

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derechos Fundamentales y
Constitucionalismo en América Latina

**Descomposición política y
dictadura parlamentaria peruana**

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derechos Fundamentales
y Constitucionalismo en América Latina

Autor:

Liliana Olga Escobar del Castillo

Asesor:

Noemí Cecilia Ancí Paredes


Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, ANCI PAREDES, NOEMÍ CECILIA, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado **“Descomposición política y dictadura parlamentaria peruana”**, de la autora LILIANA OLGA ESCOBAR DEL CASTILLO, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 22%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 05/12/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 09 de diciembre del 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: ANCI PAREDES, NOEMÍ CECILIA	
DNI: 45618074	Firma:
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0607-716X	

Dedicado a mi abuela Olga y a mi abuela Lucila



RESUMEN

En la actualidad, en el Perú se está produciendo una descomposición constitucional -tal como lo entiende la teoría constitucionalista de Jack Balkin- ya que existe una fuerte pérdida de confianza en la clase gobernante, polarización política extrema e incremento de la desigualdad. Sin embargo, el caso peruano tiene un rasgo característico y es el hecho de que esta descomposición está siendo ejecutada, principalmente, por el Poder Legislativo que ha vulnerado el principio de separación de poderes en detrimento del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y varios Organismos Constitucionalmente Autónomos. Por lo mismo, este ensayo se propone visibilizar que nos encontramos frente a una dictadura parlamentaria donde estos actores políticos -a través de un juego rudo constitucional- instrumentalizan la normativa y anteponen los intereses privados de grupos de poder por encima del bien común. Para fundamentar esta postura, el ensayo hará uso de teoría constitucional, de ciencias sociales y notas periodísticas. Por último, de las principales conclusiones extraídas se destaca que la solución a este entrampamiento no se encuentra en la clase política o en una reingeniería constitucional, sino en la promoción de participación y movilización ciudadana por parte del poder constituyente.

Palabras clave

Descomposición constitucional, Congreso de la República, Separación de Poderes, Juego rudo constitucional, Dictadura parlamentaria

ABSTRACT

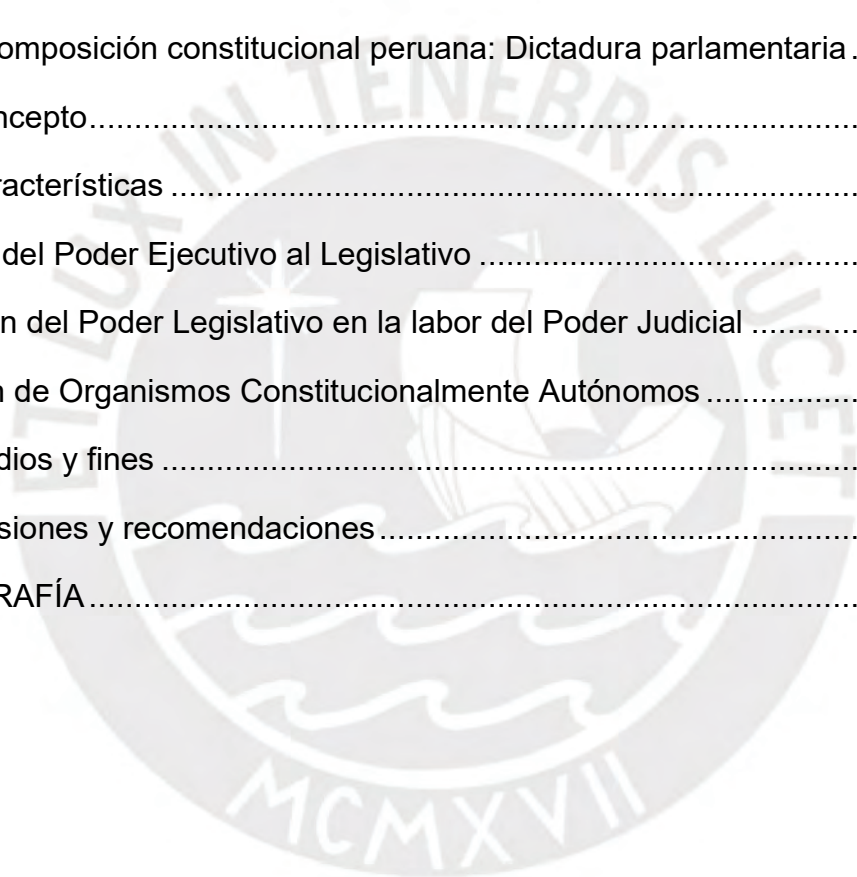
Currently, a constitutional rot is occurring in Peru, in the terms of the constitutionalist Jack Balkin, since there is a strong loss of confidence in the government, extreme political polarization and an increase in economic inequality. However, the Peruvian case has a characteristic feature and it is the fact that this decomposition is being carried out, mainly, by the Legislative Branch, which has violated the principle of separation of powers to the detriment of the Executive Branch, the Judicial Branch and various Constitutionally Autonomous Institutions. For this reason, this essay aims to make visible that we are facing a parliamentary dictatorship where these political actors - through constitutional hardball- instrumentalize the norms and put the private interests of powerful groups above the common good. To support this position, the essay will make use of constitutional theory, social sciences and journalistic notes. Finally, from the main conclusions drawn, it is highlighted that the solution to this entrapment is not found in the political class or in constitutional reengineering, but in the promotion of citizen participation and mobilization by the constituent power.

