No obstante, ni la disolución del Congreso ni las vacancias presidenciales han logrado restablecer ese equilibrio precario.

En este contexto, la presente publicación del número 26 de *Politai* titulada “Poderes en tensión: Presidencialismo, Legislación y Constitucionalidad en América Latina” resulta relevante y oportuna, ante la creciente atención de la Ciencia Política en las causas de la crisis y al análisis de las instituciones políticas y judiciales. Sergio Huertas-Hernández analiza la productividad legislativa, y aborda sus factores explicativos, la presentación de iniciativas, la aprobación de leyes y propone nuevas líneas de investigación en la materia. Heber Campos Bernal examina la figura de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, y plantea la necesidad de racionalizar su aplicación, aunque en la práctica este mecanismo no cuenta con las garantías básicas del debido proceso. Alonso Barandiarán Argote, en su investigación aborda cuatro episodios de la crisis política peruana (2016-2020), en la que destaca la fragilidad institucional, la fragmentación legislativa y la debilidad de los partidos. Finalmente, Luis Inarra Zeballos desarrolla el conflicto entre el control de constitucionalidad concentrado en una élite judicial y la necesidad de fortalecer la democracia y la soberanía popular.

Las investigaciones expuestas ofrecen reflexiones y análisis rigurosos que enriquecen el debate académico y político en razón del funcionamiento de las instituciones democráticas. Especialmente, este número de *Politai* constituye un aporte significativo al estudio del poder legislativo y del poder ejecutivo, así como a la comprensión de la interacción entre ambos.

*Maria Milagros Socorro Campos Ramos,*  
Abogada, docente en la Pontificia Universidad Católica del Perú y  
Magíster en Ciencia Políticas

# EDITORIAL

---

## **Poderes en tensión: Presidencialismo, Legislación y Constitucionalidad en América**

Las democracias latinoamericanas enfrentan hoy una creciente tensión entre sus poderes constituidos. Las reglas del juego político, lejos de consolidar el equilibrio entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, han revelado fisuras estructurales que desafían la estabilidad institucional en nuestros países y erosionan la legitimidad de los gobiernos, alimentando una sensación persistente de crisis democrática<sup>1</sup>. En el centro de este debate se encuentra el presidencialismo latinoamericano, un sistema de gobierno que, aunque diseñado para ofrecer estabilidad mediante el liderazgo directo del Ejecutivo, ha derivado en escenarios de confrontación, disfuncionalidad y parálisis política.

El presidencialismo latinoamericano no es uniforme. A lo largo del siglo XX y lo que va del XXI, ha evolucionado, incorporando mecanismos de control propios del parlamentarismo —como la interpelación, la censura ministerial o incluso la posibilidad de disolución del Congreso— en un intento por mejorar la rendición de cuentas y promover gobernabilidad. Sin embargo, en muchos países, estos mecanismos han sido utilizados de manera estratégica por actores políticos para bloquear agendas de gobierno, debilitar al Ejecutivo o incluso forzar su salida del poder<sup>2</sup>.

La promesa de equilibrio y cooperación entre poderes ha dado paso a una lógica de confrontación institucionalizada que, en países como el nuestro, deriva en una crisis institucional cada vez más profunda. En el Perú, en solo cinco años (2016–2021), el país atravesó seis presidencias, múltiples intentos de vacancia por “incapacidad moral permanente”, una disolución del Congreso y varios episodios de protesta ciudadana que pusieron en jaque al orden constitucional. Esto refleja brevemente el constante ciclo de conflictos que genera la tensión entre poderes, la inestabilidad política y el progresivo debilitamiento de nuestras instituciones gubernamentales.

Frente a este escenario, en nuestra edición N.º 26, la *Revista Polítai* reúne un conjunto de investigaciones que analizan, desde distintas perspectivas, los dilemas contemporáneos del presidencialismo, la legislación y la constitucionalidad en América Latina.

---

<sup>1</sup> Kretov, S. (2021). *Causes of the instability of modern presidential systems in Latin America*. *Latinskaia Amerika*.

<sup>2</sup> Campos, M. (2023). El control parlamentario a los presidentes en minoría: un balance. *Athina*, (015), 227-250. <https://doi.org/10.26439/athina2023.n015.6494>

## Poderes en tensión: Presidencialismo, Legislación y Constitucionalidad en América

El número se inaugura con los trabajos de Alonso Barandiarán Argote y Heber Joel Campos Bernal, quienes examinan críticamente el uso reciente de mecanismos constitucionales en el Perú. Barandiarán estudia la crisis política entre 2016 y 2020, revelando cómo figuras como la vacancia presidencial, la cuestión de confianza y la disolución del Congreso fueron instrumentalizadas como armas en una lucha de poder entre Ejecutivo y Legislativo. Por su parte, Campos analiza el uso de la vacancia por “incapacidad moral permanente”, señalando que esta figura, carente de garantías procesales, ha funcionado en la práctica como un juicio político arbitrario.

Por otro lado, Sergio Huertas-Hernández aborda las consecuencias institucionales de esta crisis desde una mirada renovada sobre la productividad legislativa, enfocándose no solo en la cantidad de leyes producidas, sino en la calidad del debate y los obstáculos institucionales que enfrenta el Congreso en contextos de polarización.

En esta misma línea de reflexión sobre el funcionamiento institucional, Luis Gonzalo Inarra Zeballos propone una revisión radical del control de constitucionalidad en América Latina. Basándose en los planteamientos de Fernando Atria, Jürgen Habermas y Hélène Landemore, argumenta que los tribunales constitucionales han dejado de ser espacios neutrales de interpretación legal para convertirse en escenarios de disputa política, donde una élite judicial impone su propia visión del derecho.

En la sección miscelánea, Luis Llanos Illescas y Milagros Martínez-Flener nos invitan a reflexionar sobre momentos y figuras claves fuera del escenario político inmediato. Llanos analiza el papel del liberalismo en el Perú a través de las trayectorias de Pedro Beltrán y Mario Vargas Llosa, destacando cómo ambos promovieron principios liberales desde la prensa, la economía y la intervención pública. Por su parte, Martínez-Flener examina la disolución de las misiones diplomáticas austrohúngaras en Chile tras la Primera Guerra Mundial, abriendo una ventana a los efectos de la desintegración estatal y las complejidades de las transiciones institucionales en contextos de colapso geopolítico.

Finalmente, Carlos Eduardo Pérez Crespo cierra el número con una reseña del prolongado debate teórico entre Gonzalo Gamio y Eduardo Hernando, figuras representativas del liberalismo y el conservadurismo en el pensamiento

## Podere en tensión: Presidencialismo, Legislación y Constitucionalidad en América

político peruano contemporáneo. A través del análisis de sus desacuerdos sobre temas como el estado de excepción, la democracia deliberativa y el papel del Estado, la reseña ofrece una valiosa síntesis de cómo la teoría política en el Perú se ha construido en torno a tensiones persistentes entre libertad, orden y representación.

A través de sus páginas, el presente número constituye un aporte fundamental para el estudio del presidencialismo, la legislación y el orden constitucional en América Latina. Se pone en evidencia la fragilidad de nuestros arreglos institucionales, pero también se abren caminos para la reforma y la innovación democrática.

Agradecemos profundamente el trabajo comprometido de nuestros autores, así como de todo el equipo editorial que ha hecho posible esta edición. En tiempos de tensiones institucionales y desafíos democráticos, este volumen busca no solo describir la crisis, sino también contribuir al debate necesario para superarla.





# ARTÍCULOS

---

## **Poderes en tensión: Presidencialismo, Legislación y Constitucionalidad en América**

- Un presidencialismo a la deriva: Diseño institucional y crisis recurrente en el Perú (2016-2020)  
*Alonso Barandiarán Argote*
- Racionalizar la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente  
*Heber Joel Campos Bernal*
- ¿Qué es la productividad legislativa? Conceptos y factores que la explican  
*Sergio Huertas-Hernández*
- Constitución y control de constitucionalidad: hacia una reconfiguración democrática-deliberativa desde Atria, Habermas y Landemore  
*Luis Gonzalo Inarra Zeballos*



# **Un presidencialismo a la deriva: Diseño institucional y crisis recurrente en el Perú (2016-2020)♦**

## **Strained Presidentialism: Institutional Design and Persistent Crises in Peru (2016-2020)**

**Alonso Barandiarán Argote♦♦**  
*Pontificia Universidad Católica del Perú*  
ORCID: [0009-0000-3845-0590](https://orcid.org/0009-0000-3845-0590)

Fecha de recepción: 30 de marzo del 2025  
Fecha de aceptación: 20 de abril del 2025

### **ISSN: 2219- 4142**

Barandiarán, Alonso (2025). «Un presidencialismo a la deriva: Diseño institucional y crisis recurrente en el Perú (2016-2020)». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 16, N.º 26: pp. 17-30.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202501.001>

- 
- ♦ El autor resalta que este artículo forma parte de una línea de investigación desarrollada a partir de su tesis de licenciatura en Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Agradezco los valiosos comentarios recibidos durante la etapa de revisión, así como las observaciones de profesores y colegas que contribuyeron a afinar el enfoque del estudio.
  - ♦♦ Licenciado en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus intereses de investigación se centran en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, el presidencialismo y las crisis institucionales en América Latina, con especial énfasis en el caso peruano. Este artículo constituye su primera publicación académica, derivada de una investigación más amplia desarrollada durante su formación universitaria. Actualmente, se desempeña como Analista de Incidencia Política en el gremio Mypes Unidas del Perú, en el que coordina propuestas legislativas y procesos de articulación entre actores públicos y privados. Correo electrónico: [alonso282812@gmail.com](mailto:alonso282812@gmail.com)

## RESUMEN

En los últimos años, el Perú ha atravesado una crisis política marcada por continuos enfrentamientos entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, especialmente durante el periodo 2016-2020. Ante los conflictos, se generaron diversas respuestas institucionales—como vacancias, disoluciones y renunciaciones—que lejos de resolver la crisis, contribuyeron a su prolongación. Este ciclo de inestabilidad culminó con un estallido de convulsión social, expresado en protestas masivas y en la renuncia del entonces presidente Manuel Merino. La presente investigación sostiene que la debilidad del modelo presidencialista peruano, reflejada en su diseño institucional y en su limitada capacidad para gestionar crisis presidenciales, facilitó la persistencia del conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo durante el periodo 2016-2020. A través del método de rastreo de procesos (*process tracing*), este estudio reconstruye los eventos clave y analiza información proveniente de fuentes primarias y secundarias, con el objetivo de comprender los factores que intensificaron la crisis. El estudio concluye que la combinación de un presidencialismo con débil institucionalidad, la fragmentación del sistema de partidos y el uso estratégico de mecanismos de control político han profundizado la inestabilidad, lo cual generaría recurrentes problemas sin ofrecer soluciones estructurales.

**Palabras claves:** *Conflicto Ejecutivo-Legislativo, Crisis presidenciales, Presidencialismo peruano, Diseño Institucional, Process Tracing*

## ABSTRACT

In recent years, Peru has faced a political crisis marked by continuous clashes between the Executive and Legislative branches, particularly during the 2016-2020 period. These conflicts led to various institutional responses—such as impeachments, dissolutions, and resignations—that, rather than resolving the crisis, contributed to its prolongation. This cycle of instability culminated in a wave of social unrest, expressed through mass protests and the resignation of then-president Manuel Merino. This study argues that the weakness of Peru's presidential model, reflected in its institutional design and its limited capacity to manage presidential crises, facilitated the persistence of the Executive-Legislative conflict during the 2016-2020 period. Through the process tracing method, this research reconstructs key events and analyzes information from primary and secondary sources to understand the factors that perpetuated the crisis. The study concludes that the combination of a presidential system with weak institutions, the fragmentation of the party system, and the strategic use of political control mechanisms have deepened instability, generating recurring crises without providing structural solutions.

**Keywords:** *Executive - Legislative Conflict, Presidential Crises, Peruvian presidentialism, Institutional Design, Process Tracing*



## 1. Introducción

Durante el período 2016-2020, el Perú experimentó una crisis política sin precedentes caracterizada por la inestabilidad presidencial y el enfrentamiento constante entre el Ejecutivo y el Legislativo. A lo largo de estos años, cuatro episodios críticos—la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, la disolución del Congreso por Martín Vizcarra, la vacancia de Vizcarra y la renuncia de Manuel Merino tras una ola de protestas—pusieron en evidencia la incapacidad del sistema político para contener y gestionar eficazmente las crisis presidenciales. En lugar de proporcionar mecanismos de resolución de conflictos, el diseño institucional del modelo presidencialista peruano y la aplicación estratégica de las herramientas de contención política, facilitaron la prolongación del conflicto, en tanto se convirtió en un factor estructural de inestabilidad.

Más que eventos aislados, estos episodios de crisis revelan un patrón recurrente de confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo, impulsado por deficiencias estructurales en el modelo presidencialista peruano. La ausencia de incentivos institucionales para la cooperación entre poderes, así como la falta de mecanismos efectivos de resolución de conflictos han permitido que las crisis presidenciales se perpetúen y escalen hasta convertirse en conflictos sistémicos (Mainwaring y Shugart, 1997). En ese sentido, una de las problemáticas, especialmente, que ha contribuido a la erosión progresiva de la estabilidad gubernamental y la gobernabilidad democrática, es la vacancia por incapacidad moral permanente, no como un recurso excepcional de control democrático, sino una herramienta de presión política por parte de coaliciones parlamentarias opositoras.

El presente estudio busca analizar de qué manera el diseño institucional del modelo presidencialista peruano ha contribuido a la perpetuación del conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo entre los años 2016-2020. Si bien la confrontación entre poderes es un rasgo inherente de los sistemas presidenciales, en el caso peruano, la falta de mecanismos efectivos de resolución de crisis ha convertido estos conflictos en un fenómeno constante. Instrumentos como la vacancia presidencial, la disolución parlamentaria y la cuestión de confianza, en lugar de operar como válvulas de escape dentro del sistema político, han sido utilizados de manera estratégica por los actores políticos, alimentando la inestabilidad en lugar de contenerla.

A partir del análisis de los episodios de crisis presidencial ocurridos en este periodo, esta investigación busca determinar en qué medida el marco normativo y la dinámica parlamentaria han contribuido a la fragilidad del equilibrio de poderes. Se examinará cómo estos mecanismos de contención política, en lugar de generar estabilidad institucional, atenuaron el conflicto y debilitaron la gobernabilidad del país.

Esta investigación sostiene que la falta de mecanismos institucionales de contención y la concentración de poder del Congreso frente al uso de la vacancia por incapacidad moral permanente han debilitado la estabilidad del sistema presidencialista peruano, y lo han expuesto a escenarios de crisis recurrentes. En un contexto donde las reglas del juego han persistido, pero la dinámica política ha cambiado, el uso estratégico de estos mecanismos ha transformado el conflicto Ejecutivo-Legislativo en una fuente de incesante inestabilidad, lo que dificulta la continuidad gubernamental y la resolución efectiva de crisis presidenciales.

Para desarrollar este estudio, se empleará el método de rastreo de procesos (*process tracing*), el cual permite reconstruir secuencias causales a partir del análisis detallado de eventos políticos. A través de esta técnica, se examinarán los episodios de crisis presidencial ocurridos entre 2016 y 2020, y se identificarán los factores que contribuyeron a su desarrollo y desenlace. La investigación se basará en tres fuentes principales: primero, la reconstrucción de hechos a partir tanto de fuentes primarias como secundarias; segundo, el

análisis de libros testimoniales escritos por protagonistas o testigos directos de los acontecimientos, aquello que permitirá contrastar narrativas y motivaciones políticas; y tercero, una revisión de literatura académica sobre presidencialismo, crisis políticas y mecanismos de confrontación entre poderes.

Este enfoque metodológico no solo busca describir los eventos, sino también identificar patrones y dinámicas que expliquen por qué el modelo presidencialista peruano no logró contener los conflictos entre Ejecutivo y Legislativo, facilitando en cambio su escalamiento y repetición.

## **El presidencialismo y sus debilidades**

El presidencialismo ha sido objeto de un extenso debate dentro de la literatura política, especialmente en relación con su estabilidad y capacidad para gestionar conflictos entre poderes del Estado. Desde la clásica distinción entre parlamentarismo y presidencialismo, autores como Juan Linz (1990) han señalado que los sistemas presidencialistas tienden a generar crisis recurrentes debido a su rigidez institucional y la posibilidad de un estancamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo. A diferencia del parlamentarismo, donde el gobierno depende del respaldo legislativo y puede ser sustituido con relativa facilidad, el presidencialismo establece mandatos fijos que, en contextos de confrontación, pueden llevar a bloqueos prolongados e incluso colapsos institucionales.

Dentro de este marco teórico, Mainwaring y Shugart (1997) argumentan que no todos los presidencialismos son igualmente vulnerables; su estabilidad depende del diseño institucional y del contexto político en el que operan. En particular, sistemas con partidos políticos fragmentados y sin mecanismos efectivos de negociación entre poderes pueden verse más expuestos a crisis recurrentes. En el caso de América Latina, estudios han identificado que la combinación de presidencialismo con sistemas multipartidistas tiende a incrementar la conflictividad política (Shugart y Carey, 1992).

En el contexto peruano, el diseño constitucional otorga al Congreso herramientas de control político como la vacancia presidencial y la cuestión de confianza, mecanismos que, en teoría, buscan equilibrar el poder entre ambos órganos del Estado. Sin embargo, en la práctica, estos mecanismos han sido utilizados estratégicamente como instrumentos de confrontación, contribuyendo a la inestabilidad gubernamental (Levitsky y Ziblatt, 2018). La interacción entre un Ejecutivo sin mayoría parlamentaria y un Congreso con incentivos para desafiar al presidente ha generado un escenario propenso a la repetición de crisis presidenciales.

## **Conflicto estructural entre Ejecutivo y Legislativo**

El diseño institucional del sistema político peruano ha generado un escenario propenso a la confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo, particularmente en contextos de fragmentación partidaria. La Constitución de 1993 establece un modelo presidencialista con elementos de parlamentarismo, al otorgar al Congreso mecanismos de control sobre el presidente, como la vacancia por incapacidad moral permanente y la censura ministerial; mientras que, el Ejecutivo tiene la facultad de disolver el Parlamento, si este último niega la confianza a dos Consejos de Ministros consecutivos. Esta estructura ha creado incentivos para el uso estratégico de estos mecanismos como herramientas de confrontación política en lugar de instrumentos de balance democrático (Levitsky y Ziblatt, 2018).

Históricamente, el conflicto Ejecutivo-Legislativo ha sido una constante en el Perú, pero su intensidad y frecuencia se han acentuado en los últimos años. Tal como advierten Mainwaring y Shugart (1997), la inestabilidad política en los sistemas presidencialistas se agrava cuando el presidente carece de mayoría legislativa, ya que la falta de incentivos para la cooperación parlamentaria aumenta la probabilidad de bloqueos y crisis recurrentes. En relación al Perú, la presencia de partidos políticos débiles y altamente personalistas ha hecho que los conflictos entre poderes no se resuelvan mediante negociaciones institucionales, sino a través de estrategias de confrontación, lo que ha derivado en escenarios de crisis presidencial como los ocurridos entre 2016 y 2020 (Meléndez y León, 2020).

Un factor determinante en este conflicto ha sido el uso de la vacancia presidencial como un mecanismo de control político. Aunque la figura de la “incapacidad moral permanente” tiene antecedentes en la Constitución de 1839, su aplicación en las últimas décadas ha sido controversial debido a su ambigüedad y a la falta de criterios objetivos para su aplicación (Dargent y Vergara, 2021). Durante el periodo 2016-2020, este mecanismo fue empleado de manera reiterada por el Congreso para intentar destituir a los presidentes en ejercicio, evidenciando un patrón de confrontación que debilitó aún más la estabilidad institucional.

Además, la dinámica de enfrentamiento se ha visto reforzada por la recurrencia de fuerzas políticas opuestas en el Parlamento y un sentido de revanchismo político entre los congresistas, en particular, aquellos que fueron disueltos en 2019 tras la clausura del Congreso por parte del expresidente Martín Vizcarra. Esta continuidad de actores con incentivos para la confrontación ha contribuido a prolongar el ciclo de crisis políticas, limitando la capacidad del sistema para generar soluciones sostenibles a los conflictos entre poderes del Estado.

El análisis del conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo en Perú no puede comprenderse sin considerar la recurrencia de crisis presidenciales en el período 2016-2020. Estos episodios de inestabilidad, han marcado la política reciente del país. A partir de estos eventos, se examinará cómo las dinámicas de confrontación y la ausencia de mecanismos efectivos de contención contribuyeron a la prolongación del conflicto.

Para examinar la prolongación del conflicto Ejecutivo-Legislativo en Perú entre 2016 y 2020, esta investigación emplea el método de rastreo de procesos (*process tracing*). Mediante la reconstrucción detallada de los eventos clave y el análisis de fuentes primarias y secundarias, se identifican los factores que contribuyeron a la perpetuación de las crisis presidenciales. Asimismo, se recurre al estudio de libros testimoniales y literatura especializada para contextualizar el papel de los actores políticos y los mecanismos institucionales involucrados en cada episodio de inestabilidad.

## **El primer quiebre: La renuncia de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018)**

Las elecciones generales de 2016 configuraron un escenario de alta asimetría de poder entre el Ejecutivo y el Congreso. Pedro Pablo Kuczynski asumió la presidencia con una bancada de gobierno de solo 18 escaños bajo la coalición de Peruanos por el Cambio (PPK); a diferencia de Fuerza Popular (FP), liderada por Keiko Fujimori, que obtuvo 73 curules, lo que aseguró una mayoría absoluta en el Parlamento. A diferencia de otros periodos de crisis en América Latina, en los que la fragmentación legislativa ha sido un obstáculo para la construcción de mayorías de gobierno (Mainwaring y Shugart, 1997); en Perú, la concentración del poder en la oposición parlamentaria fue el factor determinante que condicionó la relación entre poderes (Meléndez y León, 2019).

La bancada de Fuerza Popular, con su dominio del Congreso, empleó sistemáticamente mecanismos de presión y contención política para debilitar al Ejecutivo. Una de sus primeras

manifestaciones de poder político fue la censura del ministro de Educación Jaime Saavedra en diciembre de 2016, una decisión que marcó el tono confrontacional del quinquenio y evidenció la capacidad del Parlamento para condicionar las decisiones del Ejecutivo (Levitsky y Ziblatt, 2018). El control legislativo permitió a la oposición instrumentalizar herramientas como la interpelación y la censura ministerial para minar la estabilidad del gobierno de PPK, en tanto, erosionó su margen de maniobra política (Barandiarán, 2025).

A pesar de la mayoría fujimorista, el Congreso no era monolítico. Otras fuerzas políticas, como el Frente Amplio (FA) y Alianza para el Progreso (APP), jugaron roles fluctuantes en la dinámica parlamentaria<sup>1</sup>. Caso diferenciado fue la Cédula Parlamentaria Aprista, de cinco escaños, que se alineó estratégicamente con el fujimorismo en votaciones clave al respaldar la censura a ministros y sumarse a las mociones de interpelación. Esta colaboración consolidó un bloque opositor que amplificó la presión sobre el gobierno de PPK y redujo aún más su límite de gobernabilidad (Meléndez y León, 2019).

Tras la censura de Jaime Saavedra, la confrontación entre el Ejecutivo y el Congreso se intensificó. En mayo de 2017, Martín Vizcarra renunció al Ministerio de Transportes y Comunicaciones en medio de fuertes cuestionamientos desde el Parlamento por la firma de la adenda del contrato del aeropuerto de Chinchero. Su salida evidenció el creciente desgaste del gabinete frente a la mayoría fujimorista, que utilizaba la interpelación y la amenaza de censura como herramientas de presión sobre el Ejecutivo (Vergara y Encinas, 2019).

Ante esta ofensiva, el Ejecutivo recurrió a la cuestión de confianza como mecanismo de defensa. En septiembre de 2017, el presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala, planteó una cuestión de confianza en respaldo a la ministra de Educación, Marilú Martens, quien enfrentaba una inminente censura. El Congreso, dominado por Fuerza Popular, rechazó la solicitud, provocando la caída del gabinete Zavala y obligando a Kuczynski a reorganizar su equipo ministerial. Este episodio reflejó la fragilidad del Ejecutivo ante un Legislativo con la capacidad de bloquear su agenda y condicionar la composición del gabinete (Meléndez y León, 2019).

La crisis política peruana alcanzó un nuevo nivel de confrontación cuando la vacancia presidencial comenzó a ser utilizada como un mecanismo de presión parlamentaria<sup>2</sup>. En diciembre de 2017, Fuerza Popular, con el respaldo de otras bancadas del parlamento, presentó la primera moción de vacancia contra Pedro Pablo Kuczynski, basándose en revelaciones sobre pagos de Odebrecht a empresas vinculadas al mandatario. Si bien Kuczynski intentó minimizar su vinculación con el caso, la oposición argumentó que las revelaciones eran suficientes para configurar la causal de "incapacidad moral permanente" para intentar removerlo del cargo (Vergara y Encinas, 2019).

Esta primera moción puso de manifiesto, una vez más, la fragilidad del gobierno, que no contaba con una bancada propia lo suficientemente numerosa para resistir la ofensiva parlamentaria. Sin una mayoría en el Congreso, Kuczynski recurrió a estrategias de supervivencia política, apelando a sectores disidentes de la oposición y buscando construir una coalición que le permitiera frenar la destitución (Barandiarán, 2025). Un elemento clave en esta negociación fue el indulto humanitario concedido a Alberto Fujimori el 24 de diciembre de 2017, pocos días después de que la moción no alcanzara los votos necesarios para su aprobación. Este acto generó un quiebre dentro de Fuerza Popular, permitiendo que un grupo de congre-

1 Tanto Alianza Para el Progreso como el Frente Amplio, resultaron bancadas con posicionamiento mayormente neutral pues su posicionamiento, en tanto a alinearse con la oposición o el gobierno, resultó coyuntural o dividido (Barandiarán, 2025).

2 Las firmas para la primera moción de vacancia se consiguieron con legisladores de las bancadas de Fuerza Popular, el Frente Amplio, la Célula Parlamentaria Aprista y Alianza Para el Progreso.

sistas liderado por Kenji Fujimori se apartara de la línea dura del fujimorismo y se abstuviera en la votación de la vacancia, lo que resultó en su fracaso (Meléndez y León, 2019).

Desde una perspectiva institucional, este episodio evidenció cómo la arquitectura del presidencialismo peruano permite el uso de la vacancia por declaratoria de permanente incapacidad moral como una herramienta de chantaje político, en ausencia de reglas claras sobre su aplicación. Como lo señaló Gino Costa en su testimonio, la oposición "no buscaba probar una falta grave, sino desgastar al Ejecutivo y forzarlo a negociar su permanencia" (Costa, 2022). Pedro Cateriano coincidió en este análisis, indicando que el uso recurrente de la vacancia presidencial sin una mayoría clara generó incentivos para prácticas de negociación opacas y alejó aún más al Ejecutivo de una gestión estable (Cateriano, 2021).

A pesar de haber resistido la primera vacancia, la concesión del indulto a Fujimori tuvo un alto costo político para el presidente. Este acto fue ampliamente criticado por diversos sectores de la sociedad civil y partidos aliados<sup>3</sup>, y debilitó aún más la base de apoyo del gobierno. En consecuencia, la relativa victoria de diciembre de 2017 solo postergó el desenlace inevitable: la segunda moción de vacancia en marzo de 2018, culminó con la renuncia de Kuczynski y la confirmación del Congreso como el actor dominante en la pugna de poderes durante este periodo (Vergara y Encinas, 2019).

Tras la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, el gobierno de Martín Vizcarra heredó un escenario de alta confrontación con el Congreso. La mayoría legislativa de Fuerza Popular, consolidada en la elección de 2016, continuó utilizando los mecanismos de control parlamentario para condicionar la acción del Ejecutivo. A pesar de que Vizcarra llegó al poder con un discurso orientado a la lucha contra la corrupción y la reforma política, su administración enfrentó un Parlamento adverso que percibía cualquier iniciativa de reforma como una amenaza a sus propios intereses (Vergara y Encinas, 2019).

Uno de los principales detonantes de la crisis fue el uso estratégico de la cuestión de confianza. Vizcarra recurrió a esta herramienta en varias ocasiones para forzar la aprobación de reformas vinculadas a la lucha anticorrupción y la reforma del sistema político. En junio de 2019, el Ejecutivo planteó una cuestión de confianza para impulsar cambios en el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional, argumentando la necesidad de garantizar independencia judicial. Sin embargo, el Congreso respondió con tácticas dilatorias y modificaciones que constituían la desnaturalización de las propuestas originales, lo que generó un nuevo punto de quiebre entre ambos poderes (Meléndez y León, 2019).

## **El colapso de Legislativo: Martín Vizcarra y la disolución del Congreso (2018-2019)**

El gobierno de Martín Vizcarra comenzó con una aparente distensión en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, en parte debido a la conformación del nuevo gabinete que reflejó un acercamiento con el Congreso<sup>4</sup> (Barandiarán, 2025). Sin embargo, esta frágil estabilidad se fracturó con la difusión de los "CNM Audios" en julio de 2018, una serie de grabaciones que expusieron redes de corrupción dentro del Consejo Nacional de la Magistratura

3 Parlamentarios del Nuevo Perú, facción de izquierda que se separó del Frente Amplio, respaldaron al presidente frente al primer intento de vacancia. Sin embargo, posterior al indulto, conformaron parte de las bancadas firmantes para la segunda moción de vacancia (Barandiarán, 2025).

4 El primer gabinete de Vizcarra estaría conformado por personas con cercanías a Alianza Por el Progreso, como el caso del premier Villanueva y Daniel Córdoba, y Fuerza Popular con Salvador Heresi (Costa, 2022).



(CNM), entre otros organismos judiciales<sup>5</sup>. La magnitud del escándalo situó la reforma judicial como una prioridad en la agenda política; así, hecho desató tensiones con el Congreso, donde varios sectores mostraban resistencia a cambios estructurales que podrían afectar su capacidad de influencia en el sistema judicial (Vergara y Encinas, 2019).

La reacción inicial de la mayoría parlamentaria fue asumir la fiscalización del caso mediante el control de la subcomisión de Acusaciones Constitucionales y la Comisión Permanente, marcando la agenda del debate (Costa, 2022). No obstante, este control legislativo también evidenciaría su reticencia a respaldar una reforma profunda. En este contexto, Martín Vizcarra promovió una primera propuesta de reforma política en 2019, que proponía cambios en la composición y el mecanismo de elección del CNM, tratando de reducir la injerencia política en el nombramiento de jueces y fiscales. Además, presentó un paquete de reformas que incluía la eliminación de la reelección parlamentaria y nuevas regulaciones para el financiamiento de partidos.

Estas medidas encontraron fuerte resistencia en el Congreso, cuyos miembros veían amenazados sus intereses políticos. No obstante, el Congreso dilató el debate y aprobó modificaciones que alteraron la propuesta original, lo que reforzó la percepción de que la oposición utilizaba su mayoría parlamentaria para bloquear iniciativas clave del Ejecutivo (García, 2023). Ante las demoras en la discusión, el Ejecutivo planteó su primera cuestión de confianza. Aunque el Congreso otorgó la confianza, finalmente aprobó las reformas con modificaciones sustanciales, evidenciando una estrategia de contención política frente al Ejecutivo (Carbajal, 2023). Finalmente, las propuestas del Ejecutivo serían respaldadas por la población mediante el referéndum del 2018, a excepción del retorno a la bicameralidad que el gobierno desaconsejó aprobar por la desnaturalización de su propuesta inicial.

Este hecho consolidó un nuevo patrón en la relación entre ambos poderes: la cuestión de confianza dejó de ser solo una herramienta del Ejecutivo para impulsar reformas y se convirtió en un factor de presión institucional. En un contexto de presidencialismo parlamentarizado, donde el Ejecutivo depende de la cooperación legislativa para gobernar, el uso de estos mecanismos terminó promoviendo un escenario de crisis en lugar de resolverlo (Linares, 2022).

Tras la aprobación de la primera cuestión de confianza en 2018, el gobierno de Vizcarra redobló su apuesta por una reforma política más amplia. En abril de 2019, el Ejecutivo presentó un nuevo paquete de proyectos que incluía la eliminación de la inmunidad parlamentaria, la regulación del financiamiento de los partidos políticos y la prohibición de la reelección inmediata de congresistas. Sin embargo, la respuesta del Congreso siguió el mismo patrón de dilación y modificación de las propuestas, lo que generó nuevos roces entre ambos poderes. La resistencia a las reformas, especialmente aquellas que afectaban directamente a los legisladores, evidenció el interés del Parlamento en preservar el statu quo y su negativa a someterse a cambios estructurales que pudieran afectar sus prerrogativas (Vergara y Encinas, 2019; Dargent, 2021).

Ante la creciente tensión, Vizcarra volvió a recurrir a la cuestión de confianza en junio de 2019, exigiendo que el Congreso aprobara sin modificaciones sustanciales los proyectos presentados. Aunque la confianza fue finalmente otorgada, las reformas aprobadas mantuvieron alteraciones significativas que desfiguraron la propuesta original. Esta estrategia de contención parlamentaria reveló la debilidad del sistema presidencialista peruano, en el que el Ejecutivo no contaba con herramientas eficaces para hacer valer sus iniciativas frente a una oposición parlamentaria hostil (Meléndez y León, 2019; Levitsky, 2021). Como advierte

---

5 La red de corrupción también abarcaría a altos jueces y fiscales de la Corte Suprema, La Junta de Fiscales Supremos y la Corte Superior del Callao (Barandiarán, 2025).

Tanaka (2020), la crisis peruana reflejó un presidencialismo que, lejos de garantizar estabilidad, se convirtió en un espacio de pugna permanente, sin mecanismos institucionales adecuados para canalizar los conflictos.

El punto de quiebre se produjo en septiembre de 2019, cuando el Congreso intentó designar a nuevos magistrados del Tribunal Constitucional (TC) en un proceso cuestionado por su falta de transparencia y su evidente intencionalidad política (Carrasco y Zárate, 2020). Vizcarra denunció que esta elección respondía a intereses de la mayoría parlamentaria y planteó una nueva cuestión de confianza, esta vez condicionada a la modificación del mecanismo de elección de magistrados del TC. A pesar de ello, el Congreso ignoró la solicitud del Ejecutivo y continuó con el proceso de selección, lo que fue interpretado por Vizcarra como una negativa implícita de la confianza (Costa, 2022).

El 30 de septiembre de 2019, en un acto sin precedentes en la historia reciente del Perú, Vizcarra anunció la disolución del Congreso, amparándose en la interpretación de que la denegación fáctica de la cuestión de confianza habilitaba el uso de esta medida extrema. Si bien la Constitución establecía la posibilidad de disolver el Parlamento tras dos negativas de confianza, la naturaleza implícita de esta segunda negativa generó un fuerte debate sobre la legitimidad de la decisión. Por el lado de la oposición, se trató de un golpe institucional; pero ante el Ejecutivo y sus aliados, fue la única salida viable ante un Congreso que bloqueaba sistemáticamente cualquier intento de reforma (Vergara y Encinas, 2019; Tanaka, 2020). Como señala Levitsky (2021), este episodio evidencia la fragilidad de los límites constitucionales en el Perú, donde los actores políticos utilizaron de manera instrumental las herramientas institucionales para justificar medidas extremas.

Este episodio consolidó la crisis del modelo presidencialista en el Perú, al demostrar que el uso inadecuado y estratégico de herramientas de control político no solo debilita la gobernabilidad, sino que también crea las condiciones para una confrontación sin retorno entre ambos poderes (Dargent, 2021). Lejos de resolver el problema de fondo, la disolución del Congreso marcó un punto de inflexión que agravó la inestabilidad política y dejó al país en una situación de incertidumbre institucional.

## **Vacancia exprés, gobierno fugaz: El desenlace de un sistema roto**

La disolución del Congreso en septiembre de 2019 abrió un periodo de transición marcado por una reconfiguración del poder legislativo. Durante los meses en los que el país se encontró sin Parlamento, la Comisión Permanente asumió funciones limitadas, restringiendo su capacidad de aprobar leyes, pero manteniendo su influencia en la fiscalización del Ejecutivo (Vergara y Encinas, 2019). En esa línea, el gobierno de Martín Vizcarra gobernó sin una oposición directa en el Congreso, pero con la necesidad de sostener su legitimidad en medio de crecientes cuestionamientos por su uso de herramientas extraordinarias como la cuestión de confianza y la disolución parlamentaria.

Las elecciones legislativas de enero de 2020 dieron paso a un Congreso fragmentado, en contraste con el dominio fujimorista de la legislatura disuelta. Fuerza Popular perdió su hegemonía, reduciendo su presencia a solo 15 escaños, mientras que nuevas fuerzas políticas emergieron, como Acción Popular, que obtuvo la mayor representación con 25 curules, seguido por Alianza para el Progreso (22), FREPAP (15) y Unión por el Perú (13) (Meléndez, 2021). A diferencia del Congreso anterior, que operó bajo una lógica de oposición cerrada contra Vizcarra, el nuevo Parlamento se caracterizó por su falta de cohesión, donde múltiples bancadas sin liderazgo definido buscaron posicionarse en la agenda política mediante la fiscalización agresiva al Ejecutivo.

Este Congreso, sin una mayoría dominante, terminó generando un ambiente aún más volátil. El Parlamento del 2020 se convirtió en un espacio de competencia entre múltiples bancadas que, al no contar con un liderazgo claro, encontraron en la fiscalización al Ejecutivo un medio para ganar visibilidad y legitimidad frente a la opinión pública (Meléndez, 2021). Como señala Gino Costa (2022), lejos de facilitar la gobernabilidad, la ausencia de una mayoría clara incentivó la inestabilidad, al tratar al gobierno como un adversario en lugar de un aliado. En la misma línea, Pedro Cateriano (2021) advirtió que la dispersión parlamentaria no redujo la conflictividad política, sino que alimentó el oportunismo y la incertidumbre en el escenario político.

Por otro lado, el presidente Vizcarra optó por no constituir una bancada oficialista, lo que limitó severamente su margen de maniobra en el Legislativo (Vergara y Encinas, 2019). Esta decisión lo dejó sin un bloque propio que pudiera actuar como un amortiguador ante las ofensivas parlamentarias y lo obligó a depender de negociaciones con fuerzas políticas dispersas. La literatura sobre presidencialismo en América Latina advierte que la ausencia de una base legislativa puede ser particularmente riesgosa en contextos de crisis, ya que priva al Ejecutivo de mecanismos institucionales para frenar intentos de destitución y favorece la formación de coaliciones negativas orientadas a la remoción del mandatario (Pérez-Liñán, 2007).

La llegada de la pandemia del COVID-19 en marzo de 2020 alteró significativamente la dinámica entre el Ejecutivo y el Legislativo en el Perú. En un contexto de crisis sin precedentes, el gobierno de Martín Vizcarra concentró el poder en el Ejecutivo, recurriendo ampliamente a los decretos de urgencia y decretos legislativos para gestionar la emergencia sanitaria y económica. Si bien estas medidas respondieron a la necesidad de una respuesta rápida, también reforzaron la percepción de un Ejecutivo que gobernaba sin necesidad de concertación con el Congreso, lo que avivó la tensión entre ambos poderes (Zevallos, 2021). La falta de una bancada oficialista que facilitara la coordinación parlamentaria agravó esta situación, dejando a Vizcarra en una posición de debilidad política estructural (Rojas y Grompone, 2021).

El nuevo Congreso, elegido en enero de 2020 tras la disolución del anterior, evidenció desde sus primeras sesiones una actitud de confrontación con el Ejecutivo. Un punto de inflexión en esta relación fue la denegación de confianza al gabinete encabezado por Pedro Cateriano en agosto de 2020, un hecho inusual en medio de una crisis sanitaria sin precedentes. Esta negativa parlamentaria no solo reflejó la fragmentación del Congreso y su falta de disposición a cooperar con el Ejecutivo, sino que también debilitó la estabilidad del gobierno de Vizcarra al impedirle consolidar un equipo ministerial con respaldo político sólido (Vergara, 2021).

El conflicto escaló con la revelación del Caso Swing en septiembre de 2020, cuando se hicieron públicos audios que tenían un vínculo con Vizcarra sobre presuntas irregularidades en la contratación del cantante Richard Cisneros en el Ministerio de Cultura. Esta controversia proporcionó al Congreso un pretexto para activar nuevamente el mecanismo de vacancia presidencial por "incapacidad moral permanente", figura cuya aplicación discrecional ya había sido criticada en el proceso contra Pedro Pablo Kuczynski (Zevallos, 2021). Aunque Vizcarra logró sortear esta primera moción de vacancia con un margen significativo de votos, el episodio consolidó un patrón en el que el Congreso utilizaba este recurso como una herramienta de presión política más que como un mecanismo excepcional de control (Rojas y Grompone, 2021).

Poco después, nuevas acusaciones surgieron en el denominado Caso Club de la Construcción, en el que Vizcarra fue señalado por presuntos sobornos durante su gestión como gobernador regional de Moquegua. Estos señalamientos dieron al Congreso un nuevo impulso para insistir en su destitución, lo que llevó a la presentación de una segunda moción de

vacancia en noviembre de 2020. En este escenario, la combinación de un Ejecutivo sin respaldo parlamentario y un Legislativo fragmentado pero decidido a imponer su dominio institucional evidenció las debilidades del presidencialismo peruano en un contexto de crisis. Como han señalado estudios previos, la falta de un equilibrio de poder y la instrumentalización de mecanismos de control político exacerbaron la inestabilidad del sistema, convirtiendo la vacancia en un arma recurrente en el conflicto Ejecutivo-Legislativo (Vergara, 2021).

La destitución de Martín Vizcarra el 9 de noviembre de 2020 a través de la vacancia por "incapacidad moral permanente" fue la segunda vez en menos de tres años en que el Congreso removía a un presidente bajo este mecanismo. Aunque el procedimiento se ajustó formalmente a la interpretación congresal del artículo 113 de la Constitución, la aplicación discrecional de la vacancia puso en evidencia, una vez más, la falta de límites claros en la manera de emplearse y la ausencia de contrapesos institucionales que puedan promover la cooperación entre poderes (Zevallos, 2021).

Con la vacancia consumada, el entonces presidente del Congreso, Manuel Merino, asumió la presidencia de la República, respaldado por una coalición parlamentaria frágil y sin un mandato legítimo en los ojos de la ciudadanía. Su gobierno fue recibido con un rechazo inmediato y generalizado, reflejado en la masiva movilización social que estalló en diversas regiones del país. A diferencia de otros episodios de crisis política, esta vez la ciudadanía no solo expresó su oposición en encuestas o discursos políticos, sino que tomó las calles en un clamor colectivo que reflejaba el agotamiento del sistema (Rojas y Grompone, 2021).

El rechazo a Merino no solo se debió a la forma en que llegó al poder, sino también a la brutal respuesta represiva de su gobierno ante las protestas. La represión policial, que resultó en la muerte de dos jóvenes manifestantes, Inti Sotelo y Bryan Pintado, aceleró su caída y generó un punto de quiebre en la crisis. La debilidad institucional del gobierno de Merino quedó en evidencia cuando, en cuestión de días, perdió el apoyo de su propio gabinete y de las bancadas que lo habían respaldado en el Congreso. Por último, el 15 de noviembre de 2020, presionado por la movilización ciudadana y la falta de respaldo político, presentó su renuncia, marcando el colapso de un gobierno que apenas duró cinco días (Vergara, 2021).

Este episodio confirmó los riesgos del diseño institucional peruano, donde la fragmentación política y el uso indiscriminado de los mecanismos de control parlamentario, como la vacancia presidencial, generaron un ciclo de crisis constante sin herramientas eficaces para contenerlo. El Congreso, aunque operó dentro de los márgenes de la ley, evidenció su incapacidad para construir estabilidad política, mientras que la ciudadanía, ante la falta de canales institucionales que garantizaran la gobernabilidad, asumió un rol central en la resolución de la crisis. El desenlace de la presidencia de Merino no solo cerró un capítulo de caos político, sino que también dejó en evidencia la urgencia de una reforma que redefina los límites y el uso de los mecanismos de control en el sistema presidencial peruano (Zevallos, 2021).

## Balance general y Conclusiones

El análisis de los cuatro eventos críticos –la vacancia de Kuczynski, la disolución del Congreso por Vizcarra, su posterior destitución y el fallido gobierno de Merino– revela patrones recurrentes que evidencian la fragilidad del presidencialismo peruano. Si bien cada crisis tuvo sus particularidades, todas comparten elementos estructurales que exacerbaron el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo, impidiendo la estabilidad y gobernabilidad del país.

Entre los factores estructurales del conflicto, la fragmentación del Congreso y la debilidad de los partidos políticos han generado parlamentos altamente volátiles, sin cohesión inter-

na ni capacidad de negociación efectiva con el Ejecutivo (Vergara, 2021). La proliferación de bancadas con intereses cortoplacistas y agendas personalistas convirtió al Congreso en un ente reactivo y desestabilizador. En este contexto, los mecanismos de control político, como la vacancia presidencial por “incapacidad moral permanente” y la cuestión de confianza, se transformaron en herramientas de confrontación más que en mecanismos de balance de poder. En un ambiente de polarización y ausencia de consensos, estos instrumentos fueron utilizados estratégicamente por ambos poderes para imponerse sobre el otro, sin generar soluciones institucionales sostenibles (Zevallos, 2021).

A esto se suma la debilidad del Ejecutivo y su falta de incentivos para la cooperación con el Legislativo. La ausencia de un partido de gobierno en el caso de Vizcarra, impidió la construcción de mayorías parlamentarias que garantizaran estabilidad. A diferencia de sistemas presidenciales con estructuras partidarias consolidadas, en el Perú el Ejecutivo enfrenta serias dificultades para alinear al Congreso detrás de una agenda común, lo que lo deja vulnerable a crisis recurrentes (Campos, 2022). Esta crisis institucional se ve agravada por la creciente deslegitimación del sistema político. La erosión de la confianza en las instituciones ha sido un factor determinante en la agudización de las crisis. La ciudadanía percibe tanto al Ejecutivo como al Legislativo como actores desacreditados, lo que alentó a la movilización social como un mecanismo de resolución de conflictos. El caso de Merino es un ejemplo paradigmático: sin respaldo popular ni político, su gobierno colapsó en cuestión de días ante la presión ciudadana (Rojas y Grompone, 2021).

El modelo presidencialista peruano, tal como está diseñado, no ha ofrecido mecanismos eficientes para gestionar la coexistencia entre poderes en escenarios de fragmentación extrema. Ante ello, diversas voces en la academia han propuesto reformas estructurales para mitigar los riesgos de crisis recurrentes. Milagros Campos (2021) sostiene que es imprescindible redefinir el concepto de “incapacidad moral permanente” en la Constitución para evitar su uso arbitrario como mecanismo de destitución presidencial, sugiriendo la necesidad de establecer criterios objetivos y jurídicamente verificables para su aplicación. En paralelo, Tuesta Soldevilla (2021) plantea que una reforma electoral orientada a fortalecer los partidos contribuiría a reducir la fragmentación del Congreso, lo que implicaría elevar los requisitos para la inscripción de partidos, fomentar la disciplina partidaria y limitar la proliferación de bancadas.

Asimismo, se ha planteado la necesidad de un rediseño de los mecanismos de confianza y censura. Para evitar el abuso de la cuestión de confianza y la vacancia, se ha sugerido adoptar un modelo similar al de otros sistemas presidencialistas atenuados, donde la destitución del presidente solo pueda darse en casos de delitos graves y con procedimientos estrictos que incluyan la participación de instancias judiciales (Campos, 2022). Junto con ello, se ha considerado la implementación de mecanismos de gobierno de coalición como una alternativa viable para fortalecer la estabilidad del Ejecutivo. Siguiendo experiencias comparadas en América Latina, algunos expertos proponen la introducción de incentivos para la formación de gobiernos de coalición, permitiendo dotar al Ejecutivo de mayor estabilidad y obligándolo a negociar con el Legislativo en lugar de depender exclusivamente de mecanismos de confrontación (Vergara, 2021).

El Perú atraviesa un momento crítico en su sistema político. La sucesión de crisis presidenciales ha demostrado que el problema no radica únicamente en los actores políticos, sino en el propio diseño institucional que no ofrece incentivos para la cooperación. Las reformas aquí planteadas no garantizan por sí solas la estabilidad, pero representan pasos fundamentales para reducir la vulnerabilidad del sistema ante futuros episodios de crisis. La viabilidad del presidencialismo en el Perú dependerá, en última instancia, de la capacidad del país para aprender de sus errores y adoptar reformas que promuevan la gobernabilidad y la estabilidad democrática.



# REFERENCIAS

---

- Barandiarán, A. (2025). Conflicto Ejecutivo - Legislativo en el Perú (2016-2021): Un marco para el análisis de factores que explican los términos anticipados de los periodos presidenciales y congresales en el país. [Tesis de licenciatura]. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Campos, M. (2021). Reformas políticas y estabilidad democrática en el Perú. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Campos, M. (2022). Los mecanismos de control parlamentario en el Perú: Entre la rendición de cuentas y el abuso institucional. *Revista Peruana de Ciencia Política*, 18(2), 45-67.
- Carbajal, R. (2023). Ejecutivo vs. Legislativo: El caso peruano (2016-2020). Factores que incrementaron la conflictividad entre ambos poderes del Estado. [Tesis de pregrado] Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Carrasco, K. y Zárate, P. (2020). Crisis institucional y el Tribunal Constitucional en el Perú. Fondo Editorial PUCP.
- Cateriano, P. (2021) Sin Anestesia. Una década de lucha por la democracia. Planeta.
- Costa, G. (2022). La democracia sitiada: Un testimonio parlamentario (Perú: 2016 2021). Planeta.
- Dargent, E. (2021). Democracia sin partidos: La crisis de representación en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos.
- Dargent, E. y Vergara, A. (2021). La debacle: los años del derrumbe de la democracia en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos.
- García, I. (2023). Las instituciones sí importan: el presidencialismo parlamentarizado del Perú y la amenaza a la democracia en el período 2016-2021. *Analecta Política*, 13(25), 1-23.
- Levitsky, S. (2021). Crisis y autoritarismo en América Latina: El caso peruano. Cambridge University Press.
- Levitsky, S. y Cameron, M. (2003). Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(3), 1-33.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). Cómo mueren las democracias. Ariel.

- Linares, C. (2022). ¿La influencia de los actores políticos o el diseño institucional peruano?: Un estudio sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el autogolpe de 1992 y la disolución del Congreso del 2019. [Tesis de licenciatura]. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Linz, J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press.
- Meléndez, C. (2021). El ocaso de la política en el Perú: crisis de representación y colapso de partidos. Instituto de Estudios Peruanos.
- Meléndez, C. y León, J. (2019). *Perú: élites, reforma y democracia*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Meléndez, C. y León, J. (2020). Crisis política y la erosión del presidencialismo en el Perú. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Meléndez, C. y León, J. (2019). El malestar político en el Perú: Crisis de representación y conflicto institucional. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pérez-Liñán, A. (2007). *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge University Press.
- Rojas, C. y Grompone, R. (2021). Fragmentación y confrontación: El Congreso peruano y la crisis del presidencialismo. Fondo Editorial PUCP.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.
- Tanaka, M. (2020). El Perú fracturado: Instituciones, gobernabilidad y representación política. Instituto de Estudios Peruanos.
- Tuesta, F. (2021). Partidos políticos y representación en el Perú: Desafíos para una reforma electoral efectiva. Instituto de Estudios Peruanos.
- Vergara, A. (2021). Crisis política y presidencialismo en el Perú: Entre la fragmentación y la confrontación. Universidad del Pacífico.
- Vergara, A. y Encinas, J. (2019). El colapso de la política en el Perú: De la crisis de partidos al enfrentamiento institucional. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Vergara, A. y Encinas, J. (2019). El resurgir de las sombras: Crisis política y autoritarismo en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos.
- Vergara, A. y Encinas, M. (2019). Los rendimientos decrecientes del autoritarismo competitivo: Crisis política y cambio institucional en el Perú, 2016-2019. *Revista de Ciencia Política*, 39(2), 279-304.
- Zevallos, J. (2021). Gobernabilidad y crisis en tiempos de pandemia: El enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos.

