

Las Relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento

Christian Guzmán Napurí



Pontificia Universidad Católica del Perú
Fondo Editorial 2003

Christian Guzmán Napurí (Lima, 1972) es abogado graduado en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene estudios concluidos de Maestría en derecho con mención en Derecho Constitucional. Posee además estudios de postgrado en sistemas constitucionales comparados en la Universidad de Zaragoza, España.

Ha sido asesor legal y miembro de la Secretaría Técnica de la Comisión de Bases para la Reforma Constitucional, así como de la Comisión de Estudio y Revisión de la Legislación emitida desde el 5 de abril de 1992. Asimismo, ha sido asesor de la Alta Dirección del Ministerio de Justicia.

Actualmente, se desempeña como docente titular a tiempo completo del departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en las áreas de derecho constitucional y derecho administrativo. Asimismo, se desempeña como profesor asociado de la Academia de la Magistratura.

Las Relaciones de Gobierno
entre el Poder Ejecutivo
y el Parlamento

Las Relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento

Christian Guzmán Napurí



Pontificia Universidad Católica del Perú
FONDO EDITORIAL 2003

Las Relaciones de Gobierno
entre el Poder Ejecutivo
y el Parlamento

Las Relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento

© 2003 Fondo Editorial de la Pontificia
Universidad Católica del Perú
Plaza Francia 1164, Lima
Apartado 01761, Lima 1, Perú
Telfs. 330 7411 - 330 7410 - 3307405
feditor@pucp.edu.pe

Derechos reservados
Cubierta: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: abril de 2003

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el depósito legal: 1501052003-1326
Registro ISBN: 9972-42-532-0

Impreso en el Perú - Printed in Peru

ÍNDICE

PRÓLOGO	13
INTRODUCCIÓN	29
CAPÍTULO I	
LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN EL DERECHO COMPARADO	
1.1. EL SISTEMA INGLÉS	37
1.1.1. La monarquía representativa	37
1.1.2. El Consejo de Ministros y el Parlamento inglés	45
1.1.2.1. Legislativo frente a Ejecutivo	45
1.1.2.1.1. La interpelación ministerial	46
1.1.2.1.2. La cuestión de confianza	48
1.1.2.1.3. La censura ministerial	49
1.1.2.2. Ejecutivo frente a Legislativo	50
1.1.2.2.1. La disolución del Parlamento	51
1.1.3. La naturaleza del consenso	52
1.2. EL SISTEMA DE LOS ESTADOS UNIDOS	54
1.2.1. Antecedentes	56
1.2.2. La rígida separación de poderes en la Unión	58
1.2.3. Los mecanismos alternos de fiscalización entre poderes	61
1.2.3.1. Congreso frente a Ejecutivo	61
1.2.3.1.1. Las comisiones investigadoras	62
1.2.3.1.2. El impeachment	63

1.2.3.1.3.	La ley de presupuesto	65
1.2.3.1.4.	La ratificación de cargos públicos	66
1.2.3.2.	Ejecutivo frente a legislativo	67
1.2.3.2.1.	La opinión pública	69
1.2.3.2.2.	El lobbying	70
1.2.3.2.3.	La iniciativa legislativa indirecta	71
1.2.3.2.4.	El derecho de veto presidencial	72
1.3.	LOS SISTEMAS EUROPEOS	74
1.3.1.	El semipresidencialismo francés	75
1.3.1.1.	Antecedentes	76
1.3.1.1.1.	La Revolución Francesa	77
1.3.1.1.2.	Las constituciones republicanas	78
1.3.1.1.3.	El asambleísmo	79
1.3.1.1.4.	La Constitución de la V República	81
1.3.1.3.	La separación de poderes en Francia	83
1.3.1.3.1.	Legislativo frente a Ejecutivo	84
1.3.1.3.1.1.	La interpelación ministerial	84
1.3.1.3.1.2.	La cuestión de confianza	85
1.3.1.3.1.3.	La moción de censura	86
1.3.1.3.2.	Ejecutivo frente a Legislativo	86
1.3.1.3.2.1.	La disolución de la Asamblea Nacional	87
1.3.2.	El sistema italiano	89
1.3.2.1.	Legislativo frente a Ejecutivo	90
1.3.2.1.1.	La interpelación ministerial	91
1.3.2.1.2.	La moción de confianza	91
1.3.2.1.3.	La censura ministerial	92
1.3.2.2.	Ejecutivo frente a Legislativo	94
1.3.2.2.1.	La disolución del Parlamento	95
1.3.3.	El sistema español	96
1.3.3.1.	Legislativo frente a Ejecutivo	97

