

# OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Documento de Trabajo No. 17

La crisis político institucional peruana en 2020

Cristhian Jaramillo

Febrero 2021

## OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Como citar:

Jaramillo, Cristhian. 2021. La crisis político institucional peruana en 2020. Documento de Trabajo No 17. México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IIJ-UNAM, Organización de los Estados Americanos (OEA).

DOI: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.14312093>

Cristhian Jaramillo

 0000-0002-4673-0565



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional  
(CC BY-NC-SA 4.0)

## La crisis político-institucional peruana en 2020

Cristhian Jaramillo

### Resumen

Desde el 2016, el Perú ha experimentado una intermitente crisis política-institucional debido a los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Esta crisis alcanzó su punto máximo entre el 9 y 16 de noviembre del 2020. En solo ocho días, el Perú contó con tres presidentes y, debido a una falta de consenso entre congresistas, tanto la Presidencia de la República como la Presidencia del Congreso quedaron vacantes durante casi todo un día.

La crisis política peruana ha sido un proceso complejo y que involucra factores de larga data. Por ello, este Documento de Trabajo tiene como objetivo describir a profundidad los eventos de la primera mitad de noviembre de 2020 y analizar los factores que motivaron esta crisis político-institucional. En específico, la presente investigación profundiza en dos causas: los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo en el marco de un gobierno con minoría en el Congreso y la causal de incapacidad moral para la vacancia presidencial.

## I. INTRODUCCIÓN

La constante crisis política peruana, que empezó con los conflictos entre el Ejecutivo y Legislativo desde la Elección General del 2016, alcanzó su pico máximo entre el 9 y 16 de noviembre del 2020. En solo ocho días, Perú tuvo tres presidentes y, debido a la falta de consenso entre las bancadas, durante todo un día los cargos de la presidencia de la república y del congreso quedaron vacíos. Todo esto se produjo a meses de realizarse las Elecciones Generales del 11 de abril del 2021 y en medio de una crisis sanitaria mundial producida por la COVID-19.

Este periodo de crisis política-institucional tuvo como causa inmediata la vacancia del entonces presidente Martín Vizcarra por parte del Congreso de la República que invocó a la causal de incapacidad moral para retirarlo de su cargo. De acuerdo a la vigente Constitución Política del Perú, y debido a la renuncia de la segunda vicepresidenta Mercedes Aráoz, Manuel Merino, entonces presidente del Congreso, ascendió a la presidencia.

La vacancia de Vizcarra mediante una causal subjetiva y la toma del poder por un Congreso altamente impopular y poco conciliador produjo manifestaciones ciudadanas en distintas partes del país. La respuesta por parte del Ejecutivo ante las protestas fue una represión policial que, además de ser denunciada por organizaciones internacionales, culminó con la muerte de dos jóvenes universitarios, Jack Pintado (22 años) e Inti Sotelo (24 años) el 14 de noviembre del 2020. Tras la muerte de estos dos jóvenes, y la consecuente creciente desaprobación de su gestión, el gobierno de Manuel Merino comenzó a desintegrarse. En la madrugada del 15 de noviembre, 13 de los 18 ministros renunciaron a sus cargos (RPP Noticias, 2020a). Luego de esto, el Congreso de la República instó a Manuel Merino para que renunciara o, en caso contrario, se iniciaría un proceso para su destitución. Esto, sumado a la presión internacional respecto a la violación de Derechos Humanos durante las protestas, produjo la renuncia de Merino y marcó el inicio de un nuevo proceso de sucesión presidencial.

La crisis política peruana ha sido un proceso complejo y que involucra factores de larga data. Por ello, el presente Documento de Trabajo se centra en describir a profundidad este proceso y analizar los factores políticos que lo motivaron.

## II. LA CRISIS POLÍTICA

La crisis política peruana tiene como causa inmediata la destitución del entonces presidente de la República Martín Vizcarra por parte del Congreso el 09 de noviembre de 2020. La destitución de Vizcarra fue producto de distintos conflictos entre el Ejecutivo y Legislativo que ya habían propiciado un primer intento de vacancia que terminó por ser rechazado por el Pleno del Congreso, pero que propició el contexto apropiado para un segundo intento.

El primer intento de vacancia contra Martín Vizcarra tuvo como origen la investigación y denuncia, por parte de la prensa peruana, a la contratación del cantante Richard Cisneros por el Ministerio de Cultura por pagos que ascendían a un total de 175 mil 400 soles (48 mil 100 dólares aproximadamente). La prensa peruana presumía que dicha contratación se debía a vínculos que el cantante tenía con personas del Palacio de Gobierno (La República, 2020a). El contrato de este cantante se vinculaba al “servicio de ejecución de actividades motivacionales a través de conferencias virtuales para mejorar el rendimiento laboral, personal y social de los servidores” a realizarse durante la cuarentena implementada por el Estado peruano (RPP Noticias, 2020b).

Debido a los supuestos vínculos entre Richard Cisneros y la Presidencia de la República, la Comisión de Fiscalización del Congreso, dirigida por el congresista Edgar Alarcón, solicitó al Pleno del Congreso facultades especiales para investigar las contrataciones realizadas por el Ministerio de Cultura (El Comercio, 2020b). El 04 de junio del 2020, con 128 votos a favor,

cero en contra y cero abstenciones, el Congreso aprobó dichas facultades durante un plazo de 45 días (Gestión, 2020a).

Tres meses después de iniciadas las investigaciones, el presidente de la Comisión de Fiscalización, Edgar Alarcón, presentó el 10 de setiembre de 2020 tres audios en los que se evidenciaban coordinaciones entre el presidente Martín Vizcarra, la secretaria general de Palacio de Gobierno, Mirian Morales, y la asistente administrativa de Palacio, Karen Roca, para homogeneizar sus declaraciones (Gestión, 2020b).