# Racionalizar la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente

## Rationalizing presidential vacancy due to permanent moral incapacity

**Heber Joel Campos Bernal**♦

*Pontificia Universidad Católica del Perú*

ORCID: 0000-0003-0501-2687

Fecha de recepción: 21 de febrero del 2025

Fecha de aceptación: 14 de abril del 2025

**ISSN: 2219- 4142**

Campos, Heber (2025). «Racionalizar la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 16, N.º 26: pp. 31-52.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202501.002>

---

♦ Abogado y Magíster en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Master en Estado Global de Derecho y Democracia Constitucional por la Universidad de Génova (Italia). Investigador Pre doctoral por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona (España). Profesor ordinario asociado de la Facultad de Derecho de la PUCP. Miembro del Grupo de Investigación en Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales de la PUCP. Correo electrónico: [hcampos@pucp.pe](mailto:hcampos@pucp.pe)

## RESUMEN

El presente artículo trata sobre la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. Así, sostiene que en los hechos ésta opera como una suerte de juicio político informal a causa de las limitaciones, que posee el artículo 117 de la Constitución, que impide acusar al presidente durante su mandato fuera de cuatro supuestos extraordinarios. En ese sentido, plantea que —en caso no sea posible reformar la Constitución en este extremo— se opte por racionalizar la vacancia presidencial con el objeto de que se respete el derecho al debido proceso del presidente, y se limite la discrecionalidad del Congreso de forma razonable.

**Palabras claves:** *Juicio político, vacancia presidencial, incapacidad moral permanente, relaciones entre el Gobierno y el Congreso, Constitución orgánica*

## ABSTRACT

This article deals with the figure of the presidential vacancy due to the cause of permanent moral incapacity. In this sense, it maintains that it operates, in fact, as a kind of informal political trial due to the limitations of article 117 of the Constitution that prevents that the president could be accused during his mandate outside of four extraordinary assumptions. Thus, it proposes that if it is not possible to amend the Constitution on this point, it is decided to rationalize the presidential vacancy in order to respect the right to due process of the president, and limit the discretion of the Congress.

**Keywords:** *Political trial, Presidential vacancy, permanent moral incapacity, relations between Government and Congress, Organic Constitution*

## SUMARIO:

1. Presentación del problema
2. ¿Cómo opera la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente?
  - 2.1. La diferencia entre el juicio político y la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente.
  - 2.2. Los límites del juicio político al presidente según el artículo 117 de la Constitución.
  - 2.3. La vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente como un juicio político informal.
  - 2.4. Los problemas de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente.
    - 2.4.1. El problema jurídico.
    - 2.4.2. El problema político.
3. La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el caso de la vacancia del ex presidente Martín Vizcarra.
  - 3.1. El contexto político.
  - 3.2. La demanda competencial interpuesta por el Gobierno contra el Congreso.
  - 3.3. La sentencia del Tribunal Constitucional.
  - 3.4. Los votos singulares de los magistrados Ledesma, Ramos, y Espinosa-Saldaña.
  - 3.5. Valoración crítica de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional.
4. Una propuesta de racionalización de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente.
  - 4.1. Reforma constitucional del artículo 117 y eliminación de la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente.
  - 4.2. Garantizar el debido proceso.
  - 4.3. Repensar el quórum calificado para la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente.
5. Conclusiones.

## 1. Presentación del problema

El sistema de gobierno peruano es de base presidencial con injertos del sistema parlamentario (Planas, 1998, p. 51 y ss.). A diferencia de otras constituciones de la región, la Constitución peruana presenta un diseño político e institucional bastante *sui generis*. Así, no consagra un sistema presidencial puro, pero tampoco un sistema parlamentario puro (Hakansson, 2021, p. 166). Prevé, más bien, un modelo híbrido, producto de su agitada evolución histórica (Eguiguren, 2021, p. 25 y ss.), en la que destaca, por ejemplo, la presencia de gobiernos militares que pusieron en cuestión la vigencia de los valores democráticos y las libertades fundamentales (Zapata, 2022, p. 40 y ss.).

Uno de los problemas más complejos que presenta nuestra actual Constitución es el concerniente a las relaciones entre el Gobierno y el Congreso. Este, como advierten diversos especialistas<sup>1</sup>, es producto de nuestro diseño orgánico, que le otorga mayor influencia a alguno de los poderes públicos, dependiendo de la correlación de fuerzas en el Congreso (García Belaunde, 2009, p. 127).

En el presente artículo deseo analizar la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. Esta ha sido objeto de una amplísima discusión en nuestro medio<sup>2</sup>. Sin embargo, no existe aún consenso sobre sus alcances e implicancias constitucionales (García Chavarry, 2013, p. 397 y ss.). En ese sentido, hay quienes sostienen, por ejemplo, que esta figura debe ser entendida como una incapacidad o alteración mental grave, de acuerdo con su significado original en los albores del siglo XIX (Cairo, 2017, p. 17); y quienes, por el contrario, consideran que debe ser entendida como una sanción política en contra de quien carece de las cualidades éticas y morales mínimas para ejercer el cargo político más importante del Estado (García Belaunde, 2022, p. 348). Así, la principal dificultad que posee esta figura radica en que su contenido es vago y en que no contamos con una práctica jurisprudencial robusta que desarrolle sus alcances, tal como explicaremos más adelante<sup>3</sup>.

---

1 Al respecto, es importante resaltar que en nuestro país existe una bibliografía extensa sobre las relaciones entre el Gobierno y el Congreso. Esta se ha ido incrementando a consecuencia de las crisis políticas que hemos atravesado en los últimos años. Los principales elementos de esta discusión han sido, en esa línea, los siguientes: i) el diseño de nuestras instituciones orgánicas. Aquí destaca la preocupación, entre otros, de autores como Pedro Planas (1998), o Domingo García (2021), que han sostenido la necesidad e importancia de repensar el alcance y aplicación práctica de figuras como la vacancia y el juicio político del Presidente; ii) los límites del sistema presidencial atenuado, puesta de relieve, en nuestro medio, por autores como Carlos Hakansson (2021) y Francisco Eguiguren (2021). Para estos, las instituciones políticas del Perú requieren de una revisión exhaustiva acorde a los retos que afronta nuestra democracia política.

2 Sobre todo, a partir de la crisis política que atraviesa el Perú desde, aproximadamente, el 2016. Desde esa fecha en adelante, se han presentado diversos eventos de raigambre política y constitucional que han tenido un impacto relevante en la configuración de nuestro diseño político y en nuestra práctica constitucional. Entre estos se hallan, por ejemplo, la renuncia del presidente Kuczynski el 2018, la disolución del Congreso el 2019, la vacancia del presidente Vizcarra el 2020, el golpe de Estado del presidente Castillo el 2022, entre otros. Para un recuento de los principales sucesos de este periodo se sugiere revisar Dargent y Rousseau (2022).

3 En Perú, la figura de la incapacidad moral permanente se remonta a la Constitución de 1839. En ella se estableció que el Congreso podía destituir del cargo a un presidente que incurriera en su supuesto de hecho. El punto es que este, como se desprende de su tenor literal, es vago; es decir, no presenta un contenido jurídico autoevidente. Por el contrario, remite a consideraciones de índole ética y moral que, por sus propias características, resultan inasibles. A la fecha, tampoco existe ningún pronunciamiento jurisdiccional que delimite sus alcances interpretativos. Vid. EGUIGUREN, Francisco (2017, p. 75 y ss.).

En un escenario ideal, lo razonable sería que el presidente sea destituido del cargo a partir de un *impeachment* o juicio político<sup>4</sup>. Así funciona en prácticamente todas las democracias con sistemas de gobierno presidencialistas (Pérez-Liñán, 2000, p. 68). Y que dicho mecanismo respete las garantías del debido proceso y se desarrolle en el marco de una amplia deliberación que permita que *nosotros —el pueblo—* nos involucremos en la decisión que adopten nuestros representantes (Sunstein, 2017, p. 12 y ss.). Sin embargo, dicho escenario ideal nunca se ha presentado en nuestro país<sup>5</sup>. Si bien nuestra Constitución prevé el juicio político para el presidente, este solo procede por cuatro causales específicas: i) traición a la patria, ii) impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales, iii) disolver el Congreso al margen del artículo 134 de la Constitución, e iv) impedir la reunión o funcionamiento del Congreso y de los organismos electorales. Fuera de ellas, la Constitución no permite destituir al presidente durante su mandato.

Frente a ello, el Congreso ha optado por la causal de incapacidad moral permanente. El problema es que esta remite a un concepto jurídico indeterminado y no garantiza, tal como lo hace el juicio político, el derecho al debido proceso del presidente (Eguiguren, 2007, p. 246 y ss.). En otras palabras, depende, fundamentalmente, de la correlación de fuerzas al interior del Congreso (Chirinos Soto, 1991, p. 234). Así ha ocurrido desde el momento en el que el juicio político y la vacancia presidencial fueron incorporados en nuestro constitucionalismo histórico<sup>6</sup>. Fijémonos sino en los casos de los presidentes Bustamante y Rivero en 1948, Belaunde en 1968, Kuczynski en 2018 o Vizcarra en 2020. En otras palabras, ante las evidentes limitaciones del juicio político contra el presidente, el Congreso ha optado por el camino de la vacancia por la causal de incapacidad moral permanente, convirtiéndola, en los hechos, en una suerte de juicio político informal<sup>7</sup>, pero sin sus garantías.

4 Desde hace varios años se viene planteando esta medida en nuestro país. Destacan las voces de autores como Francisco Eguiguren (2007) o Milagros Campos (2020), quienes de forma consistente han planteado la figura del juicio político para el Presidente mientras ejerce el cargo. En América Latina la regla, con poquísimas excepciones, ha sido la del juicio político del Presidente frente a otras alternativas, como las que imperan en nuestro país, que plantean salidas intermedias que en lugar de fortalecer la figura del Jefe de Estado contribuyen a generar más incertidumbre e inestabilidad. Vid. NEGRETTO, Gabriel, 2018, p. 135 y ss.

5 En Perú, lo usual ha sido destituir al presidente producto ya sea de un golpe militar, o de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. En sus primeros años, el Perú enfrentó crisis políticas álgidas; el caudillismo militar llevó a que en ese periodo se aprobaran hasta seis constituciones. Estas desarrollaron un diseño político que con el paso del tiempo dio origen a lo que conocemos actualmente como el presidencialismo parlamentarizado o *frenado*. Sin embargo, en este modelo las crisis no siguieron un sino democrático, sino que, por el contrario, incentivaron escenarios de enfrentamiento y tensión entre poderes; sobre todo, cuando la conformación entre el Gobierno y el Congreso era asimétrica. Vid. CAMPOS, Heber Joel, 2023; EGUIGUREN, Francisco, 2021; VILLARAN, Manuel Vicente, 1998.

6 Esta medida tiene que ver, de forma más precisa, con la incorporación de mecanismos de control político, propios de la tradición parlamentarista, como la interpelación y la censura ministeriales a mediados del siglo XIX. Desde ese entonces, hasta nuestros días, la incorporación de estas figuras ha sido incremental. Y ha dado paso a un escenario de mutuos enfrentamientos y fricciones entre el Gobierno y el Congreso que se agudizan cuando el primero no cuenta con el respaldo político del segundo. Siempre que esa circunstancia se ha presentado en nuestro país se han producido quiebres de la institucionalidad democrática. Vid. EGUIGUREN (2021); PLANAS (1998).

7 Es importante precisar los alcances de la expresión “juicio político informal” que empleo en este caso de manera estipulativa. Mi intención no es sostener que la vacancia presidencial es un tipo de juicio político o un sucedáneo de este, sino que —ante las limitaciones previstas por el artículo 117 de la Constitución que regula los supuestos con base en los cuales se puede acusar constitucionalmente al Presidente durante su mandato—, aquella ha funcionado, en los hechos, como una válvula de escape: una salida de emergencia para resolver crisis políticas en las que se halla en cuestión la figura del Jefe de Estado. Por eso es clave establecer, por un lado, los alcances de la vacancia presidencial y, por el otro, identificar los problemas que presenta si, como ha ocurrido en los últimos años, se la emplea al margen de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En suma, mi intención es visibilizar los riesgos de forzar la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente ante la ausencia de una herramienta que permita el control político del Presidente mientras ejerce el cargo. Ahora bien, y sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal Constitucional —en una sentencia reciente— sostuvo que la vacancia presidencial era un tipo de juicio político exprés. Vale decir, que para este Colegiado la vacancia sí opera, en los hechos, como un juicio político solo que, a diferencia

¿Qué podemos hacer para solucionar este grave problema de nuestra Constitución orgánica? La solución obvia sería reformar el artículo 117 de la Constitución para que sea posible acusar constitucionalmente a un presidente en funciones por incurrir en actos que atenten contra la dignidad del cargo. Sin embargo, no existe consenso a nivel de la doctrina para impulsar una medida como esta<sup>8</sup>. La otra, más compleja, pero necesaria, dado el diseño de nuestra Constitución, sería racionalizar la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente para evitar que el Congreso incurra en actos arbitrarios que minen nuestra frágil institucionalidad democrática.

## 2. ¿Cómo opera la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente?

En el presente acápite explicaré en qué consiste la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente, de acuerdo con lo que señala nuestra actual Constitución y el Reglamento del Congreso. Asimismo, explicaré las diferencias entre esta figura y el juicio político, poniendo de relieve las limitaciones de este último para sancionar al presidente durante su mandato. Finalmente, discutiré los problemas que presenta la vacancia presidencial como juicio político informal al no garantizar el derecho al debido proceso del presidente, ni promover una amplia deliberación sobre sus implicancias sociales y políticas.

### 2.1. La diferencia entre el juicio político y la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente

El juicio político es un mecanismo de control que ejerce el Congreso sobre los altos funcionarios del Estado<sup>9</sup>. A diferencia de la vacancia, no responde a causales objetivas, sino a comportamientos que inciden en el funcionamiento de la democracia<sup>10</sup>. La Constitución regula el juicio político en los artículos 99 y 100, y prevé sus límites para el caso del presidente en el artículo 117. Como señala Omar Cairo:

---

nuestra, ello no representa, en su opinión, ningún peligro o amenaza para la gobernabilidad y estabilidad políticas. Vid. STC Exp. 01803-2023-PHC/ TC.

8 Sobre el particular, se han presentado, sobre todo, durante el periodo parlamentario 2016-2019 diversas iniciativas legislativas orientadas a impulsar la reforma política y electoral del país. De todas ellas, la más destacada fue, sin duda, la planteada por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Esta consistió en un paquete legislativo que comprendía proyectos de ley de reforma constitucional, orgánicos y ordinarios. Varios de ellos fueron aprobados por el Congreso, previa cuestión de confianza presentada por el gobierno para ese fin. Vid. Hacia la democracia del bicentenario. Informe final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019).

9 Es pertinente distinguir aquí entre el juicio y el antejuicio político. El juicio político apunta a sancionar políticamente a un alto funcionario del Estado por haber incurrido en una infracción constitucional grave, mientras que el antejuicio político apunta a autorizar al Ministerio Público a acusarlo por haber incurrido, presuntamente, en un delito de función pública. Los artículos 99 y 100 regulan la figura de la acusación constitucional que da origen al juicio y al antejuicio político. Y el artículo 117 de la Constitución regula, de manera exclusiva, los supuestos por los cuales puede ser acusado el Presidente durante su mandato. Así pues, lo que tenemos es que, a diferencia de los otros altos funcionarios del Estado, listados en el artículo 99 de la Constitución, el Presidente solo puede ser acusado mientras ejerce el cargo por cuatro causales extraordinarias. En los hechos, este artículo establece que en el caso del jefe de Estado no cabe el juicio político mientras se halle en funciones. Vid. GARCÍA TOMA (2022, p. 175 y ss.).

10 De ahí que según los artículos que la regulan, proceda únicamente por infracciones a la Constitución, debidamente acreditadas. El problema es que nuestra Constitución vigente no posee un catálogo de



Cuando al presidente de la República se le imputa la comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones, para habilitar su juzgamiento en el Poder Judicial es necesario seguir el procedimiento de antejuicio, previsto en los artículos 99 y 100 de la Constitución. Según estas normas, corresponde a la Comisión Permanente del Congreso acusar ante el Pleno del mismo, al presidente de la República por todo delito que cometa en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que haya cesado en estas. En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el citado artículo 100, establece que el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días, y que el vocal supremo penal abre la instrucción correspondiente.

Estos mismos artículos constitucionales regulan el procedimiento denominado juicio político, que sirve para hacer efectiva la responsabilidad jurídica constitucional del presidente de la República. En este caso, la Comisión Permanente del Congreso acusa ante el Pleno del mismo, al presidente de la República por haber cometido una infracción de la Constitución. Al Pleno del Congreso le corresponde absolver o condenar al presidente. Las sanciones que puede imponerle en la resolución condenatoria son la suspensión, la destitución y la inhabilitación para el ejercicio de la función pública hasta por diez años (Cairo, 2017, pp. 15-16).

La vacancia presidencial, por su parte, es un mecanismo que tiene por objeto declarar situaciones de hecho que impiden que el presidente continúe en el cargo. Estas, según el artículo 113 de la Constitución, son: i) muerte, ii) permanente incapacidad física o moral, declarada por el Congreso, iii) renuncia, iv) salir del territorio nacional sin autorización del Congreso, y v) destitución, por alguno de los supuestos previstos en el artículo 117 de la Constitución.

Ahora bien, el problema de la vacancia presidencial radica en la causal de incapacidad moral permanente. Esta no es una causal objetiva como todas las demás previstas en el artículo 113 de la Constitución, y, desde su incorporación en nuestra tradición constitucional, ha sido interpretada de diversas maneras. Así, por ejemplo, según Abraham García (2013, p. 400): << [...] *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).*>>

Sin embargo, esta posición no ha sido pacífica. Hay autores como Domingo García Belaunde (2022, p. 348) o Francisco Eguiguren (2021, p. 149) que sostienen que es posible adherir a la vacancia presidencial un significado distinto. Según estos, el término incapacidad moral permanente significa incurrir en actos desdorosos (que pueden ser considerados delitos o no) que atentan contra la dignidad del cargo. En otras palabras, significa incurrir en conductas que ponen en cuestión la legitimidad social y política del presidente<sup>11</sup>.

---

infracciones constitucionales que permita determinar su aplicación práctica. Según algunos autores, ello atenta contra el principio de legalidad y el derecho al debido proceso. Vid. EGUIGUREN (2007).

11 Es importante precisar que el término “incapacidad moral” si bien puede dar pie a una valoración moral o ética, en el campo del derecho constitucional debe ser apreciado según el rol que cumple en nuestro diseño político. Vale decir, desde nuestro punto de vista, carece de objeto atribuirle un sentido basado en un estándar de comportamiento acorde con lo moralmente correcto. Ello así, pues, en los hechos, esta figura no implica que el Congreso se pronunciará sobre la “moralidad” de la conducta del presidente, sino sobre si su actuación política pone en cuestión la estabilidad del régimen. Y ello sucede, sobre todo, en situaciones en las que tanto el Gobierno como el Congreso enfrentan diferencias insuperables en términos estrictamente políticos. De ahí que la forma adecuada de entender esta expresión –en el contexto de la vacancia presidencial– sea la de una salida de emergencia frente a eventos en los que resulte necesario darles un cauce institucional a dichas diferencias, so pena de poner en riesgo la pervivencia del sistema democrático.

El Tribunal Constitucional (TC) se ha referido a ambas instituciones en una sentencia reciente. Así, ha sostenido que, en la práctica, la vacancia presidencial opera como un juicio político exprés. Según este Colegiado, ello se debe a que la vacancia presidencial, al igual que el juicio político contra el presidente durante su mandato, apuntan a un mismo objetivo: apartar del cargo a quien ha incurrido en actos graves, que tornan inviable, en términos políticos, su permanencia en el cargo.

[...] este Colegiado considera que la causal de vacancia presidencial -prevista en el inciso 2 del artículo 113 de la Constitución- por incapacidad moral permanente declarada por el Congreso de la República, es una modalidad sui generis de juicio político, cuyo procedimiento está actualmente regulado en el Reglamento del Congreso del Perú en su artículo 89-A, que se inicia con la presentación de una moción de vacancia, solicitada y presentada por un mínimo de 26 congresistas.

[...] este Colegiado entiende que la causal de vacancia por permanente incapacidad moral corresponde al ámbito de la interpretación y valoración política institucional del Congreso de la República, pero debe ser determinada dentro de parámetros de estricta razonabilidad y en el marco de las garantías del debido proceso. Sin perjuicio de ello, este Colegiado interpreta que se refiere a conductas manifiestamente impropias o incompatibles con la dignidad y autoridad de la alta función pública de la presidencia o a abusos de poder que vulneren valores, principios o bienes jurídicos constitucionales. Su interpretación en el caso concreto está conexiada con la ideología política y cultural que prevalece en un contexto histórico específico. (STC Exp. 01803-2023-PHC/TC, fundamentos 28 y 33).

Con base en lo anterior, es posible entonces concluir que para el TC la vacancia presidencial y el juicio político contra el presidente durante su mandato son instituciones afines. En ese sentido, el único factor que las distingue es su procedimiento. La vacancia presenta un procedimiento más breve -desde su inicio hasta su conclusión pueden pasar apenas 10 días-, mientras que el juicio político contra el presidente durante su mandato presenta un procedimiento más extenso -puede durar un lapso aproximado de dos a tres meses-.

## 2.2. Los límites del juicio político al presidente según el artículo 117 de la Constitución

Como señalé en el acápite previo, el juicio político es un mecanismo de control que ejerce el Congreso sobre los altos funcionarios del Estado. Sin embargo, para el caso del presidente, la Constitución prevé una regulación especial. En efecto, según el artículo 117 de la Constitución, durante su mandato el presidente solo puede ser acusado por las siguientes causales:

- Traición a la patria
- Impedir el funcionamiento de los organismos electorales o del Congreso
- Disolver el Congreso al margen del artículo 134 de la Constitución, e
- Impedir las elecciones locales, regionales y/o generales.

Estos supuestos son extraordinarios. La Constitución no prevé ningún supuesto con base en el cual sea posible acusar al presidente por la comisión de un delito común o de función, o por una infracción constitucional. Como señala el profesor Eguiguren:

[...] Para someter al presidente a Antejuicio o Juicio Político ante el Congreso, por cualquier otro delito o infracción de la Constitución no previsto en el artículo 117º, habrá que esperar a que culmine su mandato; con mayor razón tratándose de la acusación y juzgamiento penal por delitos comunes, obviamente sin necesidad de tener que pasar por el Antejuicio (Eguiguren, 2021, p. 142).

Ahora bien, ¿qué sucede si el presidente incurre en una conducta distinta a las previstas en el artículo 117 de la Constitución durante su mandato? La Constitución no dice nada al respecto. De ahí que algunos expertos sostengan que dicha omisión habilita al Congreso a activar el supuesto previsto en el artículo 113.2 de la Constitución, relativo a la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente<sup>12</sup>.

El escenario es complejo. Por un lado, la Constitución le otorga una protección bastante robusta al presidente durante su mandato. Pero por el otro le otorga al Congreso máxima discrecionalidad –por vía de la vacancia por la causal de incapacidad moral permanente– para destituirlo del cargo por incurrir en actos contrarios a su investidura. Así, pues, da la impresión de que nos hallamos ante un juego de suma cero: o se acepta que el presidente no puede ser removido del cargo, salvo por las causales antes mencionadas, o se acepta que puede ser destituido por cualquier motivo, en tanto así lo decida el Congreso.

En mi opinión, dicho encuadre de la posición del presidente a la luz de nuestro régimen político incurre en una falacia. En realidad, tal como veremos más adelante, tenemos una seria limitación en el artículo 117 de la Constitución, pero esta no se resuelve asumiendo que debemos convivir con ella pasivamente<sup>13</sup>. Del mismo modo, tampoco se resuelve asumiendo que el Congreso tiene carta libre para destituir a un presidente con base sólo en su fuerza numérica. Por ello, la solución parece ser de otro tipo. E implica reformar el artículo 117 de la Constitución para habilitar un supuesto adicional a los ya contemplados por este para que actúe como válvula de escape frente a situaciones de crisis política –sobre todo en escenarios de gobierno dividido (Arce e Incio, 2018, p. 368 y ss.) –. O racionalizar la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente para hacerla acorde con el principio de separación de poderes y el derecho al debido proceso que, en puridad, es el principal problema que presenta esta figura a la luz de su regulación actual.

### 2.3. La vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente como un juicio político informal

Como señalamos antes, la vacancia presidencial y el juicio político son instituciones distintas. La primera apunta a declarar la pérdida del cargo del presidente con base en supuestos o causales objetivas; mientras que la segunda implica una sanción, ya sea de suspensión, inhabilitación o destitución del cargo. El problema es que, en el caso del presidente,

12 Sobre este particular, por ejemplo, García Belaunde sostiene que la vacancia es una competencia exclusiva y excluyente del Congreso, de uso discrecional, y que no toma en cuenta “la existencia de eventuales delitos”. Cfr. GARCÍA BELAUNDE, Domingo (2022, pp. 369-370).

13 Es importante precisar que los cuatro supuestos contemplados en el artículo 117 de la Constitución son tan excepcionales que, desde que esta figura existe en nuestra práctica constitucional, ningún presidente ha sido destituido del cargo con base en alguna de ellas. Además, en caso de presentarse una acusación por alguna de dichas causales, sería bastante improbable que sea aprobada por el Congreso. Primero, por una razón lógica: si el presidente disolvió el Congreso al margen de lo previsto por la Constitución, significa que, en la práctica, ha dado un golpe de Estado; es decir, ejerce el poder con base en la fuerza, no en el derecho. Y segundo, si el presidente impide la reunión del Congreso, o de los organismos electorales, significa que cuenta con el poder suficiente para doblegar su autoridad. Como en el caso anterior, significa que ha dado un golpe de Estado.

el juicio político opera solo para cuatro supuestos extraordinarios, lo cual lo hace inviable en la práctica.

Frente a ello, el artículo 113.2 de la Constitución, que regula la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente, actúa como un juicio político informal. Vale decir, actúa como una herramienta de última ratio para superar las consabidas limitaciones del artículo 117 de la Constitución. Como señala el profesor Eguiguren:

Resulta bastante ilustrativo que ninguno de nuestros Presidentes haya sido acusado y destituido aplicando las causales del artículo 117º de la Constitución de 1993, y de preceptos similares de nuestras anteriores constituciones. Y es que las severas restricciones impuestas en nuestras diversas constituciones a las causales por las cuales el Presidente de la República puede ser acusado durante el ejercicio de su mandato, ante la imputación de delitos de función, delitos comunes o infracciones constitucionales, han propiciado que el Congreso, sobre todo en momentos de grave crisis política entre la oposición parlamentaria y el gobierno, haya buscado como “salida política” para intentar lograr la destitución del presidente, invocar la vacancia por “permanente incapacidad moral”, prevista en el artículo 113, inciso 2, de la Constitución de 1993 (Eguiguren, 2021, p. 146).

Nuestro diseño orgánico presenta graves limitaciones. Estas se remontan a los inicios de la República (Villarán, 1998, p. 483 y ss.). La regulación de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente es una prueba de ello. Esta, como hemos advertido previamente, ha venido operando en la práctica como un sucedáneo del juicio político contra el presidente. Y ha propiciado escenarios de inestabilidad política producto de la conformación asimétrica entre el Gobierno y el Congreso.

En las líneas que siguen analizaremos en qué consisten los problemas que presenta la vacancia y por qué resulta necesario reformar o interpretar la Constitución a su mejor luz para superarlos, en armonía con el principio de separación y equilibrio de poderes.

## **2.4. Los problemas de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente**

La vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente presenta un problema jurídico y un problema político. El problema jurídico consiste en que, a diferencia del juicio político, no garantiza el derecho al debido proceso del presidente. El problema político, por su parte, consiste en que agudiza los efectos de una correlación de fuerzas contraria al presidente en el Congreso.

### **2.4.1. El problema jurídico**

El derecho al debido proceso opera no solo en sede judicial, sino también en sede administrativa y parlamentaria (Landa, 2018, p. 596). El Tribunal Constitucional en la STC 02440-2007-PHC/TC sostuvo que: << [...] *toda actuación de los órganos estatales o particulares dentro de un proceso o procedimiento, sea jurisdiccional, administrativo sancionatorio, corporativo o parlamentario, debe respetar el derecho al debido proceso.*>> En la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte IDH) señaló en el caso *Tribunal Constitucional vs. Perú* que:

69. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.

Las garantías a las que hace mención la Corte IDH no se circunscriben al ámbito judicial, sino que trascienden al ámbito administrativo y legislativo en los que “materialmente” se ejerce jurisdicción. Así, << [...] cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas>>.<sup>14</sup>

En el caso del proceso de vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente, lo que tenemos es una regulación bastante laxa, prevista en el artículo 89-A del Reglamento del Congreso. Según esta, dicha figura opera de la siguiente forma:

- Se presenta una moción de orden del día, la cual debe contar con la adhesión de no menos del 20% de congresistas, es decir, de alrededor de 26 congresistas.
- Luego, se pone a consideración del Pleno la admisión a debate de la moción. Para ello se requiere la adhesión de no menos del 40% de congresistas, es decir, 52 congresistas. La admisión a debate se vota y delibera en la sesión inmediatamente siguiente a aquella en que se dio cuenta de la misma.
- Tras ello, el Pleno discute sobre los términos de la moción de vacancia y cita al presidente para que haga uso de su derecho de defensa, personalmente o a través de su abogado. La moción de vacancia, según el artículo 89-A del Reglamento del Congreso, se vota entre el tercer y el décimo día posterior a su admisión a debate.
- Para que se apruebe la moción de vacancia se requiere el apoyo de no menos de 2/3 del número legal de congresistas, es decir, de 87 congresistas.

En suma, el proceso de vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente puede tomar, en estricto, entre una y dos semanas. Se trata de un proceso célere en el que no hay un espacio de reflexión y deliberación consistente con los estándares constitucionales y convencionales que desarrollan el derecho al debido proceso. Como veremos a continuación, esta situación se agrava por la instrumentalización política de esta figura. De ahí la necesidad y urgencia de repensar sus alcances en nuestro diseño orgánico.

#### 2.4.2. El problema político

El Reglamento del Congreso establece que para vacar al presidente por la causal de incapacidad moral permanente se requiere el respaldo de al menos 2/3 del número legal de congresistas. Este quorum es similar al que la Constitución prevé para la destitución de los altos funcionarios públicos a través del juicio político, o para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional o del Defensor del Pueblo. Su objetivo es evitar que las decisiones más relevantes del Congreso se adopten con base en mayorías precarias o por presión de la opinión pública a partir de crisis coyunturales.

<sup>14</sup> Caso Tribunal Constitucional vs. Perú. Fundamento 71.

Sin embargo, no debemos perder de vista que nuestro sistema de gobierno posee una característica que lo hace bastante peculiar, sobre todo si lo comparamos con otros sistemas de gobierno de la región o del mundo, en los que prevalece ya sea el modelo presidencial, semi presidencial, o parlamentario puro. Este consiste en que es un híbrido que, dependiendo de la correlación de fuerzas al interior del Congreso, puede devenir ya sea en un hiperpresidencialismo, o en un sistema parlamentario en el que las decisiones políticas del país dependen de las fuerzas de oposición, no del gobierno (Campos, 2023, p. 133).

Partiendo de esta premisa, lo que tenemos son tres escenarios que merecen ser evaluados con bastante atención. En el primero el partido del presidente posee mayoría -absoluta o relativa- en el Congreso. En el segundo este no posee mayoría, pero consigue una mayoría precaria en alianza con otros grupos parlamentarios que le permiten bloquear cualquier intento de vacancia presidencial. Y en el tercero este no tiene mayoría en el Congreso, de modo que la oposición puede destituir al presidente y censurar a los ministros.

**Gráfico 1.**



Elaboración propia.

En el Perú, por lo general, se ha presentado el escenario 1, es decir, el partido del presidente ha contado con mayoría, absoluta o relativa, en el Congreso. Y a veces, se ha presentado el escenario 2, es decir, el partido del presidente junto con otras bancadas ha alcanzado esa mayoría. Pero cuando se ha presentado el escenario 3, es decir, el partido del presidente no ha contado con mayoría en el Congreso, el desenlace ha sido, por lo general, la destitución del jefe de Estado. En efecto, siempre que el presidente no obtuvo el respaldo del Congreso, le resultó muy difícil gobernar. Ese fue el caso del presidente Bustamante y Rivero en 1948, del presidente Belaunde en 1968, del presidente Kuczynski en 2018, y del presidente Vizcarra en 2020<sup>15</sup>. No incluyó en esta lista al presidente Fujimori porque, si bien tampoco contó con mayoría en el Congreso bicameral de 1990, dio un autogolpe de Estado en lugar de buscar alianzas con los partidos de oposición (Pease, 2013, p. 353).

<sup>15</sup> Sin embargo, es importante precisar que los Presidentes Bustamante y Rivero, y Belaunde Terry fueron derrocados a través de golpes de Estado. Asimismo, el Presidente Kuczynski renunció antes de ser vacado por el Congreso. Ahora bien, esta precisión no resta fuerza al argumento, pues lo que propició la salida del cargo de estos ex presidentes fue, en todos los casos, su debilidad política en el Congreso. Vid. ZAPATA, Antonio, 2021, p. 242 y ss.



**Cuadro 1.**

Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Premisa: El gobierno posee mayoría en el Congreso	Premisa: el gobierno posee mayoría en el Congreso junto a otros grupos parlamentarios.	Premisa: el presidente no posee mayoría en el Congreso y se enfrenta a una oposición crítica.
Belaunde: 1980 García Pérez: 1985 Fujimori: 1995	Toledo: 2001 García Pérez: 2006 Humala 2011	Bustamante y Rivero: 1948 Belaunde: 1968 Kuczynski: 2018 Vizcarra: 2020

Elaboración propia.

La experiencia histórica demuestra que cuando el presidente es débil, nuestro sistema de gobierno, de base presidencial, pone de relieve sus injertos de origen parlamentario<sup>16</sup>. En teoría, el presidente sigue siendo el jefe de gobierno y de Estado, pero en los hechos, sus principales decisiones dependen del respaldo del Congreso. Si no cuenta con una bancada que se alíe con él, es improbable que pueda gobernar<sup>17</sup>.

### 3. La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el caso de la vacancia del ex presidente Martin Vizcarra

#### 3.1. El contexto político

El Congreso destituyó al expresidente Martin Vizcarra el 9 de noviembre de 2020 con base en las denuncias sobre presuntos actos de corrupción en los que habría incurrido durante el lapso que ejerció el cargo de gobernador regional de Moquegua. Tras ello, asumió la presidencia el ex congresista de Acción Popular, Manuel Merino. Su gobierno fue efímero. Duró apenas seis días. Las protestas masivas en su contra, en las que, lamentablemente, fallecieron dos jóvenes, Inti Sotelo y Bryan Pintado, precipitaron su caída.

Contra el expresidente Martín Vizcarra se presentaron dos mociones de vacancia. La primera referida a la contratación irregular de Richard Cisneros (Richard Swing) en el Ministerio de Cultura. Un sector del Congreso sostuvo que Vizcarra interfirió en la contratación de este personaje, de manera indebida. Y la segunda referida a los presuntos actos de corrup-

<sup>16</sup> Es importante aclarar que no me refiero a que nuestro sistema de gobierno de base presidencial se convierta en parlamentario solo producto de la debilidad del partido del Presidente en el Congreso. Mi punto es que cuando el Jefe de Estado carece del respaldo político mínimo para bloquear los mecanismos de control político del Congreso, su permanencia en el cargo se torna improbable. Y eso –ese rasgo particular de nuestro sistema de gobierno híbrido– es lo que en los hechos lo asemeja a un sistema de gobierno parlamentario, donde la decisión de la caída o permanencia del líder del Ejecutivo en el cargo depende, única y exclusivamente, de la correlación de fuerzas al interior del Parlamento. Además, la experiencia histórica demuestra que cuando ese escenario se ha presentado: presidente extremadamente débil, y oposición parlamentaria muy fuerte, el primero por lo general perdió el cargo. Por tanto, para cambiar eso, se tendría que impulsar una reforma política que refuerce por un lado las competencias o atribuciones políticas del Presidente, y por el otro, que genere un espacio de control y participación directos de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones políticas. Vid. GARGARELLA, Roberto (2014, p. 347 y ss.)

<sup>17</sup> Como señala Domingo García: “[...] Si el presidente cuenta con una mayoría parlamentaria propia, gobierna sin problemas pero puede caer en desbordes de todo tipo. Por el contrario, si carece de apoyo parlamentario, las fuerzas en el Parlamento se dedican a hacerle la vida imposible deteriorando el régimen, y a la larga, propiciando un golpe de Estado, como ha sucedido en el periodo antes reseñado”. Vid. GARCÍA BELAUNDE, Domingo (2009, p. 127).



ción en los que habría incurrido durante el lapso que fue gobernador de Moquegua. Al final, el Congreso vacó a Vizcarra por esta segunda moción de vacancia.

El gobierno interpuso una demanda de competencia contra el Congreso por la primera moción de vacancia, pero no por la segunda. Sin embargo, el TC no se pronunció sobre su validez. Sostuvo que, dado que el ex presidente Vizcarra ya había sido destituido, carecía de objeto pronunciarse al respecto. Invocó para ello un argumento procesal: la sustracción de la materia.

A continuación, explicaré cuáles fueron los argumentos planteados tanto por el Gobierno como por el Congreso para defender sus puntos de vista. Y cuál fue la posición adoptada por el TC. Asimismo, dialogaré críticamente con los votos singulares emitidos por los magistrados Ramos y Ledesma, y Espinosa-Saldaña.

### **3.2. La demanda competencial interpuesta por el gobierno contra el Congreso**

Como mencionamos arriba, el gobierno interpuso una demanda de competencia por menoscabo de atribuciones contra el Congreso durante el primer proceso de vacancia del expresidente Vizcarra. Asimismo, presentó una medida cautelar con el objeto de que se suspenda dicho proceso hasta que el TC emita una sentencia sobre el fondo. El gobierno basó su demanda de competencia en los siguientes argumentos:

- El Congreso atenta contra el principio de división de poderes al hacer un uso indebido de su competencia de vacar al presidente.
- La vacancia presidencial no es un instrumento de control político. El Congreso no puede emplearla para valorar las acciones u omisiones políticas del presidente. Su uso, únicamente, se configura cuando el presidente está impedido de ejercer el cargo para el cual fue elegido por el pueblo a causa de una permanente incapacidad moral.
- La Constitución no prevé cuál es el alcance de la figura de la incapacidad moral permanente. En la medida que se trata de un concepto jurídico indeterminado, el TC debe aclarar su sentido interpretativo.

El TC rechazó la solicitud de medida cautelar presentada por el Gobierno bajo el argumento de que no existía un riesgo o amenaza real de vacancia contra el expresidente Vizcarra. Y semanas después emitió su sentencia de fondo. Aquí es importante precisar que: i) cuando el TC emitió su auto de improcedencia contra la medida cautelar, recién se iba a deliberar y votar la primera moción de vacancia, y ii) cuando emitió su sentencia sobre el fondo, el Congreso ya había destituido al ex Presidente Vizcarra, pero en el marco del segundo proceso de vacancia. El primero fue desestimado por no alcanzar el número mínimo de votos.

### **3.3. La sentencia del Tribunal Constitucional**

El TC tenía dos alternativas: declarar improcedente la demanda de competencia interpuesta por el Gobierno con base en el artículo 321.1 del Código Procesal Civil (de aplicación supletoria a los procesos constitucionales, de acuerdo al artículo IX del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional) por haberse configurado la sustracción de la materia, o pronunciarse sobre el fondo de la controversia y aclarar el sentido interpretativo de la

figura de la vacancia presidencial a fin de que no se desnaturalice su uso o se la invoque erróneamente como arma de presión o chantaje político en el futuro.

En una votación dividida de 4 a 3, el TC optó por la primera opción. Así, sostuvo que:

[...] 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 de 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 extra proceso (STC 0002-2020-CC/TC. Fundamento 6).

Al evitar pronunciarse sobre el fondo de esta demanda competencial, el TC perdió la oportunidad de definir los alcances y límites jurídicos de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. Al mismo tiempo, omitió cumplir con su rol pacificador, sobre todo en el contexto de una controversia que, al menos en ese momento, generaba incertidumbre a nivel político y social<sup>18</sup>.

[...] la improcedencia por sustracción de la materia aquí declarada, no implica en forma alguna que este Tribunal Constitucional abdique de su rol de garante de los derechos fundamentales y de la primacía normativa de la Constitución, sino que, en esa misma línea, se trata de una decisión que cierra el presente proceso conforme a la Constitución y a la ley, poniendo fin a la incertidumbre sobre el sentido y las consecuencias que, en el momento actual, una decisión de este Tribunal podría tener sobre la titularidad del Poder Ejecutivo y la gobernabilidad del país (STC 0002-2020-CC/TC. Fundamento 8).

En suma, la sentencia en mayoría del TC es bastante pobre en términos argumentativos. Se basa, únicamente, en la figura de la sustracción de la materia para resolver la demanda competencial interpuesta por el gobierno. Sin embargo, es posible encontrar en los votos singulares de los magistrados Ledesma y Ramos, y Espinosa-Saldaña, algunas consideraciones para racionalizar el sentido de esta figura político constitucional<sup>19</sup>.

### 3.4. Los votos singulares de los magistrados Ledesma y Ramos, y Espinosa-Saldaña

Los magistrados Ferrero, Miranda, Blume y Sardón de Taboada suscribieron la sentencia en mayoría que declaró improcedente la demanda interpuesta por el gobierno. Los tres magistrados restantes, Ledesma, Ramos y Espinosa-Saldaña, por el contrario, consideraron que el TC debía pronunciarse sobre el fondo de esta controversia. Según su razonamiento, un pronunciamiento sobre el fondo contribuiría a aclarar el sentido interpretativo

<sup>18</sup> Sobre este punto, el voto singular de los magistrados Ledesma y Ramos identifica diversas sentencias en las cuales el TC, al margen de la sustracción de la materia, se pronunció sobre las instituciones implicadas en ellas.

<sup>19</sup> Cabe precisar que esta sentencia fue emitida por la conformación anterior del TC. Los actuales magistrados fueron designados por el Congreso en mayo de 2022.

de la vacancia presidencial a la luz de los principios que orientan el diseño de nuestra Constitución orgánica.

Así pues, para los magistrados Ledesma y Ramos: << [...] *debe entenderse que cuando la Constitución de 1993 establece que al Presidente de la República se le puede vacar por su permanente incapacidad moral, lo que está disponiendo es que la razón que sustenta esa vacancia está referida a su comportamiento personal, que adolece de falta de corrección moral, es decir, que es tan reprobable que le impide seguir representando a la ciudadanía que lo eligió para que ejerza la más alta magistratura del país*>> (STC 0002-2020-CC/TC. Voto singular Magistrados Marianela Ledesma y Carlos Ramos. Fundamento 52).

En la misma línea, sostuvieron que en caso el Congreso inicie un proceso de vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente debe considerar, como mínimo, lo siguiente:

- i) que se trate de hechos de la mayor gravedad que atentan contra los valores éticos comúnmente compartidos en nuestra sociedad, que deterioran en gran magnitud la dignidad presidencial y que hacen insostenible la permanencia en tan importante cargo público, independientemente de que con posterioridad pueda determinarse que tales conductas tuvieran, además, relevancia penal; y,
- ii) que estén claramente evidenciados ante la opinión pública y generen un notorio desequilibrio social, de modo tal que en esa extraordinaria circunstancia, dado nuestro modelo presidencialista y democrático, la valoración del Congreso sobre su verificación, no puede hacerse al margen de interpretar un sentimiento social que mayoritariamente y de forma patente ha consolidado un repudio hacia la figura presidencial, haciendo insostenible para la estabilidad social y el orden público su mantenimiento en el poder. (STC 0002-2020-CC/TC. Voto Singular Magistrados Marianela Ledesma y Carlos Ramos. Fundamento 53).

En otras palabras, para estos magistrados el proceso de vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente debe basarse en hechos objetivos, los cuales deben implicar a su vez una afectación grave de la dignidad presidencial. Asimismo, su impacto debe ser de tal magnitud que genere “un notorio desequilibrio social”. No basta, pues, con que se invoquen hechos anodinos o de una gravedad intermedia o leve, o que no guarden relación con la imputación principal. Para decirlo en términos llanos: no basta con que el Congreso cuente con los votos. Debe contar también con razones plausibles que justifiquen vacar al presidente en un caso concreto y extraordinario:

55. [...] no cualquier cuestionamiento efectuado en contra del Presidente de la República puede ser catalogado, por la simple imposición de los votos, como una razón válida desde la Constitución para poder solicitar su vacancia. Esta apreciación no sólo se deduce de las constantes preocupaciones que los propios constituyentes, en diversos momentos históricos, demostraron por un eventual uso arbitrario de esta figura, sino que además encuentra una especial lógica en el régimen político que es posible desprender de la Ley Fundamental.

56. En efecto, la Constitución de 1993 ha dispuesto el reconocimiento de diversas garantías para que el Presidente de la República sólo pueda ser acusado en supuestos específicos. Ello se deriva tanto de la lógica que subyace a la forma de gobierno en la Constitución de 1993, como en la propia necesidad de garantizar un importante nivel de estabilidad institucional. Lo contrario sería asumir que la noción de moral quedará expuesta a la mayoría legislativa de turno, la cual bien puede calificar un acto como contrario a la moral dependiendo de si el Jefe de Estado es (o no) aliado a las posiciones políticas trazadas. En el caso concreto de un Presidente de la República con un grupo parlamentario minoritario en el Congreso -o, peor aún, en caso no lo

tenga- esto supondría un recurrente escrutinio de “moralidad” por parte del Poder Legislativo.

Ahora bien, el estándar propuesto por los magistrados Ledesma y Ramos no parece sencillo de cumplir. ¿Cómo valorar, por ejemplo, que un hecho es más o menos legítimo para justificar la vacancia presidencial a partir de su impacto en la opinión pública? En realidad, quienes tienen la responsabilidad de valorar tales hechos son los congresistas. Y es probable que lo hagan no solo en función de su capacidad de agencia y representación, sino de sus intereses y motivaciones electorales. Como sostuvimos en un acápite previo, al margen de las razones detrás de la vacancia, siempre que la correlación de fuerzas entre el Gobierno y el Congreso sea asimétrica, es posible que se generen crisis políticas que motiven la interrupción del mandato presidencial.

Por ello, tiene sentido que estos magistrados complementen su punto, poniendo de relieve la importancia que posee la observancia del derecho al debido proceso del presidente. El principal problema que presenta la vacancia es su dependencia extrema con el arbitrio de los congresistas. Y que no le otorga al jefe de Estado las garantías para ejercer su defensa de manera adecuada.

Por tal motivo, para estos magistrados las garantías procesales que debe observar el proceso de vacancia presidencial por esta causal son las siguientes:

- i) Congruencia entre lo que se pide y lo que se resuelve, es decir, que los fundamentos de hecho y de derecho del pedido de vacancia, deben ser los mismos que sean objeto de pronunciamiento en el respectivo debate y votación por el Pleno del Congreso;
- ii) Los documentos o medios probatorios que acrediten o corroboren los hechos deberán ser examinados por una Comisión Especial de Investigación que presenta un informe dentro del plazo que fije el Pleno del Congreso de Investigación (al igual que en otros procedimientos parlamentarios); y,
- iii) Del otorgamiento del tiempo y los medios necesarios para la preparación de la defensa de quien ostente la Presidencia de la República.
- iv) No procede dicha causal de vacancia en el último año de ejercicio de la Presidencia de la República. Ello tiene pleno sentido a partir del principio de seguridad jurídica y efectos de evitar graves situaciones de inestabilidad política, económica y social. Además, es plenamente [concordante] con lo dispuesto en el artículo 134 cuando establece que “No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato”.
- v) Se requiere una segunda votación. Esto como mecanismo adicional de reevaluación y reflexión dada la magnitud de las consecuencias que la vacancia de la Presidencia de la República representa, y,
- vi) La vacancia presidencial no puede utilizarse como mecanismo de control político ni para discutir la posible comisión de delitos. (STC 0002-2020-CC/TC. Voto Singular Magistrados Marianela Ledesma y Carlos Ramos. Fundamento 64).

Los magistrados Ledesma y Ramos plantean un parámetro bastante alto para la procedencia de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. Sostienen, en resumen, que se deben cumplir tres presupuestos mínimos: primero, que se debe acreditar la veracidad u objetividad de los hechos que se le atribuyen al presidente; luego, que se debe garantizar su derecho al debido proceso; y, finalmente, que se debe prohibir su vacancia por este supuesto durante el último año de su mandato, en armonía con lo previsto por la Constitución de 1979

Por otro lado, el magistrado Espinosa-Saldaña planteó un voto singular en el que destaca su propuesta de interpretar el artículo 114 de la Constitución –que regula los supuestos de

la suspensión temporal del presidente- como una suerte de “suspensión-impeachment”. En su opinión, ello contribuiría a evitar los riesgos que conlleva la aplicación discrecional del artículo 113, 2 de la Constitución, y le daría al Congreso una herramienta efectiva para resolver las crisis políticas motivadas por los actos u omisiones del presidente.

En sus propios términos:

[...] considero que una alternativa constitucionalmente viable, y que no invade competencias del legislador orgánico modificando jurisprudencialmente el Reglamento del Congreso, surge al interpretar de manera amplia el artículo 114 de la Constitución. Allí se señala que “El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por (...) Incapacidad temporal del Presidente, declarada por el Congreso”. En este artículo (que no alude en específico a alguna incapacidad “física” o “moral”) podría considerarse incorporados aquellos casos en los que el Presidente haya afectado irremediabilmente la dignidad del cargo o que este haya tenido un mal desempeño que le impida continuar ejerciendo la presidencia, o situaciones similares (no vinculadas con acusaciones por delitos, pues esto viene regulado y restringido por el artículo 117 de la Constitución). De este modo, propongo una interpretación disociativa del artículo 114 de la Constitución, que permita distinguir los casos de suspensión por incapacidad física o mental, de la que podría denominar “suspensión-impeachment” o “suspensión-juicio político”. (STC 0002-2020-CC/TC. Voto Singular Magistrado Espinosa-Saldaña. Fundamento 89).

Para ese fin, propone que se cree un procedimiento especial que se inicie con un reproche de la Comisión Permanente del Congreso, y que luego prosiga el trámite de las acusaciones constitucionales. Para su aprobación se requeriría la misma votación que actualmente se exige para la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. Esta “suspensión-impeachment”, a diferencia de la suspensión convencional del artículo 114, 1, operaría: << [...] como un supuesto particular de “infracción a la Constitución” (relacionado con los artículos 110 y 118, incisos 2 y 3), orientado únicamente a que el Pleno tome una decisión de suspensión por el tiempo que le falte al presidente para cumplir su mandato>> (STC 0002-2020-CC/TC. Voto Singular Magistrado Espinosa-Saldaña. Fundamento 91).

