PACHA
Revista de Estudios Contemporáneos del Sur Global

Inestabilidad política crónica en el Perú (2016-2026): el diseño constitucional de 1993 como causa estructural

Chronic Political Instability in Peru (2016-2026): The 1993 Constitutional Design as a Structural Cause

Kevin Rafael Echemendía Acosta

Resumen

Entre julio de 2016 y marzo de 2026 el Perú registró ocho titulares de la Presidencia mediante renuncias, vacancias, disolución congresal y sucesión constitucional. Este artículo examina cómo el diseño institucional de la Constitución de 1993 configuró incentivos de conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso. Se adopta un enfoque cualitativo, documental y jurídico-institucional. El corpus comprende normas constitucionales y reglamentarias, jurisprudencia del Tribunal Constitucional, registros oficiales del Congreso y literatura académica especializada. Mediante análisis de contenido cualitativo se examinan siete categorías: vacancia presidencial, cuestión de confianza, censura y remoción, sucesión presidencial, conflicto Ejecutivo-Legislativo, fragmentación parlamentaria y estabilidad presidencial. Los resultados muestran que la indeterminación de la incapacidad moral permanente, la amplitud de la cuestión de confianza, la fragilidad de la sucesión desde la Presidencia del Congreso y la posibilidad de articular mayorías transitorias de destitución favorecieron una dinámica de confrontación interinstitucional. Estos efectos se vieron potenciados por la debilidad del sistema de partidos, la fragmentación parlamentaria y las estrategias de corto plazo de los actores. Se concluye que una reforma limitada a reglas aisladas resultaría insuficiente si no se acompaña de cambios en la representación política, la regulación partidaria y los mecanismos de responsabilidad presidencial.

Palabras clave: Constitución de 1993; inestabilidad presidencial; vacancia por incapacidad moral; cuestión de confianza; sucesión presidencial; presidencialismo peruano.

Kevin Rafael Echemendía Acosta
Universidad de Cienfuegos ¨Carlos Rafael Rodíguez¨ | Cienfuegos | Cuba | echemendiaacostakevinrafael@gmail.com
https://orcid.org/0009-0000-4669-5053

http://doi.org/10.46652/pacha.v7i22.576
ISSN 2697-3677
Vol. 7 No. 22 septiembre-diciembre 2026, e260576
Quito, Ecuador

Enviado: junio 19, 2026
Aceptado: agosto 02, 2026
Publicado: octubre 30, 2026
Publicación Continua

RELIGACIÓN CICSHAL
Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades desde América Latina

Abstract

Between July 2016 and March 2026 Peru experienced a succession of eight heads of state through resignations, presidential vacancies, congressional dissolution and constitutional succession mechanisms. This article examines how the institutional design of Peru's 1993 Constitution shaped incentives for conflict between the Executive and Congress. The study follows a qualitative, documentary and legal-institutional approach. The corpus includes constitutional and parliamentary rules, Constitutional Court case law, official congressional records and specialized academic literature. Through qualitative content analysis the article examines seven categories: presidential vacancy, vote of confidence, censure and removal, presidential succession, executive-legislative conflict, parliamentary fragmentation and presidential stability. The findings show that the indeterminacy of permanent moral incapacity, the historically broad scope of the vote of confidence, the vulnerability of succession from the congressional presidency and the possibility of assembling temporary removal majorities fostered an interinstitutional conflict dynamic. Constitutional design alone, however, does not explain the crisis: its effects were intensified by party-system weakness, parliamentary fragmentation, fragile governing coalitions and short-term strategies pursued by political actors. The article concludes that reform limited to isolated institutional rules would be insufficient unless accompanied by changes in political representation, party regulation and presidential accountability mechanisms.

Keywords: 1993 Constitution; presidential instability; vacancy due to moral incapacity; vote of confidence; presidential succession; Peruvian presidentialism.

Introducción

Entre julio de 2016 y marzo de 2026 el Perú experimentó una sucesión de ocho titulares de la Presidencia de la República: Pedro Pablo Kuczynski, Martín Vizcarra, Manuel Merino, Francisco Sagasti, Pedro Castillo, Dina Boluarte, José Jerí y José María Balcázar. La secuencia combina elecciones presidenciales, sucesiones constitucionales, renuncias y decisiones parlamentarias de remoción. Este registro carece de parangón en la historia republicana del país y contrasta con la relativa estabilidad macroeconómica observada en el mismo período.

