

El lugar de la sucesión presidencial en el orden constitucional peruano

The place of presidential succession in the Peruvian constitutional order

Eduardo Chocano Ravina ¹

Franco Vásquez Robles ²

Resumen

El artículo examina si puede existir democracia en mandatos presidenciales que no fueron elegidos directamente por la ciudadanía, a partir de la experiencia constitucional peruana. Expone los orígenes y bases de la democracia, destacando las experiencias griega y romana, y desarrolla cuatro planos interrelacionados, conceptual, institucional, programático y cultural, donde la participación ciudadana resulta esencial. Distingue democracia directa, representativa y participativa como dimensiones complementarias. En el marco de la Constitución de 1993, subraya el carácter representativo del gobierno, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el papel del sufragio, en su doble vertiente activa y pasiva, sujeto a límites y controles constitucionales. Analiza los supuestos de presidentes no electos que alcanzaron el cargo por la sucesión presidencial versus gobiernos de facto, y el binomio legalidad-legitimidad. Presenta los casos de Paniagua (2000-2001) y Sagasti (2020-2021), y una coyuntura, para mostrar que la continuidad democrática exige respeto al orden constitucional, transparencia, derechos y reconstrucción de confianza.

Palabras clave: *Democracia, sucesión presidencial, legitimidad, Constitución Política y participación ciudadana.*

Abstract

The article examines whether democracy can exist in presidential terms that were not directly elected by the citizenry, based on the Peruvian constitutional experience. It outlines the origins and foundations of democracy, highlighting the Greek and Roman experiences, and develops four interrelated levels: conceptual, institutional, programmatic, and cultural, where citizen participation is essential. It distinguishes between direct, representative, and participatory democracy as complementary dimensions. Within the framework of the 1993 Constitution, it emphasizes the representative nature of the government, the jurisprudence of the Constitutional Court, and the role of suffrage in its dual active and passive aspects, subject to constitutional limits and controls. It analyzes the cases of unelected presidents who came to office through presidential succession versus de facto governments, and the duality of legality and legitimacy. It presents the cases of Paniagua (2000–2001) and Sagasti (2020–2021), and a situation to show that democratic continuity requires respect for the constitutional order, transparency, rights, and the rebuilding of trust.

Keywords: *Democracy, presidential succession, legitimacy, Political Constitution, and citizen participation.*

¹ Bachiller de Derecho en la Universidad de Lima, y Maestrante en Gestión Pública y Buen Gobierno por la Universidad de San Martín de Porres. Autor y coautor de artículos en derecho constitucional y las nuevas tecnologías. Miembro honorario y Asesor del Grupo de Estudios Constitucionales de la Universidad Nacional Federico Villarreal. Columnista sobre política, realidad nacional, derecho y temas culturales. Correo electrónico: ejchocano@gmail.com y Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2254-6197>

² Bachiller de Derecho en la Universidad de Lima, Técnico Parlamentario en el Congreso de la República del Perú y asistente legal en «Voto Libre». Excoordinador general del Círculo de Estudios de Derecho Constitucional de la Universidad de Lima. Autor y coautor de artículos en derecho constitucional y parlamentario. Correo electrónico: vfrank100230@gmail.com y Código ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-9488-0380>

I. Introducción

La base de un sistema democrático es la soberanía popular. Esta se da mediante el voto libre, con el cual los ciudadanos otorgan el poder a sus representantes. No obstante, la experiencia constitucional demostró que no siempre los mandatos presidenciales surgen de la lista inicialmente elegida. Existen diversos casos donde el presidente de la República proviene del Congreso de la República; es a partir de este caso que surge la siguiente pregunta, que es base del desarrollo del presente artículo: ¿Puede existir democracia en un gobierno proveniente del Congreso de la República?

La pregunta no es ajena a la realidad en la cual nos encontramos. Desde el retorno a la vida democrática en el año 2000, el país atravesó diversos casos de crisis política. Claro ejemplo de ello tenemos la renuncia de Fujimori y la asunción de Paniagua, la renuncia de Kuczynski y las sucesivas vacancias y renunciaciones presidenciales. Todos estos ejemplos revelan una débil estabilidad democrática que depende tanto de la legalidad de las instituciones como de la legitimidad que la ciudadanía les otorga.

Por lo tanto, frente a esta situación, el presente artículo tiene como objetivo analizar si es posible la existencia de democracia en gobiernos no elegidos por la población, tomando como referencia la experiencia constitucional peruana y los casos recientes. Para ello, en primer lugar, se examinan los fundamentos conceptuales de la democracia, así como sus expresiones directa, representativa y participativa.