Según este magistrado, la “suspensión-impeachment” permitiría superar el debate sobre las limitaciones de la vacancia presidencial para abordar las crisis políticas que no podrían tramitarse con base en la figura del juicio político, y que se garantice el derecho al debido proceso del presidente a través de un mecanismo célere que le daría la posibilidad de defenderse al menos en dos instancias del Congreso: la Comisión Permanente y el Pleno.

[...] con esta propuesta un presidente podría ser removido excepcionalmente, inclusive por razones de mal desempeño o por haber obrado de una manera que haga imposible su permanencia en el cargo, en un escenario más propio del juicio político (aunque con eventuales matices) procurándose que se respete el debido proceso parlamentario (y siguiendo la jurisprudencia del Tribunal sobre esta materia), Además, no se incurriría en déficits deliberativos (cfr. STC 00012-2018-AI, STC 00006-2018-AI), tomando en consideración los principios de equilibrio, cooperación y solución democrática (cfr. STC 00006-2018-AI, STC 00006-2019-CC) y sin necesidad de proponer ninguna modificación del Reglamento del Congreso en torno a la votación (que tiene reserva de ley orgánica). (STC 0002-2020-CC/TC. Voto Singular Magistrado Espinosa-Saldaña. Fundamento 93).

En resumen, los votos singulares de los magistrados Ledesma y Ramos, y Espinoza Saldaña, plantean interpretaciones relevantes sobre las normas referidas a la posición del presidente en nuestro sistema de gobierno. En el caso de los primeros, su aproximación apunta a “racionalizar” la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente para hacerla acorde con el principio de separación de poderes, y las garantías del

derecho al debido proceso. Y para evitar, sobre todo, el avasallamiento del Congreso sobre el presidente en escenarios de gobierno dividido.

En el caso del segundo, en cambio, su aproximación apunta a descartar que la figura de la vacancia cumpla el rol de “válvula de escape” frente a las crisis políticas generadas por la falta de entendimiento entre el Gobierno y el Congreso –al margen, incluso, de los límites previstos por sus colegas–. En su lugar propone la figura de la “suspensión-impeachment” que implica replicar el procedimiento del juicio político pero para el caso de la suspensión temporal del presidente prevista en el artículo 114 de la Constitución.

### **3.5. Valoración crítica de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional**

El TC perdió la oportunidad de precisar los alcances y límites de la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente y del juicio político. En lugar de pronunciarse sobre el fondo, optó por una salida formalista. La cual no fue consistente ni con su jurisprudencia previa, ni con su rol pacificador de los conflictos. Esta grave omisión del TC tuvo como correlato incentivar la presentación de mociones de vacancia; incluso, contra el gobierno de transición que sucedió a los de los ex presidentes Vizcarra y Merino<sup>20</sup>.

En el presente artículo hemos sostenido que el problema, en estricto, no es la vacancia presidencial ni el juicio político, sino la regulación que estas figuras poseen en nuestra Constitución actual. Vale decir, el problema no es que existan vías democráticas para destituir a un presidente en funciones, sino que no se respeten las garantías del debido proceso. Así, pues, es necesario, y saludable, que existan mecanismos para resolver crisis políticas álgidas. Pero estos deben ser respetuosos con los principios y valores de la Constitución (Salazar, 2013, p. 87 y ss.).

## **4. Una propuesta de racionalización de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente**

A partir de lo anotado, resulta necesario repensar los términos tanto de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente como del juicio político al presidente durante su mandato. Así, considero que la causal de incapacidad moral permanente debe ser reemplazada por la de discapacidad mental (o simplemente, desaparecer), y se debe agregar un supuesto adicional a los previstos en el artículo 117 de la Constitución para permitir que el presidente pueda ser sancionado durante su mandato por incurrir en actos u omisiones que atenten contra la dignidad del cargo. Sin embargo, para ello la reforma debe observar el derecho al debido proceso del presidente, y dar pie a una amplia deliberación que legitime la decisión adoptada por el Congreso.

---

<sup>20</sup> Durante el gobierno de transición del ex presidente Francisco Sagasti, algunos congresistas presentaron tanto mociones de censura como de vacancia en su contra. Estas no fueron aprobadas, pero dan cuenta de la facilidad con que el Congreso utilizó dichos mecanismos para ejercer presión sobre el jefe de Estado. Vid. <https://gestion.pe/peru/politica/francisco-sagasti-congreso-tambien-rechazo-admitir-a-tramite-mocion-de-censura-contra-presidente-nndc-noticia/>; <https://peru21.pe/politica/congresistas-de-diferentes-bancadas-amenazan-con-promover-mocion-de-vacancia-contra-francisco-sagasti-nndc-noticia/>.



#### **4.1. Reforma constitucional del artículo 117 y eliminación de la figura de la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente**

La solución a los problemas relativos a la destitución del presidente pasa no solo por la eliminación de la figura de la vacancia por la causal de incapacidad moral permanente, sino por la reforma del artículo 117 de la Constitución. Así, el escenario ideal sería crear en nuestro país un auténtico juicio político que permita resolver crisis políticas álgidas pero que, a la vez, garantice el derecho al debido proceso del presidente.

Esta medida permitiría superar el debate estéril sobre qué significa el término “incapacidad moral permanente”, y concentrarse en otro más relevante sobre cuándo se configura un acto u omisión contrario a la dignidad del cargo presidencial. Como sostiene Eguiguren:

Lo más apropiado sería, pues, realizar una reforma constitucional del artículo 117 de la Constitución, que incluya algunas nuevas causales específicas para la acusación del Presidente de la República mientras ejerce el cargo; estas serían la comisión de graves delitos de función (corrupción, enriquecimiento ilícito, violación de derechos humanos), de delitos comunes dolosos graves o de serias infracciones de la Constitución. La apreciación de estas causales y la aprobación de la sanción de destitución del Presidente de la República correspondería al Congreso, y requerirían el voto conforme de dos tercios de sus miembros, con lo que se garantiza un grado significativo de acuerdo político para la adopción de esta medida (Eguiguren, 2007, p. 239-240).

Planteada en esos términos, la discusión giraría en torno a precisar los límites del Congreso respecto a los cargos de corrupción o violación de derechos humanos que se planteen contra el presidente. Dado que estos supuestos remiten a delitos de función –y también, sin duda, a infracciones constitucionales–, el Congreso tendría que esperar a que el Poder Judicial determine la responsabilidad penal del jefe de Estado, antes de proceder a su destitución por vía del juicio político. O, en caso opte por su destitución directa, tendría que contar con elementos de juicio contundentes que le permitan actuar en consecuencia. En cualquier caso, si posteriormente el Poder Judicial libera de responsabilidad al presidente, el Congreso tendría que dejar sin efecto la sanción que le impuso.

#### **4.2. Garantizar el debido proceso**

Ahora bien, y en caso no sea posible ir adelante con la reforma propuesta, lo que corresponde es dotar de sentido a las normas constitucionales vigentes. En otras palabras, lo que corresponde es racionalizar la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. Para ello, el Congreso podría hacer, en principio, dos cosas: primero, modificar su reglamento. De este modo, podría adaptar la regulación vigente para la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente con aquella prevista para la acusación constitucional del presidente durante su mandato. Y luego, tomar como parámetro interpretativo los criterios desarrollados por el TC en su jurisprudencia.

Este procedimiento espejo al del juicio y antejuicio político se iniciaría con una moción de vacancia que tendría que ser ponderada por una comisión especial conformada por representantes de los diversos grupos parlamentarios en la cámara de diputados. Ello daría pie, posteriormente, a un informe que tendría que ser valorado por el pleno de dicha cámara. Si ésta instancia concluye que el informe de la comisión especial tiene mérito, presenta ante el



pleno de la cámara de senadores una moción formal. Por último, este delibera y toma una decisión final.

#### **4.3. Repensar el quórum calificado para la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente**

Otro punto a considerar es el relativo al quórum para aprobar la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. Actualmente, este asciende a los 2/3 del número legal de congresistas. Los magistrados Ledesma y Ramos en el voto singular que emitieron a la STC 0002-2020-CC/TC propusieron que se eleve a 4/5. En mi opinión, su propuesta es razonable, siempre que no se modifique el reglamento del Congreso en los términos anotados. Caso contrario, el quórum inicial de 2/3 sería suficiente para garantizar una adecuada deliberación en el Congreso. Sobre todo, si tomamos en cuenta que, en un escenario de atomización de la representación política, como el que atravesamos actualmente, es bastante improbable que se arribe a un consenso tan amplio, salvo en situaciones graves que así lo ameriten.

### **5. Conclusiones**

En el presente artículo hemos explicado por qué la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente opera en los hechos como un juicio político informal. Asimismo, hemos puesto de relieve la necesidad de reformar la Constitución para eliminar dicha figura y en su reemplazo agregar un supuesto adicional a los contemplados en el artículo 117 de la Constitución que regula la figura del juicio y el antejuicio político del presidente durante su mandato.

Nuestra propuesta se basa en dos aspectos que, a su vez, fueron desarrollados, aunque con sentidos distintos, por los magistrados Ledesma y Ramos, y Espinosa Saldaña en los votos singulares que emitieron a la STC 0002-2020-CC/TC. Por un lado, la observancia del derecho al debido proceso, y por el otro, la promoción de la participación ciudadana a través de un proceso que garantice una amplia deliberación; la cual, si bien recae en cabeza del Congreso, dialoga con la opinión pública para evitar salidas intempestivas o carentes de legitimidad social ante las crisis políticas.

Finalmente, hemos puesto de relieve los problemas que posee nuestra Constitución orgánica, sobre todo en lo relativo a las relaciones entre el Gobierno y el Congreso, y el principio de separación de poderes. Así, por ejemplo, además de la vacancia presidencial y el juicio político, merecen atención la figura de la cuestión de confianza, obligatoria y facultativa, y la de la disolución del Congreso. Estas no solo presentan graves limitaciones, sino que generan incentivos perversos que atentan contra la gobernabilidad democrática, en especial cuando nos encontramos ante el fenómeno del gobierno dividido.

# REFERENCIAS

---

- Cairo, O. (2017). La responsabilidad jurídica del presidente de la República en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, 22, 209–229.
- Campos, H. J. (2023). La Constitución (in)orgánica: una reflexión sobre las tensiones e inconsistencias del régimen político peruano. *Revista Derecho del Estado*, (56), 97–121.
- Campos, M. (2020). La parlamentarización del presidencialismo peruano. En *Actas de las V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales*. Lima: Palestra Editores.
- Chirinos Soto, E. (1991). *Cuestiones constitucionales 1933–1990*. Lima: Fundación M. J. Bustamante de la Fuente.
- Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. (2019). *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: KAS.
- Dargent, E., & Rousseau, S. (2022). Choque de poderes y degradación institucional: cambio de sistema sin cambio de reglas. *Política y Gobierno*, 29(2), 257–288.
- Eguiguren, F. (2007). *La responsabilidad del Presidente: Razones para una reforma constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Eguiguren, F. (2017). La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿Otro paso hacia la “parlamentarización” de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más? *Pensamiento Constitucional*, 22, 35–70.
- Eguiguren, F. (2021). *Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso*. Lima: Palestra Editores.
- García, A. (2013). La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano. *Pensamiento Constitucional*, 18(18), 125–158.
- García, D. (2009). El presidencialismo atenuado y su funcionamiento (con referencia al sistema constitucional peruano). En A. Ellins, J. Orozco & D. Zovatto (Coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial* (pp. 255–275). México: UNAM – IDEA Internacional.
- García, D. (2022). *El constitucionalismo peruano en perspectiva: Reflexiones en el bicentenario*. Lima: Palestra Editores.

- Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución: Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Akal.
- Hakansson, C. (2021). *El neopresidencialismo: La forma de gobierno en la Constitución peruana*. Lima: Editorial Yachay.
- Incio, J., & Arce, M. (2018). Perú 2017: un caso extremo de gobierno dividido. *Revista de Ciencia Política*, 38(2), 433-456.
- Landa, C. (2018). *La constitucionalización del derecho: El caso del Perú*. Lima: Palestra Editores.
- Negretto, G. (2018). La reforma del presidencialismo en América Latina: Hacia un modelo híbrido. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1), 83-107.
- Pease, H., & Romero, G. (2013). *La política en el Perú del siglo XX*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Planas, P. (1998). *Democracia y tradición constitucional en el Perú*. Lima: Editorial San Marcos.
- Pérez-Liñán, A. (2000). ¿Juicio político o golpes legislativos? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. *América Latina Hoy*, (26), 17-32. Universidad de Salamanca.
- Salazar, P. (2013). *La democracia constitucional: Una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sunstein, C. R. (2017). *Impeachment: A citizen's guide*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Villarán, M. V. (1994). *La posición constitucional de los ministros*. Lima: Cultural Cuzco.
- Villarán, M. V. (1998). *Lecciones de derecho constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Zapata, A. (2021). *Lucha política y crisis social en el Perú Republicano: 1821-2021*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

# ¿Qué es la productividad legislativa? Conceptos y factores que la explican♦

What is legislative productivity? Concepts  
and factors that explain it

**Sergio Huertas-Hernández♦♦**

*Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad Diego Portales*

ORCID: [0000-0002-2697-3068](https://orcid.org/0000-0002-2697-3068)

Fecha de recepción: 06 de febrero del 2025

Fecha de aceptación: 27 de febrero del 2025

## **ISSN: 2219- 4142**

Huertas-Hernández, Sergio (2025). «¿Qué es la productividad legislativa? Conceptos y factores que la explican». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 16, N.º 26: pp. 53-76.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202501.003>

- 
- ♦ El autor desea expresar su agradecimiento por los valiosos comentarios realizados sobre versiones preliminares de este artículo por Santiago Basabe-Serrano, Patricia Sotomayor Valarezo y John Polga-Hecimovich. Asimismo, agradece a los revisores anónimos de la Revista *Politai* por sus observaciones y sugerencias. Las opiniones vertidas en este manuscrito son responsabilidad exclusiva del autor.
  - ♦♦ Doctorando en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus líneas de investigación incluyen los estudios legislativos, el análisis del poder ejecutivo y las instituciones políticas. Actualmente es miembro del cuerpo académico de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales, Research Fellow del Centro Regional V-Dem para América Latina e investigador del Núcleo Milenio sobre Crisis Políticas en América Latina (CRISPOL). Correo electrónico: [sahuertas@uc.cl](mailto:sahuertas@uc.cl)

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo sistematizar y analizar críticamente la literatura académica sobre la dinámica del ingreso y aprobación de proyectos de ley en los cuerpos legislativos. Hasta el momento, las investigaciones han identificado diversas variables que inciden en la productividad legislativa, incluyendo factores institucionales, político-electorales, actitudinales y aquellos intrínsecos a las características de la propia legislación. En este sentido, se plantea una revisión teórica que busca responder a la pregunta: ¿cuáles son los factores que explican la productividad legislativa? Para ello, la productividad legislativa se define como la relación entre el número de proyectos de ley presentados y aquellos que logran ser aprobados dentro del proceso legislativo. A partir de este análisis, se argumenta que la literatura ha privilegiado el estudio de factores institucionales y político-electorales, relegando la exploración de variables endógenas a la ley, lo que representa una brecha en la agenda de investigación. En consecuencia, este trabajo destaca la necesidad de ampliar el enfoque teórico y metodológico en los estudios legislativos mediante una mayor consideración de las variables endógenas, las cuales podrían ofrecer nuevas perspectivas sobre los determinantes de la producción legislativa.

**Palabras claves:** *Productividad legislativa; factores endógenos a la ley; estudios legislativos; aprobación de proyectos de ley*

## ABSTRACT

The purpose of this article is to systematize and critically analyze academic literature on the dynamics of entry and approval of bills in legislative bodies. So far, research has identified several variables that influence legislative productivity, including institutional, political-electoral, attitudinal factors and those intrinsic to the characteristics of the legislation itself. In this sense, we propose a theoretical review that seeks to answer the question: what are the factors that explain legislative productivity? To this end, legislative productivity is defined as the relationship between the number of bills presented and those that manage to be approved within the legislative process. From this analysis, it is argued that literature has privileged the study of institutional and political-electoral factors, relegating the exploration of endogenous variables to the law, which represents a gap in the research agenda. Consequently, this paper highlights the need to broaden the theoretical and methodological approach in legislative studies through greater consideration of endogenous variables, which could offer new perspectives on the determinants of legislative production.

**Keywords:** *Legislative productivity; endogenous factors to the law; legislative studies; approval of bills*

## Introducción

El estudio de los cuerpos legislativos ha girado en torno a dos ejes centrales en la ciencia política: la interacción entre el legislativo y el ejecutivo (Shugart y Carey, 1992; Cox y Morgenstern, 2001) y el rol de los legisladores como tomadores de decisiones (Herrick y Moore, 1993; Groseclose y Milyo, 2010)<sup>1</sup>. Para explicar estos fenómenos, la literatura ha adoptado enfoques teóricos como la elección racional y el neo-institucionalismo (García, 2009). Dentro de estos marcos, la investigación se ha concentrado en el éxito legislativo del ejecutivo, las dinámicas partidarias dentro del legislativo y el comportamiento individual de los legisladores. Sin embargo, el estudio de la productividad legislativa ha sido menos frecuente, ya que las investigaciones han priorizado los aspectos mencionados previamente.

Este vacío se hace evidente al revisar la literatura sobre los parlamentos en América Latina. Por ejemplo, Crisp y Schibber (2014) identifican tres grandes áreas en las que se agrupan los estudios legislativos en la región: (i) la conexión electoral, que analiza la relación entre los legisladores y su electorado; (ii) la política cameral, que examina la votación nominal y el trabajo en comités legislativos; y (iii) las relaciones ejecutivo-legislativo, que estudian la interacción entre estos dos poderes en el proceso de formulación de políticas.<sup>2</sup> En ninguna de estas categorías la productividad legislativa aparece como un foco de atención principal. Una omisión similar se observa en otros estudios sobre las legislaturas latinoamericanas, como los de Alemán (2013) y Simison (2019), donde el análisis de la producción de leyes no es un eje temático central.

Dado este panorama, la presente investigación se aparta de estos enfoques y se centra en el desarrollo de un marco teórico que responda a la pregunta ¿cuáles son los factores que explican la productividad legislativa? Siguiendo a Grant y Kelly (2008), este concepto se define como la relación entre el número de iniciativas legislativas presentadas y aquellas que efectivamente se convierten en ley.

El estudio de la productividad legislativa y sus factores explicativos es relevante por diversas razones. En primer lugar, las leyes aprobadas establecen las reglas de conducta y regulan aspectos fundamentales de la vida en sociedad, por lo que su análisis resulta esencial para comprender la arquitectura institucional de un sistema político (Martin y Strøm, 2023). En segundo lugar, el desempeño de los legisladores es evaluado tanto por los electores como por la opinión pública en función de su capacidad para proponer y aprobar legislación (Plata, 2011). De este modo, la viabilidad de una carrera política está, en muchos casos, directamente relacionada con el número de iniciativas promovidas y convertidas en ley.

No obstante, a pesar de la importancia del trabajo legislativo, los congresos en América Latina enfrentan una grave crisis de confianza pública. De acuerdo con el Latinobarómetro (2023), solo el 24% de la población de la región expresa algún grado de confianza en sus legislaturas, con mínimos históricos del 17% en 2003. En algunos países, la desconfianza alcanza niveles alarmantes: en Perú, el 70% de la ciudadanía declara no tener ninguna confianza en su Congreso, mientras que en Panamá y Ecuador la cifra asciende al 53.9% y 50%,

---

1 Se hace alusión a estas agendas prioritariamente por la cantidad de bibliografía que existe en dichas vertientes. No obstante, la literatura sobre estudios legislativos es mucho más amplia y rica en perspectiva de análisis. Para una desagregación temática sobre la agenda de investigación en estudios legislativos, véase: Martin y Strøm (2023), García, Barragán y Alcántara (2021), Norton (2020), Benoît y Rozenberg (2020).

2 En esta tercera categoría se concentra gran parte de los estudios sobre el poder legislativo en América Latina. Algunos trabajos sobresalientes de los que cabe hacer alusión son los de Shugart y Carey (1992), Morgenstern y Nacif (2002), Alcántara y García (2011), Santos, Pérez-Liñán y García (2014), Alemán y Tsebelis (2016).



respectivamente. En contraste, instituciones como la Iglesia gozan de una confianza del 63% en 2023.<sup>3</sup>

Esta brecha entre la importancia del trabajo legislativo y la percepción ciudadana sobre su desempeño plantea interrogantes fundamentales. Diversos estudios han señalado que la baja productividad legislativa puede ser un factor clave en la erosión de la confianza en el Congreso. Por ejemplo, Lax y Phillips (2012) argumentan que la percepción de ineficiencia legislativa reduce la legitimidad de los parlamentos ante la ciudadanía. De igual manera, estudios comparativos han encontrado que la capacidad de un Congreso para traducir las demandas ciudadanas en legislación efectiva incide en los niveles de confianza pública (Martin y Vanberg, 2020). En América Latina, investigaciones como las de Saiegh (2011) y Alemán y Tsebelis (2016) han señalado que la fragmentación partidaria y las dificultades para alcanzar consensos legislativos pueden contribuir a la percepción de disfuncionalidad, lo que a su vez impacta negativamente la confianza en el legislativo.

Dada esta conexión entre desempeño legislativo y confianza ciudadana, este artículo busca aportar a la literatura mediante un análisis sistemático de los factores que influyen en la productividad legislativa. Para ello, la estructura del artículo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se discuten los conceptos clave que han guiado los estudios sobre la presentación y aprobación de proyectos de ley. En segundo lugar, se presentan los factores explicativos de la productividad legislativa, proponiendo cuatro categorías analíticas. Posteriormente, los siguientes apartados desarrollan cada una de estas categorías: los factores institucionales, político-electorales, actitudinales y aquellos endógenos a la ley. Finalmente, se presentan las conclusiones y una agenda de investigación para futuras exploraciones en este campo.

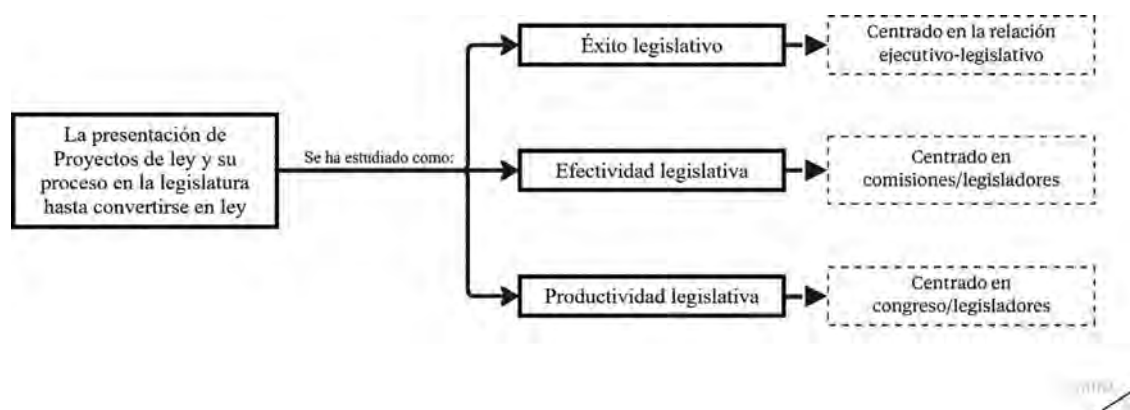
## **Conceptos y mediciones propuestas para estudiar la presentación y aprobación de proyectos de ley: éxito, efectividad y productividad legislativa**

El estudio sobre la producción de leyes en cuerpos legislativos posee una tradición académica de más de setenta años. Investigaciones pioneras como las de Truman (1951) y MacRae Jr. (1954) exploraron la labor de los miembros del Congreso, evidenciando cómo los legisladores influyen en la agenda legislativa. En esta línea, Matthews (1959) introdujo de manera sistemática el concepto de efectividad legislativa, definiéndolo como la capacidad de un legislador para lograr la aprobación de sus iniciativas. A partir de este punto, como se expone en la Figura 1 basada en el estudio de Huertas-Hernández (2019), la literatura ha empleado distintos términos —éxito legislativo, efectividad legislativa y productividad legislativa— para analizar la dinámica de aprobación de proyectos de ley, cada uno con enfoques analíticos diferenciados.

---

<sup>3</sup> El dato sobre la confianza en las instituciones, el Latinobarómetro lo construye a partir de encuestas realizadas a la ciudadanía en los 18 países de la región (con la excepción de Cuba). Este estudio de opinión pública incluye a los siguientes países: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

**Figura 1.**  
**Conceptos en la literatura para estudiar la presentación y aprobación de proyectos de ley**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Huertas-Hernández (2019).

El abordaje teórico en torno al concepto de éxito legislativo ha sido ampliamente discutido en la literatura especializada. Este enfoque ha sido definido a partir de la capacidad del ejecutivo para lograr la aprobación de las iniciativas remitidas al Congreso (Saiegh, 2009; Santos, Pérez-Liñán y García, 2014). Desde esta perspectiva, Shugart y Carey (1992) destacan el poder constitucional del ejecutivo en América Latina, lo que confiere a los presidentes una posición dominante en la arena legislativa. Por su parte, Cox y Morgenstern (2001) sostienen que los presidentes de la región son actores con una posición activa, mientras que los congresos suelen desempeñar un rol reactivo, limitándose a vetar y enmendar las iniciativas presidenciales. Sin embargo, algunos estudios han desafiado la idea de un Congreso pasivo en América Latina. De otro lado, García (2007), mediante su indicador de participación legislativa, demuestra que legislaturas como las de Argentina y Costa Rica ejercen un rol proactivo, mientras que los parlamentos de Ecuador y Perú destacan por su alta iniciativa legislativa.<sup>4</sup>

El concepto de efectividad legislativa, propuesto por Weissert (1991), enfatiza las habilidades individuales de los legisladores para promover normativas. En este sentido, factores como el estatus dentro del cuerpo legislativo, el trabajo en comisiones y la capacidad de negociación han sido clave en la literatura. Así también, McCurley y Mondak (1995) han vinculado la efectividad legislativa con el éxito electoral, demostrando que legisladores competentes y efectivos tienden a tener mayores posibilidades de reelección. Esta aproximación ha permitido el desarrollo de modelos metodológicos más sofisticados, como el Score de Calidad y Productividad Legislativa propuesto por Sáenz-Vela y Vera-López (2021), que introduce ponderaciones cualitativas a la evaluación del desempeño legislativo.

En términos metodológicos, la efectividad legislativa se mide en función del número de proyectos de ley presentados por un legislador y cuántos de estos son aprobados (Anderson, Box-Steffensmeier y Sinclair-Chapman, 2003). Los estudios más recientes han refinado este concepto. Así, Bárcena y Kerevel (2022) desarrollan un enfoque basado en sistemas multipartidistas presidenciales, analizando la influencia de la afiliación partidista y el control de comisiones sobre la efectividad legislativa en la Cámara de Diputados de México. Es así como el Legislative Effectiveness Score (LES), desarrollado por Bárcena y Kerevel (2022), perfecciona esta medición. Su metodología mide la capacidad de un legislador para hacer

<sup>4</sup> Además de los trabajos referenciados, si se quiere profundizar en este enfoque con aportes para los países de América Latina se pueden revisar: para Argentina, Calvo (2013); para Brasil, Cheibub (2007); en Chile, Siavelis (2002); para Colombia, Carroll y Pachón (2016); en Uruguay, Chasqueti (2011) y en México, Casar (2013).

avanzar sus iniciativas a lo largo del proceso legislativo y se expresa con la siguiente fórmula:

$$LES_i = \sum_{s=1}^5 \left( w_s \times \frac{Bills_{is}}{Total\ Bills_s} \right) \quad (1)$$

Donde:  $Bills_{is}$  representa el número de iniciativas promovidas por el legislador  $i$  en la etapa legislativa  $s$ .  $Total\ Bills_s$  es el total de iniciativas en la legislatura en esa misma etapa.  $w_s$  es un coeficiente que pondera la importancia de cada fase del proceso legislativo. Los hallazgos de Bárcena y Kerevel (2022) muestran que los legisladores de la oposición tienden a ser más efectivos que los legisladores oficialistas, debido a que estos últimos enfrentan mayores restricciones impuestas por el ejecutivo. Asimismo, se observa que el control de las comisiones legislativas es un factor clave en la efectividad legislativa, ya que determina qué iniciativas avanzan y cuáles quedan estancadas.

El concepto de productividad legislativa, en contraste, se centra en el análisis del volumen total de proyectos de ley presentados y aprobados en una legislatura, considerando a todos los actores con facultad de iniciativa (Lanzaro, Buquet, Chasquetti y Moraes, 2000). Tradicionalmente, su medición se ha realizado con la siguiente fórmula:

$$Pl = \frac{\sum Tpa * 100}{\sum Tpp} \quad (2)$$

Donde:  $Pl$  es productividad legislativa,  $Tpa$  significa el total del número de proyectos aprobados y  $Tpp$  es el total del número de proyectos presentados en la legislatura. Sin embargo, esta medición ha sido criticada por su simplicidad. Béjar (2009) sostiene que reducir el análisis a un conteo de leyes aprobadas es una visión limitada del proceso legislativo, ya que no captura la complejidad de las interacciones, negociaciones y bloqueos que ocurren dentro del Congreso.

Para superar estas limitaciones, Bucchianeri, Volden y Wiseman (2025) han desarrollado el State Legislative Effectiveness Score (SLES), una metodología que pondera la importancia de las iniciativas legislativas según su avance en el proceso y su impacto sustantivo. Es decir, la fórmula no solo considera cuántos proyectos presenta y aprueba un legislador, sino también el grado de avance de cada proyecto en las distintas fases del proceso legislativo y su impacto político. A través de esta metodología, los autores identifican patrones sistemáticos de eficacia legislativa, incluyendo la influencia del partido mayoritario, el rol de las comisiones y la relevancia de los liderazgos internos en las legislaturas estatales. Su cálculo se basa en la siguiente fórmula:

$$SLES_{it} = \left[ \frac{\alpha BILL_{it}^C + \beta BILL_{it}^S + \gamma BILL_{it}^{SS}}{\alpha \sum_{j=1}^N BILL_{it}^C + \beta \sum_{j=1}^N BILL_{it}^S + \gamma \sum_{j=1}^N BILL_{it}^{SS}} + \frac{\alpha AIC_{it}^C + \beta AIC_{it}^S + \gamma AIC_{it}^{SS}}{\alpha \sum_{j=1}^N AIC_{it}^C + \beta \sum_{j=1}^N AIC_{it}^S + \gamma \sum_{j=1}^N AIC_{it}^{SS}} + \frac{\alpha ABC_{it}^C + \beta ABC_{it}^S + \gamma ABC_{it}^{SS}}{\alpha \sum_{j=1}^N ABC_{it}^C + \beta \sum_{j=1}^N ABC_{it}^S + \gamma \sum_{j=1}^N ABC_{it}^{SS}} + \frac{\alpha PASS_{it}^C + \beta PASS_{it}^S + \gamma PASS_{it}^{SS}}{\alpha \sum_{j=1}^N PASS_{it}^C + \beta \sum_{j=1}^N PASS_{it}^S + \gamma \sum_{j=1}^N PASS_{it}^{SS}} + \frac{\alpha LAW_{it}^C + \beta LAW_{it}^S + \gamma LAW_{it}^{SS}}{\alpha \sum_{j=1}^N LAW_{it}^C + \beta \sum_{j=1}^N LAW_{it}^S + \gamma \sum_{j=1}^N LAW_{it}^{SS}} \right] \left[ \frac{N}{5} \right] \quad (3)$$

Esta fórmula integra cinco dimensiones clave del proceso legislativo, ponderando el peso de cada fase en la tramitación de iniciativas legislativas: (i) introducción del proyecto de ley (BILL), (ii) acción en comité (AIC), (iii) acción más allá del comité (ABC), (iv) aprobación en la cámara de origen (PASS), (v) conversión en ley (LAW). Además, los proyectos legislativos se clasifican en tres categorías según su impacto: conmemorativos (C) que corresponde a iniciativas simbólicas, sustantivos (S) respecto a proyectos con efectos políticos y administrativos y sustantivos significativos (SS) que versan sobre propuestas con impacto estructural.  $\alpha$ ,  $\beta$  y  $\gamma$  son coeficientes que ponderan la relevancia de cada tipo de proyecto y  $N$  es el número total de legisladores en la cámara analizada. El modelo SLES supera las mediciones tradicionales al considerar tanto la progresión de los proyectos como su relevancia en el proceso legislativo.

De esta manera se evidencia que el estudio de la productividad y efectividad legislativa ha evolucionado significativamente, pasando de mediciones basadas en conteos simples de leyes aprobadas a modelos más sofisticados que integran factores cualitativos y estructurales del proceso legislativo. Los avances metodológicos recientes, como el LES de Bárcena y Kerevel (2022) y el SLES de Bucchianeri, Volden & Wiseman (2025), han permitido una comprensión más precisa del desempeño legislativo en diferentes contextos. Estos enfoques representan un paso adelante en la medición de la productividad legislativa, proporcionando nuevas oportunidades para analizar cómo los legisladores navegan el proceso legislativo y qué factores explican su éxito o fracaso en la aprobación de leyes.

Sin embargo, existen diferencias clave entre ambas metodologías. Los SLES están diseñados para medir la efectividad legislativa en sistemas legislativos estatales de EE.UU., donde el grado de profesionalización y las reglas del juego varían ampliamente entre estados. El LES está adaptado a sistemas multipartidistas presidenciales, como el caso de México, donde el ejecutivo tiene un rol central en la formulación de políticas y el control de la agenda legislativa. Ambos enfoques han sido validados empíricamente y ofrecen herramientas robustas para la investigación legislativa comparada. No obstante, futuras investigaciones podrían integrar estos modelos en estudios de otras regiones, explorando su aplicabilidad en contextos legislativos diversos.

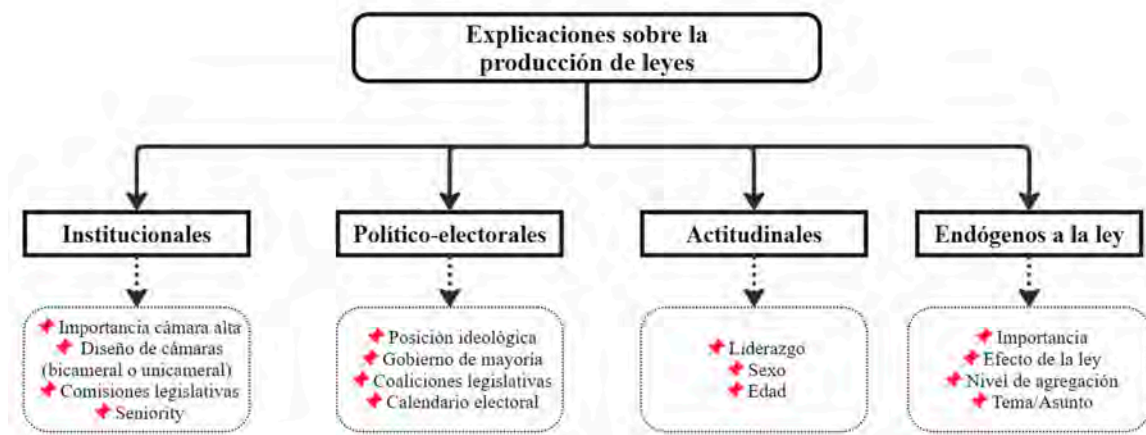
## **Factores considerados en la literatura para explicar la producción de leyes**

El estudio de la producción de leyes ha sido abordado desde diversas perspectivas teóricas, estableciendo múltiples factores que inciden en el proceso legislativo. La literatura ha identificado distintas variables explicativas que buscan comprender por qué ciertos proyectos de ley avanzan en el proceso legislativo mientras que otros quedan estancados. Entre los marcos teóricos más influyentes, García, Vilalta y Perdomo (2014) proponen una clasificación que organiza las variables en cinco conjuntos: institucionales, político-electorales, actividad parlamentaria, económicas y de temporalidad. Sin embargo, este modelo presenta ciertas limitaciones, ya que agrupa variables que, en función de su naturaleza teórica, podrían reorganizarse para ofrecer un enfoque más coherente y parsimonioso.

Una revisión crítica de la literatura permite identificar la necesidad de reubicar ciertos factores en categorías más apropiadas. Por ejemplo, el liderazgo legislativo, tradicionalmente considerado un factor institucional, responde en mayor medida a una cualidad actitudinal del legislador, dado que su influencia en el proceso legislativo depende de su capacidad de negociación y de su posición dentro del cuerpo legislativo (Padró i Miquel y Snyder, 2006; Hasecke y Mycoff, 2007). De manera similar, las variables de temporalidad legislativa —como el año legislativo o el periodo de sesiones— no deben ser consideradas un factor autónomo,

sino que deben enmarcarse dentro de los factores político-electorales (véase Figura 2), debido a su impacto en la dinámica de aprobación de leyes (Alemán y Tsebelis, 2016).

**Figura 2.**  
Factores considerados en la literatura para explicar la producción de leyes



*Fuente:* Elaboración propia a partir de Huertas-Hernández (2019).

A partir de estas consideraciones, en la Figura 2 se propone una reorganización de los factores explicativos de la producción legislativa en cuatro grandes categorías: institucionales, político-electorales, actitudinales y endógenos a la ley. Esta clasificación permite una mejor articulación entre la teoría y la evidencia empírica, facilitando la identificación de los mecanismos que determinan el éxito o fracaso de las iniciativas legislativas.

## Factores institucionales en la producción legislativa

El análisis de los factores institucionales en la producción legislativa se centra en el impacto que tienen las reglas y estructuras formales del Congreso sobre la aprobación de leyes. La literatura ha estudiado extensamente el diseño bicameral, el rol de las comisiones legislativas y la antigüedad de los legisladores (seniority) como elementos clave que afectan la dinámica de la producción legislativa. Estos factores establecen restricciones y oportunidades en el proceso de formulación de políticas y condicionan la capacidad de los legisladores para impulsar sus iniciativas en el Congreso.

Un elemento central en la discusión sobre los efectos institucionales en la producción legislativa es el diseño de las cámaras legislativas. La literatura ha debatido ampliamente el rol de las cámaras altas en sistemas bicamerales, argumentando que estas pueden funcionar como jugadoras de veto, es decir, actores con la capacidad de bloquear o modificar significativamente la legislación aprobada en la cámara baja (Tsebelis y Money, 1997). Desde una perspectiva comparada, Lijphart (1987, 1999) clasifica los sistemas bicamerales en función de dos dimensiones: (i) simetría frente a la asimetría del poder entre cámaras, es decir, qué tanto poder de decisión posee cada una y (ii) congruencia en contraste a la incongruencia entre cámaras, relacionada con la forma en que son elegidos sus miembros y la representación territorial o política que ejercen.

En América Latina, Tsebelis y Money (1997) argumentan que la mayoría de las legislaturas bicamerales son simétricas e incongruentes, lo que significa que ambas cámaras tienen



poderes legislativos similares, pero sus miembros son elegidos mediante sistemas diferentes. Esto genera la necesidad de mecanismos de conciliación entre cámaras para resolver conflictos, como las comisiones de conciliación, cuyo rol es mediar en las discrepancias legislativas (Aleman y Pachón, 2008). En el caso de México, Fisk (2011) señala que el Senado desempeña un papel clave como jugador de veto, limitando la producción legislativa de la Cámara de Diputados. Sin embargo, otros estudios han argumentado que la interacción entre cámaras puede mejorar la calidad de la legislación aprobada. En esa línea, Llanos y Nolte (2003) sostienen que el diseño bicameral contribuye a la estabilidad de las políticas públicas, ya que el doble proceso de revisión legislativa permite un debate más amplio y reduce la probabilidad de aprobar leyes con deficiencias estructurales.

Desde un enfoque empírico, Rogers (2003) analiza el impacto del diseño legislativo en la producción de leyes en los estados de Georgia, Nebraska, Pennsylvania y Vermont, que han experimentado cambios entre sistemas unicamerales y bicamerales en diferentes momentos. Su estudio revela que las legislaturas unicamerales tienden a ser menos productivas que las bicamerales, contradiciendo la idea convencional de que un menor número de cámaras favorece la aprobación de leyes. En función de sus hallazgos, el autor concluye que el bicameralismo, al menos en estos casos, no afecta negativamente la productividad legislativa.

Otro factor institucional de gran relevancia en la producción legislativa es el sistema de comisiones legislativas. Estas instancias cumplen un papel fundamental en la estructuración del debate legislativo y en la negociación de políticas públicas, funcionando como espacios clave de filtrado y deliberación de los proyectos de ley (Casar, 2001). En su estudio sobre el Senado mexicano, Puente (2009) destaca que las comisiones legislativas fortalecen las capacidades del Congreso al centralizar el análisis técnico y político de las iniciativas. De manera similar, Aleman y Pachón (2008) analizan el papel de las comisiones de conciliación en Colombia y Chile, argumentando que estas instancias permiten superar bloqueos legislativos y agilizar la aprobación de leyes en sistemas bicamerales.

Desde una perspectiva institucional, Calvo y Sagarzazu (2010) sostienen que la estructura de las comisiones es un factor determinante en la aprobación de iniciativas legislativas. Los autores encuentran que, cuando el presidente de la comisión pertenece al bloque mayoritario, existe una mayor probabilidad de que los proyectos provenientes de esa comisión sean aprobados en el pleno del Congreso. Además, su estudio en Argentina evidencia que las comisiones de asuntos gubernamentales, presupuesto y hacienda, y relaciones internacionales presentan las tasas más altas de aprobación legislativa, debido a la importancia de los temas que manejan y a la composición partidista de sus miembros (Barreiro, 2006).

En el contexto mexicano, Béjar y Bárcena (2016) llegan a conclusiones similares, señalando que las comisiones de hacienda, justicia y gobernación son las más eficientes en términos de producción legislativa. Según los autores, esto se debe a que estas comisiones manejan legislación con un impacto estructural significativo, afectando grandes sectores de la población y la administración pública. En contraste, las comisiones de asuntos sociales, cultura y medio ambiente tienen una menor producción legislativa, dado que los proyectos tratados en estas áreas suelen ser de menor alcance (López y Correa, 2016). A pesar de la relevancia de las comisiones en la producción legislativa, García y Sánchez (2002) advierten que la comparación de comisiones entre países presenta desafíos metodológicos, ya que el número y la estructura de las comisiones varían considerablemente en América Latina. Además, ciertos proyectos de ley pueden ser exonerados del pago por comisiones, lo que limita su utilidad como indicador comparativo de productividad legislativa.

Un último factor institucional ampliamente estudiado es el seniority legislativo, entendido como la experiencia acumulada por los legisladores a lo largo de su permanencia en el Con-



greso. La literatura ha señalado que el seniority es un determinante clave en la efectividad legislativa, ya que los legisladores con mayor antigüedad tienden a ocupar posiciones estratégicas dentro de las comisiones y el liderazgo parlamentario (Jeydel y Taylor, 2003; Padró i Miquel y Snyder, 2014).

El seniority es considerado un factor institucional, ya que está condicionado por las reglas de reelección legislativa. En sistemas donde los legisladores pueden ser reelegidos de manera continua, es más probable que acumulen experiencia, desarrollen redes de apoyo político y aumenten su capacidad para negociar la aprobación de sus iniciativas. De esa forma, Padró i Miquel y Snyder (2006) encuentran que en Estados Unidos la efectividad legislativa está estrechamente ligada a la experiencia en comités, demostrando que los legisladores con mayor antigüedad tienen más probabilidades de convertir sus propuestas en leyes. Desde una perspectiva comparada, Jeydel y Taylor (2003) sostienen que el seniority es un indicador sólido de productividad legislativa, ya que los legisladores con mayor permanencia en el Congreso poseen un conocimiento más profundo del proceso legislativo y una mayor estabilidad política. Esto les permite establecer estrategias más efectivas para la formulación y negociación de leyes, incrementando la tasa de éxito de sus iniciativas.

## **Factores político-electorales y su influencia en la productividad legislativa**

Los factores político-electorales desempeñan un papel crucial en la presentación y aprobación de normativas dentro de los congresos. La literatura que aborda este enfoque se basa en los principios de la teoría de elección racional, según la cual los actores políticos buscan maximizar sus beneficios en función de sus incentivos electorales e institucionales (Riker, 1962). Desde esta perspectiva, diversos estudios han examinado cómo las dinámicas ideológicas, la configuración del gobierno, las coaliciones legislativas y los ciclos electorales afectan la producción de leyes.

Uno de los elementos más estudiados en la relación entre política y legislación es el impacto de la ideología en la producción legislativa, específicamente analizando el tema al momento de votar (Reutter et al. 2025). En este sentido, Fleisher y Bond (1983) analizaron el éxito legislativo del presidente Ronald Reagan en un Congreso controlado por los demócratas, comparando sus logros con los fracasos legislativos de Jimmy Carter. Su estudio concluye que el éxito de Reagan estuvo determinado, en parte, por factores político-electorales, en particular por la coincidencia ideológica entre el Congreso y el presidente en temas de política exterior y por la popularidad presidencial, elementos que facilitaron la tramitación de su agenda legislativa.

En la misma línea, la teoría de las "dos presidencias" propuesta por Wildavsky (1969) ha sido fundamental para explicar la influencia ideológica en la producción legislativa en Estados Unidos. Así, Wildavsky (1969) sostiene que el presidente estadounidense opera en dos dimensiones políticas distintas: una enfocada en asuntos internos y otra en política exterior y defensa. Siguiendo esta idea, se ha demostrado que el presidente tiene un mayor éxito legislativo en el ámbito de política exterior que en el doméstico (Heclo, 1977; Cohen, 1982). Este fenómeno también ha sido estudiado en otros países. Tal como indican Calvo y Sagarzazu (2011), en su análisis sobre Argentina, encuentran que la cercanía ideológica entre el legislador y el votante mediano en el pleno tiene un efecto positivo en el proceso legislativo, aumentando la probabilidad de aprobación de iniciativas.

Otro aspecto central dentro de la literatura sobre producción legislativa es la relación entre la configuración del gobierno y la productividad del Congreso. En su análisis de la produc-

tividad legislativa en Francia entre 1960 y 2007, Conley (2011a) identifica que la intensidad de la oposición al partido mayoritario en la Asamblea Nacional, la conformación de coaliciones partidarias y la orientación ideológica del gobierno son factores determinantes en la generación de leyes. Un hallazgo similar se encuentra en Canadá, donde Conley (2011b) concluye que los gobiernos de mayoría producen más leyes que los gobiernos de minoría, debido a la menor fragmentación en la toma de decisiones.

Desde una perspectiva comparada, Conley y Bekafigo (2006) examinan los congresos de Estados Unidos, Francia e Irlanda, mostrando que los gobiernos de mayoría y la capacidad de construir coaliciones legislativas son variables altamente significativas en la producción legislativa. En el caso estadounidense, este tema ha sido ampliamente debatido desde la influyente investigación de Mayhew (1991) analizó el Congreso entre 1946 y 1990 y cuestionó la relación entre gobierno unificado y productividad legislativa, formulando la hipótesis de que un Congreso dividido no necesariamente reduce la producción de leyes (“divided we govern”). No obstante, Howell, Adler, Cameron y Riemann (2000) argumentan que la fragmentación política en el Congreso estadounidense ha tenido un efecto negativo en la productividad legislativa, generando mayor dificultad para aprobar leyes de gran impacto.

En contraste con el caso estadounidense, en México la evidencia sugiere que los gobiernos de mayoría favorecen la aprobación de leyes. En ese sentido, Casar (2013) demuestra que cuando el Ejecutivo cuenta con una mayoría legislativa, el proceso legislativo es más eficiente, ya que se reduce la pugna entre actores políticos. En este sentido, Cox y Morgenstern (2001) sugieren que en sistemas donde un partido tiene hegemonía —como ocurrió con el PRI en México (Nacif, 2002)— el Congreso tiende a ser más subordinado, favoreciendo la productividad legislativa. Un ejemplo interesante es Uruguay, donde el presidente, a pesar de contar con poderes institucionales fuertes, opta por generar negociaciones legislativas para consolidar un gobierno de mayoría. Según Chasqueti (2016), el éxito legislativo en Uruguay radica en la capacidad del Ejecutivo para generar acuerdos con el Congreso, lo que permite un proceso legislativo más fluido y menos conflictivo.

Las coaliciones legislativas es otro de los factores que juegan un papel crucial en la producción de leyes, ya que permiten la construcción de mayorías estables dentro del Congreso. En Estados Unidos, Cox y Terry (2008) y Grand y Kelly (2008) han analizado la producción legislativa desde una perspectiva diacrónica, encontrando que las coaliciones interpartidarias, el nivel de negociación entre legisladores y la intensidad del cabildeo son factores clave para la aprobación de leyes. En este sentido, la capacidad de los actores legislativos para formar coaliciones estratégicas influye directamente en la eficiencia del Congreso. La literatura ha demostrado que cuando los partidos políticos logran construir alianzas efectivas, la producción legislativa tiende a aumentar, puesto que se reducen los costos de transacción política y se facilita el consenso en torno a las iniciativas presentadas.

Un factor ampliamente documentado en la literatura es el efecto del calendario electoral en la producción legislativa. De acuerdo con Alemán y Navia (2009), encontraron que el primer año de un gobierno presidencial está asociado con una mayor tasa de éxito legislativo, ya que este periodo, conocido como “luna de miel”, genera un ambiente favorable para la aprobación de iniciativas del Ejecutivo. Durante esta fase, el presidente suele gozar de altos niveles de popularidad y respaldo legislativo, lo que facilita la implementación de su agenda de gobierno. Sin embargo, a medida que el ciclo electoral avanza, la productividad legislativa tiende a disminuir. En particular, la literatura ha identificado que en los últimos años de gobierno, cuando el presidente no puede ser reelegido, su capacidad de influencia sobre el Congreso se reduce significativamente. Coppedge (1997) define este fenómeno como el “lame duck effect”, argumentando que los presidentes en su último año de mandato expe-

rimentan una menor tasa de éxito legislativo, debido a la pérdida de capital político y a la reconfiguración de las prioridades legislativas.<sup>5</sup>

## Factores actitudinales que explican la productividad legislativa

El estudio de la producción legislativa ha incorporado un enfoque actitudinal que examina las habilidades, capacidades y características individuales de los legisladores como determinantes en la generación y aprobación de normativas. Este enfoque considera que la productividad legislativa no solo depende de factores estructurales e institucionales, sino también de las competencias individuales de los legisladores y su capacidad para operar dentro del Congreso.

Desde esta perspectiva, Volden y Wiseman (2009) analizan la Cámara de Representantes de los Estados Unidos y encuentran que las habilidades cultivadas e innatas de los legisladores, junto con su posición institucional dentro del Congreso, influyen significativamente en su productividad legislativa. Su estudio examina cómo los legisladores logran hacer avanzar sus iniciativas a través del proceso legislativo, considerando el número de proyectos de ley que presentan, los que logran ser debatidos en comisiones y los que finalmente son aprobados y convertidos en leyes. Los hallazgos de Volden y Wiseman (2009) sugieren que los legisladores con mayor experiencia y posiciones estratégicas dentro del Congreso tienen mayores probabilidades de éxito en la aprobación de sus iniciativas.