Tras la difusión de estos audios, ese mismo día, en un Mensaje a la Nación, el entonces presidente Martín Vizcarra denunció un complot contra la democracia por parte de grupos con intereses subalternos. Aunque Vizcarra no negó los contenidos de las conversaciones, aclaró que estas se realizaron con el objetivo de esclarecer las investigaciones en desarrollo. Asimismo, Vizcarra cuestionó a Edgar Alarcón, quien presentó tales audios, pues la Fiscalía había solicitado el levantamiento de su inmunidad parlamentaria para continuar con investigaciones pendientes en contra de este congresista por presuntos delitos de enriquecimiento ilícito, peculado doloso, omisión de funciones y falsificación de documentos. En cuanto al caso de Richard Cisneros, Martín Vizcarra sostenía nunca haber negado conocer al cantante y reconoció no haber intervenido en los procesos administrativos que llevaron a su contratación (Andina, 2020a).

Horas después, a las 9:38 pm, se presentó la Moción de Orden del Día N° 12090 en el cual se solicitaba declarar la permanente incapacidad moral del Presidente de la República, Martín Vizcarra y, en consecuencia, la vacancia presidencial (Congreso de la República, 2020). En este primer intento de vacancia se destacó el accionar de Manuel Merino, entonces presidente del Congreso, por la rapidez en iniciar el proceso de juicio político por lo que críticos de esta medida la denominaban una “vacancia express” (Americas Quarterly, 2020). Y es que, tras la renuncia

de la segunda vicepresidenta Mercedes Aráoz, Merino, en calidad de Presidente del Congreso, era quien asumiría la Presidencia de la República en caso de que Vizcarra fuera vacado.

En este primer intento de vacancia Manuel Merino no se limitó a acelerar los procesos de la vacancia presidencial. El 12 de septiembre, y de acuerdo al periodista Gustavo Gorriti, el mismo Merino se había contactado con el Comandante General de la Marina de Guerra del Perú, Fernando Cerdán, notificando que “respetara el orden constitucional” en caso de asumir la presidencia tras la vacancia de Vizcarra (ABC Internacional, 2020). Al respecto, el exministro de Defensa, Jorge Chávez, confirmó que Merino había intentado establecer comunicaciones con altos miembros de las Fuerzas Armadas (ABC Internacional, 2020). Días después, el 14 de septiembre, políticos y funcionarios del Estado declararon que Merino los había contactado para preparar un gabinete de transición (La República, 2020b).

El 18 de septiembre, Martín Vizcarra se presentó ante el Congreso de la República junto con su abogado, Roberto Pereira, quien realizó sus descargos. Tras la argumentación de este y una debate en el Pleno del Congreso se rechazó la vacancia presidencial por incapacidad moral con 78 votos en contra, 32 a favor y 15 abstenciones (Gestión, 2020c). El rechazo a este primer intento se debió en parte al accionar descrito de Manuel Merino y la revelación, por parte de la prensa, de todas las conversaciones y contactos que este había entablado con el objetivo de asegurar su posible ascenso a la Presidencia de la República.

Tras el fracaso de este primer intento, a inicios del mes de octubre de 2020, la prensa peruana accedió al testimonio de un aspirante a colaborador eficaz quien manifestó al fiscal Germán Juárez que la empresa Obrainsa, investigada por el Club de la Construcción, y su socia Astaldi hicieron un pago ilícito de un millón de soles (274 mil 300 dólares aproximadamente) a Martín Vizcarra (El Comercio, 2020a). De acuerdo con la investigación periodística, los supuestos pagos realizados a Martín Vizcarra se realizaron cuando este era gobernador regional de Moquegua.

Tras la difusión de este reportaje de investigación, se inició un segundo proceso de vacancia presidencial por la misma causal: incapacidad moral. Este proceso partió por iniciativa de los partidos de Unión por el Perú, Frente Amplio, Podemos Perú, Acción Popular y un congresista independiente. La moción presentada alcanzó las 27 firmas y fue presentada el 20 de octubre al Congreso de la República (El Comercio, 2020c).

Este segundo proceso de vacancia, al igual que el anterior, fue cuestionado por el Ejecutivo por su acelerado desarrollo y por la intromisión, según Walter Martos, entonces presidente del Consejo de Ministros, de grupos radicales interesados en la vacancia presidencial (América Noticias, 2020). A pesar de las críticas, el 9 de noviembre del 2020, con 105 votos a favor, 19 en contra, 2 ausentes y 4 abstenciones se aprobó la vacancia formulada y el entonces Presidente del Congreso, Manuel Merino, ascendió a la presidencia. Ese mismo día, el ya ex presidente Martín Vizcarra aceptaba la votación del Congreso, a pesar de sus cuestionamientos al procedimiento en cuestión, dando paso a la transición dispuesta por la Constitución Política (TVPerú, 2020a).

El ascenso a la Presidencia de la República por parte del Presidente del Congreso, institución con poca legitimidad ciudadana (RPP Noticias, 2020c) y en medio de un proceso de vacancia cuestionado, produjo la movilización ciudadana en contra de este nuevo gobierno. El 10 de noviembre, día en el que Manuel Merino juramentó como nuevo jefe de Estado, manifestantes se reunieron en los alrededores del Congreso de la República para protestar en contra de esta sucesión (BBC News Mundo, 2020a).

La crisis que enfrentaba Merino al iniciar su gobierno no solo se produjo en las calles sino también a nivel institucional. Este gobierno tuvo serias dificultades para conformar su nuevo gabinete. Recién el 11 de noviembre, Antero Flórez-Aráoz juró como Presidente del Consejo



de Ministros mientras que el resto de su gabinete juraron a su cargo al día siguiente. Todo esto en medio de protestas sociales y “cacerolazos” que cada vez convocaban a un mayor número de personas (La República, 2020c).

Tras la juramentación del nuevo gabinete, el 12 de noviembre se convocó en Lima a la primera marcha nacional exigiendo la renuncia de Manuel Merino. Estas protestas fueron replicadas en ciudades como Arequipa, Trujillo, Iquitos, Chimbote, Huaraz y Chiclayo (El Comercio, 2020d). En esta manifestación se registraron también el uso de bombas lacrimógenas, balas de goma y perdigones con el objetivo de dispersar a los manifestantes (La República, 2020c).

El 14 de noviembre se organizó una segunda marcha nacional contra el gobierno de Manuel Merino. Esta marcha convocó a distintos partidos políticos, organizaciones sociales y manifestantes independientes. En esta, la represión policial aumentó y a las 20:20 horas se confirmó el primer fallecido, Jack Brian Pintado de 22 años. Horas después, a las 23:34 horas el Hospital Grau confirmaba otro caso, Jordan Inti Sotelo de 24 años (BBC News Mundo, 2020c).