En segundo lugar, se desarrolla el papel de la democracia representativa como base estructural del Estado peruano y su reconocimiento en la Constitución de 1993, destacando el sufragio como expresión de la voluntad popular. Finalmente, se examina el fenómeno de los gobiernos no electos como tal para ser el presidente de la República, distinguiendo la sucesión presidencial de los gobiernos de facto y analizando los dilemas de legitimación democrática que pueden suscitar.

En resumen, el presente trabajo busca demostrar que la democracia, entendida como un orden jurídico, no se define únicamente por el acto electoral, sino por la continua soberanía popular. De tal modo que, en las distintas etapas del poder político, si bien la sucesión presidencial asegura la estabilidad del Estado, su legitimidad dependerá de la capacidad de quienes asumen el gobierno para actuar con respeto y compromiso democrático.

II. Concepto y fundamentos de la democracia

II.1. Origen del concepto e importancia

Resulta necesario delimitar brevemente su origen como un concepto general sobre la democracia, así como su importancia para la sociedad. Partiendo con su inicio, la democracia no tuvo un origen único ni exclusivamente griego. En realidad, en grupos tribales independientes ya existían formas de autogobierno donde los miembros decidían casi en igualdad.

Además, en sociedades cazadoras y recolectoras esa participación era el modo más natural de organización política. Con el asentamiento para la agricultura y el comercio aumentaron el tamaño de las comunidades y las desigualdades de riqueza y poder. Por

ello, se impusieron estructuras jerárquicas como monarquías, despotismos, aristocracias y oligarquías durante largos periodos. Sin embargo, hacia el 500 a. C. reaparecieron condiciones favorables y pequeños grupos instauraron formas democráticas más complejas. En ese contexto, las experiencias decisivas se desarrollaron en el Mediterráneo con especial énfasis en Grecia y Roma (Dahl, 2004, pp. 13-14).

Ahondando en su concepción por parte de los griegos, la *dēmokratía* equivalía al *krátos*, poder efectivo, del *dêmos* ejercido de manera directa. Asimismo, el poder implicaba gobernar personalmente, es decir, integrar y desempeñar magistraturas (también judiciales), no solo elegir a otros para que gobiernen. A su vez, el *dêmos* no designaba al conjunto abstracto de la ciudadanía, sino a los no nobles y no ricos, estratos populares frente a la aristocracia.

En consecuencia, la nota distintiva del modelo ateniense radicó en un autogobierno popular de ejecución inmediata, en el que la participación se materializaba en asumir cargos públicos y deliberar en la *pólis*, antes que en el mero ejercicio de un sufragio periódico. Por pueblo (*dêmos*) se entendía, primariamente, a quienes no pertenecían a linajes aristocráticos ni a estratos acomodados. En este marco, el gobierno directo del *dêmos* constituyó el núcleo estructural de la experiencia democrática griega (Ariza Rodríguez, 2019, p. 605).

A su vez, para el caso romano, exactamente en la República romana, la participación popular existía; pero, fue estrecha y estratificada. Lo dicho se debe a que la asistencia efectiva a los comicios se concentraba en los habitantes de la ciudad y el voto por centurias otorgaba el peso decisorio a las clases acomodadas. Además, la agenda de lo que se votaba dependía de magistrados y tribunos, de modo que el pueblo solo podía pronunciarse sobre lo que estos planteaban (Pina Polo, 2019, pp. 381-383).

Aparte, debe señalarse que la democracia no surgió como un modelo único ni lineal. Primero, las bandas cazadoras-recolectoras organizaron su vida política con participación amplia. Luego, la sedentarización para la agricultura y el comercio amplió las comunidades y profundizó desigualdades de riqueza y poder, por lo que se impusieron jerarquías prolongadas. Más tarde, hacia el 500 a. C., reaparecieron condiciones para arreglos participativos más complejos en el Mediterráneo.

En ese marco, en Grecia se consolidó una democracia directa basada en el autogobierno del *dêmos* mediante magistraturas y deliberación. Por su parte, Roma configuró una república con participación principalmente por el censo y la mediación de magistrados. En consecuencia, la experiencia antigua muestra diseños institucionales distintos que ubicaron el poder popular en grados diversos.

A su vez, cabe destacar que el proceso mediante el cual la democracia se consolidó como un régimen sustentado en los principios de igualdad y libertad universal fue largo y complejo. Solo tras siglos de transformaciones políticas y sociales pudo reconocerse el ejercicio efectivo de tales derechos para todas las personas, sin distinciones de clase, raza o género. En efecto, hasta tiempos relativamente recientes, el gobierno republicano permanecía restringido a una minoría privilegiada, aun dentro de los modelos más avanzados de su época (Merino, 2020, p. 35).