El liderazgo dentro del Congreso ha sido identificado como un factor clave en la efectividad legislativa, ya que permite a los legisladores movilizar apoyos y construir consensos en torno a sus iniciativas. McCurley y Mondak (1995) sostienen que el liderazgo no solo es un factor determinante en la productividad legislativa, sino que también influye en el éxito electoral de los congresistas. En esta línea, Plata (2011) estudia la relación entre efectividad legislativa y búsqueda de reelección en Colombia, argumentando que los legisladores más productivos tienden a tener mayores incentivos para asegurar su continuidad en el Congreso. Basado en la teoría de Mayhew (1974), que plantea que todo legislador busca como objetivo central su reelección, Plata (2011) encuentra evidencia empírica de que la productividad legislativa está estrechamente relacionada con la conexión entre el ciudadano y el legislador, es decir, los parlamentarios más activos en la producción legislativa son aquellos que buscan fortalecer su perfil político para mantenerse en el cargo.<sup>6</sup>

Un factor actitudinal ampliamente estudiado en la literatura es la edad de los legisladores y su impacto en la producción legislativa. Fengler (1980), en su análisis sobre la productividad de los legisladores en el estado de Vermont, Estados Unidos, examina si los legisladores más jóvenes son más o menos productivos que sus colegas de mayor edad. Para ello, segmenta a los legisladores en tres grupos: jóvenes (20-45 años), adultos (46-65 años) y mayores (más de 66 años). Los resultados del estudio revelan que los legisladores jóvenes presentan el doble de proyectos de ley en comparación con los legisladores de mayor edad, debido a sus ambiciones políticas y deseo de consolidar una carrera a largo plazo. Sin embargo, el estudio también encuentra que una gran parte de las iniciativas

<sup>5</sup> Los aspectos referidos al calendario electoral no solo se han tenido en cuenta para el proceso de pasar leyes por el congreso, si no que también para el paso que sigue correspondiente a la aprobación o veto del proyecto de ley por parte del presidente (Palanza, Sin y Reynolds, 2024; Palanza y Sin, 2013), en relación a la posibilidad de insistencia sobre el proyecto original por parte del congreso (Valdivieso-Kastner y Huertas-Hernández, 2024; Basabe-Serrano y Huertas-Hernández, 2021).

<sup>6</sup> Respecto a esta lógica de conexión electoral véase los trabajos de Fenno (1977), Shepsle y Weingast (1995) y Díaz (2005).

presentadas por los legisladores jóvenes fracasan en las comisiones o son rechazadas en los debates legislativos, mientras que los proyectos de ley promovidos por legisladores mayores tienen una mayor tasa de éxito. Fengler (1980) explica que este fenómeno responde a la experiencia y conocimiento del sistema legislativo de los legisladores más veteranos, lo que les permite formular proyectos con mayor viabilidad política y mejores estrategias de negociación.

El sexo del legislador es otro factor actitudinal que ha sido ampliamente estudiado en la literatura sobre producción legislativa. Diferentes investigaciones han analizado si la representación femenina en los congresos tiene un impacto significativo en la aprobación de leyes de mujeres (Dockendorff, Gamboa y Aubry, 2022). En este sentido, Jeydel y Taylor (2003) han explorado la relación entre género y productividad legislativa, mientras que Volden, Wiseman y Wittmer (2010) realizaron un análisis detallado sobre la eficacia legislativa de hombres y mujeres en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, utilizando datos de iniciativas legislativas presentadas entre 1973 y 2008. Sus hallazgos muestran que las mujeres legisladoras tienden a ser altamente efectivas en la formulación y aprobación de leyes, pero sólo bajo ciertas condiciones específicas. En particular, el estudio identifica que las legisladoras que forman parte del partido mayoritario en el Congreso tienen una mayor tasa de éxito en la aprobación de iniciativas.

En contraste, las mujeres que pertenecen a partidos minoritarios enfrentan mayores obstáculos y deben adoptar estrategias diferenciadas, como presentar un mayor número de proyectos de ley para aumentar sus probabilidades de éxito (Volden, Wiseman y Wittmer, 2010; Htun, Lacalle y Micozzi, 2013). Estos hallazgos sugieren que el impacto del género en la productividad legislativa está condicionado por el entorno político y la distribución de poder dentro del Congreso. Las mujeres en posiciones de liderazgo dentro del partido mayoritario pueden desarrollar estrategias más efectivas para lograr la aprobación de sus iniciativas, mientras que aquellas en partidos minoritarios deben recurrir a tácticas de sobreproducción legislativa para aumentar su visibilidad y éxito.

## Factores endógenos a la ley

Además de los factores institucionales, político-electorales y actitudinales, la literatura ha identificado un conjunto de factores endógenos a la ley que influyen en la aprobación de los proyectos legislativos. Estos factores se refieren a la materia de la legislación, su nivel de agregación y el tipo de norma propuesta, con el objetivo de identificar patrones y características comunes en la sanción de leyes (García, 2007). Uno de los debates centrales en este ámbito ha girado en torno a cómo medir la importancia legislativa. Al respecto, Bertino (2015) destaca que el trabajo de Mayhew (1991) representa el primer intento de construir un índice de importancia legislativa en la literatura. Este índice se basa en evaluaciones de expertos, cobertura en medios de comunicación y percepción de pares académicos para clasificar las leyes según su relevancia. Como resultado de este aporte, han surgido diversos estudios que buscan establecer criterios para definir la importancia legislativa.

Sin embargo, el uso de esta variable no está exento de críticas. Bertino (2015) sostiene que la definición de qué leyes son importantes o relevantes presenta sesgos significativos, dificultando la creación de criterios unificados para su medición. En la misma línea, García (2007) advierte que estas clasificaciones pueden generar problemas de replicabilidad en estudios comparados, ya que las categorías de importancia legislativa pueden variar según el contexto político e institucional de cada país. Además, la disponibilidad de datos legislativos en América Latina sigue siendo limitada, lo que dificulta la recolección de

información precisa y homogénea en distintos países de la región. Como consecuencia, la medición de la importancia legislativa sigue siendo un tema en debate y no cuenta con un consenso definitivo dentro de la comunidad académica. En la Tabla 1 se muestran algunas de las propuestas más relevantes en la literatura para la medición de la importancia legislativa.

**Tabla 1.**  
**Propuestas para la medición de la importancia legislativa**

	Mayhew (1991)	Buquet, Chasquetti y Moraes (1999)	Howell, Adler, Cameron y Riemann (2000)	Zelaznik (2012)
Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Evaluación de expertos</li> <li>✓ Medios de comunicación</li> <li>✓ Pares académicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Origen</li> <li>✓ Alcance</li> <li>✓ Repercusión en la opinión pública</li> <li>✓ Debate</li> <li>✓ Votación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Evaluación de expertos</li> <li>✓ Medios de comunicación</li> <li>✓ Medios especializados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Origen</li> <li>✓ Temática</li> </ul>
Categorías	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Importantes</li> <li>✓ No Importantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Importancia alta</li> <li>✓ Importancia media</li> <li>✓ Importancia baja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Destacadas</li> <li>✓ Especializadas</li> <li>✓ Ordinarias</li> <li>✓ Menores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ De agenda</li> <li>✓ Importantes</li> <li>✓ No importantes</li> </ul>

*Fuente:* Bertino (2015)

Más allá de la medición de la importancia legislativa, otra línea de investigación ha explorado la clasificación de las leyes según su nivel de agregación y sus efectos en la sociedad. En este sentido, Taylor-Robinson y Díaz (1999) proponen un enfoque cualitativo para examinar el tipo de legislación aprobada, analizando la producción legislativa del Congreso de Honduras con base en dos criterios: (i) el nivel de agregación y (ii) el efecto de los proyectos de ley. Los autores entienden por nivel de agregación a los sujetos directos a quienes afectan la ley y por ello dividen las leyes en sectoriales, individuales, nacionales, regionales y locales. Para determinar los efectos de los proyectos, los autores separan las leyes en función del impacto que tienen en la sociedad, es decir: neutrales, benéficas, onerosas y mixtas. Los resultados de su estudio muestran que los legisladores hondureños tienden a priorizar iniciativas de política nacional, dejando en segundo plano las problemáticas locales. Este hallazgo es relevante, ya que sugiere que el nivel de agregación de las leyes puede influir en la agenda legislativa y en la capacidad de los parlamentarios para responder a las demandas de sus electores (Taylor-Robinson y Díaz, 1999).

Desde una perspectiva teórica, Rodríguez (2015) destaca que las categorías propuestas por Taylor-Robinson y Díaz (1999) encuentran antecedentes en los modelos de análisis legislativo de Polsby (1963), Lowi (1964), Salisbury (1968) y Wilson (1973) en Estados Unidos. Además, la autora señala que la clasificación del nivel de agregación de las leyes desarrollada por Di Palma (1976) para el Parlamento italiano también ha sido una referencia clave en la literatura comparada sobre actividad legislativa.

Otro enfoque relevante en el estudio de los factores endógenos a la ley es la clasificación de las normas según su temática. Amorim y Santos (2003) analizan la producción legislativa en Brasil aplicando la clasificación propuesta por Taylor-Robinson y Díaz (1999), evaluando el nivel de agregación de las leyes en cinco categorías: individual, local, regional, sectorial y nacional. Adicionalmente, incorporan una tercera dimensión de clasificación basada en la materia de la legislación, identificando ocho grandes categorías de leyes: social, económico, reglamentario, honorífico, administrativo, político, ecológico y cultural-científico-tecnológico.



Este modelo de clasificación ha sido adoptado y refinado en investigaciones posteriores. Por su lado, Rodríguez (2015), en su análisis sobre la actividad legislativa de la oposición parlamentaria en legislaturas subnacionales argentinas, amplía la propuesta de Amorim y Santos (2003) y establece once categorías legislativas según el contenido de la ley: económico, administrativo, honorífico, reglamentario, político, cultural-científico y tecnológico, social, ecológico, urbanístico, presupuestario y una categoría residual (otros), para las leyes que no se adecuan a las demás categorías. A partir de este análisis, Rodríguez (2015) examina la actividad legislativa en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Río Negro, encontrando que los legisladores de la oposición promueven principalmente leyes de carácter reglamentario y social. Este hallazgo contradice la noción de que la oposición tiene una participación legislativa poco relevante, debido a que evidencia que los partidos no oficialistas impulsan normativas clave dentro de la agenda parlamentaria.

## Conclusiones

Este estudio ha permitido identificar y analizar los principales enfoques teóricos y metodológicos empleados en la literatura sobre productividad legislativa. A lo largo del trabajo, se han revisado los conceptos de éxito, efectividad y productividad legislativa, así como los factores que explican la generación y aprobación de leyes, organizándolos en cuatro categorías fundamentales: institucionales, político-electorales, actitudinales y endógenos a la ley. Si bien esta revisión ha proporcionado una visión integral de la producción legislativa, aún persisten áreas de estudio que requieren mayor exploración para lograr un conocimiento más detallado sobre las dinámicas parlamentarias en distintos contextos políticos.

Un primer aspecto que merece mayor atención es la necesidad de trascender el enfoque tradicional centrado en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. La mayoría de los estudios sobre productividad legislativa han priorizado el análisis del impacto que ejerce el presidente sobre el Congreso (Alcántara y García, 2011), lo que ha permitido comprender las interacciones entre ambos poderes. Sin embargo, resulta fundamental expandir el horizonte de investigación hacia una perspectiva endógena del poder legislativo, que permita estudiar con mayor profundidad las dinámicas internas de los congresos (Crisp y Schibber, 2014). Esta aproximación contribuiría a una mejor comprensión de los procesos de negociación, formación de coaliciones y toma de decisiones dentro de los parlamentos, elementos clave para explicar la variación en la producción legislativa.

Otro desafío importante radica en la concentración geográfica de los estudios sobre productividad legislativa. La literatura ha desarrollado un amplio bagaje teórico aplicado al caso de Estados Unidos, tanto en el ámbito federal como en los congresos estatales (Mayhew, 1991; Grant y Kelly, 2008). Asimismo, en América Latina, los estudios han profundizado en el análisis de legislaturas de Argentina, Brasil, Chile y México, dejando en un segundo plano el estudio de otros países de la región (Crisp y Schibber, 2014). Esta falta de cobertura comparada limita la posibilidad de generalizar los hallazgos obtenidos hasta el momento y dificulta la identificación de patrones legislativos comunes en la región. Por ello, futuras investigaciones deberían incorporar análisis en países menos estudiados, permitiendo una visión más amplia y representativa de la productividad legislativa en América Latina.

Si bien la literatura ha avanzado en la identificación de variables explicativas de la productividad legislativa, se ha observado una tendencia a priorizar el análisis de factores institucionales, político-electorales y actitudinales, relegando a un segundo plano el estudio de factores endógenos a la ley. Los pocos estudios que han explorado este enfoque se han limitado a casos específicos como Honduras, Uruguay y Brasil (Taylor-Robinson y Díaz, 1999; Buquet, Chasquetti y Moraes, 1999; Lanzaro et al., 2000; Amorim y Santos, 2003). Dado



que estos factores ofrecen una perspectiva complementaria sobre la producción legislativa, es fundamental profundizar en el análisis del tipo de leyes que se aprueban, su nivel de agregación y sus efectos políticos y sociales. En este sentido, futuras investigaciones podrían desarrollar modelos de clasificación más robustos que permitan identificar qué tipo de normativas tienen mayores probabilidades de ser aprobadas y cuáles enfrentan mayores barreras en el proceso legislativo.

Uno de los ámbitos que requiere mayor exploración es el estudio comparado entre legislaturas unicamerales y bicamerales (Toro et al. 2023). Hasta el momento, la literatura ha abordado el bicameralismo desde la interacción entre cámaras (Alemán y Pachón, 2008) o analizando el papel de la cámara alta como actor de veto en la producción de leyes (Fisk, 2011). También se han desarrollado estudios sobre los distintos tipos de bicameralismo y los conflictos legislativos que pueden surgir en función del diseño institucional (Tsebelis y Money, 1997; Schiavon, 2004).

A los estudios señalados, se agregan algunas investigaciones sobre parlamentos unicamerales, aunque la mayoría han sido análisis de casos individuales (Taylor-Robinson y Díaz, 1999; Mejía, 2009; Borges, 2014). Sin embargo, pocos trabajos han realizado comparaciones sistemáticas entre legislaturas unicamerales y bicamerales, lo que permitiría determinar si la estructura del Congreso tiene un impacto directo en la productividad legislativa o si, por el contrario, la producción de leyes depende de otros factores, como la composición partidaria, las reglas de procedimiento o el liderazgo legislativo. Por lo tanto, futuras investigaciones podrían examinar en qué medida la existencia de una o dos cámaras afecta la producción de leyes en diferentes sistemas políticos, permitiendo estimar si los factores explicativos varían en función del diseño legislativo.

Finalmente, si bien el estudio de la productividad legislativa permite medir la eficiencia del Congreso en términos cuantitativos, es fundamental complementar este análisis con una evaluación sustantiva de la legislación aprobada. Como se ha señalado, el número de leyes sancionadas no necesariamente refleja la calidad o el impacto de la producción legislativa, por lo que es necesario profundizar en qué tipo de normativas se generan y cuáles son sus implicaciones para la sociedad. En este sentido, una línea de investigación relevante sería el desarrollo de estudios que analicen la relación entre productividad y calidad legislativa, considerando variables como el alcance de las leyes, su impacto en la ciudadanía y su efectividad en la resolución de problemas públicos. Para ello, podrían emplearse métodos mixtos, combinando análisis cuantitativos de la cantidad de leyes aprobadas con evaluaciones cualitativas sobre su contenido y relevancia política.

Más allá de las limitaciones inherentes a este tipo de investigaciones, el presente trabajo representa un esfuerzo por ordenar y sintetizar la literatura existente, ofreciendo un marco de referencia para futuras investigaciones en el ámbito de los estudios legislativos en América Latina. Se espera que este estudio sirva como punto de partida para nuevos trabajos que contribuyan al debate académico y al desarrollo de modelos más precisos para medir y explicar la productividad legislativa en distintos contextos políticos. En ese sentido, espero que el aporte generado por esta investigación sea fructífero para contribuir en el debate sobre el estudio de la rama legislativa en América Latina. A su vez, se espera que esta investigación estimule el interés de los investigadores para seguir profundizando y conociendo sobre los factores que explican la productividad legislativa.

# REFERENCIAS

---

- Alcántara, M. y García, M. (2011). Algo más que presidentes: El papel del poder legislativo en América Latina. Fundación Manuel Giménez Abad.
- Alcántara, M., García, M. y Sánchez, F. (2005). Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina. Universidad de Salamanca, 82.
- Alemán, E. (2013). Latin American Legislative Politics: A Survey of Peer-Reviewed Publications in English. *Journal of Politics in Latin America*, 5(1), 15-36.
- Alemán, E. y Navia, P. (2009). Institutions and the legislative success of 'strong' presidents: An analysis of government bills in Chile. *The Journal of Legislative Studies*, 15(4), 401-419.
- Alemán, E. y Panchón, M. (2008). Las comisiones de conciliación en los procesos legislativos de Chile y Colombia. *Política y gobierno*, 15(1), 3-34.
- Alemán, E. y Tsebelis, G. (Eds.). (2016). *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Oxford University Press.
- Amorin, O y Santos, F. (2003). O Segredo Ineficiente Revisto: o que Propoem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados*, 46(4), 661-698.
- Anderson, W., Box-Steffensmeier, J. y Sinclair-Chapman, V. (2003). The keys to legislative success in the US House of Representatives. *Legislative Studies Quarterly*, 28(3), 357-386.
- Bárcena, S. y Kerevel, Y. (2022). Legislative effectiveness in multiparty presidential systems: Evidence from Mexico's chamber of deputies. *The Journal of Politics*, 84(4), 2216-2229.
- Barreiro, L. (2006). El sistema de comisiones en el Senado brasileño: jerarquía y concentración de poderes en la década de 1990. *América Latina Hoy*, 43, 155-182.
- Basabe-Serrano, S. y Huertos-Hernández, S. (2021). Legislative override and particularistic bills in unstable democracies: Ecuador in comparative perspective. *The Journal of Legislative Studies*, 27(2), 266-284.
- Béjar, L. (2009). Que hacen los legisladores en México: el trabajo en comisiones. FCPYS-UNAM/Congreso del Estado Libre y Soberano de México/Miguel Ángel Porrúa.

- Béjar, L. y Bárcena, S. (2016). El proceso legislativo en México: la eficiencia de las comisiones permanentes en un Congreso sin mayoría. *Perfiles Latinoamericanos*, 24(48), 111-140.
- Benoît, C. y Rozenber, O. (Eds.). (2020). *Handbook of Parliamentary Studies: Interdisciplinary Approaches to Legislatures*. Edward Elgar.
- Bertino, M. (2015). Actividad legislativa, éxito e importancia como factores detrás de la producción legislativa. *Colombia Internacional*, 83, 77-101.
- Borges, F. (2014). Rules of Procedure as a Cause of Legislative Paralysis: The Case of Costa Rica, 2002–2012. *Latin American Politics and Society*, 56(4), 119-142.
- Bucchianeri, P., Volden, C. y Wiseman, A. (2025). Legislative effectiveness in the American states. *American Political Science Review*, 119(1), 21-39.
- Buquet, D., Chasquetti, D. y Moraes, J. (1999). Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario? Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.
- Calvo, E. (2013). El Congreso de la democracia: mayorías y consensos. *Revista SAAP*, 7(2), 413-421.
- Calvo, E. y Sagarzazu, I. (2010). El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 4, 25-48.
- Calvo, E. y Sagarzazu, I. (2011). Legislator success in committee: gatekeeping authority and the loss of majority control. *American Journal of Political Science*, 55(1), 1-15.
- Carroll, R. y Pachón, M. (2016). The Unrealized Potential of Presidential Coalitions in Colombia. In E. Alemán, y G. Tsebelis (Eds.), *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Oxford University Press.
- Casar, M. (2001). Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado. Documento de trabajo No. 83: CIDE, México.
- Casar, M. (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano. *Política y gobierno*, 20(2), 219-263.
- Chasquetti, D. (2011). El secreto del éxito: presidentes y cárteles legislativos en Uruguay (1995-2010). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20(1), 9-31.
- Chasquetti, D. (2016). Agenda Setting and Lawmaking in Uruguay. In E. Alemán, y G. Tsebelis (Eds.), *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Oxford University Press. 199-224.

- Cheibub, A. (2007). Government coalitions in Brazilian democracy. *Brazilian Political Science Review*, 1(2), 182-216.
- Cohen, J. (1982). A Historical Reassessment of Wildavsky's "Two Presidencies" Thesis. *Social Science Quarterly*, 63(3), 549-555.
- Conley, R. (2011a). Legislative Activity in the Canadian House of Commons: Does Majority or Minority Government Matter? *American Review of Canadian Studies*, 41(4), 422-437.
- Conley, R. (2011b). C'est en forgeant qu'on devient forgeron? Assessing legislative productivity in Fifth Republic France. *French Politics*, 9(2), 158-181.
- Conley, R. y Bekafigo, M. (2006). The Determinants of Legislative Productivity: Parties, Coalitions, and 'Divided Government' in the US, France, and Ireland. Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, PA, 31 August – 3 September, 2006.
- Coppedge, M. (1997). Strong parties and lame ducks: presidential partyarchy and factionalism in Venezuela. Stanford University Press.
- Cox, G. y Morgenstern, S. (2001). Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. *Comparative Politics*, 33(2), 171-189.
- Cox, G. y Terry, W. (2008). Legislative productivity in the 93d-105th congresses. *Legislative Studies Quarterly*, 33(4), 603-618.
- Crisp, B. y Schibber, C. (2014). The Study of Legislatures in Latin America. In T. Saalfeld, K. Strom, y S. Martin (Eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press.
- Di Palma, G. (1976). Institutional Rules and Legislative Outcomes in the Italian Parliament. *Legislative Studies Quarterly*, 1(2), 147-149.
- Díaz, J. (2005). Los determinantes de la indisciplina partidaria. Apuntes sobre la conexión electoral en el Congreso mexicano, 2000-2003. *Política y gobierno*, 12(2), 313-330.
- Dockendorff, A., Gamboa, R. y Aubry, M. (2022). Substantive representation of women's interests: Chile, 1990-2020. *Representation*, 58(1), 139-148.
- Fengler, A. (1980). Legislative productivity of elderly legislators. *Polity*, 13(2), 327-333.
- Fenno, R. (1977). U.S. House Members in Their Constituencies: An Exploration. *American Political Science Review*, 71(1), 886-902.
- Fisk, D. (2011). Superfluous or Mischievous: Evaluating the Determinants of Government Defeats in Second Chambers. *Legislative Studies Quarterly*, 36(2), 231-253.

- Fleisher, R. y Bond, J. (1983). Assessing presidential support in the House: Lessons from Reagan and Carter. *The Journal of Politics*, 45(3), 745-758.
- García, B. y Vilalta Y Perdomo, C. (2014). Los factores que incrementan la probabilidad de éxito de las iniciativas fiscales federales en México, 1997-2009. *Política y gobierno*, 21(2), 253-289.
- García, M. (2007). La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos. *Lateinamerika Analysen*, 17(2), 1-31.
- García, M. (2009). Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina? Vol. 269. CIS.
- García, M. y Sánchez, F. (2002). Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica. Vol. 212. Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- García, M., Barragán, M. y Alcántara, M. (Dir.). (2021). Los parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Grant, J. y Kelly, N. (2008). Legislative productivity of the US Congress, 1789-2004. *Political Analysis*, 16(3), 303-323.
- Groseclose, T. y Milyo, J. (2010). Sincere versus sophisticated voting in Congress: theory and evidence. *The Journal of Politics*, 72(1), 60-73.
- Hasecke, E. y Mycoff, J. (2007). Party Loyalty and Legislative Success: Are Loyal Majority Party Members More Successful in the U.S. House of Representatives? *Political Research Quarterly*, 60(4), 607-617.
- Heck, H. (1977). Political executives and the Washington bureaucracy. *Political Science Quarterly*, 92(3), 395-424.
- Herrick, R. y Moore, M. (1993). Political ambition's effect on legislative behavior: Schlesinger's typology reconsidered and revisited. *The Journal of Politics*, 55(3), 765-776.
- Howell, W., Adler, S., Cameron, C. y Riemann, C. (2000). Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-1994. *Legislative Studies Quarterly*, 25(2), 285-312.
- Htun, M., Lacalle, M. y Micozzi, J. (2013). Does women's presence change legislative behavior? Evidence from Argentina, 1983-2007. *Journal of Politics in Latin America*, 5(1), 95-125.
- Huertas-Hernández, S. (2019). ¿Qué factores explican la productividad legislativa? Un análisis a Ecuador y Perú. [Tesis de maestría]. Flacso Ecuador.

- Jeydel, A. y Taylor, A. (2003). Are Women Legislators Less Effective? Evidence from the U.S. House in the 103rd-105th Congress. *Political Research Quarterly*, 56(1), 19-27.
- Lanzaro, J., Buquet, D., Chasquetti, D. y Moraes, J. (2000) Estudio de la producción legislativa 1985-2000. Instituto de Ciencia Política.
- Lax, J. y Phillips, J. (2012). The democratic deficit in the states. *American Journal of Political Science*, 56(1), 148-166.
- Lijphart, A. (1987). Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo. Ariel.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.
- Llanos, M. y Nolte, D. (2003). Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence. *The journal of legislative studies*, 9(3), 54-86.
- López, C. y Correa, L. (2016). Retos y pendientes del trabajo en comisiones al inicio de la LXIII Legislatura en el Senado de la República. *Cuadernos de investigación: México*.
- Lowi, T. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics*, 16, 677-715.
- Macrae Jr, D. (1954). Some underlying variables in legislative roll call votes. *Public Opinion Quarterly*, 18(2), 191-196.
- Martin, L. y Vanberg, G. (2020). What you see is not always what you get: Bargaining before an audience under multiparty government. *American Political Science Review*, 114(4), 1138-1154
- Martin, S. y Strøm, K. (2023). *Legislative Assemblies: Voters, Members, and Leaders*. Oxford University Press.
- Matthews, D. (1959). The Folkways of the United States Senate: Conformity to Group Norms and Legislative Effectiveness. *The American Political Science Review*, 4, 1064-1089.
- Mayhew, D. (1974). *Congress: The electoral connection*. Yale University Press.
- Mayhew, D. (1991). *Divided we govern: Party Control, Lawmaking, and investigations, 1946-1990*. Yale University.
- Mccurley, C. y Mondak, J. (1995). Inspected by# 1184063113: The influence of incumbents' competence and integrity in US House elections. *American Journal of Political Science*, 39(4), 864-885.
- Mejía, A. (2009). *Informal coalitions and policymaking in Latin America: Ecuador in comparative perspective*. Routledge.



- Morgenstern, S. y Nacif, B. (2002). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Nacif, B. (2002). Understanding party discipline in the Mexican chamber of deputies: the centralized party model. In S. Morgenstern, and B. Nacif. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Norton, P. (2020). *The Impact of Legislatures A Quarter-Century of The Journal of Legislative Studies*. Routledge
- Padró I Miquel, G. y Snyder, J. (2006). Legislative effectiveness and legislative careers. *Legislative Studies Quarterly*, 31(3), 347-381.
- Padró I Miquel, G. y Snyder, J. (2014). *Legislative Effectiveness and Legislative Life* (July 2004). MIT Department of Economics Working Paper No. 04-28.  
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.576406>
- Palanza, V. y Sin, G. (2013). Item vetoes and attempts to override them in multiparty legislatures. *Journal of Politics in Latin America*, 5(1), 37-66.
- Palanza, V., Sin, G. y Reynolds, E. (2024). Line-item vetoes as a coordination mechanism. *Legislative Studies Quarterly*.
- Plata, J. (2011). Buscar la reelección en 2010: el efecto de la efectividad legislativa. *Colombia Internacional*, 74, 153-172.
- Polsby, N. (1963). *Community Power and Political Theory*. Yale University Press.
- Puente, K. (2009). De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano. In L. Béjar Algañi. *Qué hacen los legisladores en México*. UNAM-M. A. Porrúa.
- Reutter, J., Toro, S., Valenzuela, L., Alcatruz, D. y Valenzuela, M. (2025). B-Call: Integrating Ideological Position and Political Cohesion in Legislative Voting Models.  
<https://arxiv.org/abs/2501.11084>
- Riker, W. (1962). *The theory of political coalitions*. Yale University Press.
- Rodríguez, C. (2015). La actividad legislativa de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 24(1), 23-45.
- Rogers, J. (2003). The impact of bicameralism on legislative production. *Legislative Studies Quarterly*, 28(4), 509-528.
- Sáenz-Vela, H. y Vera-López, J. (2021). Score de Calidad y Productividad Legislativa: diputadas de la LXI Legislatura de Coahuila. La ventana. *Revista de Estudios de Género*, 6(54), 276-303.

- Saiegh, S. (2009). Political Prowess or “Lady Luck”? Evaluating Chief Executives’ Legislative Success Rates. *The Journal of Politics*, 4, 1342-1356.
- Saiegh, S. (2011). *Ruling by statute: How uncertainty and vote buying shape lawmaking*. Cambridge University Press.
- Salisbury, R. (1968). The analysis of Public Policy: a search of Theories and Roles. In A. Ranney. *Political science and Public Policy*.
- Santos, M., Pérez-Liñán, A. y García, M. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 34(3), 511-536.
- Schiavon, J. (2004). Bicameralismo, configuración institucional y partidaria en América Latina: un modelo de puntos y jugadores con veto para explicar la provisión de políticas públicas. *Foro Internacional*, 44(1), 126-149.
- Shepsle, K. y Weingast, B. (1995). *Positive Theories of Congressional Institutions*. University of Michigan Press.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.
- Siavelis, P. (2002). Exaggerated presidentialism and moderate presidents: executive-legislative relations in Chile. *Legislative Politics in Latin America*, 50, 79-113.
- Simison, E. (2019). *Legislatures and representation in Latin American Politics*. Oxford Research Encyclopedia.  
<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1686>
- Taylor-Robinson, M. y Diaz, C. (1999). Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduras Congress. *Comparative Political Studies*, 32(5), 589-625.
- Toro, S., Huertas-Hernández, S., Sotomayor, P., Arellano, J., Olivares, A., Tejasdas, V., Benavente, M. y Valenzuela, M. (2023). Experiencias sobre el Senado: Reflexiones para el debate Latinoamericano. *Iberoamericana. América Latina-España-Portugal*, 23(83), 189-210.
- Truman, D. (1951). *The government process*. Alfred A Knopf.
- Tsebelis, G. y Money, J. (1997). *Bicameralism*. Cambridge University Press.
- Valdivieso-Kastner, P. y Huertas-Hernández, S. (2024). When Congress Prevails: Veto Overrides and Legislative Fragmentation in Multiparty Legislatures. *Political Research Quarterly*, 77(4), 1333-1349.

- Volden, C. y Wiseman, A. (2009). Legislative Effectiveness in Congress. Manuscript, The Ohio State University.
- Volden, C., Wiseman, A. y Wittmer, D. (2010). The legislative effectiveness of women in Congress. Manuscript, The Ohio State University.
- Weissert, C. (1991). Issue salience and state legislative effectiveness. *Legislative Studies Quarterly*, 16(4), 509-520.
- Wildavsky, A. (1969). The two presidencies. *Trans-Action*, 4, 230-243.
- Wilson, J. (1973). *Political Organizations*. Basic Books
- Zelaznik, J. (2012). Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno. In A. M. Mustapic, A. Bonvecchi, J. Zelaznik (Eds.). *Los legisladores en el Congreso argentino: prácticas y estrategias*, Instituto Torcuato Di Tella, 61-113.

# Constitución y control de constitucionalidad: hacia una reconfiguración democrática-deliberativa desde Atria, Habermas y Landemore♦

Constitution and control of constitutionality: towards a democratic-deliberative reconfiguration from Atria, Habermas and Landemore

Luis Gonzalo Inarra Zeballos♦♦

*Universidad Mayor de San Simón*

ORCID: [0000-0001-9470-4401](https://orcid.org/0000-0001-9470-4401)

Fecha de recepción: 28 de abril del 2025

Fecha de aceptación: 31 de mayo del 2025

## ISSN: 2219- 4142

Inarra, Luis (2025). «Constitución y control de constitucionalidad: hacia una reconfiguración democrática-deliberativa desde Atria, Habermas y Landemore». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 16, N.º 26: pp. 77-101.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202501.004>

- 
- ♦ Agradezco a Fernando Atria por revisar este trabajo y hacer importantes comentarios y observaciones que me han permitido repensar ciertas cuestiones. Por otro lado, también agradezco a los profesores bolivianos Mijhaíl Pardo y Ronald Durán por sus importantes comentarios y sugerencias.
  - ♦♦ Abogado por la Universidad Mayor de San Simón (UMSS). Profesor titular de Filosofía jurídica y Derechos Humanos en la misma casa de estudios y docente en la Universidad del Valle. Máster en Filosofía Jurídica y Política Contemporánea por la Universidad Carlos III de Madrid. Máster en Defensa Legal del Estado por la Universidad Andina Simón Bolívar y miembro de la Asociación Boliviana de Filosofía del Derecho. Correo electrónico: [luinarra@gmail.com](mailto:luinarra@gmail.com)

## RESUMEN

El presente artículo examina críticamente a los tribunales constitucionales en América Latina y plantea la necesidad de repensar el control de constitucionalidad desde una perspectiva deliberativa. Siguiendo las críticas y reflexiones de Fernando Atria en torno a cuestiones como el neoconstitucionalismo, la jurisdicción constitucional y los conceptos constitucionales, así como su concepción de la deliberación democrática y la de Jürgen Habermas se integrara la propuesta de Hélène Landemore sobre la democracia abierta y lotocrática como vía para democratizar el control de constitucionalidad, con miras a trazar las bases para un rediseño institucional que supere las limitaciones del modelo judicial vigente y revitalice el principio democrático.

**Palabras claves:** *Constitución, democracia abierta y deliberativa, conceptos constitucionales, lotocracia.*

## ABSTRACT

This article critically examines constitutional courts in Latin America and raises the need to rethink the control of constitutionality from a deliberative perspective. Following Fernando Atria's criticisms and reflections on issues such as neoconstitutionalism, constitutional jurisdiction and constitutional concepts, as well as his conception of democratic deliberation and that of Jürgen Habermas, it integrates Hélène Landemore's proposal on open and lottocratic democracy as a way to democratize the control of constitutionality, with a view to laying the foundations for an institutional redesign that overcomes the limitations of the current judicial model and revitalizes the democratic principle.

**Keywords:** *Constitution, open and deliberative democracy, constitutional concepts, lottocracy.*

## 1. Introducción

El funcionamiento de los tribunales constitucionales y el ejercicio que han efectuado del control de constitucionalidad, en las últimas décadas, ha estado en el centro del debate académico. La interpretación constitucional ejercida por estos tribunales en varios casos ha derivado en la resolución de conflictos de carácter político que en otros tiempos hubiesen sido canalizados por el procedimiento legislativo señalado por la constitución. La tensión entre constitucionalismo y democracia, -es decir, entre constitución y soberanía popular-, se ha inclinado en los hechos a favor de diseños institucionales que privilegian el gobierno de los jueces, dejando a los ciudadanos con escasas posibilidades de participar en la formación y toma de decisiones políticas.

De ahí que es pertinente plantear algunas preguntas: ¿nuestros diseños constitucionales únicamente pueden otorgar a tribunales constitucionales o, en su defecto, a parlamentos la tarea de interpretar la Constitución? ¿Estamos destinados a que la tensión entre Constitución (tribunales) y democracia (parlamentos) quede irresuelta de forma permanente? o, en algún caso, ¿Podremos diseñar una(s) institución(es) encargada(s) de ejercer un control de constitucionalidad que permita resolver esa tensión? El presente trabajo tiene por propósito presentar una justificación y criterios elementales para la reconfiguración de nuestros diseños constitucionales a fin de hacerlos compatibles con el principio democrático sin que la constitución pierda autoridad.

Siguiendo la opinión de Fernando Atria respecto a que el gran desafío de nuestra época para los constitucionalistas y teóricos del derecho constitucional es cómo conciliar el derecho constitucional con el principio democrático (2024, p. 243), este trabajo se propone explorar la posibilidad de reconfigurar el control de constitucionalidad desde esa perspectiva. En este marco, y retomando la expresión de Roberto Gargarella sobre «la sala de máquinas de la constitución», se examinará cómo rediseñar nuestras estructuras institucionales para que el control constitucional opere como un enclave democrático.

Con la finalidad de alcanzar ese propósito, el contenido de este artículo se estructura en tres momentos principales. En primer lugar, nos basaremos en el pensamiento de Fernando Atria, poniendo énfasis en su crítica al neoconstitucionalismo y a la jurisdicción constitucional, para luego profundizar en su concepción de la constitución como práctica institucional sostenida por conceptos constitucionales polémicos, cuya interpretación no puede ser adjudicada a un tribunal con pretensión de imparcialidad.

En segundo lugar, analizaremos los puntos de convergencia entre la concepción deliberativa de Atria y la teoría discursiva de la democracia de Habermas, con el propósito de destacar los elementos comunes en su comprensión del derecho como producto de la autodeterminación colectiva.

Por último, exploraremos la propuesta de Hélène Landemore sobre una democracia abierta y lotocrática, con el fin de examinar sus potencialidades y añadir a ellas las reflexiones de los anteriores autores, para, de esa manera, trazar las bases para una reconfiguración del control de constitucionalidad de tal modo que se inserte en procedimientos deliberativos inclusivos, superando así los déficits de legitimidad del modelo judicial vigente.



## 2. La crítica atriana al neoconstitucionalismo y a la jurisdicción constitucional: la polemicidad de los conceptos constitucionales

### Sobre el neoconstitucionalismo y sus inconsistencias

En la obra *La Forma del Derecho* (2016), Fernando Atria desarrolla una crítica profunda al neoconstitucionalismo. Su alocución comienza con un parafraseo de la famosa frase de Marx del manifiesto comunista: un fantasma recorre Europa. En este caso, el mencionado autor refiere que ese fantasma es el neoconstitucionalismo. Este fantasma promete protegernos de la arbitrariedad, sin embargo, Atria afirma que tiende a la disolución del derecho y a negar el principio moderno de que el derecho es voluntad soberana al otorgar a la figura del juez (constitucional) mayor protagonismo que al legislador, en detrimento del autogobierno democrático.

El neoconstitucionalismo se presenta como una corriente capaz de asegurar mayor racionalidad que el proceso político:

Para justificar este empeño [el neoconstitucionalismo] enfatiza la irracionalidad en la que los procedimientos de formación de voluntad política pueden desembocar, y los compara con la superior racionalidad del derecho. (p. 67)

Como las decisiones del proceso legislativo suelen ser el resultado de negociaciones e intercambio de intereses, Atria nos recuerda que, según Dworkin, ciertas decisiones no deben ser tratadas de esa manera y se deben someter a un escrutinio de racionalidad efectuada por la corte suprema, en otras palabras, deben someterse a un «foro de principios». Este foro se diferenciaría del «campo de batalla del poder» con la finalidad de sujetar la política al derecho, el poder a la razón.

El núcleo de la doctrina neoconstitucionalista vendría a ser el de la supremacía de la constitución sobre la ley. Por la cual la constitución es entendida como ley constitucional aplicable directamente, sin necesidad de desarrollo legislativo. Esto introduce un problema, que no es otro que el de la interpretación constitucional debido a que las normas constitucionales están «redactadas en términos amplios que hacen referencia a principios morales». Esto transforma la labor de los jueces en un ejercicio de ponderación y balance en lugar de uno de subsunción jurídica.

Esta desformalización del derecho, según Atria, lleva a lo que Bentham llamaba «arbitrariedad hasta la perfección», es decir, a una forma de adjudicación donde el juez constitucional no aplica normas claras, sino en su lugar, decide con base en una «lectura moral de la constitución». Esto último, para un neoconstitucionalista no tiene que ver con el texto expreso de la Constitución, sino con la interpretación del texto constitucional en su mejor luz o lectura moral (como Dworkin señala). Por ende, Atria identifica de forma correcta que para el neoconstitucionalismo: «el contenido de la constitución entonces (al menos en su llamada parte dogmática) no vale por haber sido producido a través de un procedimiento determinado, vale porque es sustantivamente correcto». (p. 70)

La consecuencia de todo esto sería la erosión del autogobierno democrático porque las decisiones fundamentales se trasladan del poder legislativo electo a una élite judicial sin legitimación democrática. Quién, por su parte, identificó este mismo panorama -en el cual la implementación de una constitución que somete los mecanismos democráticos a las decisiones de los jueces- fue Roberto Gargarella al manifestar que, en el caso de los Estados Unidos:

[...] El Poder Judicial fue creado sobre la base de supuestos elitistas [...]; y apoyado en un principio de desconfianza a la democracia. Sus miembros -en consecuencia- fueron situados en una posición institucional alejada del alcance ciudadano, dotados de un poder extraordinario en términos constitucionales (el de pronunciar, en los hechos, “la última palabra”) y habilitados a utilizar técnicas interpretativas de lo más diversas -incluso contradictorias entre sí-, lo cual les permite decidir del modo en que prefieren (2020, p.36)

Al respecto, cabe notar dos cosas. La primera, esta realidad institucional no sólo es propia de los Estados Unidos, es también compartida por todos aquellos sistemas jurídicos que han implementado tribunales constitucionales en su orden constitucional. La segunda, que el poder extraordinario de los jueces para decidir el sentido de las normas constitucionales, en el contexto del neoconstitucionalismo, se constituye en un centro de arbitrariedad disfrazado de racionalidad moral puesto que el juez pondera valores morales con base en su propio juicio. Esto, en términos atrianos, representa una regresión a un derecho premoderno, en el cual, el juez sustituye la voluntad del pueblo por su propia concepción del bien. El derecho neoconstitucionalista posee entonces «tendencias de-formalizadoras» que afectan a nuestros sistemas jurídicos. La impresión de Atria es que en países en los que la tradición de la ciencia jurídica es débil, el «neo-constitucionalismo *significa* arbitrariedad hasta la perfección» (2016, p. 74). Si a esto se añade un contexto de debilidad institucional y de dominio del poder ejecutivo, como acontece en muchos países de América Latina, se obtiene un «cóctel temible en términos constitucionales»:

Las autoridades a cargo del poder político adquieren claros incentivos para “colonizar” al Poder Judicial -una ambición que, lo saben bien, ellos tienen la posibilidad de materializar-. Allí, en ese cruce de caminos, se encuentra la esencia de una historia latinoamericana de “dependencia política de la justicia”. (Gargarella, 2020, p. 36-37)

Atria, por su lado, entiende que este problema es institucional y, sobre todo, tiene que ver con la manera en que nuestras instituciones se organizan. El neoconstitucionalismo trata de hacer posible la toma racional de decisiones políticas (con imparcialidad) pero la estructura que emplea no es adecuada para el tratamiento de cuestiones polémicas. Esto lo veremos a continuación.

## Crítica a la jurisdicción constitucional

Antes de entrar en la cuestión de la jurisdicción constitucional es importante resaltar que para Atria las instituciones del derecho *hacen probable lo improbable*. En lo referente a las instituciones políticas «la función del derecho es hacer probable la identificación de la voluntad del pueblo» (2016, p. 345). Para hacer probable la identificación de la voluntad del pueblo es importante entender el sentido mediador de las instituciones: «son estructuras que facilitan el desempeño de una función que sin ellas es improbable» (*Íbid.*, p. 149). Esto yace en la relación entre estructura y función, pues esta última es explicativamente fundamental respecto de la estructura, porque el sentido de ésta es que hace probable la función:

[...] la estructura hace probable la función porque es, en cuanto a su operación opaca a ella. Sólo porque es opaca a la función que desempeña puede mediarla. Esto implica que la estructura es racionalmente dependiente, pero operativamente autónoma de la función. Es racionalmente dependiente, porque la estructura en sus propios términos

es arbitraria, irracional: vale solo por algún *fiat*. Hacer inteligible la estructura es mostrar su conexión con (el modo en que hace probable) la función. Es operativamente autónoma, porque en su operación la estructura es autosuficiente (*Íbid.*, p. 149).

Así, por ejemplo, la institución legislativa está diseñada como un mecanismo (estructura) orientado a posibilitar la identificación colectiva de aquello que responde al interés general (función). En cambio, la función de la institución judicial consiste en emitir decisiones que, en los casos particulares sometidos a su conocimiento, procuren otorgar a cada parte lo que le corresponde conforme a derecho. (*Íbid.*, p. 154).

La distinción entre estructuras legislativas y judiciales también nos lleva a diferenciar los tipos de discursos que en ambas estructuras deben desarrollarse, para hacer probable sus propias funciones. Atria se vale de la distinción que Teubner y Habermas establecen entre *discurso de justificación* y *discurso de aplicación*. El primero (discurso de justificación) concierne a la universalización de la regla en el sentido de si han sido considerados los intereses de todos al formularla, y el segundo (discurso de aplicación) que observa cómo ha de ser seguida la regla en el caso individual dadas sus circunstancias particulares (*Íbid.*, p. 204).

Los discursos de aplicación pueden caber en la idea de aplicación de la ley de la siguiente manera:

la ley correlaciona casos genéricos con soluciones genéricas, y la función del juez es declarar que un estado de cosas sometido a su conocimiento corresponde o no a un caso genérico correlacionado por la ley con una solución genérica (=si las propiedades que definen el caso genérico son o no verdaderas en el caso del que está conociendo), de modo que éste deba o no ser correlacionado con la solución específica correspondiente a la solución genérica contenida en la ley. (*Íbid.*, p. 204)

De ahí que fuera posible concebir el concepto de jurisdicción como aquella «función que consiste en dar a cada uno lo suyo, aplicando el derecho, esto es, mediante la subsunción de los casos individuales en los casos genéricos establecidos por las reglas jurídicas» (Moreso en Gallego (Ed.), *Las construcciones del derecho* [Ebook], 2020). Pero como muy bien advierte Moreso: «si esto fuese todo, entonces Atria nos estaría presentando alguna versión del formalismo extremo. Pero esto no es todo. Atria considera que no aplica la ley el que la aplica «mecánicamente»» (*Íbid.*). Atria, por supuesto, entiende que la ley puede presentar problemas de indeterminación y de impropiedad de la expresión que imposibilitan su aplicación mecánica.

Es necesario ahora determinar si la jurisdicción constitucional consiste en un discurso de justificación o en uno de aplicación. Refiriéndose a Habermas, nuestro autor señala que:

el control abstracto de constitucionalidad (la comparación abstracta del significado de una norma constitucional con el significado de una norma legal) sería parte del discurso de justificación de normas, mientras la aplicación a un caso concreto de una norma constitucional sería un discurso de aplicación. Si, como se ha argumentado más arriba, la función de un tribunal es aplicar normas, entonces parece no haber objeción contra el control concreto (*Íbid.*, p. 293).

Pero esto es mera apariencia, en el control concreto de constitucionalidad de leyes tampoco puede desarrollarse un discurso de aplicación. La razón de esto es que «las normas constitucionales no son normas respecto de las cuales alguien pueda, en casos políticamente relevantes, actuar como juez» (Atria en Gallego (Ed.), *Las construcciones del derecho* [Ebook], 2020). Esto sería así porque esas normas «son un espacio para los desacuerdos políticos, son conceptos polémicos que no permiten la mediación de la estructura, porque esta jamás es opaca a su función» (*Íbid.*). De ahí que para Atria la juris-

dicción constitucional es un oxímoron, es decir, una expresión contradictoria, pues para él, si se trata de jurisdicción no puede ser constitucional; si es constitucional, no puede ser jurisdicción.

La idea neoconstitucionalista de que la constitución es un tipo de ley es errada, no solo porque la noción de jurisdicción constitucional sea una contradicción en los términos, sino porque las decisiones de un tribunal constitucional son políticas, no jurídicas. Precisamente por esta razón:

cuando se trata de la aplicación de normas constitucionales del tipo que entusiasma al neo-constitucionalista (las que aseguran o garantizan derechos), ellas precisamente no pueden ser entendidas, contra Habermas, como normas susceptibles de ser imparcialmente aplicadas, de modo de proveer un criterio de deslinde con consecuencias institucionalmente legitimatorias [...] Él [Habermas] creía que «la jurisprudencia constitucional que parte del caso concreto se restringe a la aplicación de normas constitucionales que se presuponen válidas». Lo que las consideraciones anteriores muestran es que esta distinción entre decisiones que «parten del caso concreto» por un lado, y control abstracto por otro lado, no es suficiente para asegurar que se tratará de discursos de aplicación y no de justificación, porque el problema de la aplicación (impropiedad de la expresión) siempre puede presentarse como problema de justificación (indeterminación o incompletitud) (*Íbid.*, pp. 297-299).

El tribunal constitucional no puede adjudicar el conflicto imparcialmente, pues ello supondría que existen normas o reglas constitucionales abstractas e indeterminadas que puedan ser aplicadas al caso en concreto, pero como la constitución principalmente está compuesta por conceptos constitucionales polémicos, las determinaciones de dicho tribunal necesariamente toman partido en un conflicto político. Como recuerda Atria, el propio Dworkin reconoció que la Suprema Corte de Estados Unidos se había convertido en un «*campo de batalla de la política del poder*» (*Íbid.*, pp. 267-274).

El tribunal constitucional es, en consecuencia, un caso en el que forma y sustancia, estructura y función, entran en contradicción. Porque toda estructura denominada tribunal debería cumplir mayormente una tarea de aplicación y no de justificación de normas. Pero, al no poder aplicar imparcialmente normas constitucionales (especialmente principios) el tribunal constitucional requiere emplear un discurso de justificación de sus decisiones, lo que en los hechos le lleva a ejercer una función legislativa. A mi juicio, ese es el sentido que el propio Kelsen (en su debate con Schmitt) también reconoció acerca del carácter del tribunal constitucional como legislador negativo:

[...] el órgano al que está encomendada la anulación de las leyes inconstitucionales [el tribunal constitucional], aunque reciba -por la independencia de sus miembros- la organización propia de un tribunal, no ejerce, sin embargo, verdaderamente una función jurisdiccional. [...] la diferencia entre la función jurisdiccional y la función legislativa reside ante todo en que ésta crea normas generales mientras aquélla sólo crea normas individuales. [...] Anular una ley es dictar una norma general, porque la anulación de una ley tiene el mismo carácter de generalidad que su producción y no es, por así decirlo, sino producción de un signo negativo y, por tanto, una función legislativa. Un tribunal que tiene el poder de anular las leyes es, por consiguiente, un órgano con Poder Legislativo. (Schmitt y Kelsen, 2019, p. 334)

Bajo la perspectiva de Atria, el tribunal constitucional lleva ese *nomen* o denominativo (tribunal) sólo como un concepto nominal conforme al cual es jurisdicción todo lo que hace un órgano denominado tribunal. Esto no es más que una redefinición en los hechos de la función judicial (giro nominalista) «porque lo único que comparten la jurisdicción propiamente tal y la jurisdicción constitucional es el nombre».