1.3.3.1.1.	La interpelación ministerial	98
1.3.3.1.2.	El cuestión de confianza	98
1.3.3.1.3.	La moción de censura	99
1.3.3.2.	Ejecutivo frente a Parlamento	100
1.3.3.2.1.	La disolución del Parlamento	101
1.4.	LOS SISTEMAS LATINOAMERICANOS	102
1.4.1.	El ejemplo argentino	104
1.4.1.1.	Legislativo frente a Ejecutivo	105
1.4.1.2.	Ejecutivo frente a Legislativo	108
1.4.2.	El ejemplo mejicano	110
1.4.2.1.	Legislativo frente a Ejecutivo	
1.4.2.2.	Ejecutivo frente a Legislativo	
1.4.3.	El ejemplo brasileño	113
1.4.3.1.	Legislativo frente a Ejecutivo	113
1.4.3.2.	Ejecutivo frente a Legislativo	
1.4.4.	Los sistemas presidenciales atenuados	116

CAPÍTULO II

LA SEPARACIÓN DE PODERES EN EL PERÚ 119

2.1.	EL SISTEMA DE GOBIERNO EN EL PERÚ (1823 - 1979)	121
2.1.1.	Las primeras constituciones del Perú	121
2.1.2.	La Constitución de 1933	129
2.1.2.1.	Antecedentes	129
2.1.2.2.	La aplicación efectiva de la norma	130
2.1.2.3.	Las crisis políticas derivadas de los problemas de aplicación del modelo plasmado por la Constitución de 1933	139
2.1.2.3.1.	La doble cámara política. El senado funcional	139
2.1.2.3.2.	¿Tenía límites el poder del Congreso de la República?	143

2.2.	EL SISTEMA DE LA CARTA DE 1979	148
2.2.1.	La Asamblea Constituyente de 1978	149
2.2.2.	Su aplicación efectiva	150
2.2.2.1.	Legislativo frente a Ejecutivo. Un Congreso disminuido	151
2.2.2.1.1.	La interpelación ministerial	153
2.2.2.1.2.	El voto de confianza	155
2.2.2.1.3.	La censura ministerial	157
2.2.2.2.	Ejecutivo versus a Legislativo. Un Ejecutivo fuerte	161
2.2.2.2.1.	La disolución de la Cámara de Diputados	165
2.2.3.	Los gobiernos de esta etapa	170
2.2.3.1.	El gobierno del arquitecto Fernando Belaúnde Terry	170
2.2.3.2.	El gobierno de Alan García Pérez	172
2.2.3.3.	El gobierno del ingeniero Alberto Fujimori	176
2.2.3.3.1.	Años 1990-1992	176
2.2.3.3.2.	El autogolpe del 5 de abril	178
2.2.3.3.3.	Un ensayo de explicación	179
2.2.3.3.4.	La convocatoria a elecciones parlamentarias	180

CAPÍTULO III

EL SISTEMA DE GOBIERNO PERUANO 183

3.1.	LA RELACIÓN ENTRE PODERES EN EL PERÚ ACTUAL	185
3.1.1.	El Congreso Constituyente Democrático	185
3.1.2.	Las innovaciones introducidas por la Carta de 1993	188
3.1.2.1.	Un gobierno muy fuerte	189
3.1.2.1.1.	La reelección presidencial	189
3.1.2.1.2.	La legislación de urgencia	193
3.1.2.1.3.	La legislación delegada	197
3.1.2.2.	La cámara única	199