La explicación de esta inestabilidad no puede reducirse a un único factor. La caída del sistema de partidos, la fragmentación legislativa, la debilidad de las organizaciones políticas, la precariedad de las coaliciones y la judicialización de la política han condicionado el funcionamiento de la democracia peruana. No obstante, esos factores operan dentro de un marco constitucional que distribuye facultades de control y sanción entre el Ejecutivo y el Legislativo. En consecuencia, resulta pertinente examinar los incentivos creados por ese marco, en particular los vinculados con la vacancia por incapacidad moral permanente, la cuestión de confianza, la censura ministerial y la sucesión presidencial.

La literatura comparada ha advertido que los regímenes presidenciales pueden afrontar conflictos de legitimidad entre Ejecutivo y Legislativo cuando ambos poderes derivan de elecciones populares y cuentan con atribuciones constitucionales propias. Linz (1990) destacó que la rigidez de los mandatos y la legitimidad dual pueden complicar la resolución de crisis políticas. Mainwaring y Shugart (1997), mostraron que los efectos del presidencialismo dependen de su combinación con los sistemas de partidos y las reglas institucionales. Desde una perspectiva latinoamericana, Pérez-Liñán (2007), documentó una modalidad de inestabilidad en la que presidentes elegidos

son removidos mediante procedimientos constitucionales en contextos de crisis política. Levitsky y Ziblatt (2018), han señalado, además, que las democracias contemporáneas suelen erosionarse de manera gradual, utilizando los propios instrumentos legales.

La Constitución de 1993 fue aprobada después del autogolpe del 5 de abril de 1992. A diferencia de la Constitución de 1979, el texto de 1993 instauró un Congreso unicameral, mantuvo la vacancia por incapacidad moral, reguló la cuestión de confianza y reconoció la facultad presidencial de disolver el Congreso cuando este hubiera censurado o negado la confianza a dos Consejos de Ministros. El paso del bicameralismo al unicameralismo redujo las instancias deliberativas internas y modificó la lógica de formación de mayorías (Bernales Ballesteros, 2013; Castro Romero, 2018). La Constitución de 1979 preveía la disolución solo tras la censura de tres gabinetes y mantenía el Senado en funciones; la de 1993 bajó el umbral a dos Consejos de Ministros y dejó únicamente la Comisión Permanente. Estas diferencias no son menores: alteran el equilibrio de fuerzas y el costo político de la confrontación interinstitucional.

La pregunta que orienta este artículo es la siguiente: ¿de qué manera los mecanismos constitucionales de la Carta de 1993 contribuyeron a la inestabilidad presidencial peruana entre julio de 2016 y marzo de 2026? La hipótesis sostiene que la indeterminación de ciertas reglas constitucionales y reglamentarias facilitó la formación de mayorías coyunturales de destitución y produjo incentivos cruzados de confrontación entre Ejecutivo y Legislativo. Esta explicación no atribuye a la Constitución una causalidad exclusiva: la inestabilidad resulta de la interacción entre el diseño institucional, la fragmentación partidaria y las decisiones estratégicas de los actores.

El artículo se organiza de la siguiente manera. La sección 2 presenta la metodología. La sección 3 expone los resultados del análisis, organizados en torno al origen del diseño de 1993, los tres mecanismos constitucionales examinados y los patrones de rotación presidencial. La sección 4 discute los hallazgos a la luz de la literatura sobre presidencialismo y erosión democrática. La sección 5 presenta las conclusiones.

Métodos

Se adoptó un enfoque cualitativo de diseño documental y alcance explicativo. El objeto de estudio fue la relación entre los mecanismos constitucionales de control y sucesión previstos en la Constitución de 1993 y los episodios de inestabilidad presidencial registrados entre julio de 2016 y marzo de 2026. La unidad de análisis estuvo constituida por los episodios de vacancia, cuestión de confianza, disolución del Congreso, censura reglamentaria y sucesión presidencial ocurridos en el período.

Corpus documental

Las fuentes se organizaron en cuatro grupos:

Fuentes normativas: Constitución Política del Perú de 1993, Constitución de 1979 (como referencia comparativa) y Reglamento del Congreso de la República (2022).

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional: en particular los expedientes 0006-2003-AI/TC y 0006-2019-CC/TC.

Documentos oficiales del Congreso de la República: mociones, resoluciones, registros de votación y comunicaciones institucionales correspondientes a los procedimientos de vacancia y censura del período (Centro de Noticias del Congreso, 2025, 2026).