## Constitución y ley constitucional: la constitución como máquina y como norma

Cabe en este punto referirnos a la distinción entre constitución y ley constitucional que Atria rescata del pensamiento de Schmitt, pero que, a la vez, le otorga un sentido diferente. Para Atria «Constitución» es el nombre de la decisión que funda al derecho, su sentido es que ella «*constituye, crea instituciones para hacer posible el principio democrático*» (2024, p. 243). En cambio, y por otro lado, una ley constitucional para el neoconstitucionalismo es:

un tipo de ley, cuya característica más conspicua es que es inusualmente difícil de modificar. En esta comprensión la constitución sería, como la ley, una norma que pretende adjudicar el conflicto político, de modo que puede ser imparcialmente aplicada. Pero entonces lo que se denomina «constitución» en rigor no es una constitución, si no una ley, que sólo se distingue por las normas habitualmente llamadas leyes porque su procedimiento de modificación es relativamente dificultoso (Atria, 2016, p. 278)

Atria (2024) complementa esta distinción con la diferenciación entre *constitución como norma* y *constitución como máquina* tomada de un texto de Michel Troper (1999). Aquella, la constitución como norma, sería la constitución entendida por el neoconstitucionalismo como ley constitucional y, ésta, la constitución como máquina, sería la constitución de una suerte de «vetero-constitucionalismo» o constitucionalismo tradicional surgido de la Revolución Francesa (p. 242).

La constitución entendida como *norma* tiene como supuesto que los destinatarios de esas normas las cumplan y para asegurar su cumplimiento es necesario que se evalúe la conformidad de los actos de los poderes públicos respecto a la determinación de las normas constitucionales y para tal efecto se requiere un órgano de control como el tribunal constitucional. Esta sería la comprensión que hoy se tiene por obvia a raíz de la influencia del discurso neoconstitucionalista. En cambio, la alternativa que entiende a la constitución como máquina ve a la constitución:

como la configuración de esos órganos [poderes públicos] y especificación de sus procedimientos y modos de acción de modo que ellos tiendan a actuar de cierta manera (dicho en los términos que yo preferiría: de modo que la acción que es constitucionalmente adecuada sea probable). (p. 245)

Cabe notar que esta concepción de la constitución es también compartida en cierto modo por Roberto Gargarella, cuando advierte que:

el modelo latinoamericano de constitucionalismo fallaba en su obstinación por incorporar más y más derechos constitucionales si mantenía virtualmente intocada o inmodificada la parte más importante de la Constitución, esto es, la relacionada con la organización del poder o la “sala de máquinas” [...] se introducían reformas pretendidamente profundas en las declaraciones de derechos, para darles un carácter nuevo, social, democrático, de vanguardia, mientras se mantenía incólume la vieja organización del poder elitista, hostil a la democracia, retrógrada. (2021, p. 188)

De esta manera, Gargarella sostiene que en América Latina se aprobaron constituciones con “dos almas”, es decir, esto se produce cuando una parte de la constitución opera en contra de la otra. La parte orgánica contra la dogmática. En esa situación, los mecanismos del poder se mantienen intactos y no es posible que vayan a tono con las reformas en materia de derechos, puesto que no existen las palancas necesarias para poner en marcha a toda la constitución.

Quizá el mantenimiento intacto (o *cuasi* intacto) de las máquinas del poder de la constitución encuentra su explicación, por una parte, en que nuestras sociedades aún mantienen un rasgo elitista y conservador, además de una estructura social marcada por diferenciaciones de clase social y origen étnico, lo cual no permite que los cambios constitucionales avancen hacia una mayor democratización. Y por otra, que los postulados del neoconstitucionalismo cuajan muy bien con esas características de nuestras sociedades, pues como resalta Micaela Alterio:

[...] el neoconstitucionalismo, coherentemente con una teoría neo-iusnaturalista del derecho basada en concepciones de la moral correcta -receptada en los principios constitucionales- y por tanto, fuertemente sustancialista en materia de legitimidad; sostiene ideas de la democracia también sustancialistas, o en el mejor de los casos deliberativas liberales que repercuten en el lugar del pueblo en el sistema jurídico político. No es de extrañar que ese lugar sea más bien tímido, esté claramente encorseado por constituciones rígidas, con contenidos indecibles y bajo un estricto control de constitucionalidad de las leyes en manos del poder judicial [...] (2020, p. 167-168)

En mi opinión, Atria también podría estar de acuerdo con este análisis porque entiende que en el estado actual de nuestras instituciones opera, cada vez con más contundencia, la comprensión neoconstitucionalista del derecho y, por eso, plantea que los constitucionalistas giremos la mirada hacia las instituciones que puedan hacer posible el principio democrático.

Gargarella, por su parte, considera que los procesos constituyentes que han tenido lugar en nuestra región se han enfocado principalmente en hacer reformas a la parte dogmática (principios constitucionales) -incurriendo en lo que Rosalind Dixon denominó derechos como sobornos<sup>1</sup> -, y dejaron intactos los mecanismos del poder. Tal vez, una posible explicación de este fenómeno radique en que, como entiende Atria, nuestras comprensiones teóricas influyen gradualmente en nuestro entendimiento de las instituciones y prácticas jurídicas. Es decir, que los postulados neoconstitucionalistas han echado raíces en nuestros sistemas jurídicos y han logrado influir en el sentido común, a tal grado que los propios redactores de las constituciones han tomado por obvias instituciones antidemocráticas como la rigidez de la constitución y la jurisdicción constitucional.

Por eso, Gargarella, en concordancia con el pensamiento atriano, exhorta a asumir una posición robustamente democrática sobre el constitucionalismo:

cuando reconocemos que los derechos son resultado de la política democrática -su creación, su forma, su vida efectiva- tenemos que advertir de inmediato que el mejor servicio que podemos hacer por esos derechos -si es que nos interesan- es pelear para asegurar en nuestra sociedad una organización radicalmente más democrática. (2021, p. 193)

Atria, por otro lado, enlaza esta concepción maquinista de la constitución con lo que denomina una «teoría general de las instituciones», según la cual:

sin instituciones, lo probable es que los conflictos se solucionarían del modo que va en el interés de la parte más poderosa; que los intercambios serían una forma de explo-

1 Como explica Gargarella (2021, pp. 192-193): «La profesora australiana Rosalind Dixon defendió una postura emparentada con las anteriores para sugerir una conclusión todavía más dura. Ella ha considerado sobornos (bribes) los nuevos derechos sociales, económicos y culturales incorporados por las nuevas constituciones. En tal sentido, ha sostenido un fuerte “escepticismo en relación con los procesos de expansión de los derechos constitucionales”, considerando que han sido otorgados por las minorías en el poder, para “atraer o sobornar a grupos capaces de desafiarlos (minorías sexuales, grupos indígenas, minorías étnicas)” (Dixon, 2018: 769)».



tación del débil por el fuerte; que la ley sería la voluntad de quién por razones fácticas está en condiciones de imponerla, etc. (2024, p. 248)

Por eso, es importante para la concepción atriana del derecho analizar las formas institucionales realmente existentes. Esto requiere de un esquema de tres pasos. El primer paso es una fase pre-interpretativa (parafraseando a Dworkin) en el que se identifican las estructuras visibles: normas, órganos y procedimientos. Por ejemplo, no podemos ver la «jurisdicción», sino que se pueden observar reglas que crean tribunales, establecen sus competencias y características como la independencia o los efectos de sus decisiones. Este nivel se limita a describir cómo se configuran formalmente las instituciones.

El segundo paso, incorpora un discurso explícito que acompaña a las estructuras institucionales. Este discurso atribuye a cada institución una función que sería improbable o difícil de garantizar sin mediación institucional. Es decir, esta función se puede identificar pensando en qué sería lo naturalmente probable. V. gr: la identificación de la voluntad general y el bien común es naturalmente improbable por la falta de reconocimiento mutuo y sin la mediación de una estructura legislativa; los intercambios justos, sin la institución del contrato, son improbables debido a que en la sociedad existen personas con más poder (político, económico o social) que otras. Las funciones justifican y hacen inteligibles a las instituciones.

En el tercer y último paso se busca explicar cómo esas formas institucionales permiten cumplir la función asignada. En otras palabras, las características formales identificadas en el primer paso contribuyen a neutralizar la improbabilidad identificada en el segundo paso y de ese modo la institución «*hace probable eso que era improbable*». Un poder judicial independiente permite decisiones imparciales; regulaciones sobre contratos permiten justicia en intercambios que sin el dispositivo contractual serían desiguales; y el procedimiento legislativo hace probable la identificación del interés general. Sin embargo, Atria advierte que el éxito de las mediaciones institucionales nunca es total ni garantizado, y el hecho de que una institución no logre cumplir una función puede poner en duda su legitimidad. Precisamente, como pudimos observar, este es el caso del tribunal constitucional, porque su estructura no guarda pertinencia con una función que pretende cumplir: adjudicarse imparcialmente el conflicto político.

## La polemicidad de los conceptos constitucionales

Al llegar a este punto, es pertinente referirnos ahora a los *conceptos constitucionales*, que en la concepción de Atria poseen gran importancia. Estos conceptos (o derechos constitucionales) poseen una naturaleza política y, por tanto, polémica, y por tal razón son siempre susceptibles de interpretaciones y reinterpretaciones. Esto para Atria se encuentra en la experiencia jurídica y política, donde:

los derechos constitucionales están en principio siempre disponibles para ser reinterpretados, cuando las condiciones culturales o políticas cambian. La misma cláusula constitucional puede significar no solo cosas distintas, sino incluso opuestas según si la lectura es hecha desde una u otra posición política (2016, p. 284).

Esto sería común tratándose de la parte dogmática de la constitución, pero inusual tratándose de la ley. La polemicidad de los conceptos constitucionales es explicada a partir de que requieren de *concepciones políticas* que los hagan inteligibles. Los conceptos (constitucionales) se diferencian de las concepciones políticas que les dan contenido, precisamente porque el desacuerdo político es desacuerdo entre concepciones, mientras

que el desacuerdo en los conceptos no sería desacuerdo político. Atria da un ejemplo al respecto:

Las personas con concepciones opuestas de la justicia no difieren entre sí en el concepto de justicia, sino en cuanto a su contenido concreto; no en que es justo dar a cada uno lo suyo, sino en qué es lo que cada uno puede reclamar como suyo. Esta ulterior especificación es lo que constituye una concepción (*Íbid.*, p. 275).

No es que los conceptos constitucionales sean vacíos o carezcan de contenido, pues ellos nos permiten entender el rol constitutivo de los derechos, ya que, si los derechos constitucionales expresan conceptos, entonces ellos son efectivamente normas comunes pero que no adjudican el conflicto. Para que el conflicto político sea dirimido los conceptos deben ser complementados (interpretados) por concepciones «pero esa concepción no está en la constitución, porque la constitución es (o debe ser) neutral entre las diversas concepciones (precisamente porque es, o debe ser, ‘nuestra’, común)» (*Íbid.*, pp. 275-276).

A mi juicio, Atria toma en serio el desacuerdo político que caracteriza a nuestras sociedades. La idea de que los conceptos constitucionales son polémicos abre la puerta para que mecanismos políticos canalicen las discusiones en torno a cómo los ciudadanos vamos a entender nuestros derechos y también deberes constitucionales, y, a partir de eso, poder establecer su contenido y desarrollo en la legislación. De esta manera, no solamente se recuperaría el debate público en torno a los derechos, sino también se le otorgaría mayor dignidad e importancia a la ley.

Para Atria, las concepciones que dan contenido a los conceptos constitucionales son partisanas. Esto implica que, -mientras los tribunales constitucionales continúen teniendo preponderancia en la interpretación constitucional-, los jueces constitucionales complementarán su contenido con su propia concepción de los derechos fundamentales. Pero, como hace notar nuestro autor «de esa manera el juez deja de ser imparcial [...] ahora sí nos importa si el juez es socialista o liberal». En este escenario, no hay manera imparcial de decidir estos conflictos que no sea la de las formas de resolución del conflicto político. Esto es así porque:

las normas constitucionales que aseguran o reconocen derechos no son normas respecto de las cuales alguien pueda, en casos políticamente relevantes, actuar como juez. El juez puede seguir llamándose juez, pero ahora es un aliado de una de las partes. Es un activista (liberal, conservador o socialista, etc.) disfrazado de juez (*Íbid.*, pp. 276-277).

Entonces, aquí cabe preguntarse si ¿no es preferible tratar los conflictos políticos y los problemas interpretativos de los conceptos constitucionales a través de un procedimiento democrático que haga probable la participación y deliberación entre ciudadanos? O como se pregunta el propio Atria: ¿Qué razón hay para entender que las decisiones judiciales entenderán mejor que los ciudadanos, a través de la acción política, el contenido de esos compromisos (constitucionales), o el modo en el cual ellos han de ser desarrollados en la historia? ¿Cómo han de organizarse las instituciones para que sea probable que haya algo como la biografía de «nosotros»? (*Íbid.*, p. 266).

En suma, las reflexiones de Atria nos permiten extraer algunas conclusiones que nos serán útiles para el propósito de este artículo. La primera nos dice que: *la jurisdicción constitucional no es el mecanismo institucional adecuado para efectuar un control de constitucionalidad en el que se interpreten imparcialmente conceptos constitucionales, como éstos son polémicos, debe ser reemplazado o complementado por otro mecanismo democrático que haga probable la deliberación ciudadana. Y la segunda: Los conceptos constitucionales (derechos) deben ser definidos o interpretados mediante el diálogo democrático (deliberación) entre las diferentes concepciones políticas.*

En resumen, Atria explica que el neoconstitucionalismo trata de compensar el déficit de racionalidad del conflicto político. Tal déficit se funda en un creciente escepticismo respecto de una solución no arbitraria del conflicto polémico, puesto que el conflicto político es polémico y no puede ser decidido sino tomando partido, las decisiones políticas son entendidas como el resultado del choque de intereses de grupos contrarios. Ahí es donde la jurisdicción constitucional aparece con la promesa de sujetar la política al derecho, es decir, de someter la irracionalidad política a un *foro de principios*, caracterizado por una supuesta racionalidad superior. Pero como pudimos observar «el tribunal constitucional no logra dar cuenta del problema, y por consiguiente no hace sino reproducirlo, con el agravante adicional de que, en el camino, en su intento de realizar su pretensión, ha hecho del derecho algo partisanero» (*íbid.*, pp. 347-348).

Esta parece ser una explicación bastante razonable de lo que Atria describe como: la creciente polemicidad del derecho. De ahí que hoy vemos que las cortes supremas y los tribunales constitucionales son cada vez más entendidos «como victorias a ser logradas en el campo de batalla de la política del poder» (Atria, 2024, p. 262). Es decir, los actores políticos entienden que el foro de los principios debe ser ocupado por jueces con inclinación ideológica e intereses alineados con los de su partido. De ahí que observemos casos donde las decisiones constitucionales son partisanas y que el propio Atria menciona. Entre otros, el caso de la Corte Suprema de Estados Unidos cuando decidió quién sería presidente en el año 2000. La decisión del gobierno venezolano, a través del Tribunal Supremo de Justicia, de suspender a la Asamblea Nacional después de perder la mayoría parlamentaria en 2015. En Brasil, la Corte Suprema decidió la elección presidencial de 2018 en favor de Jair Bolsonaro, al convalidar una decisión tomada por un juez que posteriormente fue nombrado ministro del presidente Bolsonaro a pocos días de asumir el cargo (*íbid.*).

En 2017, el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) de Bolivia declaró inaplicable un artículo de la constitución que expresamente establece el límite a la reelección presidencial por una sola vez de manera continua, porque supuestamente contravenía el derecho del ciudadano Evo Morales (entonces presidente) a ser elegido democráticamente (interpretación que el TCP hizo del art. 23 del Pacto de San José)<sup>2</sup>. Esta decisión constitucional fue tomada en contra de la voluntad mayoritaria de los ciudadanos expresada en el referéndum de 21 de febrero de 2016, en el que se determinó rechazar la propuesta de los partidarios de Morales que buscaba ampliar el límite constitucional a dos reelecciones presidenciales.

Después de que Luis Arce asumió la presidencia de Bolivia en 2020 se produjo una separación política con Evo Morales. A raíz de esa fractura, -en un contexto donde el ex presidente Morales manifestó su candidatura a la presidencia en los comicios electorales de 2025-, el TCP, mediante una sentencia constitucional<sup>3</sup> determinó que la reelección presidencial continua y *discontinua* quedaban prohibidas. Posteriormente, el 14 de mayo de 2025, el TCP mediante otra sentencia<sup>4</sup> ratificó que la reelección sólo puede darse por una sola vez de manera continua o discontinua. Estas determinaciones tienen el objetivo de inhabilitar la postulación de Morales para las mencionadas elecciones.

Por si fuera poco, los magistrados del TCP, antes de finalizar su mandato constitucional decidieron autoprorrogarse en sus cargos, mediante una interpretación controvertida de sus propias competencias<sup>5</sup>. Alegaron que su continuidad era necesaria para evitar un vacío

2 Sentencia 0084/2017, de 28 de noviembre de 2017, disponible en [buscador.tcpbolivia.bo](http://buscador.tcpbolivia.bo)

3 Sentencia Constitucional Plurinacional (SCP) 1010/2023-S4, disponible en [buscador.tcpbolivia.bo](http://buscador.tcpbolivia.bo)

4 Sentencia Constitucional Plurinacional (SCP) 0007/2025, disponible en [buscador.tcpbolivia.bo](http://buscador.tcpbolivia.bo)

5 Auto Constitucional 0113/2024-O, de 11 de diciembre de 2024, disponible en [buscador.tcpbolivia.bo](http://buscador.tcpbolivia.bo)

institucional ante la falta de ejecución de elecciones judiciales. Desde la perspectiva de la *Kompetenz-Kompetenz* de Carl Schmitt –esto es, la idea de que la instancia que decide sobre su propia competencia es, en última instancia, soberana- la autoprórroga de los magistrados puede entenderse como un ejercicio de soberanía plena. El TCP asumió para sí mismo, además del poder de interpretar la constitución, el poder de definir las condiciones de su permanencia en el cargo, arrogándose, de esta manera, la capacidad de decidir sobre la validez del orden jurídico en un momento de excepción. De alguna manera, este ejercicio de poder refleja la paradoja schmittiana de que quien controla el estado de excepción (o vacío de poder en este caso), controla el orden constitucional mismo.

El caso boliviano permite ver que el tribunal constitucional es un órgano que termina decidiendo o legislando, por un lado, una cuestión precisa como es la de la reelección presidencial, pese a que el texto constitucional regula con claridad la cuestión. Es decir, la constitución expresamente señala que sólo está permitida una sola reelección de manera continua, no dice nada sobre reelección discontinua. Es aquí donde el TCP procede a legislar, prohibiendo las reelecciones discontinuas. Por otro lado, este tribunal ejerce un poder de decidir sobre sus propias competencias sin límite alguno. Es en sí misma una estructura que posee la última palabra constitucional, incluso en contextos donde se producen decisiones populares, como el mencionado referéndum de 2016. El tribunal constitucional boliviano no le rinde cuentas a nadie, menos a la ciudadanía, es un ente soberano.

## Una crítica a la comprensión de Atria sobre los conceptos constitucionales y esbozo de una posible respuesta

La concepción atriana de los conceptos constitucionales ha sido sometida a crítica por parte de Guillermo Jensen (2019), quién sostiene que la polemicidad de los conceptos constitucionales no implica necesariamente que su interpretación deba depender de las concepciones ideológicas del intérprete (jueces constitucionales). Según Jensen, los conceptos constitucionales no son cascarones vacíos ni están abiertos a cualquier interpretación, ya que, al momento de ser incorporados al texto constitucional, se les imprime un sentido originado en las concepciones ideológicas de los redactores de la constitución. Por tanto, aunque esas concepciones puedan ser objeto de discusión, el contenido original de los conceptos es históricamente identificable y no totalmente indeterminado.

Jensen critica que en la teoría de Atria, los conceptos constitucionales dependen siempre de concepciones políticas para operar, lo que lleva a una visión donde la interpretación es siempre ideológica y partidista, anulando cualquier posibilidad de imparcialidad. Por ejemplo, si el concepto de libertad puede significar cualquier cosa según la concepción del intérprete, entonces la constitución pierde toda autoridad normativa. En cambio, Jensen sostiene que los conceptos constitucionales sí tienen un contenido identificable, que no es arbitrario ni completamente abierto a la subjetividad del juez.

Sobre los tribunales constitucionales, el referido autor reconoce que varios son deficientes y politizados, pero rechaza la idea de Atria de que la adjudicación imparcial de la constitución es estructuralmente imposible. Si asumimos que los conceptos ya tienen un sentido preestablecido, entonces no es imposible su interpretación imparcial. Jensen asume que la existencia de prácticas interpretativas problemáticas se debe principalmente al enfoque neoconstitucionalista y no a la naturaleza política del texto constitucional.

Ahora bien, aunque Fernando Atria no ha publicado un escrito de respuesta me permito esbozar una réplica a Jensen bajo la concepción atriana de los conceptos constitucionales. Primeramente, habría que reafirmar la idea central de la polemicidad estructural de tales

conceptos, especialmente en contextos democráticos. Pero que esa polemicidad no significa caer en el relativismo total. En mi criterio, no creo que Atria niegue que los conceptos constitucionales tengan un origen ideológico o un contenido histórico, pero tampoco creo que aceptaría que los significados constitucionales sean considerados estáticos ni que habría que aceptar que los redactores hayan impreso un contenido inamovible, como Jensen parece sostener.

Lo que Atria pone en cuestión es que esos significados sean vinculantes *per se*. Porque en una democracia, lo que realmente importa no es tanto lo que el constituyente histórico quiso decir, sino que esos conceptos posibiliten el autogobierno colectivo o soberanía popular, y que la comunidad política de ayer, de hoy y del futuro pueda reapropiarse de los contenidos constitucionales. Por tanto, interpretar conceptos como libertad, igualdad o derecho a la salud o a la educación no es sólo una tarea histórica, sino esencialmente deliberativa y política, que inevitablemente provoca que las concepciones entren en juego.

Tampoco creo que Atria acepte que su crítica apunte a negar toda posibilidad de adjudicación constitucional, pero sí que pone en evidencia el carácter político de dicha adjudicación, especialmente cuando los jueces constitucionales pretenden hacer pasar como neutrales sus decisiones que, en realidad, son partisanas.

Respecto a la acusación de que su planteamiento lleva a una radical indeterminación de los conceptos constitucionales, pienso que Atria podría alegar que la indeterminación de los conceptos constitucionales no es absoluta, sino estructural, y que precisamente eso le otorga su potencial normativo. Es decir, los conceptos constitucionales al ser comunes obligan a que debatamos y dialoguemos en torno a su sentido. Esta manera de comprensión permite que las diversas generaciones que conforman la comunidad mantengan viva la constitución.

### 3. Las concepciones deliberativas de Atria y Habermas: una relación potencial

#### Atria y la deliberación como forma de llegar a “nuestras” decisiones

«Vivimos bajo ideas muertas» es la frase con la que Fernando Atria nos quiere decir que nuestras instituciones han dejado de ser plenamente inteligibles. Aunque aún somos capaces de valorarlas y reconocer su importancia, no somos capaces de ofrecer una explicación que esté a su altura. A juicio de Atria, las instituciones no sólo deben comprenderse en su dimensión instrumental, es decir, como instrumentos para la realización de una función respectiva, sino también como realidades que poseen una *dimensión anticipatoria* (2016, p. 423). La dimensión instrumental entiende a las instituciones como simples medios para la consecución de determinados fines, mientras que la dimensión anticipatoria muestra un carácter precisamente no instrumental: «[...] una institución hace presente lo que en nuestras condiciones no puede estar presente» (Atria en Gallego (Ed.), *Las construcciones del derecho* [Ebook], 2020).

Esto nos plantea la necesidad de preguntarnos ¿qué es lo que en nuestras condiciones no está presente pero que nuestras instituciones democráticas tratan de hacer presente (probable)? Como mencionamos antes, la respuesta se encuentra en que las instituciones políticas buscan hacer probable que nuestras decisiones reflejen la voluntad del pueblo. Esa voluntad sólo puede identificarse a través de la discusión y deliberación democrática. Sin embargo, siguiendo a Atria (y a Schmitt) los intereses facciosos tratan hoy de hacerse



pasar como intereses comunes, donde grupos poderosos que tienen intereses particulares logran capturar los mecanismos de determinación de la voluntad del pueblo de modo que ellos mismos se presentan como voluntad de éste (2016, p. 356):

en un marcado escepticismo hacia las instituciones: hoy recordar que la ley es la voluntad del pueblo resulta particularmente ingenuo. Si la ley es la voluntad, es cualquier voluntad antes que la del pueblo: la de los grupos económicos, la de la «clase política», la de quienes hoy pueden comprar acceso e influencia [...] Pero es también ingenuo pensar que las posibilidades de estas facciones de apoderarse de los procedimientos formales de formación de voluntad política es nueva [...] como si en el pasado no hubieran existido [...] con lo que queda en cuestión es la misma tradición democrática. (Atria, 2016, p. 432).

Similar diagnóstico es compartido por Roberto Gargarella, quien ha retratado este fenómeno con bastante claridad:

Hemos tendido a pasar del gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, al gobierno de unos pocos, manejado por una minoría y al servicio de los privilegiados. Nuestro sistema institucional [...] parece un sistema “capturado”. Por ello, se repiten situaciones de perplejidad completa: autoridades que, con ropajes constitucionales, oropeles democráticos y retórica de los derechos humanos, actúan simple y cómodamente, a su antojo, como si las reglas que limitan no estuvieran activas, como si los controles no existieran [...]

[...]el tipo de crisis que confrontamos tiene más que ver con un déficit democrático (el modo en que nuestras instituciones resisten y bloquean el poder de decisión y control ciudadanos) que con problemas propios del sistema interno de controles (los checks and balances de cada rama de gobierno sobre las otras) [...]. (2021, pp. 15-17)

Precisamente por eso el principio democrático debe revitalizarse. Este principio, explica Atria, posee dos dimensiones: «en cuanto a su contenido (el «qué» de Ferrajoli) que sea la voluntad del pueblo quiere decir que sea lo que va en el interés del pueblo; en cuanto a su dimensión personal (el «quién»), que sea el pueblo quien, mediata o inmediatamente, decida» (*ibid.*, p. 355). Sin embargo, la determinación de esa voluntad enfrenta un grave obstáculo: la crisis del concepto de verdad. Tal crisis se manifiesta en dos posturas que distorsionan el carácter común de la verdad, viéndola como algo potencialmente autoritario. Por un lado, los escépticos sostienen que nada es «verdaderamente» correcto o verdadero, y que no hay nada si no creencias «subjetivas». Para Atria esta postura privatiza el mundo que compartimos porque según los escépticos: «ese mundo no es común, porque ningún enunciado respecto de él es objetivamente verdadero, verdadero para todos». Por otro lado, los *fundamentalistas* toman una posición de negación o rechazo al otro, puesto que ese otro «hace irrelevante el hecho de que frente a mí hay un individuo con dignidad y una opinión diferente a la mía», es decir, el fundamentalista niega lo que dice el otro porque considera que solo son válidas sus propias creencias (p. 360).

Para esta última clase de ciudadano la verdad desempeña una función que Atria denomina “apelativa”, esto es, que con el solo «hecho de tener una proposición determinada el estatus de verdadera se ofrece como un argumento» (p. 364). Obviamente que esto no le hace bien a la democracia dado que ésta es posible «en la medida en que cada ciudadano acepte que sus opiniones [...], carecen, ante los demás, de cualquier estatus especial: ellas valen tanto como las opiniones contingentes de los otros». Por esa razón, el hecho del desacuerdo entre los miembros de una comunidad da lugar a lo político, donde los problemas sólo pueden resolverse colectivamente cuando los ciudadanos están dispuestos a ver sus creencias desde la perspectiva de la tercera persona, del otro, simplemente como creencias que pueden ser o no ser correctas. (p. 344).



En contraste con el neoconstitucionalismo, especialmente con Ronald Dworkin, coincidimos con Fernando Atria en que los jueces no son paladines de una verdad superior, ni intérpretes privilegiados del derecho. Puesto que:

lo importante no es acerca de cómo se encuentra la respuesta correcta, sino que nuestras prácticas jurídicas y políticas descansan sobre el supuesto de que los problemas jurídicos y políticos tienen respuestas correctas [...] la idea de esa corrección es constitutiva de nuestras prácticas jurídicas, no que en virtud de esa corrección es posible identificar cual es la respuesta (p. 365).

Así entendido, el debate jurídico tiene sentido no porque existan respuestas correctas objetivamente dadas, sino porque la práctica del derecho consiste en argumentar para alcanzar, dialécticamente, la mejor respuesta posible.

Finalmente, Atria concibe que una práctica es política cuando supone el igual reconocimiento del otro. Por eso, para Waldron la verdad nunca aparece *in propria persona*: «Mi creer que x (es el caso) es creer que la proposición «x (es el caso)» es la que mejor refleja el balance de razones relevantes, conclusión a la que en principio cualquiera debería llegar». Argumentar, entonces, es reconocer al otro como agente y pretender que «ambos nos sometamos, para usar el lenguaje habermasiano, a la coacción racional del mejor argumento». De esta forma, deliberar supone ofrecer razones para que el otro cambie su creencia, lo cual también puede dejarnos expuestos a recibir razones para cambiar nuestras creencias (pp. 374-376).

Bajo esta concepción, el derecho -entendido como voluntad- es legítimo sólo en tanto comprendamos que «la voluntad en la que consiste el derecho sea, en algún sentido políticamente significativo, mi voluntad». De ahí que, una decisión es nuestra en tanto es considerada la decisión de todos: «es nuestra decisión tanto en el sentido (formal) de que fue adoptada de un modo tal que es institucionalmente imputable al pueblo (nosotros), como en el sentido sustantivo de que es la decisión que se justifica por referir a razones que son comunes a todos». En sí, la función del derecho es identificar aquellas decisiones que cuentan como nuestras. Pero como reconoce nuestro autor, para poder cumplir esa función «es necesario un sistema institucional» que haga posible identificar la voluntad popular (pp. 386-387).

Para Atria el sistema institucional que haga probable la deliberación es la forma que posibilitará acercarnos a la verdad política, a las decisiones comunes. Como veremos a continuación, la teoría discursiva habermasiana guarda especial relación con las ideas de Atria.

## **Habermas, la política deliberativa y su conexión con la concepción atriana**

Habermas plantea su concepción deliberativa y comunicativa de la democracia en contraste tanto con el modelo liberal como con el republicano. Aunque toma elementos de ambos, también los critica y se distancia de ellos. Según explica, su teoría «asocia al proceso democrático connotaciones normativas más fuertes que el modelo liberal, pero más débiles que el modelo republicano» (1999, p. 242). Del republicanismo, rescata la importancia del proceso de formación de la opinión y la voluntad política, pero a diferencia de esa tradición, no considera que la constitución, los derechos y los principios del estado de derecho sean algo secundario, sino que deben pensarse como la respuesta a la pregunta de cómo institucionalizar los presupuestos comunicativos del procedimiento democrático. De hecho, aclara que: «la teoría discursiva no hace depender la realización de una política deliberativa de una ciudadanía capaz de actuar colectivamente, sino de la institucionalización de los procedimientos correspondientes» (*Íbid.*)

Una crítica importante que Habermas dirige al republicanismo es el «*estrechamiento ético al que son sometidos los discursos políticos*». En las condiciones actuales de pluralismo social y cultural, no es posible exigir a los ciudadanos que vivan conforme a una serie de virtudes éticas rígidas. La diversidad de intereses y orientaciones valorativas hacen que surjan desacuerdos y conflictos políticos inevitables, lo cual inhibe la posibilidad de alcanzar un consenso, pese a que subsiste la necesidad de arribar a acuerdos, los cuales de ninguna manera han de alcanzarse mediante discursos puramente éticos. (*Íbid.*, p. 238).

Respecto a la tradición liberal aprovecha algunos de sus aportes, pero toma distancia en ciertos aspectos. Esta tradición entiende que el proceso democrático consiste en compromisos entre intereses. Como señalaba también Atria al referirse a Ackerman, en el liberalismo la legitimidad del sistema político se sostiene en la suma de intereses y preferencias individuales, resueltos mediante elecciones y votaciones que permiten la representación parlamentaria. De la concepción liberal, Habermas toma la idea de que el procedimiento democrático también debe considerar los intereses y las negociaciones, así como la noción de los derechos universales y del Estado de derecho como pilares fundamentales del proceso democrático (*Íbid.*, p. 240).

La teoría discursiva que propone Habermas busca superar las limitaciones de ambas tradiciones. De manera ecléctica comprende:

«la intersubjetividad de orden superior que representan los procesos de entendimiento que se llevan a cabo, por una parte, en la forma institucionalizada de deliberaciones en las cámaras parlamentarias y, por otra parte, en la red de comunicación de la esfera política de la opinión pública» (*Íbid.*, p. 242).

En este esquema, no sólo importa la *esfera pública formal* (procedimientos institucionalizados) sino también una *esfera pública informal* donde participan asambleas, sindicatos, movimientos sociales y otras organizaciones de la sociedad civil, que alimentan de manera crítica y racional la formación de la opinión y la voluntad política.

Un aspecto crucial en Habermas es su concepción de la *soberanía popular*, que se distancia de las versiones liberal y republicana. Para el republicanismo, el pueblo es el titular de un poder soberano absoluto (poder constituyente) que se basa en la autodeterminación directa de los ciudadanos; para la concepción liberal, por el contrario, el poder popular se ejerce únicamente en las elecciones y por medio de representantes electos. Frente a esas visiones, el modelo discursivo habermasiano entiende que la soberanía popular se relaciona con:

la imagen de una sociedad descentralizada que, mediante la emergencia del espacio público, ciertamente se transmutó en una plataforma diferenciada para la percepción, identificación y deliberación de los problemas de la sociedad en su conjunto.

Así, la soberanía no se anula, pero tampoco se concentra en un sujeto concreto; se difunde en las formas comunicativas que sostienen el flujo discursivo de la opinión y voluntad política. La soberanía no necesitaría ser identificada de manera concreta con el pueblo, ni tampoco ser anulada de sus competencias constitucionales. En este sentido, el pueblo estaría difuminado en las formas comunicativas que regulan el flujo de la formación discursiva de la opinión y de la voluntad. La soberanía popular es entendida de manera intersubjetiva y como poder generado comunicativamente. Como señala Habermas:

la soberanía popular surge de las interacciones entre la formación de la voluntad común, con técnicas propias del Estado de derecho, y los espacios públicos movi-  
lizados culturalmente, que por su parte hallan una base en las asociaciones de una sociedad civil alejada por igual del Estado como de la economía (p. 245)

Como notamos antes, la teoría discursiva no depende de que los ciudadanos tengan el hábito de deliberar o de actuar colectivamente, sino que la deliberación podrá ser posible por medio de una adecuada institucionalización de procedimientos democráticos, o en términos arianos podrá ser probable por tales medios. Sin embargo, aquí se abre un matiz respecto a Habermas y al propio Atria: la incorporación de mecanismos de sorteo (lotocráticos) podrían reforzar aún más la participación ciudadana. A diferencia de Habermas, que sigue el modelo liberal tradicional de elección de representantes por sufragio, una propuesta lotocrática permitiría que los ciudadanos comunes participen directamente en procesos de formación de leyes o en el control de constitucionalidad, más allá de la mera representación parlamentaria.

De este modo, permitir que ciudadanos comunes participen directamente no sólo amplificaría la idea de soberanía popular habermasiana, sino que, además, fortalecería la apuesta por una democracia más inclusiva y deliberativa, haciendo posible incluso que los ciudadanos interpreten su propia constitución en el proceso de formación o de control legal. No se trataría únicamente de que la ciudadanía alimente la esfera pública informal por medio del debate y la movilización, sino también en que posea un rol activo y decisorio en los procesos institucionalizados.

## Coincidencias y diferencias entre Atria y Habermas

Ambos pensadores coinciden en una visión de la democracia centrada en la deliberación. Los dos sostienen que el proceso democrático no puede ser reducido a una simple agregación de intereses o a la simple votación, sino que debe constituirse en un ejercicio colectivo de formación racional de la voluntad popular. Para Atria, las instituciones deben tener una dimensión anticipatoria, haciendo probable que las decisiones respondan a la voluntad general. Habermas, por su parte, enfatiza en que los derechos fundamentales y los procedimientos del Estado de derecho institucionalizan los presupuestos comunicativos que permiten la deliberación.

Tanto Atria como Habermas critican las concepciones decisionistas y la captura de lo político por intereses facciosos. También comparten una postura crítica frente a los escepticismos y fundamentalismos actuales, y advierten que, sin apertura al diálogo y al reconocimiento del otro, la democracia se degrada. Para ambos, el desacuerdo y la disposición al diálogo y a revisar nuestras propias creencias son una *conditio sine quibus non* para el desarrollo de una práctica política legítima.

Sin embargo, existen también diferencias entre ellos. Mientras Atria critica con más consistencia los actuales mecanismos de representación (parlamento) y su cooptación por facciones que hacen prevalecer sus intereses en lugar de la voluntad del pueblo; Habermas, en cambio, mantiene el sufragio y la representación parlamentaria como vías principales de formación política, sin considerar sus aspectos negativos. Sin embargo, ninguno de ellos ha considerado los dispositivos lotocráticos como estructuras que podrían hacer probable la deliberación, no obstante, sus reflexiones teóricas pueden conciliarse con esta última.

Finalmente, aunque ambos reconocen el pluralismo de las sociedades actuales, Habermas es más explícito en rechazar la exigencia republicana de virtudes éticas como base para la deliberación, mientras que Atria sostiene que los escepticismos y fundamentalismos de nuestra época no permiten reconocer al otro como un ciudadano cuya opinión vale igual que la de otros. Por estas razones, es que ambos coinciden en la importancia de los procedimientos democráticos (Habermas) o instituciones políticas (Atria) para hacer probable el ejercicio de la autonomía colectiva y la identificación de la voluntad de todos (soberanía popular).

## 4. La democracia abierta y lotocrática de Hélène Landemore

Se había señalado que ciertos aspectos de la concepción lotocrática de la democracia pueden mejorar los procedimientos democráticos y, en este caso, la institución del control de constitucionalidad. De ahí la importancia del libro de Hélène Landemore, *Open democracy: reinventing popular rule for the twenty-first century* (2020), en el cual desarrolla la idea de los *momentos de democracia abierta* que se diferencian de los *momentos democráticos directos* (v.gr. referéndums, plebiscitos, cabildos) conocidos también como de democracia directa. La diferencia central radica en que los momentos de democracia abierta se caracterizan porque el acceso está abierto a todos y la gente tiene la opción de participar en los procesos oficiales y no oficiales de formación de la voluntad política, con base en la auto-selección o la selección aleatoria (sorteo).

Para la mencionada autora la democracia expresa los valores democráticos fundamentales de *inclusión e igualdad*. Sostiene que, si tales principios democráticos se realizan perfectamente, entonces se debería poder ver un cuerpo representativo que sea estadísticamente idéntico *al demos* (pueblo). Si entendemos que la democracia necesariamente implica inclusión e igualdad, se tornan cuando menos cuestionables las credenciales democráticas de los representantes electos por votación. Según Landemore, las elecciones por medio del sufragio operan con un principio de distinción entre ciudadanos comunes y aquellos destinados a convertirse en la élite política, en una nueva aristocracia. Ya lo había dicho Montesquieu: «el sufragio por sorteo está en la naturaleza de la democracia; el sufragio por elección en la naturaleza de la aristocracia» (Spector, 2015, p. 289). Aunque la representación electoral está abierta a todos, en el mejor de los casos se encuentra más abierta y es más accesible para algunos (quienes tienen mayor poder económico, político o son más carismáticos, etc.).

Dado que expresan un principio estricto de igualdad, inclusión, así como de imparcialidad entre los ciudadanos, las loterías (selección por sorteo) son el mecanismo democrático por excelencia. Esto es así porque todos tienen exactamente iguales posibilidades de ser seleccionados una vez se hayan inscrito en la lotería, lo cual demuestra que no existen distinciones ni discriminaciones indebidas. Un mecanismo de rotación también puede sumarse a la selección por sorteo para que quede asegurada una lógica de democracia abierta, accesible para todos.

La participación en los procedimientos de lotería ciudadana puede ser voluntaria (aunque no se desestima la posibilidad de su obligatoriedad), introduciéndose así un elemento de autoselección en el proceso. De esta manera, la representación lotocrática es una forma de representación más abierta que la representación electoral. La legitimidad democrática de los mecanismos lotocráticos, según la autora, debe remontarse a un voto mayoritario que autorice el procedimiento de selección aleatoria o autoselección, como una condición necesaria pero insuficiente de su legitimidad general. Esta forma de representación debería considerarse como una que cumple el mismo umbral mínimo de legitimidad democrática que las asambleas de representantes electos por sufragio. Este umbral podría aumentar o elevarse si el desempeño epistémico y deliberativo de los mecanismos lotocráticos es de mejor calidad argumentativa.

Cinco serían los principales principios institucionales que sostienen a la democracia abierta:

- 1) *Derechos de participación*, que van más allá del derecho al voto o al de postularse para un cargo, pues incluyen todos los derechos imaginables que pueden abrir un camino desde la periferia del poder hasta su centro. Van desde las iniciativas ciudadanas, referéndums, derechos de remisión y el derecho a participar en cualquier organismo político basado en el sorteo.

- 2) *Deliberación*, este principio está íntimamente vinculado al principio de discurso habermasiano, pues la propia Landemore lo vincula con la democracia deliberativa porque las decisiones democráticas son legítimas sólo si pueden ser el producto de un intercambio deliberativo de razones y argumentos entre personas libres e iguales. Aunque la democracia eleccionaria también es compatible con la deliberación no está completamente comprometida con ella, ya que como vimos con Atria, los parlamentarios muchas veces negocian y buscan sus propios intereses individuales o de grupo. En cambio, los mecanismos por sorteo excluyen a estos grupos o partidos políticos, y pueden abonar el camino de la deliberación adecuadamente. Esto no quiere decir que los participantes en asambleas o jurados lotocráticos no puedan asumir posiciones que sean de su interés propio, es evidente que esto puede ocurrir, pero el propio mecanismo del sorteo tiene la virtud de dificultar que los grupos políticos o facciones se apoderen del proceso y, en consecuencia, sea improbable que negocien estratégicamente sus intereses.
- 3) *Principio mayoritario*, Landemore afirma que la democracia lotocrática está comprometida con el principio mayoritario de manera contraria a los mecanismos contramayoritarios de la democracia representativa (V.gr. Supremacía parlamentaria o de los tribunales constitucionales). Porque históricamente los mecanismos contramayoritarios con frecuencia han sido secuestrados por minorías poderosas para afianzar ventajas preexistentes. Tales privilegios no resistirían el escrutinio democrático una vez instituida la democracia por sorteo. La regla mayoritaria debe aplicarse cuando la deliberación no produce un consenso (mayoría simple o absoluta). O como, diría Atria la regla de mayoría se aplica después de la deliberación.
- 4) *Representación democrática*, la democracia abierta es una forma de democracia representativa, solo que es diferente de la democracia electoral. El tipo de representación que posee es el de la representación lotocrática que combina sorteo y rotación. La rotación asegura que el ejercicio de la política sea para todos y no una propiedad de los políticos profesionales. Aunque no es óbice para que profesionales y expertos participen ejerciendo ciertas funciones, son los ciudadanos comunes y corrientes a quienes les compete las tareas de iniciar, supervisar, contribuir y examinar la ley. La rotación periódica es una garantía para que los ciudadanos comunes puedan tener mayores oportunidades para llegar al poder, no para que se mantengan en él ni se conviertan en políticos profesionales, sino para que no pierdan de vista el interés común.
- 5) *Transparencia*, este vendría a ser el último principio que se constituye como condición para que los otros principios resistan el cierre a la renovación periódica de mecanismos elegidos al azar, o asambleas electas. Consiste en que se deben implementar mecanismos de rendición de cuentas para todo el sistema de gobierno para que los representantes sean conscientes de sus responsabilidades con su comunidad. Incluso los denominados minipúblicos (Asambleas y otros mecanismos lotocráticos) se tornarían sospechosos sin este principio. Los ciudadanos representados pueden hacer observaciones y solicitudes a los ciudadanos representantes en el proceso político y, a la inversa, estos últimos pueden acceder a reclamaciones, sugerencias, exigencias y comentarios del público cuando lo consideren necesario.

## 5. Criterios para un control de constitucionalidad lotocrático y deliberativo

Un control de constitucionalidad abierto y deliberativo debe partir de una concepción distinta a la tradicional. Distinta porque abandona la idea de la constitución como norma (o ley) aplicable por jueces constitucionales. En lugar de eso, siguiendo a Fernando Atria, la constitución debe ser entendida como *máquina* que, mediante una estructura adecuada,



hace probable la deliberación y la identificación de la voluntad general. Esta máquina, más que establecer respuestas definitivas, organiza procesos de deliberación ciudadana permanente sobre el contenido y alcance de los compromisos constitucionales.

La estructura institucional adecuada para esta tarea debe favorecer la deliberación y el autogobierno. Por eso, en lugar de delegar la interpretación a órganos cerrados, elitistas y capturados políticamente como los tribunales constitucionales, es necesario pensar en estructuras de composición abierta (Landemore), como asambleas o jurados ciudadanos seleccionados por sorteo. En virtud de la máxima atriana de que *la estructura hace probable la función*, para hacer probable la deliberación y el diálogo societal, es necesario diseñar instituciones abiertas, rotativas e inclusivas.

La polemicidad de los conceptos constitucionales, tal como expone Atria, refuerza esta necesidad. Los conceptos como “igualdad”, “libertad”, “dignidad humana” o “derecho a la educación” no son fórmulas fijas, sino espacios de conflicto político que deben ser redefinidos por los ciudadanos y apropiados por ellos mismos. Un control de constitucionalidad abierto permitiría que estas disputas sobre el sentido constitucional sean resueltas democráticamente, por la deliberación entre ciudadanos comunes, y no mediante la imposición de una élite judicial.

La propuesta de Landemore sobre una democracia abierta resulta especialmente relevante aquí. Ella sostiene que mecanismos de participación basados en el sorteo ciudadano expresan mejor los valores de *inclusión e igualdad* que las elecciones tradicionales. Aplicado esto al control de constitucionalidad, implica que cualquier revisión sobre la constitucionalidad de una ley debería ser llevada a cabo por órganos abiertos a la participación ciudadana de manera aleatoria y voluntaria, y no sólo por jueces profesionales. El diseño específico de control constitucional dependerá del contexto social y político de un país y puede combinar una asamblea o jurado lotocrático con jueces constitucionales (como garantes del debido proceso democrático) o simplemente desistir de estos últimos. Obviamente, no existe un diseño que pueda recetarse como fórmula universal.

Sin embargo, un control de constitucionalidad abierto y deliberativo deberá cumplir con cinco principios fundamentales: 1) *derechos de participación amplios*, donde cualquier ciudadano pueda ser parte del control constitucional; 2) *deliberación genuina*, basada en razones y no en intereses estratégicos; 3) *principio mayoritario* para resolver desacuerdos cuando no pueda alcanzarse el consenso; 4) *representación democrática*, a través de un procedimiento que incluya sorteo y rotación periódica de participantes; y 5) *transparencia plena*, en el funcionamiento de estos órganos para asegurar la debida rendición de cuentas a la ciudadanía.

La deliberación debe ser el corazón de este nuevo control de constitucionalidad. Como enseña Atria, la democracia no puede reducirse a un choque de intereses o a la agregación de votos; requiere de una práctica argumentativa pública, en la cual, las razones comunes puedan emerger. Un jurado o asamblea de ciudadanos, en el marco de un procedimiento de deliberación estructurado, haría probable que las decisiones sobre constitucionalidad de las leyes se apoyen en un razonamiento público e inclusivo, y no se basen en la moral política de unos pocos jueces.

Desde esta perspectiva, el control de constitucionalidad dejaría de ser un campo de batalla judicializado y se transformaría en un foro ciudadano de revisión de nuestros compromisos constitucionales. No se trataría de “descubrir” el contenido de la constitución como si fuera algo que se debe develar, sino de hacerla nuestra mediante la participación popular en su interpretación y aplicación. La constitución sería realmente un compromiso de todos y no un monopolio de unos pocos. El nuevo mecanismo también podría provocar que posiciones fundamentalistas y escépticas (subjetivistas) no tengan forma de subsistir en el proceso de



debate y deliberación, para eso los reglamentos internos pueden establecer disposiciones al respecto.

La legitimidad democrática de este nuevo control no vendría del *expertise* técnico ni del prestigio de las cortes, sino de la igualdad fundamental de todos los ciudadanos para hacer posible lo que Atria manifiesta: la autobiografía de todos. De esta manera, sería posible corregir uno de los principales déficits que tanto Atria como Gargarella han identificado: la captura de los mecanismos constitucionales por élites alejadas de la voluntad popular.

A todo esto, un control de constitucionalidad abierto también tendría un efecto pedagógico: los ciudadanos, al participar directamente en las discusiones sobre valores constitucionales, podrían desarrollar un sentido más fuerte de pertenencia y responsabilidad respecto a su constitución y a su comunidad. Este proceso educativo podría contribuir a revitalizar las instituciones democráticas y fortalecer la cultura cívica, superando la alienación política que hoy caracteriza a los actuales diseños institucionales de la democracia.

En la práctica, esto exigiría repensar las formas de activar los controles constitucionales. Es decir, las controversias sobre leyes o actos estatales deberían poder ser sometidas a mini asambleas o jurados deliberativos formados por ciudadanos sorteados, con tiempos limitados de mandato (por lo general para resolver un asunto preciso) y bajo estrictos estándares de apertura y transparencia. Las decisiones tomadas deberían tener efectos jurídicos vinculantes, siempre bajo la premisa de que su legitimidad se funda en su carácter inclusivo y deliberativo.

Por último, al basarse en una concepción estructural de la constitución como máquina, este modelo reconoce que la democracia es un proceso abierto, en permanente construcción. Es contrario a la idea de fijar para siempre un contenido constitucional cerrado, pero es partidario de que se habiliten los mecanismos que permitan a la comunidad política reinterpretar y actualizar sus propios compromisos fundamentales con el propósito de mantener vivo el principio democrático.

## 6. Conclusiones

El análisis desarrollado a lo largo del artículo permite confirmar que el modelo de constitucionalidad actualmente vigente en nuestros sistemas constitucionales presenta serias deficiencias democráticas. Tal como plantea Fernando Atria, la pretensión de imparcialidad judicial en la interpretación de conceptos constitucionales polémicos es insostenible: puesto que la naturaleza política de esos conceptos impide su adjudicación imparcial. Más que resolver conflictos conforme a una supuesta racionalidad superior, los tribunales constitucionales terminan reproduciendo luchas políticas internas, provocando, de esa manera, la erosión del principio del autogobierno democrático y debilitando la legitimidad de nuestras constituciones.

La concepción de la constitución como máquina, -en respuesta a este problema-, a diferencia de la concepción de la constitución como norma, permite repensar los procedimientos democráticos e institucionales. Desde la perspectiva atriana, las estructuras institucionales deben estar diseñadas para hacer probable la identificación de la voluntad general y no para suplantarla. Así, un control de constitucionalidad democrático no debe ser confiado a una élite judicial con serios déficits democráticos, sino que debe insertarse en procesos que favorezcan la deliberación ciudadana amplia e inclusiva, que, reconociendo la polemicidad inherente a los conceptos constitucionales, permitan fortalecer el principio democrático y la soberanía popular.

La concepción discursiva de Jürgen Habermas ofrece un marco complementario que refuerza esta apuesta deliberativa. Al comprender la soberanía popular como un poder generado comunicativamente y no como una concentración de voluntad en un determinado sujeto o institución, Habermas enfatiza en la necesidad de institucionalizar procedimientos de formación discursiva de la opinión y la voluntad política. La democracia, entonces, no se reduce al voto o sufragio, sino que exige espacios permanentes de diálogo y deliberación pública, donde sólo prevalezca la coacción del mejor argumento y se justifiquen las decisiones que atingen a todos los afectados. Esta perspectiva coincide con la de Atria respecto a la captura de la política por parte de intereses facciosos y con su apuesta por revitalizar las prácticas deliberativas.