La muerte de ambos jóvenes en una marcha pacífica galvanizó a la opinión pública y a miembros del Congreso quienes presionaron por la renuncia de Manuel Merino. En la madrugada del 15 de noviembre tres congresistas de Alianza para el Progreso (APP) presentaron una moción de censura contra la Mesa Directiva del Congreso (RPP Noticias, 2020d). El mismo 15 de noviembre, 13 de 18 ministros presentaron sus renuncias (RPP Noticias, 2020a) y el mismo día, al mediodía, y durante un mensaje a la nación, Manuel Merino presentó su renuncia al Congreso de la República (BBC News Mundo, 2020b).

La renuncia de Manuel Merino propició la convocatoria de un Pleno Extraordinario cuya agenda era la votación de dicha renuncia, la elección de una nueva Mesa Directiva y un nuevo Presidente del Congreso quien asumiría luego como Presidente de la República (Andina, 2020b). Con

respecto al primer punto, el Congreso de la República aprobó la renuncia de Merino con 120 votos a favor, uno en contra y nueve ausentes. Tras esta votación, Luis Valdez, entonces Presidente del Congreso, y toda su Mesa Directiva renunciaron a su cargo y la congresista suplente, Rocío Silva Santisteban, asumió como titular para dirigir la elección de la nueva Mesa Directiva (RPP Noticias, 2020g).

La sesión del 15 de noviembre fue un proceso accidentado y con discrepancias entre los partidos políticos. Antes de proceder con la elección de una nueva Mesa Directiva, la congresista fujimorista Martha Chávez, solicitó la votación de una cuestión previa por la cual proponía que la elección de la Mesa Directiva se realice de manera presencial y no a través del voto nominal (vía web) establecido por el contexto de la pandemia. Esta iniciativa fue desestimada por el Pleno del Congreso con 19 votos a favor, 99 en contra y una abstención (RPP Noticias, 2020g).

Luego de esto, el Pleno del Congreso decidió someter a voto la exoneración de los trámites y procedimientos contenidos en el artículo 12 del Reglamento del Congreso. El objetivo de esta votación era proceder con la elección de la Mesa Directiva mediante la votación nominal. A las 6:05 de la tarde, con 99 votos a favor, se aprobó esta moción, la sesión fue suspendida hasta las 8:30 pm y se estableció las 8:00 pm como el plazo máximo para la presentación de las listas que integren la nueva Mesa Directiva (RPP Noticias, 2020g).

Tras la suspensión de la Sesión Extraordinaria, se presentó una primera lista para la Mesa Directiva del Congreso. Esta primera lista estaba encabezada por Rocío Silva Santisteban (Presidenta), Francisco Sagasti (Primer Vicepresidente), Luis Roel (Segundo Vicepresidente) y Yessica Apaza (Tercer Vicepresidente). Sin embargo, a las 6:30 se informó que Francisco Sagasti, de la Bancada del Partido Morado, declinaba de participar y retiraba su firma. No obstante, a las 7:58 pm, y a minutos de vencerse el plazo establecido, Sagasti retiró su desistimiento y retornó

a la lista de consenso encabezada por Silva Santisteban de la bancada del Frente Amplio (RPP Noticias, 2020g).

Después de la toma de asistencia, y otro receso antes de la votación, a las 9:09 pm se inició la votación por la lista que encabezaba Rocío Silva Santisteban. A pesar de ser una lista única, esta no consiguió la mayoría simple de votos obteniendo 42 a favor, 52 en contra y 25 abstenciones. Sin un consenso por parte del Congreso, se optó por convocar a la Junta de Portavoces<sup>1</sup> en donde se discutieron las opciones para integrar una lista que pudiera recibir un apoyo mayoritario por parte del Congreso de la República. En la madrugada del 16 de noviembre se convocó a un segundo proceso de votación y a una reunión de la Junta de Portavoces para las 10 am de ese mismo día. El plazo para presentar una nueva lista fue establecido para la 1:00 pm y el horario para la votación para las 2:00 pm (RPP Noticias, 2020g). Así, el Perú estuvo durante casi todo un día sin Presidente de la República ni Presidente del Congreso. Dos de los tres poderes del Estado peruano quedaron sin líderes.

La misma madrugada del 16 de noviembre se presentó una nueva lista encabezada por Francisco Sagasti e integrada por Zenaida Soliz, Angelica Palomino y José Nuñez, miembros del Partido Morado. A las 12:55 pm, esta lista fue reformulada integrando a miembros de otras bancadas. Así, la lista quedó configurada por Francisco Sagasti, quien la presidía, Mirtha Vásquez, Luis Roel y Matilde Fernández (TVPerú, 2020b). A la 1:00 pm, se presentó una segunda lista encabezada por María Teresa Cabrera, Leslie Lazo, Mariano Yupanqui y Yesica Apaza, todos miembros de bancadas que votaron a favor de la vacancia de Martín Vizcarra. Pero, a la 1:29 pm Lesly Lazo se deslindó de la lista encabezada por María Teresa Cabrera, pues esta sostenía que no había firmado ni aceptado ser parte de la lista presentada (RPP Noticias, 2020e).

---

<sup>1</sup> La Junta de Portavoces se compone por la Mesa Directiva del Congreso y un portavoz de cada grupo parlamentario (Congreso de la República, 2017).

Con el deslinde de Lazo, la sesión del Congreso inició a las 2:00 pm y, tras la toma de lista, a las 2:35 pm se inició la votación por la lista única encabezada por Francisco Sagasti. La votación concluyó a las 3:13 pm y con 97 votos a favor, 26 votos en contra y 0 abstenciones, Francisco Sagasti asumió la presidencia de la Mesa Directiva del Congreso y, debido a la sucesión presidencial, también asumió la Presidencia de la República. Al día siguiente, a las 3:06 pm, Sagasti juramentó como nuevo Presidente de la República (RPP Noticias, 2020f).