Keywords

Constitutional Rot, Congress, Separation of Powers, Hardball Constitucional, Parliamentary Dictatorship

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1.Composición constitucional	2
1.1. Concepto.....	2
1.2 Elementos	2
2. Descomposición constitucional	4
2.1. Concepto.....	4
2.2. Elementos	5
2.3. Descomposición constitucional peruana: Dictadura parlamentaria	7
2.3.1. Concepto.....	7
2.3.2. Características	8
Sumisión del Poder Ejecutivo al Legislativo	8
Intromisión del Poder Legislativo en la labor del Poder Judicial	9
Captación de Organismos Constitucionalmente Autónomos	11
2.3.3. Medios y fines	14
3. Conclusiones y recomendaciones	15
BIBLIOGRAFÍA.....	16



INTRODUCCIÓN

En la actualidad, en el Perú, día tras día medios independientes dan la noticia de que una nueva institución ha sido capturada o está a punto de serlo ya que en este país en todo momento la clase política está buscando formas con apariencia de legalidad o subrepticias para mantenerse en el poder y a sus grupos de poder. No obstante, este panorama no es un nuevo, desde los albores de la república, la elite política se coludió con otros grupos fuertes para obtener mayores recursos y privilegios y, en consecuencia, la exclusión de otros a ese acceso.

Es así que, si bien se han planteado diversos diseños constitucionales a lo largo de nuestra historia, como la bicameralidad, unicameralidad, el presidencialismo fuerte o atenuado, o instrumentos de control político como la vacancia o la interpelación, ninguno de estos dispositivos ha permitido controlar y limitar los excesos de la clase política. Específicamente, de los denominados padres de la patria o también conocidos como legisladores.

Es decir, estos personajes han sido portadores de una herencia colonial que originó dinámicas de dominación de unos grupos frente a otros. No obstante, se considera que nunca han afectado tanto el funcionamiento de la institucionalidad democrática hasta la actualidad ya que se encuentran en colisión con fuertes grupos de poder que actúan en múltiples países y se organizan para poder influir en política. Es así que, en la actualidad estos intereses dominan la cosa pública.

Por ello mismo, este ensayo propone la idea de que en el Perú se vive un escenario de descomposición constitucional, ligada, en esencia, al malestar de la población y la falta de legitimidad de la clase dirigente. No obstante, este hecho no ha sido obstáculo, para que en los últimos años, el Poder Legislativo -en cooperación con otros entes públicos- ejerza lo que denominamos como dictadura parlamentaria. No se refiere a que haya existido una toma del poder violenta; al contrario, este poder en las sombras ha ido tejiendo redes de clientelismo y corrupción que solo beneficia a los mismos grupos dominantes de siempre.

1.Composición constitucional

1.1. Concepto

Por composición constitucional se entiende a la suma de elementos que permiten construir un orden constitucional que funcione adecuadamente respondiendo a los valores de la sociedad. Es así que, desde los albores de Perú como país independiente de la Corona española, existieron varias discusiones acerca de la composición constitucional que tendría el Estado. Y es que uno de los contenidos esenciales de toda Carta Magna es la estructura del aparato estatal. En ese camino, se escogió a la república como el modelo a seguir, desde la primera Constitución de 1823 hasta la actualidad. Se entiende como república, como denomina el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, como la organización del Estado en que el poder reside en el pueblo, personificado este por un jefe supremo llamado presidente.

Así lo señala el artículo 43 de la Constitución Política que señala que Perú es una república democrática, social, independiente y soberana. Es decir, además de ser una república, esta es democrática. El constitucionalista Larry Davidson considera 4 elementos para considerar a un sistema de gobierno como democrático: elecciones libres de representantes, participación activa de la ciudadanía, protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y cumplimiento de la Constitución y leyes (2004).

En ese mismo camino, esta república es considerada social debido a que busca la promoción de valores destinados a reducir la pobreza o la marginalidad de ciertos sectores. Debe primar el valor de solidaridad y fraternidad antes que el individualismo. Y por último, es independiente y soberana porque no acepta la injerencia de otros gobiernos y tampoco existe mayor autoridad que el pueblo soberano.

1.2 Elementos

Ahora, es necesario que este poder pueda ser concretizado a través de diversas actividades de distinta naturaleza que lleva a cabo el Estado. Blancas plantea dos criterios para comprender como se distribuye el poder a través de funciones. Por un lado, el criterio material u objetivo se refiere exclusivamente al contenido de la actividad realizada por el Estado, el cual permite distinguir los siguientes

poderes: legislativo, ejecutivo y jurisdiccional (2017: 79). Y por el otro lado, el criterio orgánico o subjetivo está referido al principio de separación entre estos poderes que mantiene el equilibrio en una democracia constitucional.

Respecto al criterio material, debe decirse sobre el poder legislativo que este es ejercido por el Congreso de la República. Su función principal es dar leyes, así como interpretar, modificar o derogar las existentes. Así lo señala el artículo 102 de la Constitución Política. No obstante, este poder también equivale a un ente de control del gobierno. Blancas reconoce que se puede ejercer control sobre el ejecutivo ya que los ministros son responsables políticamente ante el Congreso, y esta responsabilidad se hace efectiva mediante el voto de censura o rechazando la cuestión de confianza (2017: 18). En otras palabras, este poder ejerce fiscalización sobre la actividad del gobierno, o poder ejecutivo, que beneficia el debido equilibrio de poderes.