Presentado aquel desarrollo histórico, conviene analizar brevemente fundamentos clave sobre la democracia. Respecto a los planos en lo que se manifiesta, Víctor García Toma

(2022, pp. 579-580) resaltó cuatro de ellos:

Plano conceptual La democracia es, ante todo, una forma de comprender y vivir la vida en común: un sistema de ideas y símbolos que orienta cómo se ejerce el poder y se convive en la comunidad política. Bajo esta mirada, se afirma la dignidad de la persona y el carácter instrumental del Estado, expresándose como un sistema político al servicio de la realización humana.

Plano conceptual	La democracia es, ante todo, una forma de comprender y vivir la vida en común: un sistema de ideas y símbolos que orienta cómo se ejerce el poder y se convive en la comunidad política. Bajo esta mirada, se afirma la dignidad de la persona y el carácter instrumental del Estado, expresándose como un sistema político al servicio de la realización humana.
Plano institucional	La democracia se concreta como técnica de organización del poder mediante un entramado de instituciones y prácticas (elecciones, representación, participación y control ciudadano). En este nivel se fija un «mínimo democrático»: sufragio universal, pluralismo, procesos electorales transparentes e informados y libertades de información y expresión.
Plano programático	La democracia implica diseñar y ejecutar políticas públicas que hagan efectivos sus valores y fines. El alcance de la democracia depende del contenido que se asigne a esos valores y objetivos, que orientan las prioridades y la acción gubernamental.
Plano cultural	La democracia funciona también como estilo de vida: un conjunto de prácticas sociales y hábitos cívicos que sostienen la convivencia y posibilitan el desarrollo personal y colectivo. Se construye en la familia, la escuela, el trabajo y la vida cívica cotidiana, donde el ciudadano se inserta y ejerce su papel en la sociedad política.

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, un concepto importante a tratar es que la participación ciudadana constituye un componente esencial de toda democracia. Esta se vincula de manera inherente con el ideal democrático, pues representa la interacción constante entre los ciudadanos y los asuntos del Estado (Contreras & Montecinos, 2019, p. 178). A su vez, conviene precisar que la participación ciudadana se entiende como el conjunto de acciones realizadas por las y los ciudadanos; esto es, personas reconocidas por el Estado como integrantes de la comunidad política, con el propósito de influir en la gestión pública, ya sea en la formulación, ejecución, evaluación o control de las políticas y decisiones gubernamentales (Martínez Espinoza, 2022, p. 315)

De tal modo que la democracia se realiza plenamente cuando sus cuatro planos, conceptual, institucional, programático y cultural, se articulan de manera coherente y se sostienen en una participación ciudadana efectiva, inclusiva y continua. En esa medida, la calidad del régimen depende tanto de reglas y procedimientos transparentes como de

políticas que materialicen derechos y de hábitos cívicos que legitimen el poder.

II.2. Democracia directa, representativa y participativa

Asimismo, aparte de lo ya señalado, existen diversas tipologías respecto a la democracia; en esta oportunidad, tres son de interés: la democracia directa, participativa y representativa.

Respecto a la democracia directa, partimos con lo señalado por Sergio Trejos Robert, quien expresó que «Cada ciudadano tiene una pequeña fracción alícuota de la soberanía y por ello la ley debe ser aprobada directamente –sin intermediarios o representantes– por la mayoría de los ciudadanos» (2014, p. 138)

A su vez, la democracia directa alude a mecanismos por los cuales la ciudadanía delibera y decide sobre materias específicas sin mediación representativa. Para ello existen múltiples instrumentos, tanto tradicionales, referéndum, iniciativa popular, revocatoria, como novedosos, tales como los presupuestos participativos, consultas electrónicas, plataformas digitales, que trasladan la decisión directamente al cuerpo electoral (Marenghi & Alcántara Sáez, 2007, p. 7)

Por otro lado, la democracia representativa, como señala su propio nombre, parte del hecho de que la población sea representada por sus gobernantes. Ahondando en su concepto, Carlos Blancas Bustamante, posterior a un estudio de Lowenstein, Hauriou y Bobbio, señaló que la democracia representativa no supone el ejercicio directo del poder por la ciudadanía; en realidad, logra realización mediada mediante sujetos elegidos que deliberan y deciden en su nombre. De tal modo que la actuación de dichos mandatarios permite articular el control del poder y la separación de funciones, pilares constitutivos del Estado de Derecho. En este modelo, el sufragio para la designación de representantes se configura como el canal primordial de intervención popular en la vida política estatal (2020, pp. 41-42)