### III. LAS CAUSAS DE LA CRISIS

III.1. Los conflictos entre el Ejecutivo y Legislativo: Presidencias con minorías en Congresos

El sistema político peruano, desde su independencia, se caracterizó por un presidencialismo que se alejaba del tradicional modelo norteamericano (Villarán, 1994). Cada nueva Constitución incorporó elementos propios de los sistemas parlamentarios con el objetivo de moderar el poder del presidente (Campos, 2020). Esto produjo una relación entre el Ejecutivo-Legislativo en el que ambos poderes contaban con ciertas prerrogativas que limitaban el poder de cada uno.

A pesar de este proceso de parlamentarización del presidencialismo peruano, la gobernabilidad pasó a depender de la obtención de una mayoría en el Congreso de la República. En el siglo XX, cuando el partido de gobierno contó con mayoría en el Congreso, los controles establecidos para impedir el abuso de poder fueron insuficientes (Bernaes Ballesteros, 1989; Rivera & Saldías, 1993); mientras que sin mayoría los golpes de Estado interrumpieron los períodos democráticos (Hakansson, 2019; Tuesta Soldevilla, 1995). Esto último se condice con la crítica de Linz (1990) respecto al sistema presidencial pues, según este, se establecen incentivos para estrategias no cooperativas entre los actores políticos y de ello derivan situaciones de bloqueo institucional que pueden llegar a intervenciones militares y propiciar el derrumbe de la democracia.

La falta de flexibilidad y armonización entre las mayorías en el Congreso y el Presidente de la República ocasiona que las primeras condicionen la realización del programa de gobierno o lo bloqueen (Campos, 2020). Así, si la oposición se niega a negociar con el gobierno, pueden estos desarrollar una oposición obstruccionista que desgaste la gobernabilidad con el objetivo de asumir más tarde el gobierno lo que supone una crisis del sistema político institucional (Nogueira, 2017). En consecuencia, el presidencialismo puede tener un buen desempeño si este se encuentra acompañado de una mayoría en el Congreso o mediante la formación de coaliciones de gobierno (Lanzaro, 2001).

Para el caso peruano, con el fin de establecer mecanismos de control entre el Ejecutivo y Legislativo se han realizado ciertas modificaciones al sistema de gobierno que han cambiado radicalmente su composición inicial. De todos estos cambios a la relación entre ambos poderes, el autogolpe de 1992 perpetrado por Alberto Fujimori y la posterior Constitución Política de 1993, vigente hasta el momento, fueron los eventos que transformaron de manera drástica dicha relación. Puesto que, la nueva Constitución peruana supuso el fin de la tradición histórica del bicameralismo peruano para pasar a un Congreso unicameral.

De esta manera, y con una sola Cámara, el control de las políticas de gobierno y un cierto grado de gobernabilidad dependía directamente de la presencia del partido oficialista en el Congreso. Desde el retorno a la democracia en el 2000 hasta el 2016, la mayoría de presidentes peruanos no han contado con una bancada mayoritaria, pero impidieron exitosamente una coalición opositora lo que les permitió concluir con sus mandatos (Campos, 2020).

Debido a un sistema de partidos políticos altamente fragmentado, el Ejecutivo ha obtenido en el 2001, 2006 y 2011 el 37.5%, 30.0% y 36.2% del total de escaños, respectivamente. En estos años es destacable también el hecho de que no necesariamente la bancada oficialista fue la primera mayoría como demuestra el resultado de las Elecciones Generales del 2006.

Los procesos electorales descritos, 2001-2011, demuestran también que la diferencia entre la bancada oficialista y la bancada opositora no ha sido significativa. Esto suponía que el gobierno podía consolidar una mayoría mediante consensos con otros partidos políticos y no necesariamente con la oposición. Por su parte, la bancada opositora tampoco contaba con un control absoluto sobre el Congreso lo que motivó también a un cierto diálogo con el partido de gobierno.

TABLA 1. Composición del Congreso peruano: bancadas oficialistas y opositoras a inicio del gobierno, 2001-2020

Elección	Número de Congresistas		Total de Congresistas	Número de bancadas en el Congreso
	Bancada oficialista	Bancada opositora		
2001	45 (37.5%)	28 (23.3%)	120	5
2006	36 (30.0%)	45 (37.5%)	120	5
2011	47 (36.2%)	37 (28.5%)	130	6
2016	18 (13.8%)	73 (56.2%)	130	6
2020*	-	-	130	9

Fuente: elaboración propia con data extraída de INFOgob.

\*Martín Vizcarra, al no pertenecer a ningún partido político, no tuvo una bancada oficialista.

El proceso electoral del 2016 rompería con este esquema pues Fuerza Popular, partido liderado por Keiko Fujimori, obtuvo 73 escaños. Con el 56.2% del Congreso, el Ejecutivo estaba obligado a generar consensos con este partido político y la bancada opositora podía, en teoría, gobernar sin la necesidad de apoyo de otras bancadas.

La disparidad en la distribución de las bancadas en el Congreso produjo, de manera casi inmediata, conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo. El primero de estos fue la censura al entonces Ministro de Educación, Jaime Saavedra, que se produjo en diciembre del 2016, cuando el gobierno de Kuczynski contaba con solo seis meses de instaurado (Patriau, 2020). Tras este primer conflicto, un año después, en diciembre del 2017, se presentó el primer intento de vacancia en contra de Kuczynski. Esta vacancia no alcanzó los votos requeridos debido a una división entre los miembros de la oposición. Meses después, en marzo de 2018, se presentó un segundo intento de vacancia presidencial, que sí contaba con los suficientes votos para ser aceptada, y lo que produjo la renuncia de Kuczynski y el ascenso de su entonces primer vicepresidente, Martín Vizcarra (The New York Times, 2018).