Respecto del poder ejecutivo, este es ejercido -en esencia- por el Presidente de la República y Consejo de Ministros. Este poder tiene la función de liderar o de orientar los fines del Estado. Es importante indicar que la organización de este poder dependerá de la forma de gobierno que adopte un determinado Estado. En el Perú existe la unión personal de la jefatura del Estado y del gobierno, además, esta autoridad será elegida directamente por el pueblo, como indica el artículo 111 de la Carta Magna. Cabe agregar que, este poder también puede ejercer control sobre el legislativo cuando el mismo censura o rechaza la confianza a dos consejos de ministros, así como lo determina el artículo 134 de la Constitución.

Y respecto al poder jurisdiccional, el artículo 138 de la Carta Magna afirma que es el encargado de administrar justicia. Esta función será ejercida por el Poder Judicial a través de sus órganos de jerarquía. Es importante acotar que este poder se encuentra organizado de manera jerárquica y piramidal entre las diferentes judicaturas a nivel nacional; no obstante, la labor de cada una de estas instancias deberá ser guiada por el inciso 2 del artículo 139 de la Constitución que remarca la independencia que debe existir en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Cabe agregar la presencia de los organismos constitucionalmente autónomos que sirven para la salvaguarda del Estado de derecho ya que los mismos no pertenecen a ninguno de los poderes del Estado; sin embargo, son esenciales para la consecución de los fines sociales del Estado ya que su labor suele ser más especializada no perdiendo paridad de rango con otros órganos.

Después de lo mencionado, será importante esbozar el tipo de régimen de gobierno instaurado en la Constitución vigente. Es así que, durante varias décadas distintos constitucionalistas, como Eguiguren Praeli, consideraron que el régimen de gobierno peruano podía ser considerado como un sistema presidencial atenuado o racionalizado ya que -bajo un esquema de tipo presidencialista- incorpora una vasta cantidad de instituciones de origen parlamentario, insertadas con la intención de establecer límites y contrapesos frente al significativo poder del presidente de la República (2019: 359). Esto se dice debido a que, como se mencionó líneas arriba, el presidente es elegido por el pueblo y existe la unión personal de la jefatura de Estado y de Gobierno en su persona.

En muchas ocasiones, este sistema de gobierno planteó gran polémica sobre la figura del presidente de la república ya que se consideró que las funciones constitucionales entregadas al mismo podrían plantear riesgos de abuso de poder. Ello no es baladí ya que la historia peruana, como la de América Latina, ha estado marcada por la presencia de caudillos en el cargo de presidente.

2. Descomposición constitucional

2.1. Concepto

Ahora, una vez que ha sido esbozada la composición constitucional peruana, será importante desarrollar el concepto de descomposición constitucional. Para ello se tomará como base la teoría constitucionalista de Jack Balkin que lo entiende como el deterioro de las características o funcionalidades que mantienen sana a una república democrática (Balkin 2017: 1).

Para ello, este autor toma en cuenta cuatro características importantes para poder señalar que una república, o intento de la misma, está en descomposición

constitucional. A estas cuatro singularidades las ha denominado como 'The Four Horsemen of Constitutional Rot' (Los cuatro jinetes de la descomposición constitucional). En otras palabras, este esquema metafóricamente evoca a la idea bíblica de los cuatro jinetes como fuerzas apocalípticas destructivas que anuncian eventos catastróficos que preceden al fin del mundo. Por lo tanto, será menester detallar cada uno de ellos:

2.2. Elementos

Desastre político

Un desastre político se refiere a decisiones de los representantes políticos que tienen un impacto significativamente negativo en el funcionamiento de un sistema sin miras a los principios o normas que lo rigen.

Este ensayo tomará en cuenta cinco hitos importantes de la realidad política peruana actual que permiten visibilizar decisiones políticas que representan consecuencias adversas para el funcionamiento de una república democrática sana. Y son los siguientes:

- a. Blindaje del Congreso de la República a Dina Boluarte por las protestas, seguidas de muertes, en diciembre de 2022 y enero de 2023.
- b. Demanda competencial presentada por el Congreso de la República ante el Tribunal Constitucional en contra del Poder Judicial por los siguientes tópicos: procedimiento de designación de Defensor del Pueblo, realización de investigaciones parlamentarias sobre asuntos de interés público, reforma del consejo directivo de Sunedu, incorporar a los miembros del JNE, jefe de la ONPE y jefe de la RENIEC como funcionarios sometidos al antejuicio político.
- c. Inhabilitación de la ex Fiscal de la Nación Zoraida Ávalos perpetrada por el Congreso de la República
- d. Captación de organismos constitucionalmente autónomos como el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo por parte del Poder Legislativo
- e. Intento de captación del organismo constitucionalmente autónomo Junta Nacional de Justicia

Pérdida de confianza en el gobierno

En segundo lugar, una demostración fehaciente de esta descomposición es la pérdida de confianza en el gobierno. Es decir, el debilitamiento de la legitimidad de la clase política y de las instituciones gubernamentales. En realidad, Vergara indica que este malestar en contra del gobierno es un sentimiento generalizado a través de América Latina. Este autor toma en cuenta la encuesta de Latinobarómetro aplicada en toda la región que indica que casi el 80% de los latinoamericanos piensa que sus países son gobernados por actores poderosos que buscan beneficio propio (2023: 25).