Hélène Landemore, por su parte, con su propuesta de una democracia abierta y lotocrática permite aportar a una innovación institucional coherente con los principios deliberativos expuestos anteriormente. Los mecanismos de participación basados en el sorteo y la rotación ciudadana hacen posible una representación más inclusiva e igualitaria, reduciéndose, de ese modo, los riesgos de captura política de las instancias de control constitucional y promoviendo la calidad deliberativa de las decisiones. Aplicados al control de constitucionalidad, estos dispositivos permitirían que los desacuerdos sobre el sentido de los derechos y principios constitucionales sean resueltos por la comunidad política y no por una minoría privilegiada.

En suma, repensar el control de constitucionalidad desde una perspectiva abierta y deliberativa de la democracia implica romper con la tradición elitista de los tribunales constitucionales y apostar por estructuras institucionales que hagan probable la deliberación ciudadana sobre los compromisos constitucionales. Sólo, de esa manera, sería posible reconciliar la autoridad de la constitución con el principio democrático, transformando la constitución en una máquina de autogobierno colectivo, y así revitalizar la práctica política como un espacio de construcción común y no de alienación disfrazada de imparcialidad.

# REFERENCIAS

---

Atria, Fernando, 2016: La forma del derecho, Madrid, Marcial Pons Ed.

Atria, Fernando, 2020: "Una réplica para seguir conversando", en Gallego, Javier (Ed.), El derecho y sus construcciones: Diálogos con la forma del derecho de Fernando Atria, Lima, Palestra Ed.

Atria, Fernando, 2024: "La forma del derecho y el concepto de lo político", en Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho, Núm. 48, pp. 241-265

Alterio, Ana Micaela, 2020: Entre lo neo y lo nuevo del constitucionalismo latinoamericano, Ciudad de México, Tirant lo blanch Ed.

Dixon, Rosalind, 2018: Constitutional rights as bribes, Connecticut Law Review (50-3), 767-818.

Gargarella, Roberto, 2021: El derecho como conversación entre iguales: qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran -por fin- al diálogo ciudadano, Argentina, Siglo XXI Ed.

Gargarella, Roberto, 2020: La derrota del derecho en América Latina: seis tesis, Buenos Aires, Siglo XXI Ed.

Habermas, Jürgen, 1999: la inclusión del otro, Barcelona, Paidós Ed.

Habermas, Jürgen, 2010: Facticidad y validez, Madrid, Trotta Ed.

Jensen Guillermo, 2019: ¿Un lenguaje nuevo para el Derecho y la Política? Notas sobre Constitución y Teología Política en la Forma del Derecho de Fernando Atria, Revista de Derecho Constitucional (núm. 14), <https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=2fedf07defaff28854aaOd7cb32fe697>

Landemore, Hélène, 2020: Open democracy: reinventing popular rule for the twenty-first century, EE. UU, Princeton University Press.

Moreso, José Juan, 2020: "Todavía quedan jueces en Berlin", en Gallego, Javier (Ed.), El derecho y sus construcciones: Diálogos con la forma del derecho de Fernando Atria, Lima, Palestra Ed.

Spector, Horacio, 2015: "Un sistema democrático de control de constitucionalidad", en Jorge Luis Fabra y Leonardo García Jaramillo L., Filosofía del derecho constitucional. Cuestiones fundamentales, México, IJ-UNAM.

Schmitt, Carl y Kelsen, Hans, 2019: La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: El defensor de la Constitución versus ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?, Madrid, Tecnos Ed.

Teubner, Gunther, 2005: El derecho como sistema autopiético de la sociedad global, Perú, ARA Ed.

Troper, Michel, 1999: La máquina y la norma. Dos modelos de constitución, en Doxa (22), 331-347.

# **“Por consiguiente, ha cesado la representación diplomática y consular de la antigua Monarquía de Austria-Hungría” La liquidación de las misiones en Chile (1918-1919)**

**“Consequently, the diplomatic and consular representation of the former Monarchy of Austria-Hungary has ceased” The liquidation of the missions in Chile (1918-1919)**

**Milagros Martínez-Flener** ♦

*Investigadora independiente*

ORCID: [0000-0002-7216-6769](https://orcid.org/0000-0002-7216-6769)

Fecha de recepción: 30 de septiembre del 2024

Fecha de aceptación: 09 de octubre del 2024

## **ISSN: 2219- 4142**

Martínez-Flener, Milagros (2025). «“Por consiguiente, ha cesado la representación diplomática y consular de la antigua Monarquía de Austria-Hungría” La liquidación de las misiones en Chile (1918-1919).». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 16, N.º 26: pp. 102-121  
DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202501.005>

- 
- ♦ Historiadora egresada de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctora en Historia por la Universidad de Viena (Austria). Su investigación tiene como base la documentación diplomática y consular de la monarquía y posterior república austríaca. Ha trabajado temas de migración austríaca al Perú, los conflictos entre los súbditos austrohúngaros, la presencia Nazi en Perú y últimamente sobre la independencia sudamericana y su reconocimiento a partir de la diplomacia austríaca. Correo electrónico: Mili.Flener@aon.at

## RESUMEN

El nuevo orden geopolítico surgido en Europa en 1919 tras el fin de la Primera Guerra Mundial estuvo acompañado por el proceso de disolución de la monarquía austrohúngara, la liquidación de todas sus instituciones y la posterior creación de otras, acorde con la nueva República de Austria. Uno de los procesos de liquidación más complejos fue el del Ministerio de Relaciones Exteriores, dado que la monarquía contaba con más de 500 representaciones en todo el mundo y de que no se trataba de tan solo declarar que ésta había dejado de existir como cuerpo político y gubernamental. La documentación contemporánea guardada en el Archivo Nacional de Austria permite tomar como ejemplo de ello la liquidación de las misiones austrohúngaras en Chile y mostrará lo que significó organizar su desmantelamiento administrativo, así como los sentimientos de ambigüedad que afrontaron los representantes imperiales antes las autoridades austríacas en un periodo de transición entre la monarquía y la república.

**Palabras claves:** *Monarquía de Austria-Hungría, República de Austria, Chile, Primera Guerra Mundial, misiones diplomáticas, liquidación.*

## ABSTRACT

The new geopolitical order that emerged in Europe in 1919 after the end of World War I was accompanied by the dissolution of the Austro-Hungarian monarchy, the liquidation of all its institutions and the subsequent creation of new ones in accordance with the new Republic of Austria. One of the most complex liquidation processes was that of the Ministry of Foreign Affairs, given that the monarchy had more than five hundred representations around the world and that it was not just a matter of declaring that it had ceased to exist as a political and governmental body. Contemporary documentation stored in the Austrian National Archives makes it possible to take the liquidation of the Austro-Hungarian missions in Argentina, Chile and Peru as an example and to show what it meant to organise the administrative dismantling of these missions, and the feelings of ambiguity faced by the imperial representatives before the Austrian authorities in a period of transition between monarchy and republic.

**Keywords:** *Monarchy of Austria-Hungary, Republic of Austria, Chile, World War I, diplomatic missions, liquidation.*



## Introducción

El fin de la Primera Guerra Mundial vino acompañado de la disolución de la Monarquía de Austria-Hungría, del Imperio de Rusia, y del Imperio Otomano, todos ellos entidades políticas con vastos territorios y compuestos por una variedad de etnias, que dieron paso al surgimiento de diversas repúblicas y mandatos. Si bien se han estudiado las consecuencias en términos políticos y económicos (Brückmüller, 2001; Dönninghaus, Myeshkov, 2020; Harnisch, 1994; Richers, 2007; Zimmermann, 2018) es poco lo que se sabe sobre su impacto en sus representaciones diplomáticas, sobre todo en América del sur. Usando como ejemplo el caso de la monarquía austrohúngara<sup>1</sup> se intentará llenar este vacío historiográfico.

Desencadenante de la descomposición de Austria-Hungría fue la Primera Guerra Mundial, resultado de conflictos de corte nacionalista entre austríacos y húngaros de un lado, y eslavos del sur de otro, conflictos que se proyectaron más allá de las fronteras europeas y que alcanzaron América del Sur, uno de los focos más importantes del movimiento nacionalista eslavo. Las preguntas que orientan el presente trabajo son ¿Qué implicaciones tuvo la guerra sobre los súbditos austrohúngaros en Sudamérica? ¿Cuál fue el efecto sobre las legaciones y consulados? ¿Y el de la disolución de la monarquía? ¿Cómo se llevó a cabo el proceso de liquidación?

El presente trabajo no tiene como objetivo analizar el impacto de la guerra sobre los súbditos austrohúngaros asentados en Chile ni sobre el gobierno chileno,<sup>2</sup> sino que se centrará y dará énfasis al proceso interno de liquidación de las misiones austrohúngaras, razón por la que se recurre exclusivamente a la documentación diplomática austríaca. En la primera parte se hará una síntesis de estas representaciones y los conflictos que enfrentaron durante los últimos meses de la Primera Guerra Mundial con los súbditos eslavos de la comunidad austrohúngara, y el tratado de Paz firmado en 1919 en St. Germain en Laye (Francia), el cual marcó la disolución definitiva de la monarquía. En la segunda parte se expone brevemente la manera en que el proceso de liquidación fue puesto en marcha por la delegación austrohúngara de Paz en Francia mediante claras órdenes a sus representaciones de los pasos que debían seguirse para liquidar todas las misiones. En la tercera parte se hace un recuento de las historias tras bambalinas de lo que la liquidación les significó sentimentalmente a los representantes austrohúngaros, dejando ver algunos de los problemas que tuvieron que enfrentar y, desde luego, las emociones que embargaron a los hombres que no solo habían servido a la monarquía durante varios años, sino que también se habían identificado plenamente con ella.

## 1. Las representaciones austrohúngaras en Sudamérica

En 1842, tras años de haberse negado a reconocer la independencia de los antiguos territorios en la América española y los gobiernos republicanos que surgieron como resultado

1 El historiador y diplomático austríaco Rudolf Agstner (2016) publicó una serie de libros y artículos sobre la historia diplomática de Austria, incluyendo la de la monarquía austrohúngara. Aun cuando en su libro (2012) trata América Latina, no ve en él con detalle las implicancias de la liquidación de las representaciones imperiales tras la caída de la monarquía al finalizar la Primera Guerra Mundial.

2 Si bien ya se ha tratado el tema en otros trabajos, véase Martínez-Flener, 2017 y Martínez-Flener, Prutsch, 2018, sería importante, trabajar el del fin de las relaciones diplomáticas con la monarquía austrohúngara utilizando los fondos de archivos latinoamericanos. Ello ayudaría no solo a aclarar las relaciones diplomáticas entre estos países y el desfalliente imperio austrohúngaro, sino que también dejaría ver la manera en que dichos gobiernos percibieron la caída de un imperio como fue el de los Habsburgo.

de ella, el canciller austriaco, Clemens von Metternich, cambió de posición. Sus argumentos fueron que tanto España como una gran parte de los gobiernos europeos ya habían reconocido la independencia *de facto* de dichas repúblicas, por lo que habían dejado de existir reparos para no hacer lo mismo (Gassner, 2013).

El creciente intercambio comercial con Brasil, Argentina, y posteriormente con Chile debido a las minas de salitre, había atraído una fuerte migración de súbditos austrohúngaros a Sudamérica –sobre todo de croatas y dálmatas (Prutsch, Bertonha y Szente-Varga, 2017)– lo que llevó a que Viena, a lo largo de los siguientes años, se viera en la necesidad de establecer legaciones y consulados. De esta manera, para 1848 la red de representaciones austrohúngaras en América Latina estaba compuesta por doce consulados honorarios, diez en Brasil, uno en Cuba y otro en Chile (Agstner, 2012). Este número se incrementó en las décadas siguientes y en junio de 1914 la Monarquía del Imperio de Austria-Hungría ya contaba en Sudamérica con tres legaciones, cinco consulados de carrera, dos consulados generales honorarios, y un número indefinido de consulados honorarios, viceconsulados y agencias consulares;<sup>3</sup> la mayoría de ellos creados en la segunda mitad del siglo XIX.

En el caso de Chile las misiones diplomáticas no estuvieron compuestas, como fue el caso de las misiones austrohúngaras en Europa,<sup>4</sup> por gente de la nobleza. Si bien en alguna ocasión se nombró al barón Johann von Styrcea como encargado de negocios de la monarquía con funciones en Chile, Perú, Bolivia y Ecuador, sería Alois Flesch de Böös, hombre de negocios nacido en Budapest y no diplomático de carrera, quien desde 1903 sería encargado de negocios honorario, teniendo a su cargo los asuntos oficiales de la legación.

Los cónsules generales, cónsules, vicecónsules y agentes consulares, por su parte, fueron en su totalidad honorarios, comerciantes de profesión y la mayoría de nacionalidad alemana, aunque también hubo entre ellos croatas leales a la corona. Tal fue el caso del cónsul general en Perú, Walter Justus; el del cónsul en Guayaquil, Henry Rickert; el del cónsul en Iquique, Josef Ludwig Masseur (austriaco); el del cónsul en Antofagasta, Jorge Sabioncello (croata); el del cónsul en Santiago de Chile, Robert Schmutzer; el del cónsul en Punta Arenas, José Passinovich (croata); el del cónsul en Arica, Alexander G. Visscher van Gaasbeeck; el vicecónsul en Oruro, Santiago Franichevich (croata), el representante consular en Taltal, Julius Braun y el agente consular en Cerro de Pasco, Antonio Biascovich (croata). Todos ellos se vieron confrontados con el movimiento paneslavista que había surgido en Europa a mediados del siglo XIX y que llegó a América a comienzos del XX, reclamando su adhesión por encima de la de la monarquía.

## 1.1. Las representaciones austrohúngaras durante la Primera Guerra Mundial

Entre 1876 y 1910 cerca de tres millones y medio de personas emigraron del imperio austrohúngaro hacia continente americano (Brunnbauer, 2016); de ellas, trescientas mil se asentaron en Latinoamérica. En Chile la colonia austrohúngara estaba compuesta por 3.813

3 Las legaciones se encontraban en Río de Janeiro, Buenos Aires y Santiago de Chile. Los consulados generales estaban en Buenos Aires, Curitiba, Río de Janeiro, Sao Paulo y Montevideo. Los consulados generales honorarios se hallaban en Lima y Valparaíso.

4 Gilbert Ritter von Proskowetz, encargado de la legación en Buenos Aires, perteneció a una familia rica pero no noble de origen checo. Entró al servicio diplomático de la monarquía en 1909 y en 1912 fue trasladado a Buenos Aires con el cargo de secretario de embajada; en 1916 se le concedió el título de caballero. Tras su regreso a Europa después de la caída de la monarquía solicitó su ingreso al servicio diplomático checo, lo que le fue negado.

personas, lo que representaba el 0,12% de la población chilena total. La mayoría de los inmigrantes austrohúngaros estaba asentada en la región ganadera de Magallanes, donde la colonia constituía el 10,2% de la población total (1.761 de 17.330 habitantes). Las regiones salitreras de Antofagasta y Tarapacá la seguían, con 890 (0,8%) y 415 súbditos respectivamente, mientras que en Santiago solo se contaban 192 austrohúngaros (Comisión Central del Censo 1908, Martínez-Flener, 2017). Si bien entre los miembros de la comunidad había austríacos de habla alemana, la mayoría estaba conformada por el grupo de yugoslavos, quienes en 1916 se autodefinieron: “La denominación de Yugoslavos, que significa eslavos del sur, comprende a las nacionalidades slavas (sic) sometidas actualmente a la monarquía de los Habsburgo, es decir, a los croatas, slovenos (sic) y dálmatas”; en esta definición también incluían a los súbditos de los reinos de Serbia y Montenegro.<sup>5</sup>

El espíritu nacionalista surgido en Europa en el siglo XIX había dado pie en los Balcanes al surgimiento de un movimiento paneslavo que causó grandes tensiones entre croatas dálmatas y serbios de un lado, y austríacos y húngaros de otro, debido a los deseos de los eslavos de unirse en una entidad política independiente a la de Austro-Hungría (Martínez-Flener, 2023). Dichas tensiones desembocaron en Europa en diversos conflictos, siendo uno de los más graves el que estalló en Zagreb en 1902, que se proyectó en el continente americano (Martínez-Flener, Prutsch, 2018), repercutiendo seriamente entre los súbditos que se habían establecido en Sudamérica. Los conflictos, que detonaron localmente en diversas ciudades sudamericanas, crearon a la legación, a los consulados y las diversas agencias consulares en Argentina, Chile y Perú grandes problemas debido, sobre todo, a que en un comienzo las autoridades austrohúngaras le habían restado importancia al movimiento paneslavista (Martínez-Flener, 2017).

Tras el asesinato del archiduque Francisco Fernando en 1914 por un nacionalista bosnio-serbio en Sarajevo, la situación se agravó al punto de declararse la guerra. Una de las primeras medidas que el Imperio de Austria-Hungría tomó fue decretar la movilización parcial del ejército, incluyendo a los soldados que se encontraban en el extranjero. Las representaciones austrohúngaras en Sudamérica, siguiendo las disposiciones de Viena, mandaron publicar “en idioma español y croata” la orden de movilización recibida, a fin de que “sea conocida en los lugares más remotos”.<sup>6</sup> Tanto en Argentina, Chile como en Perú, sin embargo, se registraron muy pocos soldados, tanto de origen austro-alemán como eslavo (Martínez-Flener y Prutsch, 2018), y aquellos pocos que se enrolaron, tal como lo indicó Walter Justus, el cónsul de la Monarquía de Austria-Hungría en Lima, no pudieron embarcarse debido a la falta de vapores neutrales.<sup>7</sup>

Tras la declaración oficial de la guerra los yugoslavos paneslavistas publicaron en los periódicos una serie de manifiestos, recaudaron dinero para sus “hermanos serbios y montenegrinos” y organizaron reuniones en sus clubes (Martínez-Flener, Prutsch, 2018).<sup>8</sup> El movimiento paneslavo y antiaustríaco más fuerte de Sudamérica, sin embargo, se desarrolló en Chile. En 1915 éste había ganado tal fuerza, que la legación se vio obligada a recurrir al gobierno para que actuara contra las demostraciones antimonárquicas de la colonia eslava

5 Legación de la Monarquía de Austria-Hungría en Chile, (en adelante AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile) 35-1. Nota con recortes del diario El Industrial del 20 de enero de 1916, n° 184, Santiago de Chile, 7 de febrero de 1916.

6 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 31-1. Solicitud de publicar el anuncio de enrolamiento, n°2/Mob, Santiago de Chile, 26 de julio de 1914.

7 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 31-1. Justus a Flesch de Böös, S/N, Lima, 11 de agosto de 1914, fol. 1v. Agencia consular de Cerro de Pasco (AT-OeStA/HHStA GKA KsA Cerro de Pasco), N° 384, Lima, 17 de agosto de 1914, fol. 2.

8 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 34-1. Flesch de Böös a Burián, n° 4 Pol. Santiago de Chile, 21 de setiembre de 1915, fol. 3.

a fin de evitar revueltas. En Bolivia, mientras tanto, el vicecónsul austriaco informó en 1916 que la propaganda agresiva de los paneslavistas había radicalizado a los pocos residentes sudeslavos que vivían en dicho país<sup>9</sup>, logrando que en 1917 algunos miembros de la colonia renunciaran a su condición de súbditos austrohúngaros (Martínez-Flener, 2023).

Conforme avanzaba la guerra, las demostraciones antimonárquicas de los sudeslavos se fueron radicalizando. Si en un comienzo se limitaron a discursos a favor de los eslavos, a cantar la Marsellesa, a gritar “abajo Austria y Alemania”<sup>10</sup> y a izar la bandera croata (Martínez-Flener, 2017), a partir de 1916 éstas se convirtieron en conflictos laborales,<sup>11</sup> en una guerra comercial,<sup>12</sup> en amenazas de muerte contra los austríacos en Punta Arenas<sup>13</sup> y en enfrentamientos violentos contra aquellos sudeslavos que se negaran a abrazar la causa, y contra los austríacos de habla alemana. El clima de violencia que se había desarrollado entre ambos grupos creció a tal extremo, que en 1917 el consulado en Punta Arenas informó sobre muertos y heridos.<sup>14</sup>

## 1.2. Los últimos meses de la guerra

Los representantes austríacos veían con sumo desagrado el accionar de los sudeslavos. En 1915 Julius Braun, cónsul austrohúngaro en Taltal, al norte de Chile, escribió diciendo “Espero de corazón que les den de palos a esos granujas & que nuestras tropas pisoteen y destruyan pronto a los traidores, antiguos aliados. Confiamos en nuestra buena & justa causa, queremos, tenemos & vamos a vencer!”<sup>15</sup> A pesar de que en 1917 la guerra no prometía nada favorable para Austria, Braun declaró de manera optimista, que ya llegaría el ajuste de cuentas con los yugoslavos.<sup>16</sup> En marzo de 1918, sin embargo, los aliados habían resistido los ataques alemanes en el frente occidental, en julio estos últimos comenzaron con el retroceso general y en junio fracasó la última ofensiva de Austria-Hungría contra Italia. A pesar de ello, los representantes consulares en Sudamérica continuaron sin aceptar una posible derrota de la monarquía, lo que se ve reflejado en las declaraciones del cónsul austrohúngaro interino en Antofagasta, quien indicó que era de esperar que cuando la situación política cambiara a favor de la monarquía, los enemigos eslavos buscarían, en caso necesario, protección en ella.<sup>17</sup>

9 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 35-1. Blau a Flesch de Böös, n° 184, La Paz, 7 de febrero de 1916, fol. 1.

10 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 33-1. Braun a Flesch de Böös, n° T.B. No 7555, Taltal, 12 de mayo de 1915.

11 Un ejemplo de ello fue, como lo informó el vicecónsul austriaco en Oruro, que los paneslavistas había logrado que los empleados dálmatas en Bolivia ocupados en la construcción del ferrocarril a Cochabamba fuesen despedidos del trabajo por los ingleses. AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 36-1. Franichevich a Flesch de Böös, n° 929, Oruro, 9 de abril de 1916, fol. 1.

12 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-1. El cónsul general de Alemania a Flesch de Böös, n° 1041, Santiago de Chile, 1 de agosto de 1918.

13 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 33-1. Flesch de Böös a Pasinovich, n° 908 Mob, Santiago de Chile, 26 de junio de 1915.

14 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 38-1. Passinovich a Flesch de Böös, n° 20/17/A, Punta Arenas, 18 de enero de 1917.

15 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 33-1. Braun a Flesch de Böös, n° T.B. 7564, Taltal, 28 de mayo de 1915.

16 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 39-1. Flesch de Böös a Braun, n° Z: 858, Santiago de Chile, 31 de agosto de 1917.

17 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 39-2. Ewel a Flesch de Böös, n° 22, Antofagasta, 8 de junio de 1918.

Los serbios, por su parte, convencidos de la victoria, consiguieron establecer en 1917 un consulado en Valparaíso, hecho que fue considerado por Alois Flesch de Böös, el encargado de negocios de la monarquía austrohúngara en Chile, como una grandísima ofensa contra su gobierno, sobre todo porque el cónsul designado era súbdito austrohúngaro.<sup>18</sup> Si bien el representante austríaco protestó ante el Ministerio de Relaciones Exteriores aduciendo que dada la imposibilidad de establecer en aquellos momentos relaciones comerciales con ningún Estado, el fin de dicho consulado sería “netamente político y serviría de instrumento oficial para la propaganda contra la monarquía austrohúngara en Chile”,<sup>19</sup> su solicitud fue desechada, siendo más bien informado que se había aceptado el nombramiento de la persona designada.<sup>20</sup> La poca importancia que los eslavos le dieron a la reacción del encargado de negocios se vuelve a apreciar en 1918, pocos meses antes de terminar la guerra, cuando se anunció que otro serbio había aceptado en Antofagasta su nombramiento como agente consular de Francia, enemigo de Austria en esos momentos.<sup>21</sup>

Los representantes consulares no podían controlar este tipo de acciones de los sudeslavos, además de no contar con el apoyo del gobierno chileno debido, en parte, a la influencia que Gran Bretaña ejercía sobre éste (Couyoumdjian, 1986: 153). Faltos de medios para reaccionar “contra estas violaciones”, solo les quedaba, según Flesch de Böös, esperar el fin de la guerra, cuando se darían compensaciones especiales “a nuestros connacionales que han sido tan dañados”.<sup>22</sup>

Aun cuando las declaraciones de Flesch de Böös dejaban entrever que en mayo de 1918 se esperaba una derrota militar de la monarquía, estas también transmitían cierta esperanza de que el país “tenga por fin tranquilidad y pueda dedicarse con energía a su reconstrucción”.<sup>23</sup> Para los representantes austrohúngaros esta guerra debe haber sido como una de las tantas que se había tenido a lo largo del siglo XIX, y precisamente por ello recibieron con gran sorpresa no solo las noticias del fin de la guerra y la derrota, sino y sobre todo, la de la desintegración de la monarquía, tal como lo demuestran las declaraciones del cónsul en Punta Arenas “Según las noticias aliadas, no existe más Austria Hungría y esto nos desespera (...)”.<sup>24</sup> En su despacho a Flesch de Böös, Walter Justus, el cónsul general en Lima fue un poco más específico

Lamentablemente, el motivo de estas líneas es grave. El destino que ha corrido Austria-Hungría es extremadamente triste y nadie podría haberlo imaginado en tal medida. Las noticias confusas no permiten hacerse una imagen ni remotamente precisa, ya que todos los despachos están sujetos a dos o más censuras de los aliados, no obstante, puede verse claramente que se está produciendo una revolución poderosa y radical, cuyo resultado final no se puede prever.<sup>25</sup>

18 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 39-2. Flesch de Böös a Czernin, n°: 1/P, Santiago de Chile, 25 de mayo de 1917, fol. 1.

19 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 38-1. Flesch de Böös a Huidobro, n° 235, Santiago de Chile, 9 de Febrero de 1917, fol. 1.

20 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 38-2. Flesch de Böös a Czernin, n°: 1/P, Santiago de Chile, 25 de mayo de 1917, fol. 2-3.

21 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Ewel a Flesch de Böös, n° 30, Antofagasta, 24 de junio de 1918.

22 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Flesch de Böös a Ewel, n°: Z: 583, Santiago de Chile, 3 de agosto de 1918.

23 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 28-2. Flesch de Böös a Flotow, n° 375/A, Santiago de Chile, 31 de mayo de 1918, fol. 1.

24 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Passinovich a Flesch de Böös, n°69/8, s/f. [nov. 1918].

25 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 25-3. Justus a Alois Flesch de Böös, n° 119, Lima, 7 de noviembre de 1918, fol. 1.



Noviembre y diciembre de 1918 fueron meses algo confusos, no solo por la falta de noticias concretas, por los rumores sobre la disolución de la monarquía y el destino de los nuevos Estados que se habían constituido, sino porque los representantes austrohúngaros no sabían bien cómo comportarse dado los cambios constitucionales que tenían lugar en Austria. En vista de ello, Alois Flesch de Böös, el encargado de negocios de la Monarquía de Austria-Hungría, aclaró a los cónsules a su cargo, que los representantes imperiales en el extranjero eran órganos acreditados y reconocidos del gobierno conjunto imperial y republicano que había en esos momentos en Austria, y que mientras no hubiera una comunicación oficial de Viena, la posición de dichos representantes no cambiaría, por lo que aún tenían a su cargo la representación de los intereses del gobierno existente.<sup>26</sup> En diciembre de 1918 Flesch de Böös recibió del ministro de Estado español, como representante de los intereses austríacos ante Chile, un telegrama que confirmaba que los representantes debían continuar en sus funciones ejerciéndolas “como apoderado Estado germano austríaco, habiendo sido transferidos asuntos germano austríacos del antiguo ministerio negocios extranjeros República germano austríaca, liquidando dicho antiguo ministerio (...)”.<sup>27</sup> De esta manera, hasta noviembre de 1919 todos los funcionarios diplomáticos y consulares se dedicaron a la liquidación de las representaciones de lo que hasta entonces había sido la monarquía austrohúngara.

### 1.3. El tránsito entre la Monarquía de Austria-Hungría y la República de Austria

El fin de la Primera Guerra Mundial había significado la derrota militar de la monarquía austrohúngara, y los últimos días de octubre de 1919 el fin de su existencia política. Para ese entonces ya se había instaurado la asamblea nacional provisoria de la nueva República Germano-austríaca, la cual estableció el fundamento legal que reguló la disolución de la monarquía y sus instituciones, asumió las negociaciones de paz con los aliados, y tuvo a su cargo el tránsito hacia la nueva República de Austria. Durante los siguientes meses, y hasta el establecimiento oficial del nuevo Estado, las instituciones monárquicas y republicanas existirían paralelamente con el fin de liquidar las primeras y crear y hacer funcionar las segundas.

En noviembre de 1918 la asamblea nacional decretó que hasta nuevo aviso los consulados imperiales y reales continuarán con sus funciones de representación, independientemente de los sucesos internos en el país.<sup>28</sup> Esta orden fue confirmada en diciembre de 1918 mediante el despacho enviado por el encargado de negocios de la Embajada Imperial y Real de la Monarquía de Austria-Hungría en España, en el que adjuntaba el decreto conjunto del Ministerio de Asuntos Exteriores de Austria-Hungría y de la Oficina Nacional de Asuntos Exteriores. En él puede observarse la separación administrativa que el nuevo gobierno austríaco estableció frente a los otrora territorios de la monarquía, ya que en las indicaciones ponían énfasis en la representación de los intereses correspondientes a la Austria alemana.

26 Archivo consular de Guayaquil, (en adelante AT-OeStA/HHStA GKA KsA Guayaquil) 2-2. Flesch de Böös a Rickert, n° Z: 846, Santiago de Chile, 10 de noviembre de 1918.

27 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. García Jove a Flesch de Böös, n° 112, 27 de diciembre de 1918, fol. 1.

28 AT-OeStA/HHStA GKA KsA Guayaquil 2-2. Flesch de Böös a Rickert, n° Z: 846, Santiago de Chile, 10 de noviembre de 1918.



Se informa a la Legación de Austria-Hungría de los siguientes decretos del Ministerio Imperial y Real de Asuntos Exteriores y de la Oficina Estatal Germano-Alemana de Asuntos Exteriores recibidos aquí:

1. Los representantes imperiales y reales deben continuar hasta nuevo aviso sus actividades en la misma extensión que antes y de acuerdo con las normas y órdenes existentes que aún se aplican.
2. Los representantes imperiales y reales en el extranjero seguirán cumpliendo, hasta nuevo aviso, sus funciones como plenipotenciarios del Estado germano-austríaco y salvaguardarán los intereses legítimos de los ciudadanos germano-austríacos.
3. La Oficina de Asuntos Exteriores del Estado Germano-Austríaco debe hacerse cargo de los negocios del antiguo Ministerio Imperial y Real de Asuntos Exteriores en lo que concierne a los asuntos germano-austríacos. La agenda de liquidación exclusivamente administrativa del Ministerio Imperial y Real de Asuntos Exteriores estará bajo la dirección del jefe de la sección principal, el barón von Flotow, bajo el control de los comisarios de liquidación autorizados de los estados nacionales surgidos en el territorio de la Monarquía de Austria-Hungría, y será ejecutada por los funcionarios liquidadores aquí designados para tal efecto.<sup>29</sup>

A fines de diciembre de 1918 Flesch de Böös dio a conocer el cable recibido desde Madrid a los otros representantes subordinados a la legación austrohúngara en Chile, resaltando que debían continuar ejerciendo sus funciones en calidad de apoderados del Estado germano-austríaco.<sup>30</sup> A partir de ese momento las representaciones austrohúngaras dejaron de usar la denominación “imperial y real”,<sup>31</sup> la que no volvieron a utilizar hasta la disolución definitiva de las representaciones austrohúngaras en 1919.<sup>32</sup>

La conferencia de paz europea tuvo lugar en St. Germain en Laye, cerca de París; ésta comenzó en enero de 1919 y marcó el fin formal de la guerra, la caída definitiva de la Monarquía de Austria-Hungría, y el establecimiento de la República de Austria, junto con otros nuevos Estados. La delegación austríaca, que fue invitada en mayo a tratar las condiciones bajo las que se rendiría, tuvo poco más de dos semanas para deliberar las condiciones; los delegados austríacos solo recibieron el borrador del tratado que las cuatro potencias vencedoras –Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia e Italia – le impusieron, ya que no se permitió que ninguno de los gobiernos derrotados participar en su elaboración. Tras algunas discusiones y mejoras, fue aceptado bajo protesta por la Asamblea Nacional austríaca, siendo el documento oficialmente firmado el 10 de septiembre de 1919. En el tratado se definió el nombre del nuevo Estado como República de Austria –el nombre de República Germano-austríaca fue prohibido, así como una posible incorporación al Imperio Alemán en el futuro. La nueva república, al ser vista como sucesora de la monarquía austrohúngara, fue considerada junto con Alemania, culpable de haber iniciado la guerra, por lo que no solo se le impuso el pago de fuertes reparaciones, sino que también tuvo que aceptar sin derecho a protestar, el recorte territorial de la antigua y vasta monarquía austrohúngara.<sup>33</sup>

29 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Proskowetz a Flesch de Böös, n° 6/20/III 1919, Buenos Aires, 12 de marzo de 1919.

30 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Gudenus a Flesch de Böös, n° 112, Madrid, 27 de diciembre de 1918, fol. 1

31 AT-OeStA/HHStA GKA KsA Guayaquil 2-2. Flesch de Böös a Rickert, n° Z: 846, Santiago de Chile, 10 de noviembre de 1918; Flesch de Böös a Rickert, n° Z: 18, Santiago de Chile, 19 de enero de 1919, fol. 1.

32 Los países que suscribieron el tratado fueron Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Italia, Japón, Bélgica, Bolivia, Brasil, China, Cuba, Ecuador, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, Liberia, Nicaragua, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Rumanía, el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, Siam, Checoslovaquia y Uruguay.

33 De los más de 670,000 km<sup>2</sup> que habían conformado Austria-Hungría, Austria pasó a ocupar tan solo 80.000, mientras que en el territorio restante se conformaron nuevos Estados como las repúblicas de Checoslovaquia y Polonia, pero también el ansiado Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, que por divergencias internas entre los diferentes grupos políticos terminó disolviéndose en 1929.

## 2. La orden de liquidación de las representaciones austrohúngaras

El Tratado de Paz de St. Germain entre Austria y los aliados fue firmado el 10 de setiembre de 1919 y entró en vigor el 16 de julio de 1920, no obstante, ya en agosto de 1919, la delegación austríaca de paz había ordenado a sus representaciones diplomáticas la liquidación inmediata de todas las misiones de la antigua monarquía y sus dependencias. Aún cuando la orden describió con detalle los pasos administrativos, que tanto las legaciones como los consulados dependientes de ellas debían seguir, los representantes imperiales tuvieron que encarar también la cancelación de otros contratos y compromisos adquiridos.

### 2.1. La orden de la delegación de paz austríaca

El 11 de agosto de 1919, un mes antes de la firma del tratado de paz, y siguiendo “instrucciones dadas por las potencias aliadas”,<sup>34</sup> la delegación austríaca de paz envió un telegrama a sus representaciones diplomáticas y consulares ordenando su liquidación inmediata, disposición que sin pérdida de tiempo fue puesta en ejecución.<sup>35</sup>

El 12 de agosto las legaciones de Santiago y Buenos Aires recibieron el cable con las instrucciones detalladas de los pasos a seguir, acompañado, además, de la orden de notificar a los gobiernos correspondientes sobre dicha medida.<sup>36</sup> Los jefes de misión, acorde a sus instrucciones, dieron a conocer sin demora las órdenes a sus consulados y estos a los viceconsulados y a las agencias consulares dependientes de ellos.<sup>37</sup> El cable también indicó que se tenía que despedir a los empleados temporales y a los sirvientes entregándoles una modesta compensación. En cumplimiento de estas indicaciones, por ejemplo, Flesch de Böös informó a Viena sobre el despido de Sinforosa Pérez, empleada de la cancillería a quién, además, le otorgó doscientos pesos de indemnización, que anotó como gastos de la legación.<sup>38</sup> El cable también dejaba a los funcionarios diplomáticos y consulares la libertad de decidir si querían volver a Viena, con los gastos cubiertos por el nuevo gobierno austríaco, o si preferían permanecer en el país donde habían servido si así lo deseaban.<sup>39</sup>

34 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Telegrama de la legación austríaca en St. Germain a la legación en Santiago de Chile, n° 22/12/8 19.

35 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Flesch de Böös a Proskovetz, n° Z: 202, Santiago de Chile, 12 de agosto de 1919, fol. 1.

36 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Telegrama de la delegación austríaca en St. Germain a la legación en Santiago de Chile 2n° 2/12/8 19. AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-1. Flesch de Böös a Proskowetz, n° Z: 202, Santiago de Chile, 12 de agosto de 1919.

37 El 11 de agosto envió un telegrama al cónsul de Valparaíso dándole a conocer la orden recibida, el día 12 lo hizo al consulado de Guayaquil y el 14 dirigió notas a los consulados austrohúngaros en Arequipa, Arica, Antofagasta, Santiago, Lima, La Paz, Punta Arenas y Oruro. AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-1. Flesch de Böös a Schmölzer, los representantes consulares, n° 204-218, agosto de 1919.

38 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 28-2. Flesch de Böös a Flotow, n° 268/A, Santiago de Chile, 30 de setiembre de 1919.

39 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Telegrama de la legación austríaca en St. Germain a la legación en Santiago de Chile, n° 22/12/8 19.

## 2.2. La liquidación administrativa

Los encargados de negocio de las legaciones austrohúngaras en Santiago y Buenos Aires acataron las instrucciones recibidas, y mientras Flesch de Böös escribió a los consulados generales y a los consulados austrohúngaros honorarios en Guayaquil Arequipa, Arica, Antofagasta, Santiago, Lima, La Paz, Punta Arena y Oruro, Gilbert Proskowetz, secretario de legación en Buenos Aires, hizo lo mismo con los de Rosario y Montevideo. Las instrucciones eran claras, los representantes consulares debían

1. Comenzar con la liquidación de los consulados apenas se recibiera el decreto
2. Empacar en una caja y sellar el archivo consular, los protocolos, el escudo y la bandera.
3. Quemar posible correspondencia secreta o comprometedora.
4. En caso de que hubiera objetos de valor, dinero u otros que estén guardados en los consulados en depósito, debían ser enviados a la legación, o confirmar que no los había.
5. Hacer una lista en duplicado del contenido de la caja referida en el segundo punto; un ejemplar firmado por el encargado debía enviarse a la legación, mientras que el segundo debía permanecer en el consulado.
6. Dejar el archivo empacado y sellado en la representación a su cargo hasta que lleguen nuevas instrucciones.
7. Destruir los sellos oficiales y hacer un protocolo de ello, que debía ser firmado por el encargado de la representación y dos testigos.

Entre las medidas finales también se dispuso el retiro de la placa consular de la fachada,<sup>40</sup> la entrega en custodia de los archivos y emblemas que habían sido sellados a la legación española, el relevo de los cónsules honorarios de su cargo, además de dar a conocer al gobierno correspondiente la noticia de la liquidación de las representaciones de la Monarquía de Austria-Hungría.<sup>41</sup> Tras aclarar con Proskowetz algunas dudas sobre el procedimiento – si los consulados también debían entregar sus archivos a la misión española, o si solo se relevaba del puesto al cónsul, quién seguiría custodiando el archivo; si debían destruirse los documentos sobre el movimiento antipatriótico para evitar futuras indiscreciones; qué debía hacerse con los informes hechos para Viena que desde hacía varios años estaban archivados por no haberse podido enviar a causa de la guerra<sup>42</sup>. Flesch de Böös dispuso el cumplimiento de las órdenes, y algo después, él y Proskowetz notificaron a los ministros de relaciones exteriores de Chile,<sup>43</sup> Perú,<sup>44</sup> Bolivia,<sup>45</sup> Ecuador,<sup>46</sup> Argentina, Paraguay y

40 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Blau a Alois Flesch de Böös, n° 20, La Paz, 5 de setiembre de 1919.

41 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Telegrama de la legación austríaca en St. Germain a la legación en Santiago de Chile, n° 22/12/8 19. El 14 de agosto envía notas con el mismo texto a los consulados de Arequipa (211), Arica (212), Antofagasta (nota 213), Santiago (nota 214), Lima (215), La Paz (216), Punta Arenas (217), Oruro (218), Flesch de Böös a Rickert, n° Z: 204, 12 de agosto de 1919, fol. 1-2. Administrative Registratur, (en adelante AT-OeStA/HHStA MdÄ AR) F8-99. Proskowetz a Flotow, n° Zl. 521, Buenos Aires 28 de noviembre de 1919, fol. 2.

42 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-1. Flesch de Böös a Proskowetz, n° Z: 202, Santiago de Chile, 12 de agosto de 1918, fol. 1-3.

43 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Flesch de Böös a Barros Borgoño, n° 206, Santiago de Chile, 14 de agosto d 1919.

44 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Flesch de Böös a Tudela y Varela, n° 207, Santiago de Chile, 14 de agosto de 1919.

45 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Flesch de Böös a Gutierrez, n° 208, Santiago de Chile, 14 de agosto de 1919.

46 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Flesch de Böös a Flotow, n° 312/A, Santiago de Chile, 21 de noviembre de 1919.

Uruguay,<sup>47</sup> que en cumplimiento de las instrucciones recibidas de la delegación austríaca de paz, ya se había dado inicio a los procedimientos para la pronta liquidación de las legaciones y los consulados supeditados a ellas, a lo que el gobierno de Chile respondió que tomaba nota de la información.<sup>48</sup>

A lo largo de las siguientes semanas los funcionarios liquidaron las diversas misiones, por lo que el 18 de noviembre de 1919 Flesch de Böös envió a Viena un despacho con la relación final de las liquidaciones en Bolivia, Chile y Perú.<sup>49</sup>

### 2.3. Medidas complementarias

El proceso de liquidación implicó también aspectos que estaban fuera del aspecto oficial, lo que significó, por ejemplo, la cancelación de la suscripción de periódicos<sup>50</sup>; la rescisión de contratos de alquiler, del teléfono<sup>51</sup>, del servicio de telégrafo si lo tenía, así como la venta de los muebles pertenecientes al gobierno austrohúngaro y la liquidación de asuntos y cuentas pendientes. En este sentido, en noviembre de 1918 Flesch de Böös comunicó al arrendatario que a partir del 1 de marzo de 1919 ya no se seguiría alquilando la casa donde la legación estaba establecida.<sup>52</sup> A fines de agosto le dio la orden al cónsul en Santiago de informar al propietario de las oficinas que la legación había comenzado con el proceso de liquidación, por lo que las devolvería el 30 de septiembre, además de solicitar a la compañía de teléfonos que recogiera el aparato, y de cancelar la suscripción del periódico alemán de Chile.<sup>53</sup>

En diciembre de 1918 Bernhard Trauer, el arrendatario del local de la misión le informó a Flesch de Böös que un ingeniero alemán estaba interesado no solo en la casa, sino también en el mobiliario, luces, pisos y alfombras, muebles de cocina, en fin, en todo lo que la misión pusiera a la venta. El alemán, señaló Trauer, estaba dispuesto a cederle a la misión uno o dos cuartos como oficina, lo que fue aceptado por el encargado de negocios

Afortunadamente logramos llegar a un acuerdo con este último por lo que nos dejará usar dos de los salones más grandes por la cantidad de \$.85.- (ochenta y cinco pesos) mensuales, para evitar tener que mudarnos a otro local. Estos dos salones de oficina son completamente suficientes teniendo en cuenta la escasa concurrencia de personas, además, en ellas se podría acomodar, aunque un poco estrechamente, el inventario.<sup>54</sup>

47 AT-OeStA/HHStA MdÄ AR F8-99. Proskowtz a Flotow, n° ZI. 521, Buenos Aires, 28 de noviembre de 1919, fol. 2.

48 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Borgoño a Flesch de Böös, n° 1233, Santiago de Chile, 30 de agosto de 1919.

49 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Flesch de Böös a Flotow, n° 311/A, Santiago de Chile, 18 de noviembre de 1919.

50 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Flesch de Böös a Schmutzer, n° Z: 203, Santiago de Chile, 12 de agosto de 1919.

51 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 28-2. Flesch de Böös a Schmutzer, n° Z: 226, Santiago de Chile, 22 de agosto de 1919.

52 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 28-2. Flesch de Böös a Benavente, n° Z: 853, Santiago de Chile, 14 de noviembre de 1918.

53 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 28-2. Flesch de Böös a Schmutzer, n° Z: 226, Santiago de Chile, 22 de agosto de 1919. AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Flesch de Böös a Schmutzer, n° Z: 203, Santiago de Chile, 12 de agosto de 1919.

54 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 28-2. Trauer a Flesch de Böös, s/n, Santiago de Chile, 3 de diciembre de 1918, fol. 1.

Flesch de Böös seguía sin creer a esas alturas que la liquidación de la legación era el fin de la representación diplomática austríaca. Según su parecer, el acuerdo con el alemán le permitía a la misión un ahorro, y que “después de que se normalicen las cosas y se reciban instrucciones superiores se podrá buscar un local más grande para la oficina”.<sup>55</sup> No obstante ello, las representaciones en Argentina, Uruguay<sup>56</sup>, Chile, Perú y Bolivia fueron liquidadas entre septiembre y octubre de 1919, mientras que las de Guayaquil y La Paz demoraron un poco más por no encontrarse los cónsules en las respectivas ciudades. El encargado de negocios en Santiago señaló que, para no demorar más la liquidación de la legación, enviaría más adelante los protocolos faltantes.<sup>57</sup> Finalmente, el 21 de noviembre de 1919 Flesch de Böös comunicó a Viena que la “liquidación de la Legación Austrohúngara en Santiago puede considerarse, salvo algunos detalles mínimos, como completada”.<sup>58</sup>

### 3. La liquidación: un vistazo tras las bambalinas

El año 1919 fue un año de transición no solo para Austria, sino también para todas aquellas personas que durante años habían estado al servicio de la monarquía. Para los funcionarios austrohúngaros la liquidación de las misiones a su cargo no solo fue un procedimiento administrativo, sino que también despertó profundas emociones, tanto por el momento de ambigüedad política que tuvieron que afrontar, por el cambio en la posición social que el puesto les había conferido, y por aquello que significó el fin y la despedida de la monarquía como tal.

#### 3.1. Ambigüedades

Entre octubre de 1918 y septiembre de 1919 los representantes austrohúngaros atravesaron un momento de profunda ambigüedad política al verse obligados a mantener el equilibrio entre dos sistemas políticos diametralmente opuestos. Ejemplo de ello fue el decreto conjunto de los ministerios de relaciones exteriores de la monarquía y de la república austríaca de noviembre de 1918 en el que se instruía a los encargados de negocios austrohúngaros a permanecer en su cargo, mientras que el de diciembre los nombraba apoderados de la república. Ante esta situación Alois Flesch de Böös le escribió al encargado de negocios en Buenos Aires que dudaba en dar a conocer a los Gobiernos ante los que estaba acreditado las disposiciones de Viena indicando “que hasta donde sé la República Germano Austriaca aún no ha sido reconocida por otros países”.<sup>59</sup>

La coexistencia temporal de estos ministerios también trajo confusión sobre la manera en que los representantes austrohúngaros debían ejecutar las órdenes, tal como lo demuestra la consulta hecha por el encargado de negocios en Santiago al de Buenos Aires. Flesch

55 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 28-2. Flesch de Böös a Flotow, n° 53/A, Santiago de Chile, 1 de marzo de 1919.

56 AT-OeStA/HHStA MdÄ AR F8-99. Proskowtz a Flotow, n° ZI. 521, Buenos Aires, 28 de noviembre de 1919, fol. 2.

57 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Flesch de Böös a Flotow, n° 311/A, Santiago de Chile, 18 de noviembre de 1919, fol 6-7.

58 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Flesch de Böös a Flotow, n° 312/A, 21 de noviembre de 1919.

59 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Flesch de Böös a Proskowetz, n° Z: 932, muy confidencial, Santiago de Chile, 29 de diciembre de 1918, fol. 3.

de Böös tenía en claro que seguía siendo el encargado de negocios de la legación austro-húngara, pero que ésta, al igual que el antiguo Ministerio de la Casa Imperial y Real y de Asuntos Exteriores, se encontraba en liquidación. Su conflicto surgía con la consideración que hasta que se hubiera completado definitivamente la reorganización política interna del nuevo Estado, la legación tenía que seguir enviándole a dicha autoridad todos los informes sobre los asuntos pendientes que no fueran exclusivamente germano austríacos. Que a petición especial de los nuevos Estados nacionales que habían surgido la legación y sus oficinas subordinadas debían seguir proporcionando, dentro de lo posible, protección consular a su nacionales como miembros de la antigua monarquía hasta que dichos Estados acreditaran representantes en el extranjero. De otro lado, añadió el austríaco, la recientemente creada República Germano Austríaca lo había nombrado su representante por lo que ahora la nueva autoridad superior era el Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Germano Austríaca. A partir de ahora, todos los asuntos relativos a ésta debían ser comunicados a dicha oficina, y no al antiguo ministerio en liquidación. Según su consideración, él tenía en el antiguo y en el nuevo ministerio dos jefes y con el fin de actuar uniformemente, le consultó a Proskowetz

si usted enviará los informes por separado a ambos ministerios o si no sería pertinente enviarlos todos al “Ministerio de Relaciones Exteriores – Viena”. También creo que debería dejarse de usar la denominación “Real e Imperial” para hablarse solo de oficinas o funcionarios austrohúngaros. En los informes al ministerio germano austríaco tampoco debería usarse el término Austria-Hungría y podría usarse el título corto, es decir Legación en Santiago, el encargado de negocios, el cónsul, etc.”<sup>60</sup>

Si bien los representantes austríacos deben haber conseguido armonizar las ambigüedades políticas, cuando llegó la orden de liquidación en agosto de 1919 no quedó en claro si ella implicaba la renuncia de los jefes de delegación como apoderados del Estado germano austríaco.<sup>61</sup> No obstante, en despacho a Flesch de Böös, Proskowetz puso en claro que la representación temporal de la nueva república caducaba simultáneamente con las funciones de representante de Austria-Hungría, ya que solo en esa constelación les había sido confiada la representación de sus intereses.<sup>62</sup> Y así fue. Con el anuncio del fin de la liquidación, aquellos funcionarios que no optaron por quedarse en América del sur se embarcaron de regreso rumbo a Europa, o se dedicaron a su vida privada en el país en el que habían servido a la monarquía durante años.

### 3.2. “Con todo el dolor de mi corazón”: la despedida

Así como la noticia del desmembramiento de la monarquía despertó una profunda tristeza, el surgimiento de nuevos los nuevos Estados, sobre todo el de los sudeslavos, avivó ciertos temores entre los diversos representantes imperiales. En este sentido, Walter Justus, el cónsul general austrohúngaro en Lima ya había manifestado en noviembre de 1918 ciertas inquietudes sobre su cargo, ya que prefería renunciar a él antes que tener que encarar a un representante consular sudeslavo, “cuyo nombramiento podría posiblemente hacerse por telégrafo”. En caso de que hubiera una fusión entre Austria y los sudeslavos,

60AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Flesch de Böös a Proskowetz, n° Z: 932, Santiago de Chile, 29 de diciembre de 1918, fol. 1-3.