3.2.	LEGISLATIVO FRENTE A EJECUTIVO	202
3.2.1.	La interpelación ministerial	204
3.2.1.1.	Formulación	205
3.2.1.2.	Efectos	205
3.2.2.	La cuestión de confianza	207
3.2.2.1.	Formulación	207
3.2.2.2.	Efectos	208
3.2.3.	La censura ministerial	211
3.2.3.1.	Formulación	212
3.2.3.2.	Efectos	212
3.3.	EJECUTIVO FRENTE A LEGISLATIVO. LA DISOLUCIÓN DEL CONGRESO	215
3.3.1.	Supuestos en los que puede darse	215
	El efecto del voto de investidura	217
3.3.2.	Mecanismos de ejecución de la disolución parlamentaria	218
3.3.3.	Restricciones	219
	El problema de la legitimidad dual	220
	Los estados de emergencia	221
	Elementos adicionales de control	221
3.3.4.	Nuestras reservas al mecanismo de esta institución	224
3.4.	LA CRISIS POLÍTICA RECIENTE	226
3.5.	PROPUESTAS DE BASE PARA UN EQUILIBRIO DE PODERES	228
3.5.1.	¿Funcionaría el régimen parlamentario en el Perú?	229
3.5.1.1.	Entregar la responsabilidad de la dirección de la política general de gobierno al Primer Ministro y al gabinete	230
3.5.1.2.	El control político directo	234
3.5.1.3.	El tema de la disolución parlamentaria	235

3.5.1.4.	El papel del poder judicial y de los organismos autónomos	237
3.5.1.5.	Posibles problemas de aplicación del modelo propuesto.	237
3.5.2.	El presidencialismo y la tendencia autoritaria en el Perú	240
	CONCLUSIONES	245
	BIBLIOGRAFÍA	253

PRÓLOGO

Un elemento central para la verdadera y plena vigencia de todo Estado constitucional que se precie de serlo es hoy, indudablemente, el de la configuración de un aparato estatal que respete escrupulosamente en su accionar el cumplimiento de principios como los de separación de poderes, imperio de la ley —el cual, actualmente en rigor, tal vez debiéramos denominar imperio de la Constitución— o sometimiento de la administración al principio de legalidad. Todos estos principios son expresión de la intención de evitar la concentración en pocas manos del ejercicio del poder político en una sociedad determinada.

En esa especial configuración asignada al aparato estatal y de acuerdo con los particulares requerimientos históricos, políticos y sociales de cada país, se le dará mayor preponderancia a la actuación de alguno de los organismos que lo conforman: estamos entonces frente a aquello que se denomina formas de gobierno en sentido amplio, o, dicho más técnicamente, sistemas de gobierno. Allí encontramos, como es de conocimiento general, al sistema parlamentario y al sistema presidencial —modelos que, con múltiples matices, han venido consolidándose en los diversos países del orbe—.

En América Latina en general y en el Perú en especial, nuestra singular evolución histórica, política y social ha conducido a un desarrollo bastante particular de este tipo de preocupaciones: las más de las veces se ha llegado a situaciones que —lejos de propiciar una limitación o encuadramiento bajo parámetros jurídicos del ejercicio del poder político— fomentan una concentración de atribuciones que se ubica en las antípodas de un Estado constitucional. Nos encontramos

pues ante lo que algunos, reconociéndole una entidad propia con rasgos diferentes a los del modelo presidencial norteamericano, han denominado presidencialismo latinoamericano.

Son muchas las razones que explican el surgimiento de este presidencialismo latinoamericano, muy a despecho de sus diferentes matices o manifestaciones. Sin embargo, si buscamos elementos comunes sobre el particular, bien podríamos dar cuenta de algunas consideraciones. Todos nuestros países llegaron a la vida republicana luego de pasar por una concepción fuertemente centralizada de la gestión pública y, además, habiendo tenido una sociedad tremendamente estratificada en la cual el grueso de la población no tenía forma alguna de participación en la toma de las decisiones más relevantes en el ámbito político, económico o social. De esta manera, desde sus primeros años como Estados independientes, los diversos países latinoamericanos se encontraron con un escenario de manifiesta debilidad institucional, una falta de familiaridad con aquellos avatares propios de la participación política y una gran heterogeneidad de intereses. Todos estos factores hacían prácticamente imposible la existencia de mínimos puntos de consenso entre importantes sectores de su población.

Frente a este estado de cosas, la alternativa mayoritariamente asumida desde los primeros años de nuestra historia republicana para hacer frente a este difícil contexto —contexto en el cual se tendió más bien a poner en práctica sistemas de gobierno de corte presidencial—¹