Debe señalarse que este descontento ciudadano también envuelve al poder ejecutivo como legislativo peruano. De una última encuesta realizada por el Instituto de Estudios Peruanos en noviembre de 2023, el rechazo a la presidenta Boluarte llegó al 85% de desaprobación, en tanto solo el 8% de las personas encuestadas aprueban la gestión de la jefa de Estado. Por el otro lado, el Congreso de la República obtuvo una desaprobación que llega al 91% de los encuestados donde solo un 6% divisa con buenos ojos su función (2023).

Polarización política

Ahora, este elemento está referido a la existencia de una división y confrontación profunda entre diferentes grupos de la colectividad. Esta fisura se debe a grandes diferencias ideológicas que nacen de las diferencias sociales, económicas, culturales.

Este ensayo considera que esta polarización se hizo mucho más evidente en las últimas elecciones de 2020 donde se enfrentaron dos líderes políticos diametralmente distintos, pero que, sin embargo, tenían la característica en común: ser líderes polarizantes (Montes 2023). Cada uno de ellos propuso un discurso populista que exacerbó las diferencias entre la población.

Si bien varios analistas señalan que la polarización puede ser beneficiosa ya que permite que las personas esclarezcan su posición política, pues, cuando la polarización es extrema solo beneficia a la clase política porque se fomenta una división que confunde y distrae a las personas, las mantiene emocionalmente convulsionadas. Esto al convertirse en miedo solamente incrementa la desconfianza hacia el otro (Balkin 2017: 9).

Aunado a lo expuesto, debe mencionarse que esta polarización ha sido exacerbada por los medios de comunicación tradicionales, específicamente a los pertenecientes al Grupo El Comercio que -aprovechando su posición ventajosa en el rubro de las comunicaciones- tomaron una postura clara de respaldo a uno de los candidatos en las últimas elecciones.

Incremento de inequidad económica

Por último, será importante señalar que se entiende como inequidad económica a las disparidades significativas en ingresos, oportunidades de educación y empleo, acceso a la salud y justicia -entre otros indicadores esenciales para medir la calidad de vida- entre ciudadanos de una misma colectividad. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática -a través de un análisis de datos de la pobreza monetaria en Perú en 2022- confirmó que la información de los ingresos y gastos de la población peruana permitió determinar que va en tendencia decreciente los ingresos de los más pobres frente a la tendencia de incremento de los ingresos de la población de mayores ingresos (Mendoza 2022).

2.3. Descomposición constitucional peruana: Dictadura parlamentaria

2.3.1. Concepto

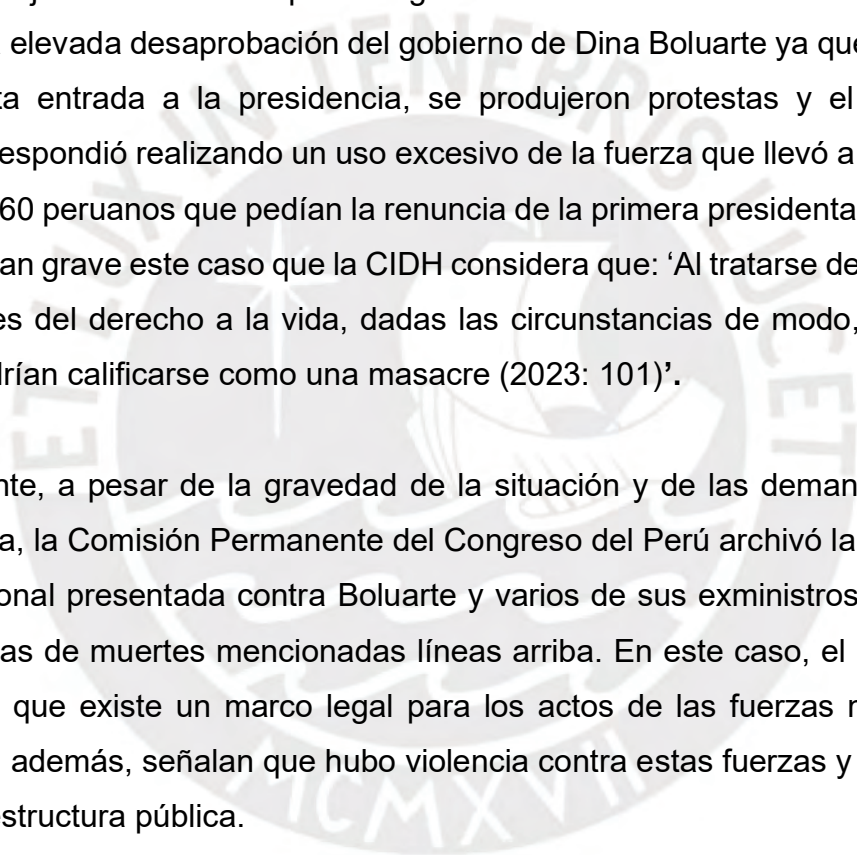
Una vez que ha sido delimitado el concepto de descomposición constitucional de manera general, será importante analizar el caso peruano donde esta descomposición es encarnada en el Poder Legislativo que ha instaurado una dictadura parlamentaria. Esto se dice debido a que, a través de diferentes acciones, ha socavado el principio de separación de poderes, el punto neurálgico de toda democracia constitucional.