Literatura académica especializada en presidencialismo, constitucionalismo peruano y crisis de representación, junto con datos institucionales y de percepción (Proética, 2025; Francke, 2023; World Bank, 2026). Se incorporaron, además, trabajos recientes que examinan de manera específica la vacancia por incapacidad moral y su uso político (Campos Bernal, 2025; Crispín Sánchez, 2024; Marin Roque, 2026).

Criterios de inclusión y exclusión

Criterios de inclusión. Se incluyeron documentos que: a) regularan, interpretaran o aplicaran mecanismos de relación entre Ejecutivo y Legislativo; b) se vincularan directamente con los episodios de vacancia, censura, cuestión de confianza o sucesión presidencial del período; c) procedieran de órganos estatales, organismos internacionales o publicaciones académicas identificables; y d) permitieran verificar fecha, autoría institucional, contenido y pertinencia.

Criterios de exclusión. Se excluyeron columnas de opinión, materiales de procedencia no verificable, comentarios partidarios sin respaldo documental y publicaciones periodísticas utilizadas como fuente única para acreditar actos jurídicos o resultados parlamentarios. La prensa se empleó de manera complementaria para contextualizar acontecimientos, no como sustituto de las fuentes jurídicas o parlamentarias primarias cuando estas estaban disponibles.

Categorías de análisis y técnica

Se aplicó un análisis de contenido cualitativo de carácter jurídico-institucional. La información fue codificada según las siguientes categorías:

Tabla 1. Categorías

Categoría	Indicadores principales
Vacancia presidencial	Causal invocada, procedimiento, admisión, umbral de votación, fundamento y resultado
Cuestión de confianza	Autor que la plantea, materia, respuesta congresal, interpretación y consecuencias
Censura o remoción	Sujeto afectado, norma aplicable, mayoría requerida, votación y efecto institucional

Categoría	Indicadores principales
Sucesión presidencial	Hecho desencadenante, orden sucesorio, titular que asume, duración y legitimidad de origen
Conflicto Ejecutivo-Legislativo	Mecanismo activado, actor interviniente, decisión institucional y consecuencia política
Fragmentación parlamentaria	Número de bancadas, composición de mayorías, coaliciones de destitución y coaliciones de gobierno
Estabilidad presidencial	Duración efectiva del mandato, vía de acceso, vía de salida y continuidad gubernamental

Fuente: elaboración propia.

El protocolo de análisis siguió cuatro etapas. Primero, se identificaron las disposiciones normativas y criterios jurisprudenciales pertinentes. Segundo, se reconstruyeron los episodios de aplicación mediante fuentes oficiales y registros institucionales. Tercero, cada episodio fue codificado según los indicadores de la matriz. Cuarto, se compararon los casos para identificar regularidades. La triangulación entre norma, jurisprudencia, documentación parlamentaria y literatura especializada permitió diferenciar entre la configuración formal de las reglas y los efectos derivados de su uso político.

El estudio presenta límites. Se basa exclusivamente en fuentes documentales y no incorpora entrevistas con actores políticos, magistrados o funcionarios públicos. Tampoco ofrece una medición estadística de causalidad. Sus conclusiones deben entenderse como una interpretación cualitativa sustentada en evidencia jurídica e institucional verificable.

Resultados

Origen y configuración del diseño constitucional de 1993

La Constitución de 1993 fue elaborada en un contexto de concentración del poder estatal posterior al autogolpe de abril de 1992. El Congreso Constituyente Democrático aprobó un texto que sustituyó la estructura bicameral de la Constitución de 1979 por un Parlamento unicameral y mantuvo, con modificaciones, diversos mecanismos de relación entre Ejecutivo y Legislativo (Bernales Ballesteros, 2013; Castro Romero, 2018).

Desde el punto de vista doctrinal, los cambios no fueron meras adaptaciones técnicas. La supresión del Senado eliminó una cámara de reflexión que, en el diseño de 1979, moderaba las decisiones de la Cámara de Diputados y mantenía continuidad institucional incluso en supuestos de disolución. Al mismo tiempo, se bajó el umbral para la disolución del Congreso: de tres gabinetes censurados a dos. La doctrina ha señalado que estas modificaciones reflejaban una preferencia por un Ejecutivo inicialmente más fuerte, aunque se conservaron mecanismos de control parlamentario cuya delimitación quedó deliberadamente abierta (Bernales Ballesteros, 2013; Castro Romero, 2018).