A su vez, destaca lo dicho por Saulo Peralta Franzis cuando señaló que la noción de delegación conduce a afirmar la representación de la nación. Los representantes actúan como delegados. De ahí se desprende el principio según el cual la soberanía nacional, una e indivisible, solo puede ejercerse mediante tales delegados. Además, indicó que, en la concepción de los primeros constituyentes, la representación deriva directamente de ese carácter indivisible de la soberanía: al pertenecer esta a la universalidad de los nacionales, ningún individuo puede ejercerla a título propio, sino únicamente en nombre de la nación. En consecuencia, las decisiones de las personas investidas de potestad pública no expresan voluntades individuales, sino la voluntad nacional que se canaliza a través de su cargo (2011, p. 160)

Finalmente, definir con precisión la democracia participativa es difícil porque admite múltiples interpretaciones y prácticas. Etimológicamente, la democracia es el gobierno del pueblo. Empero, añadir participativa no es una redundancia. Este término permite distinguir un modelo que busca ir más allá del mero voto periódico propio de la democracia representativa. Así, la democracia participativa se plantea como una evolución del esquema actual, al promover la intervención activa y sostenida de la ciudadanía en las decisiones públicas; a su vez, amplía los canales de incidencia política (Calbet, 2012, p. 110)

En conclusión, democracia directa, representativa y participativa no son modelos

excluyentes, sino dimensiones complementarias de un mismo ideal: la soberanía popular. La representación aporta estabilidad, división de funciones y control del poder; la democracia directa introduce decisiones ciudadanas inmediatas en asuntos específicos; y la participativa densifica la intervención cívica entre elecciones, ampliando canales de incidencia. Por ello, la arquitectura deseable es un arreglo mixto que permita instituciones representativas sólidas, mecanismos directos con reglas claras e información suficiente, y dispositivos participativos que aseguren inclusión, deliberación y rendición de cuentas.

III. La democracia representativa como base en la Constitución Política del Perú de 1993

Actualmente, la norma suprema en el Estado peruano es la Constitución Política del Perú de 1993, conforme con su artículo 51°. Esto implica que rige el principio de jerarquía normativa, en el cual los poderes públicos se someten a la Constitución y, en su ámbito, al resto del ordenamiento.

La jerarquía organiza el sistema de fuentes haciendo depender la validez de las normas inferiores de las superiores. En consecuencia, una norma es jerárquicamente superior cuando la existencia y eficacia de otra dependen de ella; ante contradicción, prevalece la de mayor rango y la inferior resulta inválida o inaplicable (Palomino Manchego, 2007, pp. 237-238)

Entre sus contenidos, se observa el artículo 43° que regula lo siguiente: «La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes» (Congreso Constituyente Democrático, 1993). Del artículo citado, se observa que la República peruana es democrática y su gobierno es representativo.

Al respecto, a fin de comprender qué implica ello, nos remitimos a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, siendo este el órgano encargado del control e interpretación de la norma suprema. Partimos con la sentencia recaída en el expediente N.° 0030-2005-PI/TC, en su fundamento séptimo:

De esta manera, son notas distintivas de la democracia representativa, de un lado, que los representantes no son meros portavoces de sus representados, sino conformantes de un órgano con capacidad autónoma e independiente de decisión, previa deliberación; y de otro, que lo son no de simples intereses particulares (polieys), sino generales (polities). (2006, p. 10)

De lo citado y, como ya señaló uno de los autores de este trabajo, la democracia representativa subraya que los representantes no se limitan a transmitir la voluntad de sus mandantes, sino que ejercen un margen propio de decisión; sin embargo, dicho margen puede orientarse por intereses particulares (Chocano Ravina, 2023). Desde esta perspectiva, siguiendo a Víctor Julio Ortecho Villena, la democracia representativa se concibe en su acepción más primaria y formal como una forma de gobierno en la que, aseguradas la libertad y la igualdad, la voluntad de la mayoría prevalece sobre la de la minoría (2025, p. 192).

Otra sentencia que resulta de importancia es la recaída en el expediente N.° 4677-2004-PA/TC, en el cual el Tribunal Constitucional señala en el fundamento décimo segundo:

El principio democrático, inherente al Estado Constitucional, alude no sólo al reconocimiento de que toda competencia, atribución o facultad de los poderes constituidos emana del pueblo (principio político de soberanía popular) y de su voluntad plasmada en la Norma Fundamental del Estado (principio jurídico de supremacía constitucional), sino también a la necesidad de que dicho reconocimiento originario se proyecte como una realidad constante en la vida social del Estado, de manera tal que, a partir de la institucionalización de los cauces respectivos, cada persona, individual o colectivamente considerada, goce plenamente de la capacidad de participar de manera activa "en la vida política, económica, social y cultural de la Nación", según reconoce y exige el artículo 2º 17 de la Constitución. (2005, p. 7)

De lo citado, se observan elementos de la democracia participativa y directa en la democracia representativa. Por lo que, en el ordenamiento peruano, la democracia representativa integra y articula dimensiones participativas y mecanismos de decisión directa.