Cabe especificar que, el hecho de que se acuñe como dictadura no implica necesariamente que haya existido una toma de fuerza del poder, como en las dictaduras clásicas, sino sugiere que existe una concentración de poder significativa en manos de unos en detrimento de otros. Como señalan Levitzky y Ziblatt, en muchas ocasiones las democracias mueren lentamente en pasos poco visibles (2018: 3). Ello es lo que sucede en el actual panorama peruano donde existe tal deterioro de principios y normas que solo permanecen presentes de manera nominal.

2.3.2. Características

En las siguientes líneas, será menester desentrañar las dinámicas políticas que han favorecido la acumulación de poder que pesa hoy en manos del Poder Legislativo para poder caracterizar esta dictadura parlamentaria que - lentamente- va descomponiendo el sistema democrático.

Sumisión del Poder Ejecutivo al Legislativo

En primer lugar, el presente ensayo considera que existe una indebida sumisión del poder ejecutivo frente al poder legislativo. Este suceso se debe, en gran parte, a la elevada desaprobación del gobierno de Dina Boluarte ya que, fruto de su abrupta entrada a la presidencia, se produjeron protestas y el gobierno peruano respondió realizando un uso excesivo de la fuerza que llevó a la muerte a más de 60 peruanos que pedían la renuncia de la primera presidenta mujer del Perú. Es tan grave este caso que la CIDH considera que: 'Al tratarse de múltiples privaciones del derecho a la vida, dadas las circunstancias de modo, tiempo y lugar, podrían calificarse como una masacre (2023: 101)'.

No obstante, a pesar de la gravedad de la situación y de las demandas de la ciudadanía, la Comisión Permanente del Congreso del Perú archivó la denuncia constitucional presentada contra Boluarte y varios de sus exministros debido a las decenas de muertes mencionadas líneas arriba. En este caso, el Congreso consideró que existe un marco legal para los actos de las fuerzas militares y policiales; además, señalan que hubo violencia contra estas fuerzas y perjuicios a la infraestructura pública.

Sin embargo, este blindaje del Congreso no responde a cuestiones jurídicas. Como ya esbozaba el politólogo Sosa: 'el escenario político se encuentra en una suerte de guerra tibia donde, por estrategia o casualidad, oficialistas y opositores se siguen embistiendo pero sin detonar los misiles nucleares constitucionales (2022)'. Esto le lleva a mencionar que existe esta continuidad entre poderes debido a que los dos están al servicio de sus intereses particulares.

En el mismo camino, el politólogo Vergara entiende que la coalición Boluarte-Congreso busca detonar lo público con diferentes propósitos, desde evitar la cárcel algunos como conseguir gollerías los otros. Lo común es que es una coalición de gente que busca desaparecer la capacidad regulatoria de la ley (2023). Todo lo mencionado permite entender el porque es beneficioso para ambos no materializar un auténtico sistema de frenos y contrapesos. Entonces, en realidad no nos encontramos más frente a un sistema de gobierno presidencialista atenuado ya que su poder está prácticamente dominado por el Poder Legislativo.

Intromisión del Poder Legislativo en la labor del Poder Judicial

En segundo lugar, cabe advertir que, si bien no existe un auténtico sistema de fiscalización entre estos dos poderes, es importante recalcar que la actividad ejecutada por el Poder Judicial debe ser guiada por el principio de independencia judicial. Frente a lo mencionado, el Congreso de la República presentó una demanda de conflicto competencial contra el Poder Judicial argumentando que, al ejercer sus competencias en el ámbito de la administración de justicia, habría menoscabado las atribuciones exclusivas del Legislativo.

Es así que, el Tribunal Constitucional publicó la sentencia del Expediente 00003-2022-CC/TC declarando fundada la demanda en todos sus extremos; y por lo tanto, se resolvió que se declaren nulas las resoluciones emitidas en el proceso de amparo que impedían seguir el procedimiento de designación de Defensor del Pueblo, nulas las resoluciones emitidas en el proceso de amparo que impedían la realización de investigaciones parlamentarias sobre asuntos de interés público, nulas las resoluciones emitidas en el proceso de amparo que impedían aplicar la reforma al consejo directivo de Sunedu. Y por último, exhortar al Congreso de la República a incorporar a los miembros del JNE, jefe de la ONPE y jefe de la RENIEC como funcionarios sometidos al antejuicio político.

Es así que, respecto a la elección del Defensor del Pueblo, el sindicato de trabajadores de la institución presentaron un recurso de amparo denunciando falta de transparencia en el proceso de elección. Esta medida cautelar fue declarada fundada ordenando detener estas elecciones. Sin embargo, el

Congreso de la República indicó que estas medidas estaban afectando competencias exclusivas de los mismos. Y si bien esta elección es una facultad del Poder Legislativo, se considera que este poder al no haber escogido a Eliana Revollar como Defensora del Pueblo ya que solo fue funcionaria interina de la institución, pues, buscaba una persona acorde a sus intereses. Lo mencionado no es solo una especulación ya que, después de expedida esta sentencia, se filtraron pruebas donde se acusa a Patricia Benavides -la máxima representante del Ministerio Público- de colicionarse a varios congresistas de la República para la elección del Defensor del Pueblo Josué Gutierrez (Melo 2023).