En el plano político, el texto vigente preservó la vacancia presidencial por incapacidad moral o física permanente, regulada en el artículo 113. Asimismo, mantuvo la responsabilidad política ministerial a través de la censura y estableció la cuestión de confianza en los artículos 130 y 133. El artículo 134 facultó al presidente de la República a disolver el Congreso si este censuraba o negaba la confianza a dos Consejos de Ministros.

La combinación de estos mecanismos generó un sistema de control recíproco. El Legislativo puede censurar ministros, negar confianza y declarar la vacancia presidencial. El Ejecutivo puede plantear cuestiones de confianza y, bajo determinadas condiciones, disolver el Congreso. La sustitución del bicameralismo por un Congreso unicameral redujo el número de instancias deliberativas internas y modificó el contexto en el que se forman las mayorías legislativas y se activan los mecanismos de destitución.

Vacancia por incapacidad moral permanente

El artículo 113, inciso 2, de la Constitución establece que la Presidencia de la República vaca por "su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso". La Constitución no define el contenido de la incapacidad moral permanente ni establece una ley de desarrollo que delimite sus elementos objetivos, probatorios y procedimentales.

La sentencia recaída en el Expediente 0006-2003-AI/TC sostuvo que la vacancia por incapacidad moral requiere una votación calificada de dos tercios del número legal de congresistas (87 votos). El Tribunal Constitucional destacó que esta exigencia busca impedir el uso arbitrario de la causal. Sin embargo, la jurisprudencia no estableció un catálogo cerrado de hechos, un estándar de prueba uniforme ni una delimitación legislativa definitiva sobre el contenido de la incapacidad moral.

Entre 2016 y 2026, la causal fue empleada en procedimientos contra Pedro Pablo Kuczynski, Martín Vizcarra, Pedro Castillo y Dina Boluarte. Kuczynski enfrentó dos procedimientos de vacancia (diciembre de 2017 y marzo de 2018); el segundo no concluyó en votación final porque presentó su renuncia. Vizcarra fue sometido a dos procedimientos: el primero no alcanzó los votos necesarios en septiembre de 2020; el segundo culminó con su vacancia el 9 de noviembre de 2020. Castillo fue vacado el 7 de diciembre de 2022. Boluarte fue vacada el 10 de octubre de 2025 con 122 votos a favor (Centro de Noticias del Congreso, 2025).

La indeterminación del concepto de incapacidad moral permite que una pluralidad de hechos heterogéneos sea presentada como fundamento de vacancia. Esta indeterminación incrementa el margen de interpretación del Congreso y dificulta distinguir, en el procedimiento político, entre hechos que comprometen la idoneidad constitucional del presidente, imputaciones penales aún no resueltas y desacuerdos relativos a la conducción gubernamental. El requisito de 87 votos funciona como una barrera formal, pero no sustituye la necesidad de definir elementos materiales y estándares de prueba.

Trabajos recientes coinciden en que la figura ha operado, en la práctica, como un juicio político informal ante las limitaciones del artículo 117 de la Constitución, que restringe las causales de acusación constitucional del presidente durante su mandato (Campos Bernal, 2025; Crispín Sánchez, 2024; Marin Roque, 2026). La codificación de los episodios según los indicadores de la categoría "vacancia presidencial" —causal invocada, procedimiento, umbral de votación, fundamento y resultado— confirma la recurrencia de este patrón de uso discrecional.

Cuestión de confianza y disolución del Congreso

Los artículos 130 y 133 regulan la cuestión de confianza. El artículo 134 habilita la disolución del Congreso si este ha censurado o negado la confianza a dos Consejos de Ministros.

El 30 de septiembre de 2019, el presidente del Consejo de Ministros planteó una cuestión de confianza vinculada con la modificación del procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional. El Congreso continuó con la elección de un magistrado antes de tratar la cuestión planteada. El Ejecutivo interpretó esa actuación como una denegación material o fáctica de confianza y el presidente Vizcarra dispuso la disolución del Congreso. La controversia fue examinada por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 0006-2019-CC/TC (14 de enero de 2020). Por cuatro votos contra tres, el Tribunal declaró constitucional la disolución. El caso de Pedro Castillo fue sustancialmente distinto: el 7 de diciembre de 2022 anunció la disolución del Congreso sin que se hubiera configurado el supuesto previsto en el artículo 134. El Congreso procedió a declarar la vacancia presidencial.