En esa línea, la Constitución de 1993 introdujo como novedad diversos mecanismos de participación ciudadana directa: referéndum, iniciativa legislativa, rendición de cuentas, revocatoria y remoción de autoridades. Estas instituciones buscan facilitar y acercar la intervención de la ciudadanía en la vida pública, conforme a lo previsto en los artículos 2º inciso 17 y 31º de la Constitución (Abad Yupanqui, 2009, p. 23)

De tal modo que la Constitución de 1993 consagra un marco representativo que, bajo la supremacía del artículo 51º y la organización del artículo 43º, se legitima y se perfecciona mediante cauces participativos y, de forma excepcional, decisiones directas de la ciudadanía. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional reafirma que la representación exige deliberación autónoma orientada al interés general, a la par que demanda institucionalizar mecanismos de información, control e incidencia ciudadana.

III.1. El sufragio como expresión de la voluntad popular

Aparte de lo mencionado, uno de los aspectos más importantes para el modelo democrático representativo peruano es el sufragio. Sobre ello, el sufragio se entiende en un marco interdisciplinario que integra derecho constitucional y electoral, ciencia política y derechos humanos. A su vez, este derecho se comprende desde dos dimensiones. La primera hace referencia al sufragio activo, el cual no se reduce al acto de votar y que se materializa en la participación política de la ciudadanía como miembro de la comunidad política.

Por otro lado, el sufragio pasivo alude, por un lado, al derecho subjetivo a ser elegido y, por otro, a una dimensión objetiva que exige condiciones para competir en igualdad, siendo estas la posibilidad de postular cumpliendo requisitos, realizar campaña, garantías de transparencia en los resultados y reglas claras de asignación de escaños y proclamación de autoridades (Mamani Huanca, 2019, p. 159).

De tal modo que el sufragio resulta una manifestación del derecho al sufragio activo, el cual implica una participación de la sociedad en la vida política del Estado al elegir quiénes los representarán en el gobierno. Aunado a ello, debe indicarse que el sufragio es un elemento vital de todo Estado democrático y opera, con los límites fijados por la ley, como garantía para elegir gobernantes en condiciones de igualdad.

A su vez, debe reiterarse que, en un Estado constitucional, la representación tiene límites. Por lo tanto, las elecciones no legitiman cualquier acto del poder. Quienes resultan vencedores no adquieren potestades ilimitadas; estos deben observar la Constitución, someterse al control político del Parlamento y al control jurisdiccional (López González & De Santiago, 2018, pp. 69-71).

Es así que el sufragio condensa la soberanía popular en decisiones jurídicamente válidas y legitima el poder representativo, siempre dentro de un marco de garantías y límites constitucionales. Al articular su doble dimensión, activa y pasiva, con reglas de igualdad, transparencia y control, asegura que la voluntad ciudadana se traduzca en representación legítima sin desbordes de autoridad.

IV. Gobiernos no elegidos por la población: análisis constitucional y político

IV.1. Supuestos de gobiernos no electos

En los sistemas democráticos, se procura seguir con los procedimientos electorales preestablecidos para garantizar una elección democrática. Sin embargo, surgen casos excepcionales donde este procedimiento democrático no se logra concretar y la elección de la figura presidencial no se da mediante una elección popular per se, sino a través de mecanismos constitucionales. Entre ellos se encuentran la sucesión presidencial y los gobiernos de facto.

La sucesión presidencial ocurre cuando, ante la vacancia, renuncia o destitución del titular del Poder Ejecutivo, la Constitución prevé quién debe asumir el cargo. Sobre ello, el artículo 115° de la Constitución de 1993 establece que, en ausencia del presidente, el primer vicepresidente asume el poder, y a falta de este, el segundo vicepresidente; si ambos están impedidos, corresponde al presidente del Congreso ejercer la presidencia de la República y convocar a elecciones (Congreso Constituyente Democrático, 1993). Este mecanismo garantiza la continuidad del Estado, aunque no derive de una elección directa, y se fundamenta en la legitimidad institucional del sucesor.

En este sentido, la sucesión presidencial no es un acto arbitrario ni discrecional, sino una consecuencia normativa de la voluntad popular expresada indirectamente. Por ejemplo, cuando el presidente del Congreso asume la presidencia de la República, lo hace porque fue elegido representante del pueblo y, a su vez, designado por sus pares como titular del Legislativo. Su legitimidad, por tanto, es derivada, pero jurídicamente válida.