Respecto a la reforma del consejo directivo de Sunedu, a través de esta sentencia se declaró constitucional la Ley N. 31520 que permitía la modificación del consejo directivo de esta superintendencia. Aquí hay una particularidad interesante y es el hecho de que el Congreso instrumentalizó una acción constitucional para que el Tribunal Constitucional declare la constitucionalidad de una legislación que, a todas luces, vulnera el derecho a recibir una educación universitaria de calidad ya resta independencia y autonomía al órgano de control de la calidad universitaria (Escobar 2023: 26).

Respecto a la incorporación a los miembros del JNE, jefe de la ONPE y jefe de la RENIEC como funcionarios sometidos al antejuicio político, debe decirse que es muy peligroso que se siga ampliando la prerrogativa de los parlamentarios a juzgar a autoridades electorales ya que -como sostiene el JNE- una parte esencial de su independencia es la separación absoluta del poder político (Ojo Público 2023). Y es que si el poder legislativo ejerce control político sobre estas autoridades se considera que no es debido a que buscan transparencia y rendición de cuentas; al contrario, aspiran a controlar políticamente a los actores que los fiscalizan en los tiempos de elecciones.

Y por último, será importante mencionar que, en junio de 2023, el Congreso de la República destituyó a la ex fiscal de la Nación Zoraida Ávalos y formalizó su inhabilitación por cinco años por presunta infracción a la Constitución Política del Perú, en el artículo 159, inciso 4. Según el parlamento, la funcionaria incumplió las obligaciones inherentes al Ministerio Público de ejercer la acción penal contra

el ex presidente Pedro Castillo. No obstante, este criterio funcional aplicado por la ex fiscal ya ha sido aplicado en casos precedentes, como sucedió, en ese entonces, con Flora Bolívar que archivó las denuncias contra Alejandro Toledo. Otro caso, es Gladys Echaíz que archivó las denuncias contra Alan García.

Frente a este caso, se considera que esta inhabilitación no tiene asidero legal ya que responde más a cuestiones políticas que jurídicas. Se sabe de investigaciones, expuestas por el Equipo Especial contra la Corrupción del Poder del Ministerio Público, que existió una coalición entre parlamentarios del Congreso de la República, junto a la actual Fiscal de la Nación Patricia Benavides, para poder destituir a Ávalos (Perú 21: 2023). Este escenario de consenso entre estos actores políticos es de beneficio mutuo ya que, por un lado, a los parlamentarios les conviene aliarse a la titular del Ministerio Público debido a que muchos desean el archivo de investigaciones fiscales donde están implicados; y por el otro lado, será útil para la funcionaria pública para la preservación de su cargo.

Captación de Organismos Constitucionalmente Autónomos

Como se mencionó en el capítulo de composición constitucional, estos organismos son entidades que gozan de independencia en sus funciones y contribuyen, especialmente, a un debido equilibrio de poderes. No obstante, este ensayo postula el hecho de que el Congreso de la República ha captado a la institución del Tribunal Constitucional y de la Defensoría del Pueblo para que estos puedan ejercer sus funciones de acuerdo a sus intereses privados. Y en esa línea, en la actualidad busca captar a la Junta Nacional de Justicia.

Como primer punto, respecto al Tribunal Constitucional, se sabe que esta es una institución autónoma que sirve de armonizador entre los poderes del Estado, precisamente su función cardinal es de controlar y limitar los excesos legislativos del poder sobre la Constitución (Citado por Landa, 2016: 249). Esta cita sirve para entender la importancia de la existencia de este organismo ya que la problemática respecto a la distribución del poder siempre está vigente entre los diferentes poderes constituidos y es conveniente que exista un órgano que no se ubique dentro de la típica estructura del Poder Judicial, al contrario, la

Constitución le entregue un régimen constitucional autónomo y pueda ejercerlo sin influencias externas.

De la misma forma, cabe agregar que -según el artículo 201 de la Carta Magna- este colegiado es elegido por el Congreso de la República con el voto favorable de los dos tercios del número legal de congresistas. No obstante, este último proceso de elección estuvo cargado de controversias debido a que varios analistas alertaron que se venía incumpliendo el reglamento que rige el proceso ya que los congresistas no parecían estar centrados en la meritocracia, sino en encontrar candidatos que tuviesen compatibilidad con sus intereses políticos (Quiñón 2021).

Lo mencionado puede ser corroborado debido a que el actual Tribunal ha ido desarrollando jurisprudencia controversial. Como ejemplo se tiene la sentencia del Exp. 00003-2022-PC/TC -detallada líneas arriba- que respalda absolutamente toda la argumentación vertida por el Congreso, y permite los actos parlamentarios discrecionales, sin tomar en cuenta a los otros actores envueltos. En otras palabras, este Colegiado se adhiere a la doctrina de las political questions. Como señalan los autores Simons, Mayor y Jara, al adoptar esta doctrina el TC ha retrocedido hasta 20 años de jurisprudencia y retoma una doctrina insuficiente y anticuada para abordar los actuales problemas de nuestro Estado Constitucional (2022: 265). Es así que este ensayo concuerda con lo señalado ya que a través de adoptar esta antigua doctrina, pues le entrega una zona de reserva política al Congreso extralimitada y permite que existan cuestiones políticas no justiciables, es decir, que estén exentas de control.