61 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Flesch de Böös a Proskowetz, n° Z: 202, Santiago de Chile, 12 de agosto de 1919, fol. 2-3.

62 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Proskowetz a Flesch de Böös, n° 353/res., Buenos Aires, 22 de agosto de 1919.



continuó Justus, lo más probable es que los dálmatas, que conformaban la mayoría de la colonia austrohúngara en Perú, preferirían a un representante de su nacionalidad, “lo que pondría fin a mi actividad en Perú en su forma actual”.<sup>63</sup> En su respuesta Flesch de Böös señaló entender sus razones, pero al mismo tiempo le pidió no apurar su decisión hasta que no hubiese noticias oficiales. Además, añadió, no creía que se nombrará muy pronto un representante consular puesto que el Estado eslavo estaba aun lejos de constituirse.<sup>64</sup>

Estos temores cedieron en los siguientes meses, no obstante, conforme el proceso de liquidación avanzaba en 1919, los representantes austrohúngaros se veían sumergidos en un sentimiento de melancolía. Una de las expresiones más claras se ve reflejada en la carta que Walter Justus dirigió el 12 de junio de 1919 al encargado de negocios en Santiago consultando sobre qué hacer en vista de la orden del Gobierno peruano de que todos los edificios se decoren con banderas el 28 de julio, día de la celebración de las fiestas patrias; hasta el momento había podido evitar el izamiento del pabellón, pero la nueva resolución del gobierno peruano lo obligaba a hacerlo. Su propuesta fue izar el peruano “y así, hacer irreconocible la oficina para los de afuera”.<sup>65</sup> Dado que a esas alturas la Monarquía de Austria-Hungría ya había dejado de existir oficialmente, Flesch de Böös le respondió que junto con la monarquía también había dejado de existir la bandera, aceptando la propuesta de Justus de izar la bandera peruana.<sup>66</sup> A mediados de agosto, sin embargo, Justus respondió indicando que había recibido las instrucciones muy tarde y aún cuando ya no había justificación de la bandera austrohúngara “la icé durante las fiestas nacionales locales porque, como tuve el honor de informar a Su Alteza, todas las casas deben estar decoradas con una bandera y quise darle a nuestra bandera la última oportunidad de ser exhibida”.<sup>67</sup>

El mes de agosto de 1919 estuvo marcado por la nostalgia. Los últimos despachos que Flesch de Böös dirigió a algunos de los cónsules dependientes de su legación, como a Henry Rickert, cónsul austrohúngaro en Guayaquil, muestran el pesar que lo embargaba.<sup>68</sup> Walter Justus luego de acusar recibo de la orden de liquidación final acotó en su último informe “Aun cuando es una consecuencia inexorable de los hechos, me llena de pena contemplar el colapso completo del antiguo orden”.<sup>69</sup> En un tomo semejante se expresó el cónsul en Arica, Alexander G. Visscher van Gaasbeck, quien en carta a Flesch de Böös señaló “La noticia de la liquidación final de este consulado me ha afligido profundamente. (...) Los años que tuve el honor de ser cónsul en Arica serán para mí siempre un recuerdo entrañable”.<sup>70</sup> El vicecónsul en Oruro, Santiago Franichevich, expresó por su parte los mismos sentimientos, aunque de una manera más teatral. En lugar de colocar el número correspondiente del despacho escribió “Nº: Último”; él se despedía “con la conciencia tranquila por haber cumplido mis obligaciones con patriotismo, honradez, abnegación e hidalguía de caballero, sin temor a amenazas y persecuciones de que he sido víctima por parte de tantos tiranos malvados

63 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 25-3. Justus a Flesch de Böös, nº 119, Lima, 7 de noviembre de 1918, fol. 1-3.

64 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 25-3. Flesch de Böös a Justus, nº Z: 865, Santiago de Chile, 8 de noviembre de 1918, fol. 1.

65 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 25-3. Justus a Flesch de Böös, nº 40 [148/2716-1919], Lima, 12 de junio de 1919.

66 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 25-3, Flesch de Böös a Justus, nº Z: 40, Santiago de Chile, 3 de julio de 1919.

67 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 25-3. Justus a Flesch de Böös, nº 50, Lima, 18 de agosto de 1919.

68 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Flesch de Böös a Rickert, nº Z: 204, Santiago de Chile, 12 de agosto d 1919, fol. 2-3.

69 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Justus a Flesch de Böös, nº 264/27/9 19, Lima, s/f.

70 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Visscher van Gaasbeck a Flesch de Böös, nº 175, Arica, 7 de setiembre de 1919, fol. 1-2.

y criminales”.<sup>71</sup> Todas estas expresiones de tribulación ante el fin de la monarquía son un testimonio de la fuerte identificación que los representantes austrohúngaros tuvieron con ella. El mismo Flesch de Böös, en su carta de despedida al Ministerio Relaciones Exteriores de Austria señaló que “con todo el dolor de mi corazón ceso en el cargo que desempeñé durante años con gusto y de la mejor manera posible”, resumiendo con sus palabras el sentir de los funcionarios de la desaparecida monarquía.<sup>72</sup>

Finalmente, en noviembre de 1919 se dirigió al ministro de relaciones exteriores de Chile para comunicarle “que ha quedado terminada la liquidación de esta legación y que por consiguiente ha cesado la representación diplomática y consular que la antigua Monarquía de Austria-Hungría ha mantenido durante largos años en Chile. (...)”.<sup>73</sup>

### 3.3. El regreso a Austria

La orden de liquidación había venido acompañada de la orden de que los representantes que lo desearan regresaran a Viena lo más pronto y de la manera más económica posible, a menos que decidieran quedarse donde estaban. Así, por ejemplo, Flesch de Böös y el secretario de la embajada, Gottfried Schmolzer, informaron haber resuelto quedarse en Chile,<sup>74</sup> quizás por haber estado ambos casados con chilenas y ya tener una familia. Proskowetz por su parte, decidió aceptar el ofrecimiento del gobierno austríaco y regresar a Austria en octubre de 1919.<sup>75</sup> Para la mayoría de los funcionarios, sin embargo, al haber sido nombrado en calidad de honorarios el retorno no fue una opción.

El viaje de regreso de los funcionarios austrohúngaros estacionados en Buenos Aires, sin embargo, resultó bastante confuso por no estar previsto en el reglamento. Al no ser un “cese de servicio activo” de acuerdo a las normas, pues no se trataba ni de un traslado, ni de vacaciones, ni de jubilación, indicó Proskowetz, la suma de dinero que se les había destinado para el regreso a Viena era insuficiente.<sup>76</sup> La legación austrohúngara en Buenos Aires, además, ya había estado sufriendo por la falta de dinero durante los meses previos a la liquidación, no pudiéndose siquiera pagar los sueldos a los funcionarios.<sup>77</sup> Viena dispuso que los pasajes de regreso debían ser los más baratos de primera clase, a lo que debía sumarse el precio de transporte desde el puerto de llegada en Europa hasta la capital austríaca, el de las visas correspondientes y el del transporte del equipaje.<sup>78</sup> A pesar de un segundo envío de 15.000 pesos, el dinero no alcanzó para enviar a todos los funcionarios a Viena, ni para cubrir todos los sueldos pendientes. Tan solo con la venta de los muebles de la liquidación de los consulados en Montevideo y Rosario se obtuvieron ingresos inesperados, lo

71 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Franichevich a Flesch de Böös, n°: Último (274/14/10 19), Oruro, 2 de octubre de 1919.

72 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Flesch de Böös a Flotow, n° 312/A, Santiago de Chile, 21 de noviembre de 1919.

73 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Flesch de Böös a Huidobro, n° 218, Santiago de Chile, 28 de noviembre de 1919.

74 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Flesch de Böös a Flotow, n° 312/A, Santiago de Chile, 21 de noviembre de 1919.

75 AT-OeStA/HHStA GKA GesA Santiago de Chile 40-2. Proskowetz a Flesch de Böös, n° 353/res., Buenos Aires, 2 de agosto de 1919; n° Z: 243, Buenos Aires, 15 de setiembre de 1919.

76 AT-OeStA/HHStA MdÄ AR F8-99. Proskowetz a Flotow, n° Zl. 521, Buenos Aires, 28 de noviembre de 1919, fol. 13.

77 AT-OeStA/HHStA MdÄ AR F8-99. Proskowetz a Flotow, n° Zl. 521, Buenos Aires, 28 de noviembre de 1919, fol. 12.

78 AT-OeStA/HHStA MdÄ AR F8-99. Proskowetz a Flotow, n° Zl. 521, Buenos Aires, 28 de noviembre de 1919, fol. 13.

que ayudó a finalmente cancelar los sueldos pendientes y el viaje de regreso del personal restante.<sup>79</sup>

El dinero, sin embargo, no les aseguró a los funcionarios austrohúngaros un viaje de regreso sin complicaciones. Los gobiernos aliados no habían convenido en una línea homogénea para el transporte de los antiguos enemigos: mientras la legación francesa exigía que el equipaje se inspeccionara, razón por la que los barcos tenían que atracar en puertos aliados, los ingleses exigieron que el barco que los transportaba entrara en Dover, pero que estos no fueran barcos ingleses. Estas condiciones eliminaron, además, la posibilidad de usar los vapores suecos, por no cumplir con ninguno de estos requerimientos. Los italianos, por su parte, señalaron no tener instrucciones, por lo que el consulado general negó la visa a ciudadanos alemanes y austrohúngaros, y las empresas navieras italianas se resistieron a transportarlos. Si bien la embajada norteamericana no ponía restricciones, sus barcos no iban a Europa, y los vapores españoles no tenían ningún puerto francés en su ruta, aparte de no llegar a Dover, por lo que también quedaron descartados. La única posibilidad fue el uso de vapores holandeses. Estos, sin embargo, solo salían de Buenos Aires una vez al mes y los pasajes estaban agotados con meses de anticipación. Tras largas conversaciones y gracias a la intervención del encargado de negocios holandés y a las facilidades dadas por los agentes navieros, los últimos funcionarios de la desaparecida Monarquía de Austria-Hungría en Buenos Aires pudieron finalmente embarcar entre septiembre y noviembre de 1919 con destino a la nueva República de Austria.<sup>80</sup>

## Conclusiones

Los conflictos que habían surgido en Europa entre la Monarquía de Austria-Hungría, sus súbditos sudeoslavos y los serbios, no se limitaron a sus fronteras geográficas, sino que se volvieron transcontinentales, tal como lo demuestran las disputas de estos en Chile. Estas colisiones se vieron ahondadas después del estallido de la Primera Guerra Mundial creando graves desavenencias entre los representantes consulares austrohúngaros y los súbditos pertenecientes a grupos sudeoslavos establecidos a lo largo y ancho del territorio chileno. Tan solo el fin de la guerra y la desaparición de la monarquía pondrían fin a dichos enfrentamientos, así como a la existencia de las diferentes oficinas austrohúngaras.

El cierre de las misiones diplomáticas de la Monarquía de Austria-Hungría no fue consecuencia de la ruptura de las relaciones diplomáticas entre los dos países, sino que más bien obedeció a una situación excepcional como fue la destrucción política de uno de los Estados europeos más importantes de su época. Su liquidación no significaba tan solo comunicar oficialmente que la monarquía había dejado de existir para poner fin a las relaciones reinantes entre los Estados. Su proceso, si bien no contempló fases intermedias como una ruptura de relaciones lo hubiera hecho, fue desde un comienzo definitivo, y obedeció a las órdenes dadas por las potencias aliadas en St. Germain en Laye.

La liquidación de las misiones tuvo que seguir varios pasos de carácter administrativo que fueron igual en todos los países y encerró en sí el momento de tránsito entre la antigua monarquía austrohúngara y la nueva República de Austria, hecho que despertó sentimientos ambiguos en los representantes diplomáticos y consulares. La problemática del fin de

79 AT-OeStA/HHStA MdÄ AR F8-99. Proskowtz a Flotow, n° Zl. 521, Buenos Aires, 28 de noviembre de 1919, fol. 14-15.

80 AT-OeStA/HHStA MdÄ AR F8-99. Proskowtz a Flotow, n° Zl. 521, Buenos Aires, 28 de noviembre de 1919, fol. 11-12.

la guerra, la visión de los derrotados y las categorías de enemigo que dos años después de terminada la Primera Guerra Mundial todavía dominaban el plano internacional, se vieron reflejadas en las dificultades que aquellos representantes austrohúngaros tuvieron al momento de querer embarcarse de regreso a Europa.

Otro elemento que por lo general no es tomado en cuenta, es el emocional. Este se asemeja al duelo manifestado ante un difunto, como lo ejemplifica el izamiento de la bandera de la monarquía durante las fiestas patrias en Perú, y fue un reflejo claro de la identificación de aquellas personas que durante años había representado los intereses monárquicos en los diferentes territorios.

# REFERENCIAS

---

- Agstner, Rudolf. 2012. Von Kaisern, Konsuln und Kaufläuten. Band 2 Die k.u.k. Konsulate in Arabien, Lateinamerika, Lettland, London und Serbien. LIT Verlag.
- Brückmüller, Ernst. 2001. Sozialgeschichte Österreichs. Munich: Oldenburg.
- Brunnbauer, Ulf. 2016. Globalizing Southeastern Europe: Migrants, America, and the State since the Late 19th Century. London, Lexington Books.
- Couyoumdjian, Juan Ricardo. 1986. Chile y Gran Bretaña durante la Primera Guerra Mundial y la postguerra, 1914-1921. Santiago: Editorial Andrés Bello/Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Dönninghaus, Victor; Myeshkov, Dmytro (eds.) 2018. Krieg und Frieden. Folgen der Russischen Revolution im östlichen Europa, Nordost-Archiv 27, Lüneburg, Nordost-Institut, 2020.
- Gassner, Miriam. 2013. Von der Anerkennungspraxis der Habsburgermonarchie gegenüber den südamerikanischen Staaten im 19. Jahrhundert. Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, n.º 3, 413-423, <http://dx.doi.org/10.1553/BR-GOE2013-2s413>.
- Hanisch, Ernst. 1994. Österreichische Geschichte, 1890 – 1990. Der lange Schatten des Staates. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert. Viena: Ueberreuter.
- Martínez-Flener, Milagros. 2010. The consular network of the Austro-Hungarian Monarchy in Peru (1864-1919), en Prijac Lukia, Ulbert Jörg, eds. Die Welt der Konsulate im 19. Jahrhundert, Dobu Verlag, 191-202.
- Martínez-Flener, Milagros. 2017. «Digamos con voz muy alta que no somos austríacos»: conflictos entre los súbditos de la colonia austrohúngara en los países occidentales de Sudamérica (1903-1914). En Prutsch, Ursula; Bertonha, João Fábio y Szenté-Varga, Mónika (coords.). 2017. Aventureros, utopistas, emigrantes: del Imperio Habsburgo a las Américas, Frankfurt/Madrid, Vervuert/Iberoamericana. pp. 175-198.
- Martínez-Flener, Milagros, Ursula Prutsch. 2018. Kroatischer Nationalismus und Panslawismus in Argentinien und Chile während des Ersten Weltkriegs. Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas | Anuario de Historia de América Latina, N° 55, pp. 312-334.

Richers, Julia. 2007. Die Resonanz der Revolution in der Welt. En Haumann, Heiko (ed.) Die Russische Revolution 1917, Colonia, Böhlau, pp 87-97.

Zimmermann, Adrian. 2018. Marx, die russische Revolution und die Folgen. En Wermuth, Cédric, Ringger, Beat (eds.), MarxnoMarx. 33 Linke zur Frage, wie das Werk von Marx heute fruchtbar gemacht werden kann, Zurich, edición 8, pp. 142-149.



# Del periodista al escritor: Pedro Beltrán y MVLL como promotores del liberalismo en el Perú

From the journalist to writer: Pedro Beltrán and MVLL as promoters of liberalism in Peru

**Luis Fernando Llanos Illescas**♦

*Pontificia Universidad Católica del Perú*

ORCID: 0009-0005-7670-9555

Fecha de recepción: 16 de septiembre del 2024

Fecha de aceptación: 24 de octubre del 2024

## ISSN: 2219- 4142

Llanos-Illescas, Luis F. (2025). «Del periodista al escritor: Pedro Beltrán y MVLL como promotores del liberalismo en el Perú». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 16, N.º 26: pp. 122-141.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202501.006>

---

♦ Licenciado en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro del Grupo de Investigación sobre Estado y Sociedad (GIES) perteneciente a la misma casa de estudios. Correo electrónico: [llanos.luis@pucp.edu.pe](mailto:llanos.luis@pucp.edu.pe)

## RESUMEN

El liberalismo en el Perú es un tema poco abordado en las ciencias sociales y en la historia. Por ello, el propósito de la presente investigación es comparar las figuras de dos referentes liberales, tanto del siglo XX como del siglo XXI: Pedro Beltrán y MVLL. Al analizar ambas figuras podemos apreciar cómo Beltrán promovió las ideas liberales a través del diario *La Prensa*, buscando defender la liberalización económica y la construcción de viviendas accesibles para evitar la propagación de las *barriadas*. Mientras que, en el caso de Vargas Llosa, buscó defender sus ideales liberales a través de su Fundación Internacional para la Libertad junto con sus columnas de opinión y un libro llamado *La llamada de la Tribu*, enfocándose más en lo político. Sin duda, ambos personajes han promovido diversas ideas liberales que todavía se encuentran en proceso de consolidación en el país.

**Palabras claves:** Mario Vargas Llosa; Pedro Beltrán; Liberalismo; Perú

## ABSTRACT

Classical liberalism in Peru is a poorly addressed topic in the social sciences and in history. Therefore, the purpose of this research is to compare the figures of two liberal references, both from the 20th century and the 21st century: Pedro Beltrán and MVLL. By analyzing both figures we can see how Beltrán promoted classical liberal ideas through the newspaper *La Prensa*, seeking to defend economic liberalization and the construction of accessible housing to prevent the spread of *barriadas*. While, in the case of Vargas Llosa, he sought to defend his liberal ideals through his International Foundation for Freedom along with his opinion columns and a book called *La llamada de la Tribu*, focusing more on politics. Without a doubt, both characters have promoted various liberal ideas that are still in the process of consolidation in the country.

**Keywords:** Mario Vargas Llosa; Pedro Beltrán; Liberalism; Perú

## 1. Introducción

En Perú, la figura de los liberales no ha sido tan fuerte como en otros países de la región. Un ejemplo histórico fue la figura de José Faustino Sanchez Carrión quien, empleando sus dotes de oratoria, defendió el concepto liberal de gobernarnos a nosotros mismos a través del panfleto *La Abeja Republicana*. Ello, frente a la propuesta de Bernardo de Monteagudo, quien defendía la idea de que era necesario un rey para gobernar el Perú (McEvoy, 1996: 95-96).

No obstante, omitiendo algunas figuras históricas liberales presentes en el siglo XIX, ya en el siglo XX, no han existido figuras fuertes que hayan defendido los principios liberales en el Perú. Esto, claro, con la excepción de los casos a abordar en esta investigación: Pedro Beltrán y Mario Vargas Llosa. Cada uno de ellos a través de los medios que les eran disponibles.

Beltrán, mediante el diario *La Prensa*, defendía principios liberales y se mostraba en contra de las propuestas del gobierno de Odría (Lossio y Candela, 2022). Mientras que, en el caso de Vargas Llosa, defendió el liberalismo frente a la ebullición de liberales radicales, nacionalistas y populistas. Es por ello que la pregunta que guiará la presente investigación será: ¿cuáles fueron los principales logros en defensa del liberalismo por parte de MVLL y Pedro Beltrán en durante el S.XX y S. XXI?

Ahora bien, para contestar esta interrogante y poder continuar con esta investigación, es necesario comprender qué es el liberalismo y el porqué de su importancia en el Perú. Más adelante se abordarán las figuras de Beltrán y Vargas Llosa individualmente. Para, finalmente, concluir en los logros generales de cada uno de estos personajes para con la defensa de la doctrina liberal.

## 2. Marco teórico

Siguiendo la idea del padre fundador de esta doctrina, Locke, el politólogo Michael Freedden resalta que el liberalismo defiende la idea de un desarrollo abierto por parte de los humanos. En ese sentido, se espera que todas las personas como individuos puedan realizar cualquier actividad que les plazca sin prohibiciones que atenten contra su voluntad (Freedden, 2003: 104). Asimismo, este autor señala que en estos últimos tiempos se apela a la igualdad como un factor resaltante del liberalismo. Esto haciendo hincapié en temas como los Derechos Humanos, antiimperialismo y/o separación de poderes, aunque sigue siendo un debate abierto entre las distintas escuelas liberales (2003:106). Todo ello, para que el individuo pueda desarrollarse con la mayor libertad posible, sin impedimento alguno por parte de la sociedad o de la ley. Pero, al mismo tiempo, Zwolinski y Tomasi aseveran que el liberalismo busca oponerse a cualquier corriente totalitaria que busque subyugar la libertad y el libre albedrío de las personas (2023:10-13).

Asimismo, Freedden especifica que esta ideología tiene un núcleo central el cual tiene como base principal la libertad. Ahora bien, cubriendo este núcleo hay diversas capas las cuales tienen el propósito de representar las ideas que cubren al liberalismo. Entre las mismas se pueden encontrar siete: la racionalidad, la individualidad, el progreso, la sociabilidad, el interés general, el multiculturalismo y el poder limitado (2015: 72-75).

Por otra parte, apelando al caso peruano, Alberto Vergara afirma de manera directa que el liberalismo es un petardo que iba dirigido hacia los valores conservadores de la Edad Media. El politólogo peruano afirma que: "El liberalismo [...] buscaba destruir aquel régimen en

el cual los individuos no estuvieran a cargo de sus destinos y buscaba reemplazarlo con un régimen en el cual el individuo pudiese construir su propia vida y conseguir aquello que sus talentos le permitieran” (Vergara, 2020: 57). Sin duda, Vergara considera que el liberalismo es la ideología que propaga la idea principal de que todo individuo es libre de realizar su proyecto de vida, sin restricciones de ningún lado.

Esto, sin embargo, no significa que la igualdad sea el baluarte del liberalismo. De hecho, para Fukuyama, este concepto ha llegado a dividir a los liberales en dos bandos: aquellos que ven la igualdad como una necesidad especialmente para aquellos sectores en mayor desventaja y aquellos que ven la igualdad como sinónimo de autoritarismo ya que ven reducidos sus derechos y libertades en favor de igualdad (Fukuyama, 2022).

En líneas generales, lo que podemos observar es que el liberalismo pregona la libertad del individuo. Asimismo, vemos que le da facilidades para que este pueda realizar todo proyecto que decida emprender sin que exista algo o alguien que se lo impida.

### **3. Pedro Beltrán y La Prensa: una historia unida**

Pedro Beltrán Espantoso nació en Lima en 1897. Ingresó a la facultad de letras de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (en adelante, UNMSM). No obstante, más adelante, decidió decantarse por los estudios en economía y postularse a la facultad de economía de la London School of Economics donde, en 1918, recibió su título académico. Fue en este ambiente universitario donde Beltrán entra en contacto con las ideas de la Escuela Austriaca de Economía (Salazar, 2010:118).

Las ideas de Hayek se mostraban sobre todo a favor de la reducción del Estado. Esto, a la par que reclamaba una mayor presencia de la mano invisible del mercado como garante del bienestar de la ciudadanía a nivel global (Whiteside, 2020:07). Esta corriente de pensamiento surgía en un contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial [SGM] época la cual se encontraba dominada por la corriente económica Keynesiana. La misma pregonaba que el Estado tuviese una mayor participación en la economía (Alcalde, 2010:37-38).

En esa línea, se esperaba que el aparato estatal apostará por el gasto público, a través de un fuerte programa de inversiones que, a la larga, estimulara el consumo. Es decir, el Estado debía endeudarse para que la personas pudieran tener acceso al dinero el cual sería utilizado en compras que, con el pasar del tiempo, terminarían reactivando la economía (Whiteside, 2020:78-79). De acuerdo con Hayek, este sistema era negativo ya que generaba que la población en general se viera supeditada a las decisiones que ejercía un Estado lo cual podría conllevar a un posible autoritarismo.

Beltrán se mostraba en contra de estas ideas, pues consideraba que el Estado era el enemigo al que había que enfrentarse. Sin embargo, además del Estado, otro enemigo era la inflación que este ente producía como consecuencia de interferir en el control de precios. De hecho, de acuerdo con Salazar: “La obsesión de Beltrán fue la inflación y la forma de combatirla [...] predicó, creó diarios y revistas y participó en ellos casi exclusivamente para sembrar la alarma social de la inflación en el corazón mismo del Perú y los peruanos” (2010:119).

En esa línea, podemos observar que Beltrán se mostraba en contra de cualquier intervención que pudiese afectar la economía y por consecuencia la calidad de vida de sus conciudadanos peruanos. Asimismo, es interesante notar cómo este economista formado en Londres aprovechó para difundir sus ideas de corte liberal y aprovechó los medios

de comunicación para llegar a la ciudadanía peruana. Gracias a estas medidas se logró, por ejemplo, el crecimiento de las exportaciones por primera vez en años (Ugarteche, 2019:163-164).

Para lograr su cometido de promover el liberalismo, el político peruano decidió adquirir el diario *La Prensa*, fundado por la familia De Osma (Gargurevich, 2013: 16). Pero el periódico se encontraba en un Estado semi-decrépito ya que no contaba con la modernidad para poder competir contra el mayor diario de la época: *El Comercio* (Salazar, 2010:125).

Para ello, Beltrán se esforzó en modernizar el alicaído periódico mediante el reclutamiento de jóvenes intelectuales para llevar ideas novedosas dentro de los cuales se encontraban Arturo Salazar Larraín, Enrique Chirinos Soto, Sebastián Salazar Bondy, Luis Zegarra Russo, Jorge Donayre Lozano y Alfonso Pocho Delboy (Lossio y Candela, 2015:90) (Gargurevich, 2013:17). Con este grupo de intrépidos jóvenes, Beltrán inició una nueva misión para hacerle frente a las políticas intervencionistas del gobierno de Bustamante, a quien consideraba como una persona débil que carecía de las habilidades políticas necesarias para poder ser un buen presidente (Lossio y Candela, 2015:108).

Asimismo, es necesario resaltar que tanto Beltrán y, por consiguiente, *La Prensa*, a través de sus diversas editoriales, se mostraron en contra de la alianza que forjó el Frente Democrático Nacional [el partido de Bustamante y Rivero] con el APRA. A sus ojos, esta alianza iba a generar un daño terrible al país, especialmente, en el ámbito económico (Salazar, 2010:127). Ahora bien, a pesar de la evidencia que recogen autores como Lossio y Candela (2015), quienes aseguran que el rechazo de la política económica de Bustamante fue lo que llevó a Beltrán a apoyar el golpe de Estado de Odría, el mismo director de *La Prensa* salió a defenderse en su momento.

En una entrevista con Hildebrandt, el ex hacendado aseguró de manera aparentemente energética que él nunca tuvo nada que ver con el golpe de Estado hacia el expresidente Bustamante (Hildebrandt citado en Beltrán, 1994:147). No obstante lo que sí podemos afirmar es que ni bien se realizó el golpe que daría paso al ochenio, Pedro Beltrán se benefició, pues el nuevo gobierno le ofreció la dirección del Banco Central de Reserva. Dentro de este puesto, se esperaba que pudiese hacerle frente a la débil economía peruana (Gargurevich, 2000:181).

Sin embargo, existía un problema que no tomó en consideración el empresario: los planes de Odría no solo se basaban en satisfacer las demandas de la oligarquía peruana, sino también las de su propia persona (Pease y Romero, 2015: 123). En esa línea, el tarmeño buscó mantenerse en el poder y, para lograr este objetivo, convocó a elecciones para mayo de 1950. Beltrán, por su parte, se mostró completamente en contra de la decisión no sólo por el manejo económico que había mostrado Odría en los últimos dos años desde que llegó al poder en 1948, sino también por su oposición a la libertad de expresión la cual este defendía a cabalidad (Lossio y Candela, 2015: 113).

Por ello, Beltrán se posicionó en contra su antiguo aliado y lo atacó desde las páginas de *La Prensa*. Mostró su oposición a la retórica populista de Odría, que se enfocaba en temas como la salud pública, la migración del campo a la ciudad y la creación de viviendas sociales (Candela *et al*, 2017:35-36). Para Beltrán, todas estas políticas atentaban contra la libertad del individuo. Todo en base a la mirada liberal que tenía. También, aprovechó el nuevo formato que tenía *La Prensa* para alertar que Odría podría convertirse en un riesgo para la democracia y sus libertades (Salazar, 2010:117).

En específico, se mostró en contra de dos aspectos del gobierno de Odría. El primero fue la ley de seguridad interior, la cual evitaba que pudieran realizarse elecciones libres, pues proscribía a partidos políticos como el APRA y el Partido Comunista. El segundo aspecto

rechazado fue el Programa de Vivienda Social. En ese sentido, Beltrán aprovechó para poder presentar un proyecto en paralelo que consistía en: “entregar a cada familia un lote donde poder construir una vivienda unifamiliar y formar sociedades de pequeños propietarios, lo cual podría servir como una barrera contra el comunismo” (Zapata citado en Lossio y Candela, 2015).

Esta propuesta, sin duda, alteró al dictador quien, en su momento, decidió amenazar al economista con la prisión si es que no desistía de sus sistemáticos ataques contra su gobierno (Salazar, 2010:123). Beltrán decidió no claudicar y Odría, aprovechando la cobertura que *La Prensa* había hecho al levantamiento contra el gobierno por parte del general Marcial Merin en 1956, usó este hecho como excusa para poder encerrar a Beltrán en El Frontón y clausurar el diario (Lossio y Candela, 2015:123). El problema con esta estrategia es que resultó contraria a los propósitos del tarmeño y Beltrán salió de la cárcel más victorioso que nunca.

Una vez acabado el ochenio Odríista, Beltrán, sin perder el tiempo, decidió continuar defendiendo su postura liberal en base a las ideas de Hayek y Von Mises. Por ello, propuso un proyecto de construcción de viviendas a bajo costo. El problema es que este programa generó animadversiones por parte de detractores del empresario (Salazar, 2010:124-126). En 1959, el entonces presidente Manuel Prado Ugarteche convocó a Beltrán para que éste asumiera el rol como ministro de economía y de primer ministro. Al asumir estos cargos, se aseguró de subsanar la economía, tal y como intentó cuando estuvo al mando del BCRP. La diferencia principal es que ahora tendría el poder político para aplicar las ideas liberales de Hayek y Von Mises. Su paso por estos cargos no fue en vano ya que logró colocar la economía en un estado de desarrollo al eliminar el déficit fiscal y haber logrado el primer superávit fiscal (Salazar, 2010:127-128). No obstante, los retos venideros serían más fuertes para el empresario y su medio de comunicación.

En 1968, un 3 de octubre, el entonces presidente Fernando Belaunde Terry sería depuesto por un golpe de estado realizado por el general y jefe del comando conjunto de las Fuerzas Armadas, Juan Velasco Alvarado; supuestamente, apelando a actos de corrupción o entrega del depuesto gobierno a los intereses extranjeros (Gargurevich, 2000: 226). Ante este acto antidemocrático, *La Prensa* mostró su ferviente oposición; sin embargo, este accionar terminaría costándole caro a Beltrán.

En 1972, el autodenominado Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, haciendo gala de su desprecio a todos los medios de comunicación, aplicó una disposición prefectural que impidió a Beltrán seguir siendo el director del diario (Gargurevich, 2000:226). Ante esta realidad, decidió autoexiliarse en EE.UU. y cedió su antiguo puesto a su sobrino Pedro Beltrán Ballén, acción que fue aceptada por el directorio del diario. Una vez el diario fue expropiado en 1974, pasó por diversas manos hasta que regresaron a su legítimo dueño en 1980. El problema es que Beltrán había fallecido en 1979 y fue su viuda, la señora Miriam Kropp, quién estando a cargo del directorio, designó a Arturo Salazar Larraín como nuevo director del diario (Gargurevich, 2013:17-18).

El funeral de quien fuere uno de los más grandes y fuertes opositores de diversos gobiernos peruanos fue una muestra de que, si bien Beltrán fue una figura polémica, era respetada. De hecho, de acuerdo Arturo Salazar: “En esa oportunidad, no fue él, sino los trabajadores de *La Prensa*, quienes desafiaron al gobierno militar sacando el féretro de Beltrán de la iglesia donde se velaba para llevarlo en hombros y por las calles de la ciudad hasta el local del diario, entre aplausos de los sorprendidos transeúntes” (2011:108). Sin duda, Pedro Beltrán fue una persona que marcó un antes y un después en la historia peruana. Pero, ¿cuáles fueron las ideas liberales y cómo las quería implementar en el Perú?



## 4. Beltrán y sus ideas

Como ya se ha mencionado Beltrán trató siempre de promover en el Perú el liberalismo. Para lograrlo, decidió escribir sus ideas en un libro *La verdadera realidad peruana* (1976). A la par, varios de sus escritos en La Prensa fueron recopilados en un libro titulado *Pensamiento y acción: selección de textos* (1994), bajo el sello del Instituto de Economía de Libre Mercado. Ambas lecturas resultan útiles para entender el pensamiento del discípulo de Hayek.

### 4.1. La inflación y sus consecuencias

Como buen liberal, mostró una férrea oposición al uso irresponsable de lo que denominaba la “maquinita”. Esta palabra hace referencia a la fabricación irresponsable de dinero por parte del Estado. Según Beltrán, la impresión de billetes a largo plazo no genera beneficio alguno para los peruanos. De hecho, lo único que promueve es la inflación y, por ende, el encarecimiento del costo de vida del ciudadano de a pie (1976:120). Asimismo, el periodista hace declaraciones bastante controversiales para la época pero que, en la actualidad, son avaladas por distintos especialistas respecto a la conexión entre economía, desnutrición infantil y desarrollo educativo.

“La inflación, y esto es lo más grave, afecta más seriamente a la gente con menos recursos. La razón es sencilla: las clases más necesitadas dedican a la compra de alimentos, un porcentaje muy grande de sus entradas [...] la alimentación no puede postergarse en caso alguno. Es primerísima necesidad y requiere atención cada día. Más grave todavía es la alimentación deficiente durante los primeros diez años de vida [...] Ahora bien, según la opinión unánime de los principales especialistas del mundo en este campo de la ciencia, a esa temprana edad se decide el desarrollo intelectual. La desnutrición infantil lo afecta adversa e irreparablemente.” (Beltrán, 1974:123)

“La inflación conduce a un círculo vicioso, de creciente gravedad y del que cada vez es más difícil escapar. En otros términos, en un mercado donde no existe la estabilidad monetaria, la inflación origina el alza del costo de vida y esta alza, a su vez, termina por alimentar una nueva inflación.” (Beltrán, 1994 [1957]:67)

Sin duda, Beltrán nos mostró desde mucho tiempo atrás los riesgos de que el gobierno asuma una política de impresión monetaria como supuesta solución para las problemáticas económicas como la inflación. Al final, su diagnóstico fue que los intentos de solución sin sustento terminarían precarizando aún más la calidad de vida de los ciudadanos peruanos. No obstante, eso no significa que la ciudadanía no tenga cierto grado de culpabilidad respecto a su situación.

“Mientras la opinión pública no esté convencida y decidida, en ese sentido [Riesgos de la inflación], los gobiernos tendrán mil usos para la “maquinita”, que parece, por lo menos desde las alturas del poder, el medio más fácil para seguir gastando mucho más dinero de lo que permiten las entradas del Tesoro Público”. (Beltrán, 1976:126)

Entonces, para Beltrán no era posible que la situación mejorase sin que antes el público aceptase que parte de la situación era culpa suya. Por ello, incentivaba a que la ciudadanía se informara y aprendiese respecto a temas básicos de economía. Consideraba que, solo de ese modo, se conseguirían reducir los problemas económicos causados por políticas con características populistas. Estas son soluciones que aborda el liberalismo, ya que, sin

una población informada, el riesgo de caer en un autoritarismo dirigido por el Estado se incrementa.

Por otra parte, se mencionaba cómo este desconocimiento podría resultar riesgoso porque promovía que un sector de la ciudadanía culpaba a agentes externos de ser los causantes del encarecimiento de la canasta básica. Ante dichas demandas, el Estado reaccionaría de nuevo tomando medidas irracionales que afectarían de nuevo la economía. Por ejemplo, ante la denuncia ciudadana a los vendedores del mercado por cada día “cobrar más”, el gobierno podría aplicar una política de fijación de precios y multas para quienes no respeten esta normativa. Si bien esta política podría generar aplausos en un primer momento, no terminaría reparando el problema principal (Beltrán, 1976:41-42).

Los problemas aquí presentados muestran que Beltrán se enfrentaba a un mal que, aparentemente, resultaba sempiterno en la historia del Perú: los políticos populistas. Estos personajes lo que buscan es escisionar a la población apelando a un discurso de verdaderamente representar a la ciudadanía. Por ello, es que buscan crear leyes que supuestamente satisfagan las demandas de ciertos sectores de la ciudadanía cuando, en largo plazo, lo único que conseguirán es ampliar la crisis que afecta a la población que dicen representar.

También, se hace mención en que la inflación no solo genera que el costo de vida aumente, sino que también precariza aún más el Estado. Esto haciendo énfasis en que los funcionarios pueden verse atraídos por las malas prácticas realizadas por aquellos individuos pertenecientes al mercado negro.

“Con estos últimos no se atacaba las causas sino tan sólo se abordaban los efectos, las medidas adoptadas de nada sirvieron y, antes bien, agravaron la crisis elevando aún más precios, causando la disminución de la producción y haciendo prosperar, al margen de la ley, los mercados negros en los que tantos funcionarios públicos encargados de la intervención del Estado sucumbieron ante las tentaciones que encontraron en el camino del desempeño honesto de sus funciones” (Beltrán, 1994[1949]: 213-214).

Beltrán logró mapear, para su tiempo, los riesgos que genera la inflación no sólo en la política económica al aumentar la tasa de pobreza, sino que, además, mostró las consecuencias que este aumento podría provocar en la salud de la ciudadanía. Lo que ahora se conoce como anemia infantil, el cual es un mal endémico para el país, fue mapeado hace más de 50 años por Beltrán como un malestar derivado de la crisis económica. Este hombre de negocios buscó el bienestar de los peruanos a través de políticas liberales económicas, pero también sociales. Esto último se puede observar en su propuesta de acceso a viviendas de un costo accesible durante el segundo gobierno de Manuel Prado.

## 4.2. La vivienda como arma ideológica

El uso de la figura de la vivienda accesible por parte de Beltrán no inició como un proyecto para promover el liberalismo, sino que tuvo el propósito de servir como arma ideológica frente al autoritarismo del entonces dictador Manuel Odría. Según Lossio y Candela (2015:117): “Para demoler la imagen que inculcaba Odría [...], Beltrán decidió llevar su ofensiva a la niña de los ojos del dictador: su programa de vivienda”. Odría, supuestamente, buscaba, mediante sus políticas públicas, mejorar la calidad de vida de los peruanos.

Para lograr esta meta, se enfocó en promover campañas contra diversos males como la polio, la viruela o la desnutrición. Pero, también, observó cómo la carencia de viviendas de calidad aumentaba las probabilidades de que estas enfermedades volvieran a afectar la salud de los peruanos (Candela *et al*, 2017:39-40). Es por ello que promovió la construcción de diversos tipos de viviendas como las casas de bajo costo para los obreros, las unidades vecinales y los agrupamientos, junto con la creación de centros cívicos como espacios de ocio, pero también como espacios para realizar actividades varias del hogar (2017:37-38).

Beltrán no observaba con buenos ojos esta política, ya que la consideraba una mera artimaña para congraciarse con el pueblo y que, al final, no satisfacía la verdadera demanda por una vivienda de calidad; dado que, al final, el gobierno seguía “autorizando” la creación de barriadas, esta solución, desde el punto del periodista, solo empeoraba el panorama:

“Una vivienda antihigiénica [de la barriada] da origen a generaciones enfermizas, de escasa aptitud para producir y mantenerse en niveles satisfactorios de vida[...]. Una vivienda promiscua debilita o destruye los fundamentos éticos de la familia que son también [...] los fundamentos éticos y, en general humanos de toda la organización social. No es extraño que, de barriadas en deplorables condiciones, provengan muchos desadaptados, resentidos, amorales y delincuentes. Lo admirable es que los descarriados no sean más numerosos” (Beltrán, 1994 [1956]:170).

La oposición de Beltrán a la propagación de las barriadas no significa que no entendía las necesidades de vivienda de la población peruana. Especialmente, si se toma en cuenta el contexto migratorio que, en aquellos tiempos, estaba afectando a Lima y generaba que, poco a poco, la población de la metrópoli aumentase (Pease y Romero, 2015:131-132). La diferencia es que consideraba que la población peruana debía acceder a una vivienda salubre que tuviese los mínimos servicios básicos tales como desagüe o luz para garantizar una mejor calidad de vida; características las cuales las barridas, sin duda, carecían.

“Los habitantes de las “urbanizaciones clandestinas” [barriadas] no sólo carecen de agua y desagüe, de fuerza eléctrica; de pistas que hagan accesible cada grupo de viviendas; carecen, además del menor título de propiedad sobre el terreno. Mal pueden, pues, transmitir legalmente la posesión ni animarse a establecer en ella las edificaciones permanentes, sólidas aunque sean modestas, que merezcan el nombre de casas o de hogares”(Beltrán, 1994 [1955]:171)

Para ello, propuso, a través de *La Prensa*, que el Estado estuviera más activo frente a la problemática que representaban las barridas. Ello, realizando acciones que no solamente se tradujesen en la construcción de algunas viviendas sociales para ciertos sectores de la población, sino que, más bien, se buscaron soluciones a largo plazo enfocadas en el discurso liberal. Un ejemplo de este discurso es que toda persona tiene las riendas de su propio destino y nada debería intervenir en su realización. Sin embargo, para Beltrán, este destino debía tener ciertos estándares de calidad.

El periodista aseguraba que no solo era necesario una superficie donde empezar a edificar las cuatro paredes que más adelante vendrían a ser una hogar, sino que, además, era necesario poner en manos de la gente recursos modestos. Entre los mismos se hallaban servicios básicos y caminos consolidados los cuales debían ayudar a la gente a reducir su costo de vida, mientras mejoraban los estándares de la misma a la par (Beltrán, 1994 [1958]:171-172). Por ello, también, aprovechó su medio de comunicación para poder promover concursos privados que transformaran sus ideales en realidad:

“*La Prensa* promovió competencias entre los arquitectos sobre el plano más conveniente y más barato para la vivienda popular decente. Luego construiría, a su costo, la casa que recibiría el primer premio. Un modelo premiado fue el de la “La casa que crece” que, como su nombre indica, estaba preparada desde el principio para ser ampliada al menor costo posible, a medida que la familia aumentará de tamaño o de renta” (Beltrán, 1976: 55).

Por estas ideas, *La Prensa* y el propio Beltrán fueron acusados por el gobierno de Odría en un primer momento de ser agentes del comunismo para, más adelante, calificarlos de extrema derecha y servidores de la oligarquía (Lossio y Candela, 2015: 119). Sin embargo, estos ataques se tradujeron en grietas dentro del ochenio, el cual terminaría cayendo en 1956 siendo una victoria para Pedro Beltrán, quien, como se mencionó al inicio, había sido encerrado por el régimen militar.

Posterior al ochenio, asumió por segunda vez la presidencia del Perú Manuel Prado Ugarteche. Su gobierno recogió las ideas de vivienda popular por parte de Beltrán y lo colocó a la cabeza de una comisión para arreglar la problemática que representaba la falta de vivienda de calidad en el Perú. El periodista, en un inicio, se opuso a este llamado, pues consideraba que no existía persona alguna que tuviese la preparación necesaria para hacerle frente a un problema tan vasto (Beltrán, 1976: 55-56).

Ahora bien, cabría la pregunta de por qué Beltrán buscaba que el Estado ayudase en el problema de la vivienda. El periodista responde esta interrogante aseverando que era indispensable que el Estado asumiera su responsabilidad como garante del bienestar de las personas junto con otros sectores que no necesariamente tenían esa misma responsabilidad —como la sociedad civil o los privados.

“Es necesaria la ocurrencia de capitales privados que se inviertan en la construcción de casas baratas, modernas e higiénicas y cuyo costo esté al alcance de las posibilidades económicas de las clases sociales menos acomodadas [...]” (Beltrán, 1994[1954]: 172).

“Lo que no quiere decir, naturalmente, que el Estado deba asumir una actitud pasiva frente al problema, convirtiéndose en el primer espectador. Por el contrario, aunque sea el capital privado el que se implique [...], al Estado compete la importante tarea de crear las condiciones indispensables dentro de las que debe desenvolverse la actividad de ese capital. Por ejemplo, es necesario disponer de terrenos baratos, de facilidades para urbanizarlos, de vías de comunicación que hagan fácil y cómodo el acceso desde los límites periféricos de las ciudades [...]”. (Beltrán, 1994[1958]:172)

Aparentemente, la idea promovida por Hayek de que el Estado debía solamente tener una presencia mínima parece no haber tenido tanta influencia en el pensamiento de Beltrán. Más bien, pareciera que el periodista adaptó las ideas de la Escuela Austriaca a la realidad peruana. La necesidad de buscar el balance entre los sectores tanto públicos como privados es una idea que se puede percibir en la actualidad en nuestro día a día en figuras como la de las asociaciones público-privadas.

La construcción de viviendas accesibles fue una idea por parte de Beltrán para que los ciudadanos peruanos, sobre todos aquellos que vivían en barriadas, pudiesen acceder a un hogar de calidad con servicios básicos. Sin embargo, estas campañas también ayudaron, a su vez, a promover la ideología liberal a través de la idea de que todo individuo es capaz de construir su camino sin interferencia alguna. Incluso, ayudaron a desestabilizar las políticas públicas de un régimen autoritario como el de Manuel Odría. Este logro, sin duda, no estaba lejos de las ideas de Beltrán, quien despreciaba el autoritarismo por atentar contra las libertades de las personas.

### 4.3 El autoritarismo como mal endémico

Beltrán siempre mostró oposición a cualquier tipo de autoritarismo sea este de izquierda o de derecha. Como ejemplos, tenemos su posición respecto a los regímenes de Odría y de Velasco con los cuales tenía cero tipo de afinidad (Salazar, 2010) (Lossio y Candela, 2015). Esto se debe a que consideraba que estos gobiernos atentaban contra la libertad y la seguridad de los individuos pero, también, consideraba que atentaban contra la estabilidad económica del Perú.

El análisis por parte de Beltrán de la realidad peruana de su tiempo nos muestra que llegó a una conclusión muy repetida en la actualidad: “El típico procedimiento de asalto al poder, que ha sido característica de la historia republicana del Perú, debe quedar definitivamente desterrado del escenario nacional.” (Beltrán, 1994 [1954]: 113) En paralelo, es interesante notar cómo, para Beltrán, a raíz de su visión económica y su experiencia de vida, el Estado era activo, pero no al grado de intervenir en autos económicos o del individuo. “Contra la fórmula de un Estado absorbente, que monopolice la actividad económica, o la de un Estado inerte que se limite a vigilar los ajustes y reajustes de la oferta y la demanda, hay que definir la fórmula del Estado dinámico y sensato [...]” (Beltrán, 1994 [1955]: 110)

Beltrán siempre se mostró en contra de la *maquinista* y la impresión de billetes que esta representaba. El gobierno de Velasco, sin embargo, representó un verdadero enemigo político sobre todo en lo relacionado a la economía. Para Beltrán la experiencia del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas<sup>1</sup> fue nefasta y fue el claro ejemplo de que la intervención del Estado carecía de sustento: “Es como pretender, mediante leyes, decretos o acción policial, que el agua corra hacia arriba” (Beltrán, 1974:113). Incluso, el periodista se enfocaba también en lo que ahora podría entenderse como victimismo por parte de estos regímenes cuando sus políticas fracasan.

“Cuando fracasan, culpan a las “mafias”, a “intereses inconfesables”, o a las cabezas de determinados funcionarios, o Dios sabe qué cabezas de turno. Nunca admiten los errores de su propia política. [...] Hay quienes atribuyen el fracaso de las medidas que dictan al egoísmo de los hombres, “alienados por el capitalismo”. Por eso, proclaman la necesidad del “hombre nuevo” que el Gobierno Revolucionario está formando en el Perú” (Beltrán, 1974: 114)

Este victimismo puede apreciarse no solo en la década de los 70 en el Perú, sino también en la actualidad y nos muestra que, en el Perú, los problemas parecen tener un carácter sempiterno. Para hacerle frente a estos es indispensable, desde su punto de vista, que rompamos con la tradición tanto autoritarista como intervencionista que ha regido los destinos de la república desde su nacimiento.

El problema es que, para la época en la que vivía Beltrán, el autoritarismo estaba presente en el día a día de los peruanos, especialmente en el GRFA. En este contexto, Velasco había decidido intervenir el Poder Judicial desafiando a la mayoría de jueces de la Corte Suprema bajo el pretexto de formar un Poder Judicial más independiente. Posterior a esta decisión, seleccionó a dedo a los nuevos magistrados, quienes se declararon “revolucionarios” y partidarios de aplicar el “nuevo derecho” (Beltrán, 1974: 207-208). Esta evidente intromisión en el Poder Judicial es una muestra de aquello que Beltrán despreciaba: un Estado omnipotente que interviniera en todos los aspectos de la vida.

---

1 Periodo histórico que comprende los dos sucesivos gobiernos de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y de Francisco Morales Bermúdez (1975-1980)

La Reforma Agraria implementada por el GRFA fue otro problema para los ideales de Beltrán. Si bien él no se oponía a una reforma tomando en cuenta el contexto de semiesclavitud en el que trabajaban muchas de las personas en las haciendas, no creía que esta debía aplicarse de manera violenta. “Para hacerle frente a esta situación [crisis agrícola], nada habría sido más oportuno y eficaz que una Reforma Agraria integral, bien hecha, encaminada, ante todo, a lograr el aumento de la producción agrícola, como ha ocurrido en otros países” (Beltrán, 1974: 141). El problema fue que la reforma del gobierno militar no tomó en consideración la producción agrícola, lo cual derivó en una falta de alimentos para la población peruana (Beltrán, 1974:142).

Finalmente, está la oposición al uso de la violencia indiscriminada por parte de los gobiernos autoritarios. En este caso Beltrán, a través de *La Prensa*, mostró su oposición a la ley de Seguridad Interior durante el gobierno de Odría. Asimismo, el director del diario presentó una carta invitando a Odría a que: “[...] se pliegue a la campaña [Odría y su gobierno] que se inicia por el restablecimiento de las libertades públicas y por la creación de las condiciones, dentro de cuyo marco, tenga el elecciones veraces en 1956 [...]” (Beltrán, 1994[1955]: 118-119). Esta propuesta acompañaba un pedido de la derogación de la ley de seguridad por recortar el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Podríamos decir que Beltrán siempre fue un abanderado de las causas liberales, pero no por ello debemos evitar mencionar que cometió errores bastante graves, como el de menoscabar el gobierno del entonces presidente José Luis Bustamante y Rivero. El temor que generaba en la oligarquía su acercamiento con los apristas para asegurar la estabilidad de su gobierno fue malinterpretado como un pacto. Asimismo, Beltrán consideraba que Bustamante era una persona de carácter débil que podría poner en riesgo frente a las amenazas nacionales como el aprismo o foráneas como el comunismo (Lossio y Candela, 2015:105-108). Tal y como mencionó en una oportunidad:

“Póngase alerta Perú frente al peligro comunista [de Bustamante]. Defiéndase, mejor dicho, de toda laya de asechanzas totalitarias. Y encuentre en el único nacionalismo posible, el nacionalismo nacional, peruano orgulloso de nuestra historia y vigilante de nuestro porvenir, el manantial de inspiración que le permita sobrellevar y doblegar las responsabilidades de la hora” (Beltrán, 1994 [1959]:136).