No obstante, este tipo de gobiernos enfrenta un desafío democrático importante, ya que cumplen con la legalidad formal, pero muchas veces carecen de legitimidad social o respaldo ciudadano. Ello se debe a que la ciudadanía no ha participado directamente en su elección, lo cual genera percepciones de distancia o desconfianza frente al nuevo mandatario. Un ejemplo claro se dio en el 2020 cuando se produjo la vacancia del expresidente Martín Vizcarra y asume la presidencia Manuel Merino; pero, su periodo duró apenas cinco (5) días por la falta de legitimidad ciudadana.

Por otro lado, los gobiernos de facto constituyen una realidad contraria al principio de soberanía popular. Se configuran cuando el acceso al poder se produce al margen del orden

constitucional, ya sea mediante golpes de Estado, usurpaciones o interrupciones violentas de la legalidad. La Carta Democrática Interamericana (2001) rechaza categóricamente la legitimidad de tales regímenes, pues el poder político solo puede derivar de la voluntad libre y periódicamente expresada por el pueblo.

A diferencia de la sucesión presidencial, los gobiernos de facto intentan justificar su existencia bajo pretextos de necesidad o salvación nacional, pero carecen de sustento jurídico y democrático; un ejemplo podría ser el gobierno Pinochet en Chile, que usaba como excusa la restauración del orden. Además, suelen implicar la suspensión de derechos fundamentales, el cierre de instituciones representativas y la concentración del poder, todo lo cual vulnera el Estado constitucional de derecho.

IV.2. Legitimidad versus legalidad

El debate entre legitimidad y legalidad es central para comprender la naturaleza de un gobierno no elegido por la población. La legitimidad hace referencia al reconocimiento y aceptación social del poder político como justo y representativo. José Nun (2002) señala que la legitimidad del poder político reside en cumplir los fines que el propio Estado ha establecido como condiciones para su acción, concepto que se conoce como legitimidad sustantiva (p. 98).

En términos de teoría política, Max Weber distinguió tres tipos de legitimidad: la tradicional, la carismática y la legal-racional. Los gobiernos de sucesión presidencial se inscriben en esta última categoría, donde la autoridad emana del respeto a las reglas jurídicas. Sin embargo, cuando el procedimiento formal es percibido como manipulado o abusivo, la legitimidad se erosiona, afectando la confianza ciudadana y, con ello, la calidad democrática.

La legalidad es la concordancia con la normativa jurídica vigente, esto es, el cumplimiento estricto de los procedimientos, requisitos y principios establecidos en los ordenamientos jurídicos. En un Estado constitucional de derecho, la legalidad es la parte fundamental del ejercicio del poder político, ya que ningún acto de gobierno puede ser válido si no se ajusta a la Constitución y las leyes que de ella emanan.

Según Teodorico Cristóbal Támara (2020), indicó lo siguiente:

El principio de legalidad o primacía de la ley constituye un principio fundamental del derecho público, el cual tiene como contenido básico el sometimiento del poder público a la voluntad de la ley; de esta manera, se cristaliza la seguridad jurídica. (p. 255)

Un gobierno puede ser legal, es decir, haber accedido al poder conforme a los procedimientos constitucionales, pero carece de legitimidad si no cuenta con respaldo ciudadano o si su origen contradice el espíritu democrático de la Constitución. En cambio, un gobierno ilegítimo, incluso si logra cierto apoyo popular, no puede considerarse válido desde el punto de vista del Estado de Derecho si su origen vulnera el orden constitucional.

En el caso peruano, la legitimidad democrática no se agota en la elección, sino que se mantiene a través del respeto al orden constitucional, la separación de poderes y la responsabilidad ante la ciudadanía. Por tanto, una sucesión prevista por la Constitución,

como la que se produce tras una vacancia presidencial, puede ser legalmente válida, pero su legitimidad democrática dependerá del contexto político y del nivel de aceptación ciudadana del nuevo gobierno.

IV.3. Estudio de casos y situación actual

El análisis de los casos será en base a las sucesiones presidenciales realizadas en los gobiernos transitorios de Valentín Paniagua Corazao (2000-2001) y Francisco Sagasti Hochhausler (2020-2021). Ambos casos constituyen ejemplos de un poder concedido que no proviene del voto directo, pero que sí está estipulado en la Constitución.

Iniciando con el primer caso, en noviembre del 2000 se produjo la renuncia del presidente Fujimori; dicho acto sucedía cuando Paniagua ostentaba el cargo de presidente del Congreso. El Congreso rechazó la renuncia de Fujimori y acordó la destitución del presidente por incapacidad moral. Al realizarse dicho acto, como ya se mencionó antes, acorde al artículo 115° de la Constitución, le corresponde al primer vicepresidente asumir la presidencia y, en caso no pueda, este tendría que asumir el segundo vicepresidente.