La cuestión de confianza puede funcionar como un instrumento de defensa política del Ejecutivo cuando existe conflicto con el Legislativo. Su uso depende de interpretaciones institucionales sobre la materia admisible, la forma de denegación y el vínculo con las políticas gubernamentales. El cumplimiento estricto de los requisitos procedimentales marcó la diferencia entre la convalidación de la disolución de 2019 y el rechazo de 2022. Esta tensión no es anecdótica: revela una zona de incertidumbre normativa que incentiva estrategias de confrontación. Cuando el Ejecutivo percibe que el Congreso avanza en decisiones contrarias a su agenda, la cuestión de confianza se convierte en herramienta de presión; cuando el Congreso interpreta que el Ejecutivo abusa de ella, responde con mecanismos de control más drásticos. La literatura reciente sobre el uso político de los mecanismos constitucionales en el Perú subraya precisamente esta dinámica de reciprocidad conflictiva (Campos Bernal, 2025).

Censura reglamentaria y sucesión presidencial

El artículo 115 de la Constitución establece que, por impedimento temporal o permanente del presidente de la República, asume el primer vicepresidente y, en su defecto, el segundo vicepresidente. Si ambos están impedidos, asume el presidente del Congreso. El Reglamento del Congreso contempla mecanismos de censura contra los miembros de la Mesa Directiva. De acuerdo

con los artículos 12, 65, 66 y 68 del Reglamento, la moción de censura requiere el respaldo de no menos del 15 % del número legal de congresistas (20 firmas) y se aprueba con el voto favorable de la mayoría simple de los congresistas concurrentes.

Cuando el presidente del Congreso ejerce simultáneamente la Presidencia de la República por sucesión, la censura parlamentaria contra la Mesa Directiva puede afectar indirectamente la titularidad presidencial. Esta vía no equivale jurídicamente a una vacancia presidencial por incapacidad moral, pues se activa a partir de reglas internas de organización parlamentaria. El caso de José Jerí ilustra esta tensión. Tras la vacancia de Dina Boluarte, Jerí asumió la Presidencia el 10 de octubre de 2025 en su calidad de presidente del Congreso. El 17 de febrero de 2026, el Pleno aprobó siete mociones de censura contra Jerí como presidente de la Mesa Directiva, con 75 votos a favor, 24 en contra y 3 abstenciones. Luego de la aprobación, la Mesa Directiva declaró la vacancia del cargo de presidente del Congreso y, como consecuencia, la vacancia de la Presidencia de la República (Centro de Noticias del Congreso, 2026).

Este episodio revela una zona de tensión entre el régimen de sucesión del artículo 115 y los mecanismos reglamentarios de remoción de la Mesa Directiva. El presidente que llega al cargo por sucesión parlamentaria no cuenta con elección presidencial directa y depende de la continuidad de su posición dentro del Congreso. Por ello, su permanencia puede quedar vinculada a mayorías parlamentarias distintas de las requeridas para declarar la vacancia presidencial conforme al artículo 113 (dos tercios frente a mayoría simple de concurrentes).

La Constitución de 1993 no previó un régimen diferenciado para el caso en que el presidente del Congreso asuma la jefatura del Estado. El diseño de 1993 privilegió la continuidad formal del poder ejecutivo ante la ausencia de vicepresidentes, pero no anticipó que la fragmentación partidaria y la debilidad de las coaliciones convertirían la sucesión parlamentaria en un escenario recurrente. La ausencia de reforma posterior se explica, en parte, por la dificultad de alcanzar los consensos necesarios para modificar el régimen de sucesión en un Congreso con elevada fragmentación y por la utilidad estratégica que la ambigüedad ofrece a las bancadas que pueden articular mayorías simples de censura.

Patrones de la rotación presidencial 2016-2026

La Tabla 2 resume los principales cambios en la titularidad de la Presidencia durante el período analizado.

Tabla 2. Rotación presidencial en el Perú (2016-2026)

Presidente	Vía de acceso	Período	Vía de salida	Duración
P. P. Kuczynski	Elección general	28 jul 2016 – 23 mar 2018	Renuncia (ante inminente vacancia)	603 días