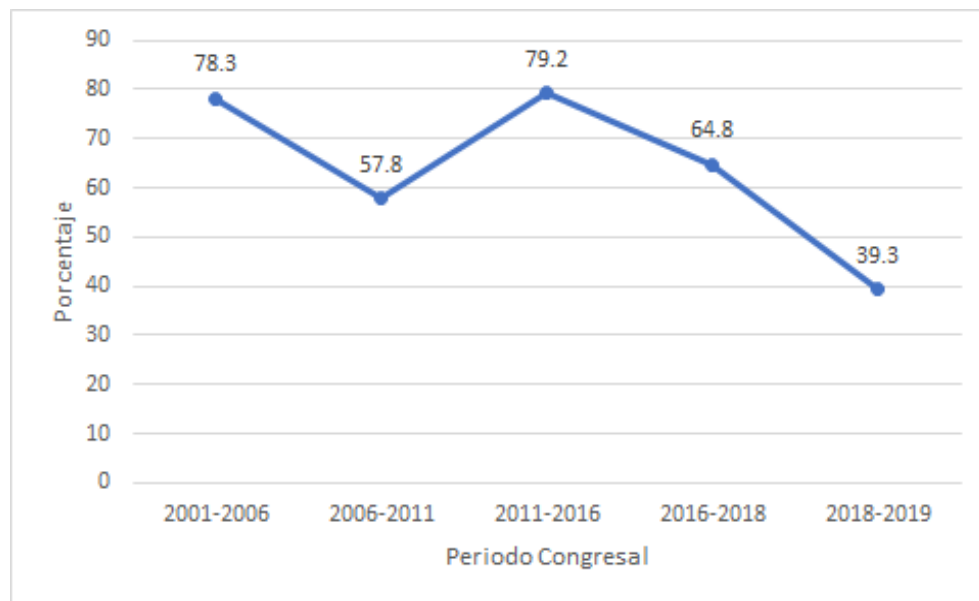
De esta manera, el gobierno de Vizcarra iniciaba sin apoyo en el Legislativo y sin partido político, pues este era un independiente que había sido invitado a integrarse a la plancha presidencial liderada por Kuczynski. Con un Ejecutivo débil y frente a un Legislativo dominado por una mayoría opositora, los conflictos entre ambos poderes se recrudecieron.

La crisis política y el bloqueo de las reformas sugeridas por parte del Ejecutivo fue de tal grado que, el 28 de julio del 2019, Martín Vizcarra en su mensaje presidencial propuso un adelanto de las elecciones presidenciales y congresales. Así, y según la propuesta de Vizcarra, se efectuarían las Elecciones Generales en abril del 2020 en lugar de abril del 2021. De esta manera, se renovaría el Congreso y un nuevo Presidente tendría la posibilidad de formar una mayoría o una coalición que le permita un cierto grado de gobernabilidad (Ojo Público, 2019).

A pesar de la intención de finiquitar los conflictos entre estos dos poderes del Estado, la propuesta de Vizcarra no gozó de apoyo dentro del Congreso y fue enviada al archivo. Esto reinició las disputas entre ambos poderes que concluyeron con el cierre del Congreso en septiembre del 2019 y las Elecciones Congresales Extraordinarias del 2020.

Un análisis del porcentaje de aprobación de proyectos de ley presentados por el Ejecutivo al Congreso demuestra el desplome de la colaboración entre ambos poderes durante el gobierno de Martín Vizcarra. Los tres primeros gobiernos que sucedieron a la transición democrática presentaron entre una alta y mediana aprobación superando, en todos los casos, el 50%. Durante el gobierno de Kuczynski, este porcentaje de aprobación bajó unos 14.4 puntos porcentuales llegando a solo un 64.8%. Esta disminución se agravó de manera significativa durante el gobierno de Vizcarra. Desde su ascensión hasta el cierre del Congreso en el 2019 solo se aprobaron un 39.3% de proyectos de ley propuestos por el Ejecutivo, mínimo histórico desde el retorno a la democracia.

GRÁFICA 1. Porcentaje de aprobación de proyectos de ley del Ejecutivo por periodo congresal, 2001-2019



Fuente: Barnechea y Jaramillo (2020).

Las mencionadas Elecciones Congresales Extraordinarias del 2020 renovaron la composición del Congreso peruano eliminando la oposición mayoritaria. El nuevo Congreso peruano se encontraba integrado por nueve partidos políticos, de los cuales solo cuatro eran parte de la anterior legislación. Asimismo, Fuerza Popular, bancada mayoritaria y oposición durante la etapa



2016-2019, obtenía solo 15 escaños disminuyendo significativamente su influencia en el Congreso.

TABLA 2. Composición del Congreso Peruano en 2020

Partido Político	Número de votos	Escaños obtenidos	Diferencia con el número de escaños del 2016
Acción Popular	1,518,171	25	+20
Podemos Perú	1,240,716	11	Sin registro en el 2016
FREPAP	1,240,084	15	Sin registro en el 2016
Alianza para el Progreso	1,178,020	22	+13
Partido Morado	1,095,491	9	Sin registro en el 2016
Fuerza Popular	1,081,174	15	-58
Unión por el Perú	1,001,716	13	Sin registro en el 2016
Frente Amplio	911,701	9	-11
Somos Perú	895,700	11	Sin registro en el 2016

Fuente: elaboración propia con data extraída de INFOgob.

A pesar de esta nueva configuración, este escenario político no supuso el fin de los conflictos entre el Ejecutivo-Legislativo. Debido a que Martín Vizcarra no se encontraba inscrito a un partido político y a que el Presidente debe guardar una neutralidad política durante la campaña electoral, este no apoyó a ninguna lista congresal ni formó alianzas con el nuevo Congreso peruano. Vizcarra siguió siendo un presidente sin bancada y sin partido.

La carencia de una bancada oficialista dejó desprotegido al Ejecutivo frente a los cuestionamientos del Legislativo. Ante los dos intentos de vacancia y sin voz en el Legislativo, el Ejecutivo recurrió al Tribunal Constitucional con el fin de cuestionar la causal de vacancia por incapacidad moral y los argumentos esgrimidos por las bancadas (Tribunal Constitucional, 2020). Pero, la sentencia definitiva por parte de este órgano llegó luego de terminado este proceso político.

### III.2. Las Reglas: La vacancia por incapacidad moral como herramienta política para generar la crisis

Como se ha mencionado, el sistema presidencialista peruano, al igual que otros países de la región, incorporó tempranamente algunas instituciones del sistema parlamentario. Esto se debe a la influencia que tuvo la Constitución de Cádiz y las instituciones del sistema de gobierno español (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019). Este proceso fue continuo y se desarrolló, en la mayoría de casos, durante los cambios de la Constitución Política. Algunas de estas incorporaciones fueron la observación de leyes y su aprobación por insistencia (1826), la interpelación (1860), la censura ministerial (1867), la cuestión de confianza (1920), la disolución del Congreso por parte del Ejecutivo (1979) y, el voto de confianza y la estación de preguntas (1993) (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019).