Al final, tanto la crisis económica que derivó de las políticas económicas de Bustamante como el levantamiento aprista junto con sectores de la marina de 1948, llevaron a que, en ese mismo año, Manuel Odría impulsara un golpe de Estado contra el gobierno de turno, el cual fue celebrado por Beltrán (Lossio y Candela, 2015:109). Si bien este negó en su momento su participación en el golpe: “¡Nunca tuve nada que ver con esa intentona de revolución! ¡Nada! Me han achacado eso toda la vida [los políticos]” (Beltrán, 1994 [1978]:147). A pesar de estas fuertes declaraciones, algunos hechos como su nombramiento como presidente del Banco Central de Reserva y el apoyo que otorgó *La Prensa* a los dos primeros años del gobierno de Odría parecen mostrar lo contrario.

En general, podemos observar que Beltrán siempre fue alguien que buscó no solo promocionar el liberalismo en temas como la economía y la vivienda en el Perú a través de su diario *La Prensa*, sino que fue más allá ¿Cómo? Defendiendo las libertades individuales de los ciudadanos frente a los embates de gobiernos autoritarios los cuales atentaron contra su bienestar y el progreso aplicando medidas draconianas o que responden más a la ideología que a la evidencia. Sin embargo, también, es necesario resaltar que, al igual que los políticos contemporáneos, Beltrán parecía defender la democracia siempre y cuando ésta respondiese a sus intereses liberales. Si un gobierno de turno no aplicaba las doctrinas aprobadas por el director del diario, podría ocurrir una tragedia. Tal y como ocurrió con el gobierno de Bustamante y Rivero, el cual cayó gracias a un aparente contubernio entre Beltrán y Odría. A pesar de esta evidencia, no se puede omitir la importancia de la figura de Beltrán en la promoción de las ideas liberales en el Perú.



## 5. Vargas Llosa: del literato al político

Mario Vargas Llosa (MVLL) nació en Arequipa en 1936. En contraste con Beltrán, no siempre fue un defensor acérrimo de las ideas liberales. Por ello, sus inicios en el mundo político estuvieron formados en base a la doctrina socialista. Estudió en la UNMSM en donde formó parte de una agrupación de características socialistas llamada Cahuide, nombre con el que se trataba de reconstruir el Partido Comunista (Vargas Llosa, 1993:123). Dentro del claustro universitario, el escritor afianzó su pasión por la escritura y obtuvo las vivencias necesarias para escribir la que más adelante sería su obra cúspide: *Conversación en la catedral*.

Antes de escribir la que para muchos es su mejor obra, MVLL decidió renunciar a Cahuide debido a discrepancias con la manera en la que se manejaba la agrupación (Vargas Llosa, 1993:129-130). Sin embargo, esto no significó que el escritor renunciara a sus ideas socialistas. De hecho, continuó apoyando a personajes que comulgaban con sus ideales como, por ejemplo, Sartre. No obstante, ocurrieron dos hechos en la vida del escritor que marcaron un antes y un después en su visión política.

El primero de estos hechos fue un viaje a Moscú que realizó en 1968 invitado por la URSS para poder presentar la traducción de su novela *La ciudad y los perros*. Una vez llegó a la que supuestamente era la cúspide de la nueva civilización, quedó horrorizado con lo que allí pudo observar debido a la fuerte censura que imperaba en la antigua superpotencia en conjunto con la invasión a Checoslovaquia ocurrida en 1968. Este último hecho empezó a hacer dudar a MVLL sobre la imagen que tenía de la URSS (Buynova y Aguirre, 2024). Ahora, a pesar de estas críticas, parecía que la ideología socialista seguía prevaleciendo en el escritor hasta que ocurrió un hecho conocido como “el incidente Padilla”.

Este consistió en el encarcelamiento del escritor Humberto Padilla por el régimen cubano encabezado por Fidel Castro. Vargas Llosa mostró su oposición al régimen castrista a través de una carta dirigida al propio Fidel en la cual denunciaba el trap del régimen castristas hacia opositores y a homosexuales, a quienes posteriormente encerraba en campos de concentración (Rico, 2018).

Esta ruptura con el socialismo pudo haber sido un trauma para el escritor peruano; sin embargo, residiendo en Londres había encontrado consuelo en autores liberales y en el propio gobierno del Partido Conservador de ese entonces liderado por Margaret Thatcher. Tal y como salta relata en su libro *La llamada de la tribu*:

“Optar por el liberalismo fue un proceso sobre todo intelectual de varios años al que me ayudó mucho el haber residido entonces en Inglaterra, desde fines de los años sesenta, enseñando en la Universidad de Londres y haber vivido de cerca los once años de gobierno de Margaret Thatcher. [...]. [Sus] reformas, que convirtieron al país en pocos años en la sociedad más dinámica de Europa, vinieron acompañadas de una defensa de la cultura democrática, una afirmación de la superioridad moral y material de la democracia liberal sobre el socialismo autoritario, corrupto y arruinado económicamente que reverberó por todo el mundo.” (Vargas Llosa, 2018:12-13).

Esta idea de defender las libertades de la ciudadanía frente a sus enemigos como podrían haber sido el socialismo, impulsaron al escritor a participar en la política peruana. Como primer acto, se opuso a la estatización de la banca en el primer gobierno de Alan García (1985-1990), caracterizado por ser el gobierno que generó la mayor crisis económica en toda la historia republicana del Perú. Posterior a este logro, el escritor se vio influenciado por el ex-senador peruano Miguel Cruchaga Belaúnde, sobrino del expresidente Fernando Belaúnde, para liderar un frene que representara las demandas de la ciudadanía (Vargas Llosa, 1993:42).

Este frente sería liderado por el propio Vargas Llosa y llevaría el nombre de Frente Democrático (FREDEMO), y también fue conformado por partidos más tradicionales como fueron el caso de Acción Popular; el Partido Popular Cristiano y el SODE. Si bien la ideología de este nuevo partido era netamente liberal, las personas que lo conformaban tenían distintas ideologías: liberales, conservadores, social cristianos, social-demócratas e, inclusive, gente sin ideología (Vargas Llosa, 1993:90). A todos ellos los unía, en apariencia, un fuerte amor por la libertad y el desprecio por gobiernos ineficientes que parecían tener fuerte presencia de estatismo y mercantilismo.

Pero también existieron desencuentros entre algunos miembros del partido como Hernando de Soto. Personas como él no creían que el FREDEMO debía ser una alianza. En paralelo, sostuvieron fuertes debates con personas más ligadas al social-cristianismo. Por estos desencuentros y otros problemas externos, el partido no tuvo el éxito inicial que se esperaba (Carranza-Vélez, 2022:42).

MVLL se autodefinía como agnóstico en un país de mayoría católica y defendía ciertos derechos como el matrimonio homosexual, la eutanasia o el libre consumo de drogas. Esto generó recelo en los sectores más conservadores de la sociedad. Por estas razones y por el hecho de que el candidato opositor Alberto Fujimori recibió apoyo ilegal por parte del gobierno de García y tuvo mayor conexión con la sociedad, Mario Vargas Llosa perdió la elección (Vargas Llosa, 1993) (Vargas Llosa, 2018).

Sin embargo, esta derrota no significó el final de la vida política de Mario Vargas Llosa. Aunque nunca más participó en una elección como candidato, se convirtió en un referente, sobre todo, en América Latina, de la defensa de la libertad frente a amenazas como el populismo o el nacionalismo, pues, en el imaginario del autor, estas ideologías iban en contra de la libertad del ser humano. Podríamos mencionar que este detestaba cualquier atisbo de colectivismo por considerarlo contrario a la ideología liberal (Gonzales Alvarado, 2021:186-187).

Por ello, para promover sus ideales, Vargas Llosa creó la Fundación para Libertad en el año 2002, un *think tank* que, en la actualidad, es el único latinoamericano en ser aceptado en el selecto grupo de la *Mont Pelerin Society*. A través de este grupo, Vargas Llosa promueve el liberalismo y la defensa de las libertades en Latinoamérica y en España. Pero, también, permitió que Vargas Llosa se presentara no solo como un mero escritor, sino también como un defensor acérrimo del liberalismo y un fuerte enemigo de toda ideología iliberal (Boisard y Giménez, 2022).

## 6. Las ideas liberales del escritor

Como hemos visto, Vargas Llosa experimentó una metamorfosis ideológica: de ser un socialista confeso, se convirtió en el más fuerte defensor del liberalismo en todo el continente latinoamericano, llegando inclusive hasta España. Pero, ¿cuáles fueron las ideas que defendía recientemente y que han llegado a calar tanto a nivel mundial?

### 6.1 Desprecio por la izquierda

Desde su escisión con la izquierda, Vargas Llosa se convirtió en un fuerte opositor considerándola como una ideología que promovía el atraso y el autoritarismo. A la par, ha llegado a asociar a algunas izquierdas con el fascismo más tradicional. Todo ello, bajo la premisa de que las democracias a nivel mundial debían estar vigilantes ante esta nueva amenaza.

“Existe todavía en América Latina una ilusión con la izquierda. El latinoamericano piensa que aquella puede ser efectiva. Pero se trata de una gran ingenuidad, ya que esa izquierda no representa sino una utopía, pues todas las veces que ha llegado al poder ha fracasado” (Durán, 2022).

“El fascismo de izquierdas es el que va avanzando poco a poco en los países de nuestro entorno con la complicidad de esa extrema izquierda que va incorporando cada día nuevos sectores a su irresponsable estrategia. Con esa izquierda no hay esperanzas de salir del subdesarrollo. Es cierto que América Latina ha optado por una posición de izquierda lamentable. No hay ningún ejemplo que seguir, porque todos los regímenes de izquierda han fracasado en el mundo.” (Bedoya, 2023).

Podemos apreciar que, para el escritor, toda presencia de la izquierda en el poder era entendida como sinónimo de atraso. Junto a esta noción, radica la idea de que Latinoamérica siempre se ha visto seducida por las propuestas de diversos partidos de izquierda bajo el supuesto de que una vez se apliquen estas medidas la calidad de vida de los ciudadanos mejorará. No obstante, como resaltó el escritor, todo proyecto implementado por este sector político, sobre todo en sus vertientes más radicales, ha fracasado.

Pero, además, considera que en la actualidad hay diversos sectores de la sociedad que lo que buscan es reivindicar la ideología principal de la izquierda, el marxismo. Específicamente, señala a los intelectuales, más ligados al mundo académico que con la sociedad, como los causantes de este resurgir de la izquierda marxista.

“Yo creo que desgraciadamente es una contribución de los intelectuales a la deformación del lenguaje. Ellos han impregnado de prestigio el marxismo, el comunismo, como antes lo hicieron con el nazismo o el fascismo, a los que rodearon de una aureola que seduce a cierta gente joven. Los intelectuales, con una ceguera enorme, han visto siempre la democracia como un sistema mediocre, que no tenía la belleza, la perfección, la coherencia de las grandes ideologías” (Rico, 2018).

El temor del MVLL al resurgimiento del marxismo más radical puede entenderse sobre la base de sus experiencias de vida. Como se mencionó al inicio, formó parte de una agrupación comunista en la UNMSM y suscribió durante bastante tiempo los ideales del socialistas antes de decantarse por el liberalismo. Entonces, se puede sobreentender que creía saber los peligros que representa el comunismo en el caso de llegarse a implementar en una sociedad. Cita como ejemplos los casos de Cuba, Nicaragua y Venezuela (Bedoya, 2023).

Pero, además del temor a la izquierda a la cual asocia con el comunismo, los ideales de MVLL parecen haber siempre mostrado al liberalismo como el único camino posible para asegurar el bienestar de todos, dado que esta ideología propone libertades y desarrollo del proyecto individual de cada persona, algo que, en otras ideologías parece estar vetado en su totalidad.

## 6.2. El liberalismo y la democracia como los únicos caminos

Vargas Llosa siempre ha promovido la defensa del liberalismo por sobre todas las otras doctrinas. Considera que cualquier otro camino es un llamado más bien a que el ser humano regrese a su estado más primitivo que es la tribu, la cual es guiada principalmente por líderes carismáticos que subyugan a sus seguidores (Vargas Llosa, 2018:14). Pero, también, opina que cualquier democracia, pese a todos sus errores, es la mejor forma de gobierno que puede llegar a implementarse. Dado que, ayuda a que todas las personas sin importar su condición tengan la posibilidad de participar en la vida política de un país (Durán, 2022).

Por ello, es que a través de la Fundación para la Libertad se aseguró de mantener contacto, no solo con otras instituciones que compartieran las mismas características liberales; sino que, además, se aseguró de que diversos personajes políticos sobre todos expresidentes de américa latina presenten sus propuestas en los distintos eventos de esta fundación. Todo con el propósito de afianzar el liberalismo (Boissard y Giménez, 2022).

Es necesario enfatizar que, aunque MVLL apoye el liberalismo a cabalidad, esto no significa que no tenga críticas a sus líderes y/o seguidores. Específicamente, a aquellas personas que se dicen liberales pero que consideran que el liberalismo se basa únicamente en la defensa de la libertad económica. En palabras del propio escritor: “el liberalismo ha generado en su seno una «enfermedad infantil», el sectarismo, encarnada en ciertos economistas hechizados por el mercado libre como una panacea capaz de resolver todos los problemas sociales” (Vargas Llosa, 2018:16).

Siguiendo esta línea, podemos observar que el liberalismo para Vargas Llosa no solo debe representar una libertad económica, sino que también requiere de libertades sociales; todo con el propósito de que el individuo pueda desarrollarse ya que el libre mercado no puede enmendar todos los problemas de una sociedad por sí solo. Por ello, Vargas Llosa, en contraste con muchos de los libertarios contemporáneos, no ve en el Estado un enemigo al cual hay que exterminar, sino más bien un aliado. Incluso, si a este aliado se le dan las facultades necesarias, puede ayudar a que el liberalismo desempeñe un mejor papel y pueda ser mejor recepcionado por la ciudadanía.

El problema con esta idea es que el Estado latinoamericano, desde la óptica del escritor, no ha asumido un rol de apoyo, sino que, más bien, trata de intervenir constantemente en la economía y en las leyes de un país. Todo este contexto conlleva a que la ciudadanía sienta que debe entregar su libertad al Estado para al final poco a poco terminar perdiendo esta libertad. Al final, sin darse cuenta uno, el Estado ya asumió un rol totalitario en todos los aspectos de la vida de uno, sin posibilidad de retorno (Durán, 2022)

Pero, este fracaso a qué se debe, dado que, sin duda, el liberalismo debe tener cierta aceptación por parte de la ciudadanía en el continente. Para MVLL, este fracaso puede tener su origen en dos factores: la pérdida de la batalla discursiva y la tradición autoritaria presente en la historia del continente. Respecto a la derrota del discurso liberal más asociado con la derecha, Vargas Llosa comenta: “La derecha pierde la narrativa mediática e ideológica por una razón muy simple: los peruanos no saben lo que los favorece. A mi entender, la defensa del liberalismo pondría al Perú en la buena dirección, en tanto que se alinearía con todos los países que en el mundo prosperan” (Bedoya, 2023).

Si bien la idea presentada por el escritor sobre que el peruano no sabe qué le favorece podría estar asociada con cierta condescendencia, ello no significa que la misma carezca de sentido. Si analizamos con detenimiento el liberalismo, todavía es asociado con la noción de individualismo, una idea que va en contra de la idea que se tiene en latinoamérica de ayudar a trabajar de manera colectiva con miras a proteger al grupo, como si de un colectivo cultural se tratara. Por otra parte, respecto a la tradición autoritaria, el escritor resalta:

“Tenemos en América Latina una larga tradición de ausencia democrática por la gran cantidad de golpes militares que padecemos desde el siglo XIX. En vez de experimentar con la democracia, hemos tendido a abdicar de nuestra responsabilidad política y económica ante el Estado. Al mismo tiempo, el desprestigio que padece el liberalismo constituye un gran éxito de la extrema izquierda, que ha conseguido que se olviden las dictaduras feroces que instauró en países como Rusia o China y que ahora se han convertido en un capitalismo de amiguetes, que falsamente se asocia con el liberalismo” (Durán, 2022).

Como podemos observar, el hecho de que, en el continente, la norma haya sido el autoritarismo y no el liberalismo ha conllevado a muchos ciudadanos vean con cierto recelo esta última ideología. E, inclusive, en caso llegasen a aceptar el liberalismo, este es malinterpretado como un “capitalismo de amiguete” a consecuencia de los casos de China y Rusia. Por estas razones el liberalismo no es muy aceptado en América Latina y, se espera más bien que el intervencionismo y la reducción de libertades por parte del Estado ayuden a fortalecer la calidad de vida del ciudadano promedio.

### 6.3. Liberal o conservador

Al igual que Beltrán, MVLL parece defender la democracia siempre que le convenga, y que cumpla con sus estándares ideológicos y políticos. Dado que, en estos últimos tiempos, pareciera que apoyó a cualquier candidato que esté cercano al espectro de la derecha sin importar que el mismo manejara discursos que contravengan los ideales liberales que en este artículo se han abordado (Boissard y Giménez, 2022). Esto se puede deber a que, para el escritor, es indispensable cerrar filas frente al avance de ideologías trasnochadas como el comunismo o el socialismo.

El problema es que muchas veces ha llevado a frases bastante particulares como: se debe saber votar bien. Aunque, como él mismo lo explica:

“Yo sí defiendiendo la libertad [de votar y elegir] en democracia. De lo contrario, no votarías ni bien ni mal: votarías lo que quiere el gobierno. Ahora bien, en democracia no basta con que los ciudadanos puedan votar libremente. También es necesario que los ciudadanos voten bien porque pueden votar mal. Y ¿qué es votar bien? Votar bien es votar por la democracia, en defensa de la democracia, para que haya unas elecciones garantizadas en el futuro.” (Durán, 2022).

También cuando se le ha recriminado respecto al apoyo hacia ciertos candidatos radicales como pudo haber sido el caso de Jaír Bolsonaro, MVLL asumió sus errores y admitió que el candidato llegó a decepcionarlo (Durán, 2022). Esto se debió a sus accionares populistas, los cuales son clasificados como: “El mayor enemigo hoy es el populismo [...] corrompe las democracias desde dentro, es mucho más sinuoso que una ideología, es una práctica a la que, por desgracia, son muy propensas las democracias débiles, las democracias primerizas” (Rico, 2018).

Junto a estas declaraciones, defendía la expansión del libre mercado, pero sin que éste represente un atentado contra las libertades y derechas del ciudadano, a la par que insistió en el acceso a un Estado no necesariamente grande, pero si fuerte que defienda a sus ciudadanos como buen liberal de manual:

“Los liberales quieren un Estado eficaz pero no invasivo, que garantice la libertad, la igualdad de oportunidades, sobre todo en la educación, y el respeto a la ley. Pero junto a ese consenso básico hay divergencias. Isaiah Berlin dice que la libertad económica no puede ser irrestricta, porque siéndolo en el siglo XIX llenó las minas de niños. Hayek, en cambio, tenía una confianza tan extraordinaria en el mercado que pensaba que podía solucionar todos los problemas si se lo dejaba funcionar. Berlin era mucho más realista, él pensaba que, en efecto, el mercado es lo que traía el progreso económico, pero que si el progreso significaba crear desigualdades tan gigantescas, la esencia misma de la democracia quedaba perjudicada, ya no funcionaba la libertad de la misma manera para todos.” (Rico, 2018).

Esto muestra que, a pesar de tener una posición que para algunos tiende a ser catalogada como conservadora, Vargas Llosa parecía ser un liberal que trataba de aplicar la teoría en la práctica al defender los principios de la libertad siempre que estos no atentaran contra el bienestar del ser humano. No importa si es que, en el largo plazo, la economía funciona mejor o si es que van a resultar personas dañadas por el proceso. Aún así, su apoyo a candidatos cercanos a o de la extrema derecha, como fueron el caso de Bolsonaro, Kast o Fujimori hacen que sus palabras queden en entredicho y hagan suponer una vuelta hacia tendencias de corte más autoritario que liberal.

## 7. Choque entre liberales

Aunque ambos personajes son clasificados dentro de la familia del liberalismo, las corrientes que defienden son distintas. Mientras que Beltrán defiende más el liberalismo clásico, Vargas Llosa parece defender un liberalismo enfocado más en lo social, aunque, poco a poco, con tendencias algo autoritarias. Al mismo tiempo, ambos personajes parecen haber querido influenciar en dos principales áreas de la libertad: la económica (Beltrán) y la personal (Vargas Llosa).

Por otra parte, podemos observar que, mientras Beltrán defendió únicamente la corriente económica del liberalismo, Vargas Llosa se enfocó no solo en la economía, sino también en libertades más sociales como los derechos LGTBIQ+ o el consumo de drogas. Ahora bien, aunque ambos trataron de promover el liberalismo en el Perú o a nivel internacional, encontraron trabas en su misión. No obstante, aprovecharon diversos medios para promover sus ideas, el periodista a través de *La Prensa* y el escritor a través de sus obras y de su fundación.

Observamos el choque de ideas entre ambas personas. Si bien esto puede deberse, en general, a las diferencias generacionales, también puede entenderse como la representación del conflicto que existe entre las diversas corrientes del liberalismo hoy en día. Por un lado, se encuentra el liberalismo más tradicional enfocado en lo económico representado por Beltrán. Mientras que, por el otro, se presenta un liberalismo más progresista enfocado en promover no solo los derechos económicos, sino también los sociales representado por Vargas Llosa —cuyas ideas parecen entrar en conflicto debido a su apoyo a candidatos más conservadores como Kast, Fujimori o Bolsonaro—.

## 8. Conclusiones

Como hemos podido observar, tanto Pedro Beltrán como Mario Vargas Llosa son personajes que han marcado un antes y un después en sus respectivas épocas. Mientras que el primero fue un liberal que buscó traer las bondades de esta ideología e implementarlas a través de programas sociales e intervenciones políticas en el día a día de los peruanos, el escritor consiguió que la ciudadanía fuese más consciente de las bondades del liberalismo a través de sus escritos y de su Fundación Internacional para la Libertad.

También, se observó que ambos personajes tienen sus luces y sombras, y que, muchas veces, terminaron apoyando a sectores contrarios a las ideologías que pregonaban. Beltrán estuvo a favor del golpe de estado contra Bustamente y Rivero, y Vargas Llosa parecía estar cada día más asociado con sectores conservadores. No obstante, eso no significa que ambos personajes no hayan logrado su cometido: pregonar e instaurar poco a poco el liberalismo en la narrativa peruana. Lo que resta es, ante todo, recoger las enseñanzas de ambos personajes y asegurar que las mismas ayudaron a generar el crecimiento del Perú y el bienestar de sus ciudadanos.



# REFERENCIAS

---

- Alcalde, J. (2014). *Después de la Guerra Fría: Introducción a la dinámica del Orden Internacional (1815-2013)*. PUCP.
- Bedoya, J. (2023). *Entrevista a Mario Vargas Llosa: "Votar bien es votar en defensa de la democracia"*.
- Beltrán, P. (1976). *La verdadera realidad peruana* (1.ª ed). Editorial San Martín.
- Beltrán, P. (1994). *Pensamiento y Acción: Selección de textos* (1.ª ed). Instituto de Economía de Libre Mercado.
- Boisard, S., & Giménez, M. J. (2022). Defender el liberalismo con piedras y tanques: Mario Vargas Llosa y la Fundación Internacional para la Libertad. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos. Nouveaux mondes mondes nouveaux - Novo Mundo Mundos Novos - New world New worlds*. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.87306>
- Buynova, C., & Aguirre, C. (2024). *Cinco días en Moscú: Mario Vargas Llosa y el socialismo soviético (1968)* (1.ª ed). Reino de Almagro.
- Candela, E., Lossio, J., & Contreras, F. (2017). *Populismo y Salud Pública durante el ochenerio de Odría*. Recuperado 14 de octubre de 2023, de <https://revistas.upch.edu.pe/index.php/AH/article/view/3166>
- Carranza-Vélez, S. (2021). *Del novelista al banquero: Actores políticos del liberalismo en el Perú desde 1990 hasta la caída de PPK* [Licenciatura, PUCP]. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/20680>
- Durán, M. (2022). *Entrevista a Mario Vargas Llosa: "Votar bien es votar en defensa de la democracia"*. <https://letraslibres.com/revista/entrevista-a-mario-vargas-votar-bien-es-votar-en-defensa-de-la-democracia/>
- Freeden, M. (2003). *Ideology: A very short Introduction* Oxford University Press.
- Freeden, M. (2015). *Liberalism: A very short Introduction*. Oxford University Press.
- Fukuyama, F. (2022). *El liberalismo y sus desencantados: Cómo defender y salvaguardar nuestras democracias liberales* (1. ed.). Deusto.
- Gargurevich, J. (2000). *La prensa sensacionalista en el Perú* (1. ed). PUCP.
- Gargurevich, J. (2013). La Prensa y La Crónica, viejos acorazados que volverían a flote. *Conexión*, 2, 8-33. <https://doi.org/10.18800/conexion.201301.001>

- Gonzales Alvarado, O. (2021). La ilusión abandonada. José de la Riva-Agüero y Mario Vargas Llosa, los intelectuales conversos y la derecha peruana. *Tradición, segunda época*, 21, Article 21. <https://doi.org/10.31381/tradicion.v0i21.4489>
- Lossio, J., & Candela, E. (2015). *Prensa, conspiraciones y elecciones: El Perú en el ocaso del régimen oligárquico* (1.ª ed.). PUCP, Instituto Riva-Agüero.
- McEvoy, C. (1996). El motín de las palabras: La caída de Bernardo Monteagudo y la forja de la cultura política Limeña (1821-1822). *Boletín del Instituto Riva-Agüero*; No. 23 (1996). <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/114258>
- Pease, H y Romero, G. (2015). La política peruana del siglo XX. (2.ed.). PUCP.
- Rico, M. (2018). *Mario Vargas Llosa: “La corrección política es enemiga de la libertad”*. [https://elpais.com/elpais/2018/02/15/eps/1518713349\\_374841.html](https://elpais.com/elpais/2018/02/15/eps/1518713349_374841.html)
- Salazar, A. (2010). Pedro G. Beltrán (1894-1979). En *Veinte peruanos del siglo XX* (1.a ed., pp. 115-131). UPC.
- Ugarteche, O. (2019). Pedro Beltrán, Rómulo Ferrero and the origins of neoliberalism in Peru: 1945-1962. *PSL Quarterly Review*, V. 72, 149-166. *Paginazione*. <https://doi.org/10.13133/2037-3643/15525>
- Vargas Llosa, M. (1993). *El pez en el agua*. Alfaguara.
- Vargas Llosa, M. (2018). *La llamada de la tribu*. Alfaguara.
- Vergara, A. (2020). *Ciudadanos sin República* (3.ª ed.). Planeta.
- Whiteside, H. (2020). *Capitalist Political Economy. Thinkers and Theories*. Routledge.
- Zwolinski, M., & Tomasi, J. (2023). *The individualists: Radicals, reactionaries, and the struggle for the soul of libertarianism* (1 ed). Princeton University Press.

# RESEÑA

- **Teoría Política en el Perú del Siglo XXI: El debate Gamio-Hernando (2001-2025)**  
*Carlos Eduardo Pérez Crespo*

# Teoría Política en el Perú del Siglo XXI: El debate Gamio-Hernando (2001-2025)

## Political Theory in 21st Century Peru: The Gamio-Hernando Debate (2001-2025)

**Autor:** **Carlos Eduardo Pérez Crespo**♦  
*Pontificia Universidad Católica de Chile*  
ORCID: 0000-0002-0975-2255

Fecha de recepción: 7 de mayo del 2025  
Fecha de aceptación: 10 de mayo del 2025

### ISSN: 2219- 4142

Pérez, Carlos (2025). «Teoría Política en el Perú del Siglo XXI: El debate Gamio-Hernando (2001-2025)». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 14, N.º 26: pp. 143-148.

DOI: <https://doi.org/10.18800/politai.202501.007>

---

♦ Carlos Pérez Crespo es Profesor de planta en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Su trabajo examina las teorías políticas y constitucionales europeas y su recepción en América Latina. Actualmente investiga la recepción internacional de teóricos políticos e ideólogos de las autocracias, en particular la obra del influyente jurista alemán Carl Schmitt. Correo electrónico: [perez.carlos@uc.cl](mailto:perez.carlos@uc.cl)

## **RESUMEN**

Habiendo transcurrido las primeras dos décadas del presente siglo, parece necesario establecer un primer estado de la cuestión sobre el desarrollo intelectual de la teoría política en el Perú. El objetivo de esta reseña es explicar y comentar el reciente debate entre Gonzalo Gamio y Eduardo Hernando, dos renombrados profesores de ciencia política, desarrollado en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) el 23 de abril de 2025. Este encuentro representó la conclusión del debate más relevante de la teoría política en el Perú del primer cuarto del siglo XXI. En esta reseña se explicará, en primer lugar, el perfil intelectual y académico de cada uno de estos autores. Seguidamente, se analizará cuáles han sido los temas centrales de este último debate, tomando en cuenta también los otros debates que ellos han sostenido entre los años 2001 y 2007. Finalmente, se comentará brevemente por qué las ideas que defienden ambos autores son relevantes para comprender al Perú desde la teoría política.

## **ABSTRACT**

Having completed the first two decades of the current century, it seems necessary to establish an initial overview of the intellectual development of political theory in Peru. The purpose of this review is to explain and reflect on the recent debate between Gonzalo Gamio and Eduardo Hernando, two renowned political science professors, which took place at the Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) on April 23, 2025. This event marked the culmination of the most significant debate on political theory in Peru during the first quarter of the 21st century. First, this review will outline the intellectual and academic profiles of each of these authors. It will then analyze the central themes of their most recent debate, also taking into account their previous exchanges in 2001 and 2007. Finally, it will briefly discuss the relevance of the ideas defended by both authors for understanding Peru through the lens of political theory.

## 1. Introducción: Liberalismo y Conservadurismo en el Perú del Siglo XXI

La ciencia política está construida sobre la base de conceptos y teorías. En el Perú, por la profundidad del debate teórico que han sostenido por casi 25 años, no cabe duda de que Gonzalo Gamio y Eduardo Hernando son los dos teóricos políticos más destacados del primer cuarto del siglo XXI. Ambos representan las dos escuelas de pensamiento político que, desde el punto de vista de la historia de las ideas, han estado en profunda tensión y conflicto por centurias: liberalismo y conservadurismo. Cuando se resalta la importancia de ambos autores, no se pretende opacar a otros intelectuales conservadores y liberales contemporáneos. Evidentemente existen otros pensadores peruanos que cuentan con una importante y vasta producción intelectual. Por ejemplo, por sus contribuciones al pensamiento político peruano, Fernán Altuve, destacado jurista, político e intelectual conservador, y Alessandro Caviglia, renombrado filósofo, pensador del liberalismo político y la teología cristiana, destacan tanto como Gamio y Hernando. Sin embargo, la particularidad de Gamio y Hernando es que ellos son los únicos teóricos políticos que han debatido académicamente en público, en reiteradas ocasiones y lugares, para defender sus propias tradiciones de pensamiento político. Aquí se deja para una próxima ocasión la descripción, explicación y análisis crítico de la totalidad de la obra de otros pensadores políticos peruanos del siglo XXI, puesto que en esta oportunidad sólo se reseña muy brevemente el perfil intelectual de Gamio y Hernando.

Gamio es un pensador liberal, pero de orientación conceptual marcadamente cristiana. Su formación intelectual es filosófica. Él posee una vasta producción intelectual, la cual se distribuye en libros, ensayos y artículos científicos. En todas estas obras, el hilo conductor de su pensamiento político es la defensa militante del liberalismo.

Los primeros escritos de Gamio fueron sobre la filosofía política de Hegel, con un interés especial en la ética y la filosofía de la religión. Su trabajo de doctorado fue sobre la obra de Charles Taylor y su concepto de la deliberación práctica. Asimismo, el autor rescata el diálogo entre religión y política a través de una reivindicación del legado de la teología de la liberación de Gustavo Gutiérrez. También tiene un interés genuino por las tragedias griegas. Por su orientación conceptual cristiana, el liberalismo que defiende Gamio no es el de la tradición liberal de autores como Friedrich von Hayek o Robert Nozick. Tampoco encarna el liberalismo del siglo XX representado por Mario Vargas Llosa, quien se posiciona como seguidor de Karl Popper. En realidad, Gamio rechaza el liberalismo del “individualismo metodológico” y más bien se adhiere al proyecto político que defiende la ética liberal de la democracia constitucional, comprendida como el proyecto institucional de la pluralidad, la deliberación en la esfera pública, la libertad de creencia y la cultura de la memoria y los derechos humanos. Así, el pensamiento de Gamio está más cerca de una lectura liberal de la filosofía política de Hegel y el cristianismo, pero con una influencia importante de otros autores como Richard Rorty, Charles Taylor y Gustavo Gutiérrez.

Por el contrario, Hernando es un pensador conservador que se distancia de la orientación conceptual de la tradición cristiana. La formación de Hernando es jurídica. Su obra también se reparte en una vasta producción de libros, ensayos y artículos científicos. El hilo que recorre todo su pensamiento conservador se basa en una filosofía del derecho que critica el positivismo jurídico, el constitucionalismo liberal y que se pregunta por las fuentes de la legitimidad del derecho comprendido como orden jurídico-normativo.

La tesis de derecho de Hernando giró en torno al debate constitucional sobre la transición de la monarquía española a la Constitución vitalicia de Bolívar de 1826. Su tesis de doctorado fue sobre la obra del jurista alemán Carl Schmitt, con un énfasis en pensadores contrarrevolucionarios como Joseph de Maistre y Juan Donoso Cortés. El conservadurismo de Hernando no es el del integralismo católico; tampoco encarna al conservadurismo clásico de los siglos XIX y XX, representado por autores como Bartolomé Herrera, José de la Riva-Agüero y Francisco



García-Calderón. Hernando se adhiere más bien al *decisionismo* de Carl Schmitt y la concepción filosófico-política de autores como Alain de Benoist. El conservadurismo de Hernando es esencialmente jurídico-político. Su militancia es por la defensa del orden del derecho en sentido no positivista: una defensa de la concepción metapolítica del orden constitucional que implica condiciones de paz y homogeneidad para garantizar la unidad del Estado. Por eso Hernando defiende el concepto jurídico de *nomos* y una concepción pagana (léase no cristiana) y agonística de la política, tal como la plantea la tradición de la *Nouvelle Droit*. Hay un interés de Hernando por la obra de Leo Strauss sobre el derecho natural, pero que rechaza la tradición del iusnaturalismo cristiano expresado en la escolástica. Su orientación conceptual no cristiana se ha consolidado en sus recientes trabajos sobre autores nacionalistas como Aleksandr Dugin y su vinculación con la obra de Schmitt.

## 2. El debate Gamio-Hernando (2001-2025)

Gamio y Hernando han debatido públicamente en tres ocasiones y en tres universidades distintas. El primer debate fue en mayo de 2001, en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, bajo el título de “¿Crisis de la democracia?”. No ha quedado registro grabado de este primer debate. Sin embargo, este primer encuentro se resumió en la publicación del comentario crítico de Gamio al libro de Hernando sobre el pensamiento reaccionario de Carl Schmitt, así como la respuesta de este último a Gamio. La segunda vez que debatieron fue en octubre del 2007, en la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Este segundo debate se tituló “El concepto de lo político: ¿consenso o conflicto?”, organizado por la asociación de estudiantes Arte & Práctica. El tercer y último debate fue el 23 de abril de 2025 en la UPC, evento organizado por el Centro de Estudios Políticos de la carrera de Ciencia Política. Este debate abordó el concepto de “progresismo” y la pregunta por si nos encontramos frente al final de una era que, luego de la Guerra Fría, se caracterizó por el avance de los derechos sociales y las libertades políticas. Antes de empezar con la reseña de este último debate, vale la pena recordar algunos de los temas centrales que Gamio y Hernando ya habían discutido en los años 2001 y 2007.

En el primer debate del año 2001, Gamio presentó una crítica profunda de los libros de Hernando titulados *Pensando Peligrosamente* (2000) y *Deconstruyendo la Legalidad* (2001). La reseña fue publicada en la revista *Pensamiento Constitucional* (Año VIII, Nro 8). El contexto de este debate es importante, porque coincide con la caída del tercer gobierno de Alberto Fujimori. Gamio sitúa los libros de Hernando como la expresión ideológica de la ultraderecha peruana. Para Gamio, Hernando expresa la defensa de una ideología *paleo-conservadora* y del orden natural del integralismo. Hernando le responde a Gamio en el mismo número de *Pensamiento Constitucional*, señalando la “pobreza del liberalismo” de Gamio, debido a que sus libros critican la concepción ideológica de la democracia deliberativa. El segundo debate de octubre de 2007 tuvo un énfasis diferente, porque giró en torno al “estado de excepción” y el concepto de lo político. Este debate se desarrolló en el contexto internacional de la guerra contra el terrorismo internacional iniciada por los Estados Unidos luego de los ataques del 11 de septiembre del 2001. Aquí Hernando defendía la *realpolitik* de los Estados que luchaban contra el terrorismo a través del uso de los poderes de emergencia para garantizar la paz y la seguridad. Gamio, por el contrario, defendía la postura de que “la excepción no puede convertirse en norma”, porque los usos del estado de emergencia no pueden violar los derechos humanos. Así, desde principios del siglo XXI, Gamio ha defendido su postura liberal y Hernando ha defendido su postura conservadora. El debate entre Hernando y Gamio del 23 de abril de 2025 se tituló “Crisis del progresismo: ¿Un cambio de paradigma?”. A diferencia de los debates anteriores, este último giró en torno al tema de la crisis de la cultura en la sociedad contemporánea. El concepto de “progresismo” se analiza como un síntoma de la crisis cultural de las democracias. Para esta reseña no es relevante comentar los temas coyunturales que aparecieron en el debate, tales

como el nuevo gobierno de los Estados Unidos, la guerra en Gaza y la política del gobierno peruano actual. El tema relevante para la teoría política está en las interpretaciones conceptuales de ambos sobre el progresismo. Gamio empezó sosteniendo que si buscamos una definición del llamado progresismo, este podría encontrarse en cierto moralismo intolerante que estaría relacionado con la llamada “cultura de la cancelación”. Este fenómeno, dice Gamio, destruye la deliberación en la democracia. La cultura de la cancelación, además, es una forma de condenación al otro en el espacio público, porque se rehúsa a escuchar las razones y los argumentos. Gamio dice que esta cultura cancela la posibilidad de deliberar y atenta contra la cultura democrático-liberal, ya que destruye la libertad de pensamiento.

Hernando, por el contrario, señala que el concepto de progresismo se relaciona con una forma de pensar la teoría política que está dentro de los movimientos europeos de la socialdemocracia y el liberalismo del siglo XX. Para Hernando, el progresismo comienza a principios del siglo XX, específicamente en 1923, con la fundación del Instituto para la Investigación Social de la Universidad de Frankfurt. Hernando observa que aquí hay un proyecto socialdemócrata que se desarrolla intelectualmente y que alcanza un apogeo en las revueltas de mayo de 1968. Hernando se enfoca, sobre todo, en el posicionamiento del método y la línea de investigación de la Escuela de Frankfurt con lo que hoy entendemos como progresismo, debido a que hay una recomposición de los postulados del marxismo en las obras de autores como Adorno, Horkheimer y Marcuse. Para Hernando, el viraje teórico de la Escuela de Frankfurt es pasar de un marxismo ortodoxo, que enfoca el análisis en la *estructura económica*, por un enfoque que ahora prioriza la *superestructura*, es decir, las condiciones de la cultura y la pregunta por la maximización de las condiciones de felicidad en la sociedad post-industrial. Del mismo modo, Hernando observa que este enfoque teórico de la Escuela de Frankfurt luego tiene una alianza con la filosofía liberal de Karl Popper, sobre todo en el concepto de la “sociedad abierta”, en donde se establece una contraposición entre una sociedad tribal y una sociedad civilizada. El liberalismo del progresismo, concluye Hernando, busca maximizar la felicidad en la cultura bajo un discurso de sociedad libre.

Gamio responde que Hernando tiene un punto interesante al situar la discusión en la Escuela de Frankfurt y no en la superficial caricatura que los conservadores usan contra el progresismo desde teorías conspirativas. A pesar de que Gamio no se adhiere a la Escuela de Frankfurt, resalta que él no cree que esta escuela se haya pensado como un programa político posterior al marxismo ortodoxo. Como lector de la filosofía de Hegel, Gamio señala que la Escuela de Frankfurt nunca dejó de preocuparse por los temas estructurales económicos del marxismo clásico. Gamio no cree que la aproximación teórica de la Escuela de Frankfurt proponga una teoría conspirativa que abogue por una izquierda que toma una hegemonía de la cultura, siguiendo la teoría de la hegemonía de Gramsci. Sin embargo, Gamio reconoce que el marxismo que está en Frankfurt bebe de otras fuentes teóricas que Hernando no reconoce, tales como Hegel, Kant y Freud. Gamio sostiene que incluso se debe tomar en cuenta el rol de autores como Walter Benjamin y Hannah Arendt, quienes estuvieron cerca de la Escuela de Frankfurt y le dieron un valor esencial a la religión. Lo mismo aplicaría para las reflexiones posteriores de Jürgen Habermas. Gamio concluye que el perfilamiento de Hernando sobre la Escuela de Frankfurt no tiene relación con Karl Popper, debido a que este último representa un libertarianismo y no un proyecto de la Escuela de Frankfurt.

Luego de esta discusión sobre la genealogía del progresismo, Gamio y Hernando sacan a flote sus respectivas posturas teórico-políticas. El tema central de discrepancia es sobre el concepto de los límites en el derecho y la política. Hernando afirma que se adhiere al concepto de *nomos* de Carl Schmitt, introducido en su célebre *Nomos de la Tierra* (1950), para sostener que la propuesta del progresismo es imposible desde el enfoque del orden jurídico-político. El orden jurídico como *nomos*, señala Hernando, impone límites; mientras que el progresismo sostiene que no hay límites en los temas de identidad, derechos y libertades. La postura de Hernando es abiertamente conservadora: frente al progresismo, el concepto de *nomos* de Schmitt defiende la idea de un orden jurídico arraigado en los límites del derecho como ordenamiento institucional. Esta aproximación teórica de Hernando representa

una postura novedosa en comparación con las versiones tradicionales del conservadurismo peruano del siglo XX, debido a que posee una sofisticada concepción filosófica del orden jurídico como expresión de la unidad política. Para Hernando, además, el concepto de progresismo es un síntoma de un problema mayor: la crisis de la modernidad. El alejamiento del concepto filosófico de “verdad” habría producido una etapa nihilista en la cultura de Occidente. Este fenómeno, dice Hernando, es propio de una crisis de la cultura en la civilización moderna. Aquí Hernando apela a su lectura conservadora de Leo Strauss sobre el liberalismo. Por ejemplo, conceptos liberales como la tolerancia, dice Hernando, deberían ser comprendidos desde una concepción liberal de los límites de los derechos; mientras que el progresismo como “cultura de la cancelación” atenta contra el principio de la tolerancia.

Para Gamio, los límites en el derecho y la política están relacionados con los propios límites que imponen los derechos humanos en la democracia constitucional. Por eso Gamio está de acuerdo con Hernando en que la “cultura de la cancelación” es un tema que el proyecto liberal no puede defender, porque se trata de una violación del principio de la tolerancia. Sin embargo, Gamio sostiene que las teorías de la conspiración y la cultura de la violencia política, que estuvieron presentes en la década de 1930 en Europa, se parecen a las actitudes que hoy se aprecian en la cultura mediática contemporánea. Aquí Gamio saca a flote su defensa militante del liberalismo: Hernando le pregunta a Gamio si él no cree que la idea de un “consenso democrático-liberal” se ha agotado. Gamio responde que él está de acuerdo con las críticas de Hernando a un concepto de progresismo vinculado a la cultura de la cancelación. Sin embargo, Gamio sostiene que él cree que estamos en la capacidad de recuperar un progresismo que está fundamentado en “la vigencia de la democracia liberal, la vigencia de los derechos humanos y el valor del libre mercado”. A diferencia del liberalismo peruano del siglo XX, la postura de Gamio es novedosa porque contrapone la concepción libertaria de autores como Karl Popper, seguido por el liberalismo representado por Vargas Llosa, con la concepción liberal de la tolerancia política dentro del respeto de la cultura de la deliberación y los derechos humanos. Gamio afirma que si recuperamos este progresismo liberal, se puede superar la *hybris* cultural que hoy se expresa en el concepto de “wokismo”.

### 3. Relevancia del debate para comprender al Perú desde la teoría política

En las páginas anteriores, se ha reseñado brevemente el debate Gamio-Hernando como expresión de la discusión teórico-política más relevante en el primer cuarto del siglo XXI en el Perú. Ambos han debatido desde el año 2001, defendiendo en reiterados encuentros públicos sus propias tradiciones de pensamiento político. La relevancia de este debate para el Perú contemporáneo se debe a tres razones. En primer lugar, el debate Gamio-Hernando ha elevado la discusión política entre liberales y conservadores en el Perú, puesto que ha situado las discrepancias no sobre la base de preferencias ideológicas; sino sobre la interpretación de conceptos esenciales de la teoría política, tales como la tolerancia, los derechos humanos, la libertad, el orden y la democracia constitucional. En segundo lugar, Gamio y Hernando han manifestado sus discrepancias teóricas a través de la recepción de importantes pensadores políticos. Gamio ha recuperado en sus intervenciones una lectura cristiana y liberal de la filosofía política de Hegel para la defensa militante de los derechos humanos y la democracia constitucional; mientras que Hernando ha defendido su concepción conservadora no cristiana del orden jurídico-político a través del pensamiento de Carl Schmitt. En pocas palabras, se trata de un debate basado en autores de teoría política. Finalmente, el debate Gamio-Hernando muestra la importancia que la teoría política tiene para la ciencia política peruana. Contra una concepción puramente positivista de la ciencia política, ambos nos han invitado a pensar la disciplina desde sus cimientos, es decir, desde los conceptos y las teorías. El aporte que ambos profesores dejan para la generación de politólogos del siglo XXI será indudablemente valorado en los textos venideros sobre la historia de las ideas políticas en el Perú.

# 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 Polital 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 Polital 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.

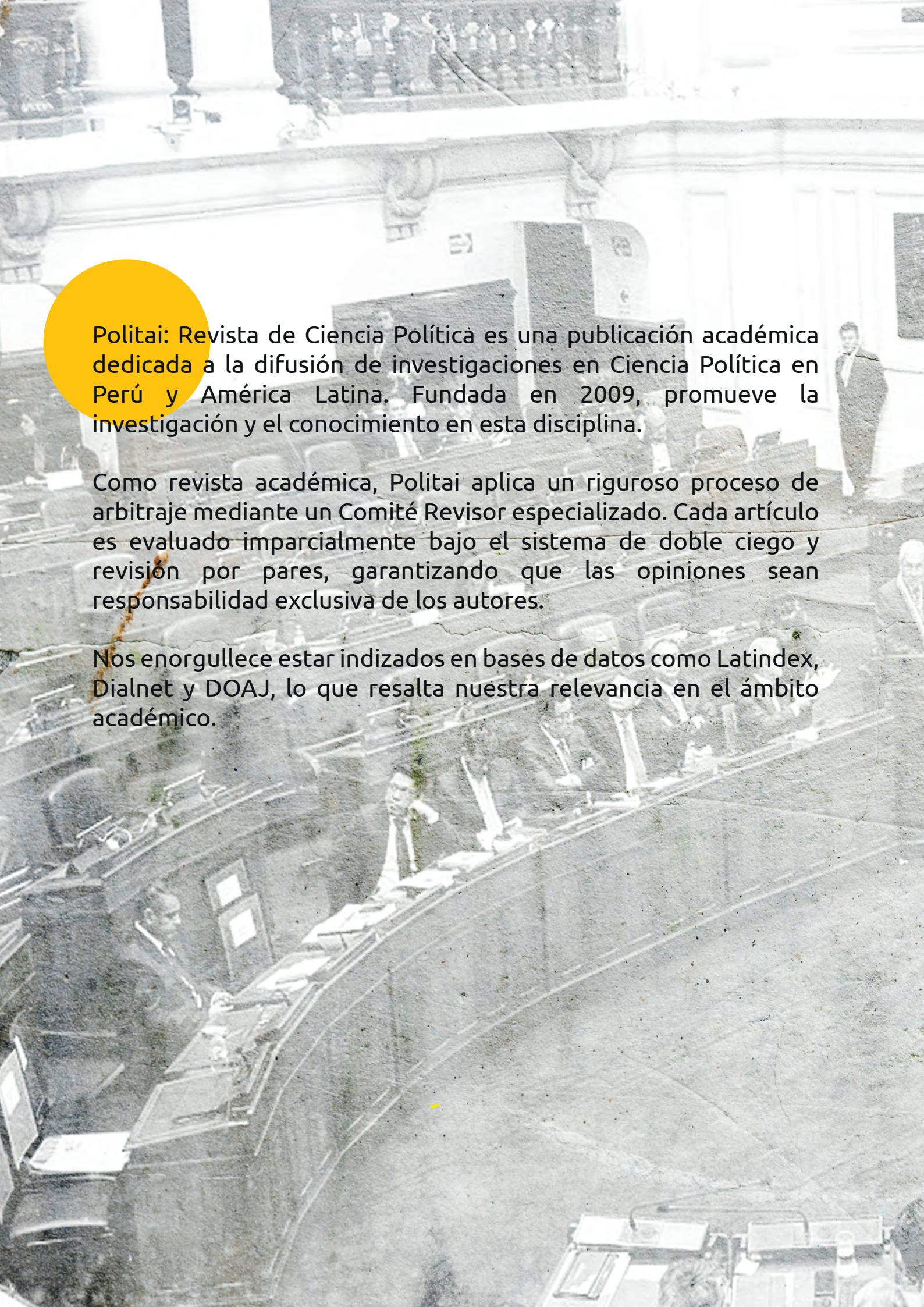
Y eso no es un tema técnico, sino un tema que afecta a las minorías. Porque cuando esa mayoría controla, ¿quiénes son los perjudicados? Los ciudadanos de a pie. Si no respetan ni siquiera la voluntad popular expresada en las urnas, ¿qué van a respetar de las minorías? Por eso, yo creo que el modelo, 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 parlamentarios 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.***





A black and white photograph of a legislative assembly in session. Several men in suits are seated at a long, curved desk. One man is standing at the far right, possibly addressing the assembly. The room has high ceilings and ornate architectural details.

**Politai:** Revista de Ciencia Política es una publicación académica dedicada a la difusión de investigaciones en Ciencia Política en Perú y América Latina. Fundada en 2009, promueve la investigación y el conocimiento en esta disciplina.

Como revista académica, Politai aplica un riguroso proceso de arbitraje mediante un Comité Revisor especializado. Cada artículo es evaluado imparcialmente bajo el sistema de doble ciego y revisión por pares, garantizando que las opiniones sean responsabilidad exclusiva de los autores.

Nos enorgullece estar indizados en bases de datos como Latindex, Dialnet y DOAJ, lo que resalta nuestra relevancia en el ámbito académico.