Presidente	Vía de acceso	Período	Vía de salida	Duración
Martín Vizcarra	Sucesión (1.er VP)	23 mar 2018 – 9 nov 2020	Vacancia por incapacidad moral	962 días
Manuel Merino	Sucesión (Pres. Congreso)	10 nov 2020 – 15 nov 2020	Renuncia (protestas masivas)	5 días
Francisco Sagasti	Sucesión (Pres. Congreso)	17 nov 2020 – 28 jul 2021	Fin de período transicional	254 días
Pedro Castillo	Elección general	28 jul 2021 – 7 dic 2022	Vacancia por incapacidad moral	498 días
Dina Boluarte	Sucesión (1.ª VP)	7 dic 2022 – 10 oct 2025	Vacancia por incapacidad moral	1 037 días
José Jerí	Sucesión (Pres. Congreso)	10 oct 2025 – 17 feb 2026	Censura reglamentaria	130 días
José María Balcázar	Sucesión (Pres. Congreso)	18 feb 2026 – 28 jul 2026	Fin del período transicional	160 días

Fuente: elaboración propia a partir de registros oficiales del Congreso de la República.

De los ocho jefes de Estado del período, solo dos (Kuczynski y Castillo) accedieron mediante elección popular. Los seis restantes llegaron por sucesión constitucional. La fragmentación parlamentaria fue persistente: en cada elección congresal entre 2016 y 2026 más de ocho bancadas obtuvieron representación y ninguna alcanzó una mayoría cercana a la mitad de los escaños (Tanaka, 2005). Según la Encuesta Proética (2025), el 88 % de los peruanos considera que la corrupción ha aumentado en los últimos cinco años y el Congreso es percibido como la institución más corrupta (60 % de menciones). La desconfianza en el Estado aumentó 12 puntos porcentuales entre 2022 y 2025, alcanzando el 39 % de la población.

Estos datos, leídos a través de las categorías de análisis, permiten observar un patrón: la combinación de reglas imprecisas (incapacidad moral sin definición material, sucesión parlamentaria sin régimen diferenciado) con un sistema de partidos débil y un Congreso fragmentado genera incentivos para el uso estratégico de los mecanismos de control. Las mayorías de destitución se articulan de manera transitoria, sin necesidad de coaliciones de gobierno estables. La evidencia documental no atribuye a la Constitución una causalidad exclusiva, pero sí muestra que el diseño de 1993 estructuró un conjunto de oportunidades que los actores políticos aprovecharon de manera reiterada.

Discusión

Los resultados muestran que la Constitución de 1993 contiene mecanismos de control recíproco cuya aplicación se volvió particularmente conflictiva en un contexto de fragmentación partidaria. La vacancia por incapacidad moral, la cuestión de confianza, la censura y la sucesión no son, por sí mismos, instituciones incompatibles con un régimen democrático. El problema aparece cuando sus supuestos de aplicación son imprecisos, cuando los controles interpretativos son insuficientes o cuando los actores políticos encuentran incentivos para convertirlos en mecanismos ordinarios de competencia.

La vacancia por incapacidad moral permanente presenta el mayor grado de indeterminación normativa entre los mecanismos examinados, debido a la ausencia de una definición legal de la causal y de estándares uniformes de prueba. El requisito de 87 votos funciona como una barrera formal, pero no sustituye la necesidad de definir elementos materiales, estándares de prueba, plazos y garantías procedimentales. Trabajos recientes coinciden en que la figura ha funcionado, en la práctica, como un juicio político informal que elude las restricciones del artículo 117 (Campos Bernal, 2025; Crispín Sánchez, 2024; Marin Roque, 2026). La cuestión de confianza presenta un problema distinto: su amplitud permitía interpretaciones divergentes acerca de las materias sobre las que podía plantearse y de las condiciones en las que podía entenderse denegada. El caso de Vizcarra mostró que la interpretación de una denegación material podía legitimar la disolución del Congreso; el caso de Castillo demostró, en sentido contrario, que la disolución sin los presupuestos constitucionales habilitantes carece de sustento jurídico.

La sucesión desde la Presidencia del Congreso introduce una tensión institucional adicional. El artículo 115 asegura continuidad estatal ante la ausencia de vicepresidentes, pero no ofrece un régimen diferenciado para el presidente del Congreso que asume la jefatura del Estado. La remoción de ese titular mediante reglas internas del Parlamento puede tener efectos presidenciales inmediatos. La censura de José Jerí puso de manifiesto que la continuidad de un presidente sucesorio puede depender de una mayoría parlamentaria reunida para remover a la Mesa Directiva, no necesariamente del procedimiento de vacancia presidencial diseñado para el titular del Ejecutivo.