Las incorporaciones de estas medidas fueron consecuencia de distintas reformas que buscaban establecer un balance entre los poderes del Estado. De esta manera, y como menciona Manuel Vicente Villarán, “[el sistema de gobierno peruano] ha imitado la institución de la presidencia de la República creada por los fundadores de los Estados Unidos (...) pero al copiar en esta parte la constitución americana hemos introducido varias alteraciones. (...) es una mezcla del régimen presidencial de los Estados Unidos y del parlamentarismo europeo” (Villarán, 1994).

Uno de estos elementos es la vacancia presidencial que se introdujo en 1839 y que contempla, según el artículo 113 de la Constitución, diversas causales por las cuales el Presidente puede ser vacado. Todas estas causales son objetivas (muerte del presidente, aceptación de su renuncia, traición a la patria, entre otros), excepto la referida a la vacancia por incapacidad moral que deja un amplio espacio para la interpretación.

El término de “incapacidad moral” posee una interpretación flexible. Así, este puede eludir la incapacidad mental permanente y por tanto estar incluido como parte de la incapacidad física. Al respecto, García Chavarry sostiene:

(...) 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 primera vez (Constitución de 1839). Si se entiende que “incapacidad moral” equivale a “incapacidad mental”, la controversia estaría resuelta y la causal sería de la misma naturaleza objetiva y fáctica que las otras estipulaciones de la vacancia (2013: 383-402).

Otra interpretación, y la que ha sido más empleada, asume que la “incapacidad moral” apunta a una conducta por parte del Presidente que lo hace insostenible en el ejercicio del cargo (Campos, 2020). Además de estar lleno de vacíos conceptuales, este enfoque de la causal de vacancia quiebra el modelo presidencial. Es decir, si el modelo presidencial busca que el Presidente dirija el gobierno sobre un periodo fijo y preestablecido carece de sentido que su mandato se acorte por una consideración tan indeterminada como la moral (García Chávarri, 2013).

Sin embargo, a pesar del vacío conceptual de la incapacidad moral y de su temprana introducción en el sistema de gobierno peruano en 1839, esta causal solo se empleó, antes del 2016, en un

solo caso: la renuncia de Fujimori y su salida del país tras un escándalo de corrupción. Esta excepcionalidad se interrumpió a partir del gobierno de minoría conducido por Pedro Pablo Kuczynski y desde el 2016 hasta la actualidad se han aprobado cuatro votaciones para vacancias presidenciales.

La facilidad con la que el Legislativo empleó esta causal como respuesta se debió en parte a lo elástico de este término. Así, el primer proceso de vacancia contra Pedro Pablo Kuczynski tenía como causa los supuestos pagos que la empresa Odebrecht había hecho a las empresas de consultorías Westfield Capital y First Capital vinculadas con Kuczynski cuando este era ministro de Estado entre el 2005 y 2006 (BBC News Mundo, 2018). El segundo proceso de vacancia tuvo como causa los supuestos vínculos entre Kuczynski y Odebrecht aduciendo nuevos indicios de corrupción y conflictos de interés (BBC News Mundo, 2018). Por su parte, el primer intento de vacancia contra Martín Vizcarra se produjo debido a que supuestamente este había faltado la verdad y obstruido en las investigaciones por el caso de Richard Cisneros (France 24, 2020). Finalmente, el último proceso de vacancia contra Vizcarra se produjo debido a un testimonio de un aspirante a colaborador eficaz que sostenía que el ex presidente había recibido dinero ilegal cuando este era gobernador regional (RT, 2020).

Así, la causal de “incapacidad moral” abarca desde acusaciones de terceros por corrupción hasta supuestas mentiras y la obstrucción de la justicia. En ninguno de estos casos existía una sentencia firme contra el acusado, pero esto no evitó que se discuta la moción en el Pleno del Congreso y se vote a favor o en contra de estos procesos.

#### IV. CONCLUSIONES

La crisis político institucional peruana de finales de 2020 fue el último apartado de un largo proceso de poca cooperación y conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo que se produjo desde la toma de mando de Pedro Pablo Kuczynski. El presente documento de trabajo ha

explorado dos factores de larga data que contribuyeron para este estallido: los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo, y la figura de la vacancia por incapacidad moral.

El sistema político peruano, aunque ha incorporado ciertas modificaciones para establecer un equilibrio entre los poderes, demuestra que, en sistemas presidenciales, el Ejecutivo requiere de una mayoría en el Congreso o una coalición para poder gobernar. En el Perú, aunque los gobiernos no gozaban con una mayoría en el Congreso, estos impedían exitosamente la formación de coaliciones opositoras. Este patrón se rompió en el 2016 pues la oposición obtuvo un número de escaños histórico, 73 de 130 asientos, lo que supuso la necesidad por parte del Ejecutivo de llegar a acuerdos con el partido opositor.

A pesar de la intención de llegar a establecer consensos, los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo se produjeron de manera casi inmediata. Fuerza Popular, partido opositor, propuso la interpelación y censura de varios ministros e interpuso dos mociones de vacancia en contra del entonces presidente Kuczynski. Tras la renuncia de este, el ascenso de su vicepresidente, Martín Vizcarra, no supuso un cambio en la dinámica entre el Ejecutivo y Legislativo. Vizcarra no pertenecía a ningún partido político, y tras el cierre del Congreso y las Elecciones Congresales Extraordinarias de 2020, este tampoco produjo alianzas en el Congreso. Martín Vizcarra era un presidente sin partido ni bancada.

A este factor se le suma la figura de la vacancia por incapacidad moral contemplada en la Constitución Política del Perú. Esta causal, como se ha demostrado, deja un amplio espacio para la interpretación por lo que se le ha empleado más como una herramienta política que como un recurso excepcional. Debido a que la votación no requiere estar acompañada de una sentencia firme contra el acusado y a que en su momento el Ejecutivo se encontraba sin bancada congresal, estos intentos prosperaron con relativa facilidad. Todo esto ocasionó la aprobación de la vacancia en contra de Martín Vizcarra, el ascenso de Manuel Merino al poder, las protestas

de la ciudadanía en contra de este gobierno, la muerte de dos jóvenes universitarios, la posterior renuncia de Merino y la elección de Francisco Sagasti como nuevo Presidente del Congreso y, debido a la sucesión establecida por la Constitución, Presidente de la República.