Un segundo ejemplo es el Exp. 00008-2022-PI/TC donde el Colegiado vierte una argumentación deficiente -ignorando su propia línea jurisprudencial- para poder respaldar la posición del Parlamento donde tampoco toma en cuenta el daño que esa sentencia causa a la educación superior. Algo grave a tomar en cuenta es que este Colegiado minimiza la indebida actuación del parlamento al instrumentalizar una garantía constitucional, y peor aun, avala el detonamiento lento de la política pública de educación superior en el país. Del análisis de esta sentencia se puede concluir que no se puede argumentar que el juez

constitucional esté cumpliendo su rol como garante de los derechos ya que permite que una ley, a todas luces, inconstitucional y regresiva se incorpore al sistema jurídico (Escobar 2023: 49).

Como segundo punto, respecto al Defensor del Pueblo, es importante mencionar que la elección direccionada de Josué Gutiérrez no es baladí ya que este titular preside el concurso público para escoger a los siete miembros titulares de la Junta Nacional de Justicia, el órgano constitucional que tiene como tarea principal determinar la idoneidad de los integrantes del Ministerio Público y del Poder Judicial.

Como tercer punto, respecto a la Junta Nacional de Justicia, se entiende que si esta institución es capturada, cuestión que no ha sucedido aún, se socavaría al máximo organismo de control de la judicatura, por lo tanto, con este asalto final se tendrían capturadas o sometidas a las instituciones de mayor trascendencia en el país a manos del Poder Legislativo. Es así que, en la búsqueda de anular la institucionalidad de la Junta Nacional de Justicia, este Parlamento ha iniciado un procedimiento para remover de su cargo a los siete integrantes de la misma. No obstante, se considera que esta búsqueda de remoción inmediata responde a criterios de discrecionalidad y razones políticas debido a que no existen faltas graves en el ejercicio de las funciones constitucionales de los magistrados.

Son los mismos organismos internacionales los que observan con preocupación esta lenta degradación democrática, especialmente la intención del Congreso de la República de alegar causas graves para la destitución de los miembros de la Junta Nacional de Justicia. Es así que la actual relatora especial sobre la independencia de magistrados y abogados de la ONU indica que la causa grave alegada para la destitución no está tipificada en ninguna ley nacional, por lo que su aplicación podría prestarse a interpretaciones potencialmente arbitrarias (Gestión 2023). De lo mencionado se entiende que este Congreso estaría buscando manipular toda la estructura que controla a la judicatura en el país.

2.3.3. Medios y fines

Respecto a los medios, debe señalarse que esta clase de acciones de actores políticos ya han sido analizadas a través de la teoría académica ya que el poder -en todo el mundo y en toda la historia de la humanidad- ha corrompido a diferentes gobernantes. Es así que, Mark Tushnet acuñó el término de Constitutional Hardball para denominar una dinámica donde los actores políticos violan normas deliberadamente, en esencia, para ganar ventajas políticas (Citado por Balkin 2017: 149).

A todo ello debe acotarse que son estos mismos actores políticos los que a través de la instrumentalización de dispositivos constitucionales, como las garantías constitucionales, socavan el juego democrático ya que se extralimitan de las funciones entregadas y arreglan el sistema a su favor. Al mismo tiempo, toman como ventaja la indeterminación en el texto normativo para que el mismo sea instrumentalizado y persiga otros fines, no los constitucionalmente establecidos (Sotomayor 2023), como sucede por ejemplo con la destitución de los miembros de la Junta Nacional de Justicia.

Respecto a los fines, este juego rudo constitucional ejecutado por los parlamentarios persigue dos puntos importantes: en primer lugar, es la protección de los intereses de los grupos de poder. Francisco Durand indica que esencialmente estos actores económicos, en la sombra, buscan aprovechar las oportunidades de influencia, defenderse de posibles problemas como investigaciones, y participar en alianzas que hay que sostener desde adentro (Durand 2019:140). Estos propósitos los logran a través de influenciar a los parlamentarios que toman las decisiones más trascendentales del país, ya sea defendiendo intereses sectoriales, introducción de legislación favorable, votación a favor de específicas propuestas que cooperen con incrementar el poder económico de estos grupos. Y por el otro lado, estos legisladores -en concordancia con estos grupos económicos- buscan la continuidad en el poder. Son estas clases de colaciones que aceleran la descomposición de un sistema democrático.

3. Conclusiones y recomendaciones

En síntesis, será importante recordar que esta dinámica de grupos favorecidos a través de la clase política nos acompaña desde los inicios de la República. Esto quiere decir que arrastramos como república un lastre del colonialismo que no hemos podido superar. La clase política dirigente no hace más que reforzar patrones como el clientelismo o lobbysmo para el beneficio de unos pocos.

Por ello mismo, este ensayo considera que la respuesta a esta descomposición no se encuentra en modificar a la clase política; sino, debe fortalecerse la ciudadanía en todo sentido. Ello nos llevaría, esperanzadoramente, a la renovación de la clase política.

Ahora, lo preocupante es el silencio de la ciudadanía. Hildebrandt critica esta pasividad con que la mayoría de los peruanos acepta, y señala que, estamos dispuestos a vivir con ella. Es esta falta de interés en los asuntos públicos de las personas que coopera con incrementar el poder fáctico de los parlamentarios.