No obstante, sería metodológicamente incorrecto atribuir toda la inestabilidad al texto constitucional. La Constitución opera dentro de un sistema de partidos debilitado, con organizaciones de baja institucionalización, representación fragmentada y escasa capacidad de coordinación programática. La dinámica también responde a decisiones estratégicas de presidentes, bancadas, líderes partidarios y actores extraparlamentarios. Por ello, el diseño constitucional debe ser entendido como un conjunto de incentivos que interactúa con condiciones políticas preexistentes, no como una causa autosuficiente.

El contraste con la esfera económica es revelador. Mientras el Título III de la Constitución de 1993 otorgó continuidad a las reglas de inversión y política macroeconómica, los mecanismos de control político quedaron deliberadamente imprecisos. La reducción del índice de Gini (de 43,6 en 2016 a 40,1 en 2024; World Bank, 2026) no alteró esta asimetría: la estabilidad de las reglas económicas no se tradujo en capacidad del sistema político para procesar conflictos de representación ni para construir coaliciones estables.

Desde una perspectiva de reforma, los hallazgos indican que no basta con elevar o reducir umbrales de votación. La reforma de la vacancia debería definir de manera expresa la causal de incapacidad moral permanente, fijar estándares probatorios, garantizar el derecho de defensa y precisar su relación con la responsabilidad política y penal del presidente. Del mismo modo, el régimen de sucesión presidencial requiere reglas claras para los casos en que el titular del Congreso asume la Presidencia de la República. Estas reformas deberían complementarse con medidas de fortale-

cimiento partidario, revisión del sistema electoral, transparencia parlamentaria y mecanismos de formación de coaliciones programáticas.

Conclusión

El artículo examinó la relación entre el diseño constitucional de 1993 y la inestabilidad presidencial peruana entre julio de 2016 y marzo de 2026. La evidencia documental permite sostener que la configuración de los mecanismos de vacancia, cuestión de confianza, censura y sucesión contribuyó a crear condiciones favorables para el conflicto entre Ejecutivo y Legislativo, especialmente en un contexto de fragmentación partidaria y ausencia de coaliciones estables de gobierno.

El primer hallazgo es que la incapacidad moral permanente prevista en el artículo 113.2 conserva un contenido indeterminado. La falta de una definición legal y de estándares objetivos de prueba ha permitido que el Congreso invoque la causal frente a hechos heterogéneos. El requisito de dos tercios del número legal de congresistas limita formalmente la destitución, pero no reemplaza la necesidad de precisión sustantiva y procedimental.

El segundo hallazgo es que la cuestión de confianza funcionó como un instrumento de equilibrio y, al mismo tiempo, de confrontación. El caso de 2019 mostró la capacidad del Ejecutivo para utilizarla frente a decisiones parlamentarias; la sentencia recaída en el Expediente 0006-2019-CC/TC validó la disolución del Congreso, aunque la aclaración posterior excluyó que la cuestión de confianza opere como un poder ilimitado del Ejecutivo. El caso de diciembre de 2022 confirmó que la disolución congresal solo puede activarse cuando se cumplen los presupuestos constitucionales previstos.

El tercer hallazgo se relaciona con la sucesión presidencial. Entre 2016 y febrero de 2026, seis de los ocho titulares de la Presidencia accedieron al cargo por sucesión constitucional y no por elección presidencial directa. La sucesión garantiza continuidad jurídica, pero su repetición puede afectar la legitimidad política del gobierno. La censura de José Jerí evidenció, además, que un presidente proveniente de la Presidencia del Congreso puede ser removido mediante procedimientos reglamentarios dirigidos contra la Mesa Directiva, lo que revela una zona de tensión no resuelta entre el artículo 115 de la Constitución y las reglas internas del Parlamento.

La evidencia documental respalda la hipótesis de interacción: el diseño constitucional de 1993 no explica por sí solo la inestabilidad presidencial, pero sí estructuró un conjunto de incentivos que facilitaron el uso estratégico de mecanismos de control político. La crisis resulta de la interacción entre reglas constitucionales imprecisas, debilitamiento partidario, fragmentación parlamentaria y decisiones de corto plazo de los actores políticos. Esta formulación evita tanto el determinismo institucional como la disolución de la responsabilidad de los actores.

El estudio tiene limitaciones. Se sustenta en fuentes documentales y no incorpora entrevistas con protagonistas de los procedimientos examinados. Tampoco ofrece una comparación sistemática con otros países latinoamericanos que han atravesado crisis de remoción presidencial. Inves-

tigaciones futuras podrían contrastar el caso peruano con Brasil, Ecuador, Paraguay o Argentina; estudiar cuantitativamente la relación entre fragmentación legislativa y éxito de las mociones de vacancia; y analizar la compatibilidad constitucional de la censura de la Mesa Directiva cuando su titular ejerce la Presidencia de la República.