Desde este punto, es necesario advertir que, si bien la crisis política peruana parece ya estar zanjada, los elementos para que esta resurja permanecen presentes. El sistema político peruano sigue siendo frágil ante mayorías opositoras sin ánimos de conciliación y la causa de incapacidad moral puede ser empleada sin un criterio fijo pues esta no ha sufrido modificaciones. Sin una reforma política que aborde este aspecto, la posibilidad de una crisis similar a la vivida en el 2020 sigue presente.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABC Internacional. 2020. “El Gobierno peruano califica de «golpismo» la moción de censura contra Vizcarra”. Disponible en: [https://www.abc.es/internacional/abci-gobierno-peruano-califica-golpismo-mocion-censura-contra-vizcarra-202009130155\\_noticia.html?ref=https:%2F%2Fes.wikipedia.org%2F](https://www.abc.es/internacional/abci-gobierno-peruano-califica-golpismo-mocion-censura-contra-vizcarra-202009130155_noticia.html?ref=https:%2F%2Fes.wikipedia.org%2F)
- América Noticias. 2020. “Martos: Hay congresistas que se están dejando manipular por grupos radicales”. Disponible en: <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/martos-hay-congresistas-que-se-estan-dejando-manipular-grupos-radicales-n427819>
- Americas Quarterly. 2020. “Vizcarra May Survive. But Peru’s Politics Look Fragile”. Disponible en: <https://www.americasquarterly.org/article/vizcarra-may-survive-but-perus-politics-look-fragile/>
- Andina. 2020a. “Presidente Vizcarra denuncia complot contra la democracia”. Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-presidente-vizcarra-denuncia-complot-contra-democracia-813341.aspx>
- Andina. 2020b. “Congreso convoca a Pleno Extraordinario”. Disponible en: <https://andina.pe/agencia/video-congreso-convoca-a-pleno-extraordinario-52335.aspx>
- Barnechea, Alonso y Cristhian Jaramillo. 2020. Desequilibrio y disolución de poderes en democracias presidenciales: el caso peruano. Lima: ONPE.

- BBC News Mundo. 2018. “Los 5 escándalos que provocaron la caída de PPK en Perú”. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43491464>
- BBC News Mundo. 2020a. “Protestas en Perú: quién es Manuel Merino, que reemplazó al destituido Martín Vizcarra como presidente de Perú y ahora enfrenta su propia crisis”. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54879494>
- BBC News Mundo. 2020b. “Renuncia Manuel Merino: el hombre que duró menos de una semana como presidente de Perú”. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54953923>
- BBC News Mundo. 2020c. “Renuncia Manuel Merino: Inti Sotelo y Bryan Pintado, los jóvenes de la “generación Bicentenario” cuya muerte en las protestas en Perú aceleró la caída del presidente”. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54960439>
- Bernales Ballesteros, Enrique. 1989. “El funcionamiento del sistema político en la Constitución del 79”. En Bernales Ballesteros, Enrique, Francisco Eguiguren Praeli y Guillermo Fernández-Maldonado. Eds. La constitución diez años después. Lima: Fundación Friederich Naumann, 138–160.
- Campos, Milagros. 2020. “La Parlamentarización del Presidencialismo Peruano”. En Landa, César. Ed. Actas de las V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales. Lima: Palestra, 19-56.
- Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. 2019. Hacia la democracia del Bicentenario. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.
- Congreso de la República. 2017. “Junta de Portavoces”. Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/juntadeportavoces/>
- Congreso de la República. 2020. “Moción de Orden del Día N° 12090”. Disponible en: [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Mociones\\_de\\_Orden\\_del\\_Dia/Vacancia/MC1209020200910.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Mociones_de_Orden_del_Dia/Vacancia/MC1209020200910.pdf)
- El Comercio. 2020a. “Aspirante a colaborador asegura que consorcio Obrainsa- Astaldi pagó S/1 millón a Vizcarra”. Disponible en: <https://especiales.elcomercio.pe/?q=especiales/caso-club-de-la-construccion-ecpm/index.html>
- El Comercio. 2020b. “‘Richard Swing’: Comisión de Fiscalización pide facultades especiales para investigar”. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/congreso/richard-swing-comision-de->

fiscalizacion-pide-facultades-especiales-para-investigar-congreso-martin-vizcarra-ministerio-de-cultura-noticia/

El Comercio. 2020c. “Presentan nuevo pedido de vacancia contra el presidente Martín Vizcarra”. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/upp-alcanza-firmas-para-presentar-nueva-mocion-de-vacancia-contra-martin-vizcarra-noticia/>

El Comercio. 2020d. “Marcha nacional contra Vacancia Presidencial: así se desarrolló la protesta en la capital y todo el Perú”. Disponible en: <https://elcomercio.pe/lima/marcha-nacional-contra-la-vacancia-en-vivo-protestas-contra-manuel-merino-para-hoy-en-todo-el-pais-vacancia-presidencial-martin-vizcarra-presidente-del-peru-en-directo-online-transmision-noticia/>

France 24. 2020. “Perú: cinco claves del pedido de destitución contra el presidente Martín Vizcarra”. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20200912-peru-claves-destitucion-vacancia-vizcarra>

García Chávarri, Abraham. 2013. “La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano”. *Pensamiento Constitucional*, vol. 18(18): 383-402.

Gestión. 2020a. “Caso ‘Richard Swing’: pleno del Congreso aprueba otorgar facultades investigadoras a Comisión de Fiscalización”. Disponible en: <https://gestion.pe/peru/politica/caso-richard-swing-pleno-del-congreso-aprueba-otorgar-facultades-investigadoras-a-comision-de-fiscalizacion-nndc-noticia/?ref=gesr>

Gestión. 2020b. “Difunden audios del presidente Vizcarra coordinando versión de visitas de ‘Richard Swing.’” Disponible en: <https://gestion.pe/peru/politica/difunden-audios-del-presidente-vizcarra-coordinando-version-de-visitas-de-richard-swing-nndc-noticia/>

Gestión. 2020c. “Congreso rechazó vacancia de Martín Vizcarra, como se anticipaba”. Disponible en: <https://gestion.pe/peru/politica/vacancia-presidencial-congreso-rechazo-vacancia-de-martin-vizcarra-como-se-anticipaba-nndc-noticia/>

Hakansson, Carlos. 2019. *Curso de Derecho Constitucional*. Lima: Palestra.