Tampoco se puede señalar que se trate solo de un tema de la ingeniería constitucional para evitar esta concentración de poder. Lamentablemente del panorama expuesto se destaca la vulnerabilidad de las instituciones democráticas en Perú y la priorización de intereses privados de los padres de la patria. En todo caso, las instituciones siempre serán vulnerables frente a los intereses de las grandes corporaciones y políticos dispuestos a influenciar las decisiones a cambio de favores.

Es así que, esta dictadura parlamentaria que se vive hoy en el país plantea grandes desafíos para la gobernabilidad ya que su existencia solo ha cooperado con exacerbar las diferencias entre unos y otros. Será la movilización ciudadana una herramienta poderosa para atraer atención pública y ejercer mayor presión sobre los líderes políticos para que respondan por las demandas de la ciudadanía.

Así también, es importante la concientización a través de la educación sobre los problemas asociados al poder ya que nos conciernen a todos. En ese camino, se recomienda una activa participación en las elecciones, campañas de presión que pueden generar polémica ante el ojo internacional, diálogo entre diferentes actores, y por último, no ceder ante estas dinámicas como individuos.

BIBLIOGRAFÍA

Balkin, Jack (2017). Constitutional Rot. En Cass R. Sunstein (Eds). Can it happen here? Authoritarianism in America.

Balkin, Jack (2017). Constitutional Crisis and Constitutional Rot. Maryland Law Review.

<https://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3772&context=mlr>

Blancas, Carlos (2017). Derecho Constitucional. "Lo esencial del Derecho". Lima: Fondo Editorial de PUCP.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023). Informe sobre la situación de Derechos Humanos en el Perú en el contexto de las protestas sociales.

Durand, Francisco (2021). La captura del Estado en América Latina: reflexiones teóricas. Lima: Fondo Editorial de PUCP.

Eguiguren, Francisco (2019). El régimen presidencial atenuado en el Perú y su particular incidencia en las relaciones entre gobierno y congreso. Mexico D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Escobar, Liliana (2023). Informe sobre Expediente 00008-2022-PI/TC [Tesis para optar por el grado de abogada, Pontificia Universidad Católica del Perú]
https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/25650/ESC_OBAR_DEL_CASTILLO_LILIANA_OLGA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Gestión (2023). Relatora de la ONU muestra su preocupación por las acciones en el Congreso para remover a la JNJ.

Instituto de Estudios Peruanos (2023). Informe de opinión - Noviembre 2023.

<https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2023/11/IEP-Informe-de-Opinion-Noviembre-2023-Informe-parcial.pdf>

Melo, Yenny (2023, 28 de noviembre). Patricia Benavides: cronología de una investigación que alcanza a la fiscal de la Nación, sus asesores y congresistas. *Infobae*. <https://www.infobae.com/peru/2023/11/27/patricia-benavides->

[cronologia-de-la-investigacion-en-torno-a-la-fiscal-de-la-nacion-y-sus-asesores/](#)

Mendoza, Rodolfo (2022, 30 de mayo). La pobreza y la desigualdad en el Perú. <https://equidad.pe/publicacion/la-pobreza-y-la-desigualdad-en-el-peru/>

Montes, Iván (2023). Efectos positivos y negativos de la polarización política. <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/efectos-positivos-negativos-polarizacion-politica>

Larry, Davidson (2004, Enero). What is democracy?

<https://diamond-democracy.stanford.edu/events/lecture/what-democracy>

Landa, Cesar (2016). Tribunal Constitucional y Poder Judicial: una perspectiva desde el Derecho Procesal

Levitsky, Steven; Ziblatt Daniel (2018). Cómo mueren las democracias. Madrid: Ariel.

Loyola, Delsy (2023, 25 de junio). La ruta del Congreso que pone en jaque la autonomía de los organismos electorales. Ojo Público. <https://ojo-publico.com/politica/congreso-pone-jaque-la-autonomia-los-organismos-electorales>

Simons, Adrián; Mayor Renzo; Jara, Juan (2022). El retroceso: un breve comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional N. 00003-2022-PC/TC en Gaceta Jurídica.

Sosa, Paolo (2022) La degradación continua de la democracia peruana. Ojo Público. <https://ojo-publico.com/3601/la-degradacion-continua-la-democracia-peruana>

Sotomayor Enrique (2023). La Junta Nacional de Justicia y el embate congresal. IDEHPUCP.

<https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/la-junta-nacional-de-justicia-y-el-embate-congresal/>

Quiñón, Daniel (2021). Elección de miembros del TC: un asalto precario a la democracia peruana. <https://agendapublica.elpais.com/noticia/17177/eleccion-miembros-tc-asalto-precario-democracia-peruana>

Vergara, Alberto (2023, 27 de junio). 'La coalición Boluarte-Congreso es más autoritaria que el Gobierno de Fujimori'. *La República*.

https://larepublica.pe/politica/actualidad/2023/06/25/alberto-vergara-la-coalicion-boluartecongreso-es-mas-autoritaria-que-el-gobierno-de-fujimori-congreso-poder-ejecutivo-2431600#google_vignette

Vergara, Alberto (2023). *Repúblicas defraudadas*. Crítica Editores.