La estabilidad democrática requiere reglas claras, controles recíprocos y actores capaces de asumir los costos de la cooperación institucional. Una reforma eficaz debe, por tanto, abordar simultáneamente la delimitación de la vacancia presidencial, el régimen de sucesión, el funcionamiento de la cuestión de confianza y las condiciones estructurales de la representación política.

Referencias

Bernales Ballesteros, E. (2013). El desarrollo de la Constitución de 1993 desde su promulgación a la fecha. *Pensamiento Constitucional*, *18*(18), 35–46.

Campos Bernal, H. J. (2025). Racionalizar la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral permanente. *Politai*, *16*(26), 31–52. https://doi.org/10.18800/politai.202501.002

Castro Romero, J. A. (2018). *La institucionalidad político constitucional peruana. Un diagnóstico a veinticinco años del autogolpe de estado de Alberto Fujimori Fujimori* [Tesis de licenciatura, Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo].

Centro de Noticias del Congreso de la República del Perú. (2025, 10 de octubre). Congreso de la República aprueba vacancia de Dina Boluarte con 122 votos a favor. https://n9.cl/pg4ir

Centro de Noticias del Congreso de la República del Perú. (2026, 17 de febrero). Congreso aprueba mociones de censura contra el presidente de la República José Jerí Oré. https://n9.cl/jcg9v

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2023). *Situación de derechos humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales*. Organización de los Estados Americanos.

Congreso de la República del Perú. (2022). Reglamento del Congreso de la República. https://n9.cl/nkfgw4

Constitución Política del Perú. (1979). Congreso Constituyente.

Constitución Política del Perú. (1993, 29 de diciembre). Congreso Constituyente Democrático. https://n9.cl/jc8rv

Crispín Sánchez, A. (2024). La vacancia presidencial por permanente incapacidad moral. Pasado, presente y futuro.*Revista Peruana de Derecho Constitucional*, (15), 173–211.

Dargent Bocanegra, E., & Rousseau, S. (2022). Perú 2021: Democracia por defecto. *Revista de Ciencia Política*, *42*(2),407–432.

Francke, P. (2023). *Desigualdad y políticas redistributivas en el Perú contemporáneo*. Instituto de Estudios Peruanos.

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.

Linz, J. J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, *1*(1), 51–69.https://doi.org/10.1353/jod.1990.0011

Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (Eds.). (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press.

Marin Roque, F. (2026). La vacancia presidencial por incapacidad moral permanente en el Perú: análisis constitucional y estudio de caso sobre su uso político. *Revista InveCom*, *6*(4). https://doi.org/10.5281/zenodo.18612853

Pérez-Liñán, A. (2007). *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511510335

Proética. (2025). *XIII* Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2025. Ipsos Perú. https://n9.cl/gmdrg

Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005: Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Instituto de Estudios Peruanos.

Tribunal Constitucional del Perú. (2003). Expediente 0006-2003-AI/TC. https://n9.cl/fjeam

Tribunal Constitucional del Perú. (2020). Expediente 0006-2019-CC/TC. https://n9.cl/hsrh5

World Bank. (2026). Gini index—Peru. World Development Indicators. https://n9.cl/vdmyb

Autor

Kevin Rafael Echemendía Acosta. (Cienfuegos, Cuba, 2 de marzo de 2005) es estudiante de Derecho en la Universidad de Cienfuegos "Carlos Rafael Rodríguez". Ha ocupado responsabilidades de liderazgo en la Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media (FEEM) y la Federación Estudiantil Universitaria (FEU), incluyendo una Secretaría Nacional en la FEEM y la Presidencia de la FEU universitaria en su Universidad (2024-2025). Integró el equipo redactor del Proyecto de Ley de Atención a la Niñez, Adolescencia y Juventud, que rige como ley en la actualidad. Recibió la Condición Panchito Gómez Toro (2024), máxima distinción de la FEEM. Sus líneas de investigación se centran en derecho constitucional comparado y en estudios de evolución histórico-jurídica.

Declaración

Conflicto de interés

No tenemos ningún conflicto de interés que declarar.

Financiamiento

Sin ayuda financiera de partes externas a este artículo.

Nota

El artículo es original y no ha sido publicado previamente.