Sin embargo, en el presente caso, tanto Francisco Tudela como Ricardo Márquez renunciaron a los cargos de primer vicepresidente y segundo vicepresidente, respectivamente. Debido a ello, le correspondía por sucesión presidencial al presidente del Congreso, es decir, a Valentín Paniagua. Según Elaine Ford (2004), el contexto, durante el gobierno de Paniagua, era de carencia moral y profundo escepticismo (p. 146).

Era evidente que, al ser un periodo presidencial corto, Paniagua debía realizar acciones eficientes, ya que esta sucesión presidencial se daba con la finalidad de convocar elecciones y volver al sistema democrático. Algunas acciones que realizó Paniagua fueron: el retorno a las competencias contenciosas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la restitución de tres magistrados al Tribunal Constitucional y otras más (Comisión Andina de Juristas, 2001).

Por otro lado, el caso de Francisco Sagasti resultó más problemático que el caso Paniagua. Sagasti asumió el poder en un contexto de alta desconfianza hacia la clase política. Después de la vacancia de Vizcarra el 09 de noviembre del 2020 (en plena pandemia), el entonces presidente del Congreso, Manuel Merino, tomó posesión del Ejecutivo. No obstante, su gobierno duró solo cinco días debido a masivas protestas ciudadanas y denuncias de represión policial.

Una vez que Merino renunció, el Congreso eligió una nueva mesa directiva presidida por Francisco Sagasti; previamente se rechazó la lista presidida por Santiesteban. La designación de Sagasti era con la finalidad de recuperar la estabilidad institucional; no obstante, su gobierno enfrentó un contexto adverso por la pandemia de la COVID-19 y la fragmentación política.

Ambos casos comparten un elemento en común: fueron gobiernos de sucesión presidencial que no surgieron de una elección ciudadana, pero sí de un respaldo constitucional. Mientras Paniagua representaba la restauración democrática, Sagasti representaba la búsqueda de estabilidad política en medio de una crisis. En ambos casos, el respeto de la Constitución fue el elemento determinante para garantizar la legalidad,

aunque la legitimidad no era un consenso absoluto.

La situación actual en el Perú no es muy diferente a lo vivido en el 2020. Posteriormente a la vacancia de Pedro Castillo, asumió su primera vicepresidenta, Dina Boluarte. El gobierno de Boluarte duró dos (2) años y diez (10) meses. Este mandato terminó el 10 de octubre al ser vacada por el Congreso por incapacidad moral. Una vez más nos encontrábamos con una sucesión presidencial que debía ser asumida por el presidente del Congreso; en ese entonces era José Jerí Oré, ya que el segundo vicepresidente de Castillo, Vladimir Cerrón, no consolidó su participación y actualmente sigue prófugo de la justicia.

El nuevo gobierno de Jerí se instauró en un contexto de profunda desconfianza de parte de la ciudadanía con respecto al Congreso de la República. Esto se puede evidenciar en distintas encuestas en las cuales la desaprobación de los peruanos se reflejaba en un 90%. Este clima de falta de legitimación debilitó la estabilidad democrática, generando protestas sociales y un malestar político (Instituto de Estudios Peruanos, 2025, p. 6).

Por lo que el principal desafío del gobierno de Jerí radica en restablecer la legitimidad democrática del Estado; para ello resulta indispensable promover una agenda de reconciliación política y buscar la seguridad ciudadana, enfrentando a la delincuencia, la extorsión y otros delitos que atentan contra la seguridad de todos los ciudadanos. Solo de esta manera se podrá recuperar la confianza ciudadana y restaurarse el principio de soberanía popular como fundamento del poder.

V. Conclusiones

1. La democracia no se agota con el acto electoral donde los ciudadanos votan por su candidato de su preferencia, sino que se sustenta en la continuidad de la soberanía popular mediante el respeto al orden constitucional, la separación y la participación ciudadana. Un gobierno puede ser elegido por los ciudadanos y otras veces por el orden constitucional.
2. La sucesión presidencial es un mecanismo legítimo que garantiza la continuidad democrática del Estado ante una crisis política; el aspecto jurídico es incuestionable, pero su legitimidad no siempre será absoluta.
3. Los mandatos de Valentín Paniagua y Francisco Sagasti demuestran que la legitimidad de un gobierno de transición se forja a través de la transparencia, el respeto a los derechos fundamentales y la recuperación de la confianza de la ciudadanía, más que por la procedencia electoral del mandato.
4. La coyuntura actual del Perú evidencia que la estabilidad de una democracia no depende únicamente de marcos legales: exige robustecer la institucionalidad, el diálogo político y la relación entre los representantes y la ciudadanía para impedir que la legalidad quede separada de la legitimidad democrática.