La República. 2020a. “Richard Swing: Ministerio de Cultura suspende contratación de Richard Cisneros tras escándalo”. Disponible en: <https://larepublica.pe/espectaculos/2020/05/21/richard-swing-ministerio-de-cultura-suspende-contratacion-de-richard-cisneros-tras-escandalo/>



- La República. 2020b. “Congreso: ministro Miguel Incháustegui confirma que allegados de Acción Popular lo contactaron para integrar gabinete de Manuel Merino”. Disponible en: <https://larepublica.pe/politica/2020/09/14/congreso-ministro-miguel-inchaustegui-confirma-que-miembros-de-bancada-accion-popular-le-pidieron-integrar-gabinete-de-manuel-merino/>
- La República. 2020c. “Quiénes son los nuevos ministros de Perú 2020 de Manuel Merino”. Disponible en: <https://larepublica.pe/politica/2020/11/12/quienes-son-los-nuevos-ministros-de-peru-2020-de-manuel-merino/>
- Lanzaro, Jorge. 2001. “Democracia presidencial y alternativas pluralistas. El caso uruguayo en perspectiva comparada”. En Cheresky, Isidoro y Inés Pousadela. Eds. Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Paidós, 189–231.
- Linz, Juan. 1990. “The Perils of Presidentialism”. *Journal of Democracy*, vol. 1(1): 51–69.
- Nogueira, Humberto. 2017. “La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa”. *Estudios Constitucionales*, vol. 15(2): 15–82. <https://doi.org/10.4067/S0718-52002017000200015>
- Ojo Público. 2019. “Martín Vizcarra propone adelantar elecciones de Presidente y congresistas al 2020”. Disponible en: <https://ojo-publico.com/1298/martin-vizcarra-propone-adelantar-elecciones-de-presidente-y-congresistas-al-2020>
- Patriau, Enrique. 2020. *Ejecutivo contra legislativo: cobertura de un conflicto de poderes*. Lima: Universidad de Lima.
- Rivera, Huáscar y Diego Saldías. 1993. “Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el Proyecto de Constitución de 1993”. *Ius et Veritas*, vol. 4(7): 110–120.
- RPP Noticias. 2020a. “Manuel Merino: estos son los ministros del Gabinete de Ántero Flores-Araoz que han renunciado”. Disponible en: <https://rpp.pe/politica/gobierno/manuel-merino-estos-son-los-ministros-del-gabinete-de-antero-flores-araoz-que-han-renunciado-noticia-1304325?ref=rpp>
- RPP Noticias. 2020b. “Richard Swing | Viceministra de Cultura aseguró que la contratación del compositor ha sido suspendida”. Disponible en: <https://rpp.pe/politica/gobierno/richard-swing-viceministra-de-cultura-aseguro-que-la-contratacion-del-compositor-ha-sido-suspendida-noticia-1267326?ref=rpp>

- RPP Noticias. 2020c. “Ipsos | La evaluación del Congreso: la peor en cinco años tras la vacancia de Vizcarra”. Disponible en: <https://rpp.pe/peru/actualidad/ipsos-la-evaluacion-del-congreso-la-peor-en-cinco-anos-tras-la-vacancia-de-vizcarra-noticia-1305012>
- RPP Noticias. 2020d. “Parlamentarios de APP presentan moción de censura contra la Mesa Directiva del Congreso”. Disponible en: <https://rpp.pe/politica/congreso/parlamentarios-de-app-presentan-mocion-de-censura-contrala-mesa-directiva-del-congreso-noticia-1304333>
- RPP Noticias. 2020e. “Congresista Leslye Lazo aclara que no ha firmado lista para la Mesa Directiva en la que fue incluida”. Disponible en: <https://rpp.pe/politica/congreso/congresista-leslye-lazo-aclara-que-no-ha-firmado-lista-para-la-mesa-directiva-en-la-que-fue-incluida-noticia-1304539>
- RPP Noticias. 2020f. “Francisco Sagasti juró como presidente de la Mesa Directiva del Congreso”. Disponible en: <https://rpp.pe/politica/congreso/congreso-sesiona-hoy-para-elegir-a-nuevo-presidente-en-plena-crisis-live-710>
- RPP Noticias. 2020g. “La lista única liderada por Rocío Silva Santisteban no logra los votos necesarios para la Mesa Directiva”. Disponible en: <https://rpp.pe/peru/actualidad/junta-de-portavoces-se-reune-para-evaluar-renuncia-de-manuel-merino-tras-las-muertes-de-dos-jovenes-en-la-marcha-nacional-live-708>
- RT. 2020. “Martín Vizcarra se somete a un segundo pedido de vacancia presidencial en menos de dos meses: ¿qué está en juego?” Disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/372892-martin-vizcarra-segundo-pedido-vacancia-presidencial>
- The New York Times. 2018. “Pedro Pablo Kuczynski renuncia a la presidencia del Perú”. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/03/21/espanol/pedro-pablo-kuczynski-renuncia-a-la-presidencia-del-peru.html>
- Tribunal Constitucional. 2020. “TC declara improcedente demanda competencial sobre vacancia presidencial”. Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/tc-declara-improcedente-demanda-competencial-sobre-vacancia-presidencial/>
- Tuesta Soldevilla, Fernando. 1995. Sistema de partidos políticos en el Perú 1978 - 1995. Lima: Fundación Friedrich Ebert

TVPerú. 2020a. “Martín Vizcarra acepta vacancia y asegura que no tomará ninguna acción legal”.

Disponible en: <https://tvperu.gob.pe/noticias/politica/martin-vizcarra-acepta-vacancia-y-asegura-que-no-tomara-ninguna-accion-legal>

TVPerú. 2020b. “Congreso: Francisco Sagasti lidera nueva lista a la Mesa Directiva”. Disponible en:

<https://www.tvperu.gob.pe/noticias/politica/congreso-francisco-sagasti-lidera-nueva-lista-a-la-mesa-directiva>

Villarán, Manuel Vicente. 1994. Posición constitucional de los Ministros en el Perú. Lima: Cultural Cuzco.