VI. Referencias bibliográficas

Abad Yupanqui, S. B. (2009). Participación ciudadana: avances y retos pendientes. Revista Elecciones, 8(9), 11–38. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2009.v8n9.01>

- Ariza Rodríguez, S. R. (2019). Teoría de la democracia griega. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(27), 603–623. <https://doi.org/10.21830/19006586.502>
- Blancas Bustamante, C. (2020). *Derecho electoral peruano* (2.ª ed.). Palestra Editores.
- Calbet, N. (2012). Democracia participativa. *Comunicación, cultura y política*. 3(2), 107-126. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8703446>
- Cristóbal Támara, T. (2020). El principio de legalidad como exigencia mínima de legitimación del poder penal del Estado. *Revista Oficial Del Poder Judicial*, 12(14), 249-266. <https://doi.org/10.35292/ropj.v12i14.267>
- Congreso Constituyente Democrático (1993). *Constitución Política del Perú de 1993*.
- Comisión Andina de Juristas (2001). *Las tareas de la transición democrática* (Serie Democracia N.º 1). Comisión Andina de Juristas.
- Contreras, P., & Montecinos, E. (2019). Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación. *Revista De Ciencias Sociales*, 25(2), 178-191. <https://doi.org/10.31876/rcs.v25i2.27345>
- Chocano Ravina, E. J. (2023, 19 de septiembre). La importancia de conocer la democracia representativa. *Enfoque Derecho*. <https://enfoquederecho.com/la-importancia-de-conocer-la-democracia-representativa/>
- Dahl, Robert (2004). La Democracia. *Postdata*, (10), 11-55. <https://sociologiacritica.es/wp-content/uploads/2014/02/dahl-postdata1.pdf>
- EXP. 4677-2004-PA/TC. (2005). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/04677-2004-AA.pdf>
- EXP. 0030-2005-PI/TC. (2006). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00030-2005-AI.pdf>
- Ford Deza, E. (2004). El proceso de transición democrática en el Perú y el liderazgo de Toledo. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 2(2), 143–156. Universidad La República. ISSN 0718-0241
- García Toma, V. (2022). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Instituto Pacífico.
- Instituto de Estudios Peruanos. (2025, septiembre). IEP informe de opinión: Septiembre 2025. Instituto de Estudios Peruanos. <https://estudiosdeopinion.iep.org.pe/informe/septiembre-2025/>
- López González, J. L., y De Santiago, M. (2018). Significado y función del derecho de sufragio en la actividad electoral de un estado democrático. *Novum Jus*, 12(1), 59–82. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2017.12.1.3>
- Marenghi, P. & Alcántara Sáez, M. (2007). Los mecanismos de la democracia directa: argumentos a favor y en contra desde la teoría de la democracia. *Revista de Derecho*

Electoral, (4), 1-25. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3988087>

Mamani Huanca, J. L. (2019). La doble dimensionalidad del derecho de sufragio pasivo: alcances y límites a su ejercicio. *Revista Elecciones*, 18(19), 155–186. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2019.v18n19.06>

Merino, M. (2020). *La participación ciudadana en la democracia* (Nueva ed. con nota introductoria). Instituto Nacional Electoral. ISBN 978-607-8772-15-5.

Martínez Espinoza, M. I. (2021). La participación: sus trayectorias analíticas y una propuesta de modelo para su investigación en los estudios políticos. *Revista Mexicana De Ciencias Políticas Y Sociales*, 67(244). <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2022.244.77584>

Nun, J. (2002). *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* (1.ª ed., 3.ª reimp.). Fondo de Cultura Económica.

Ortecho Villena, V. J. (2025). La constitucionalidad y la democracia. *Revista Peruana De Derecho Constitucional*, (17), 187–193. <https://revista.tc.gob.pe/index.php/revista/article/view/494>

Palomino Manchego, J. F. (2007). Constitución, supremacía constitucional y teoría de las fuentes del Derecho una visión desde el Perú. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (58-59), 227-242. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3163754>

Peralta Franzis, S. (2011). Los sistemas de organización del Estado en sus contextos y realidades. En J. L. Cáceres Arce y V. García Toma (Coords.). *Regímenes Políticos*. Editorial Adrus.

Pina Polo F. (2019). Idea y práctica de la democracia en la Roma republicana. *Gerión. Revista de Historia Antigua*, 37(2), 379-397. <https://doi.org/10.5209/geri.65979>

Trejos Robert, S. (2014). El ideal democrático: la democracia directa. *Revista de Derecho Electoral*, (18), 131-149. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5607348>