¹ Ahora bien, en este punto de nuestra exposición se hace necesario efectuar dos importantes precisiones: en primer lugar, es conveniente resaltar cómo la asunción del modelo norteamericano en nuestro subcontinente fue en muchos aspectos más formal que real, lo cual en parte es comprensible si tomamos en cuenta que el sector criollo —el impulsor de la primera hornada de procesos independentistas en América Latina— tenía una formación académica en la cual la influencia del pensamiento europeo (y sobre todo, del francés) era innegable. Es más, nos atreveríamos a señalar que en muchos casos la figura presidencial es admitida no como un seguimiento a lo acontecido en un proceso revolucionario sobre el cual poco o nada se conocía, sino como una rara mezcla de sentimientos de rechazo a una monarquía con la cual se quería guardar distancia y un rol que muy bien podía encajar con las apetencias personales de poder de los ya numerosos

no solamente llevó a resultados radicalmente distintos a los alcanzados en el país cuyo modelo se decía querer imitar (los Estados Unidos de Norteamérica), sino que generó un sistema político que muchos incluso consideran diferente al antes mencionado y cuyo quehacer concreto ha estado muy lejos de contribuir a la consolidación del todavía incipiente proceso democratizador iniciado en diversos puntos de Hispanoamérica. Para explicitar mejor los alcances de la aseveración que acabamos de efectuar, señalaremos que el sistema político al cual hemos hecho referencia, habitualmente conocido como presidencialismo latinoamericano, tiene como rasgos básicos a aquellos que, siquiera brevemente, pasaremos a explicar.

caudillos de la época. Un estupendo análisis sobre la influencia del pensamiento francés —la cual ayuda a comprender cómo al lado de un Presidente de la República se habla, por ejemplo, de ministros (y no de secretarios) con la responsabilidad de refrendar todos los actos presidenciales— en buena parte de las primeras constituciones latinoamericanas y del caudillismo en el origen de nuestras repúblicas lo encontramos en Antonio COLOMER VIADEL. *Constitución, Estado y Democracia en el umbral del siglo XXI*. Valencia: Nomos, 1995, pp. 75-88.

En segundo término, es oportuno también resaltar cómo esta distorsionada comprensión del modelo norteamericano no se dio al mismo tiempo y en igual proporción en todos los países de América Latina. Es conveniente entonces anotar cómo, en el fragor del fenómeno independista, en algunos lugares, bajo la influencia de propuestas radicales de corte rousseauiano, se llegó a plantear propuestas de gestión gubernamental con grandes similitudes al gobierno de asamblea que tuvo tan fugaz vigencia dentro del proceso revolucionario francés —en esa línea iba, por ejemplo, lo recogido por la Constitución peruana de 1823 con respecto a la organización del Estado—. Sin embargo, estas intentonas pronto fracasaron en su intención de constituir un liderazgo fuerte y cohesionado que consolidase la capacidad de autogobernarse recién obtenida. Asimismo, se hace relevante apuntar la existencia de posteriores experiencias de corte parlamentario en Brasil (entre 1838 y 1889, y luego de 1961 a 1963) y Chile (entre 1891 y 1925), así como la singular experiencia de gobierno directorial en Uruguay, la cual se desarrolló —con algunas intermitencias— entre 1919 y 1966. Un breve pero acertado comentario acerca de estos tres últimos casos a los cuales hacemos referencia lo encontramos en Antonio COLOMER VIADEL. *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica, pp. 136-138.

En primer lugar, este sistema político se caracteriza por un fortalecimiento excesivo y descontrolado de lo que todavía hoy, con poca rigurosidad técnica, sigue conociéndose como poder ejecutivo² y, sobre todo, de las atribuciones encomendadas al Presidente de la República, quien —al igual que el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica— es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de Gobierno. En América Latina, es hasta hoy una constante que los presidentes de sus diferentes repúblicas, elegidos directamente por la ciudadanía, posean una serie de atribuciones que incluso no le son formalmente otorgadas al Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica.³ Entre dichas atribuciones destacan el reconocimiento de la

² Dejamos así de lado la falsa impresión que nos puede generar una visión más bien tradicional de la teoría formulada en su momento por Montesquieu, pues hoy ya nadie discute la unicidad del poder del Estado, aun cuando este se manifieste en diversas funciones, las cuales a su vez pueden ser detentadas por alguno o varios de los diferentes órganos que componen el aparato estatal, dependiendo ello del sistema de gobierno vigente en cada país.

Ahora bien, incurrimos en un segundo error si identificamos como «poder ejecutivo» a lo que en realidad es el Gobierno, instancia cuyas funciones para nada es hoy un secreto trascienden ampliamente el ámbito de una mera función ejecutiva de las directivas supuestamente dictadas por los Parlamentos.

³ La práctica concreta del constitucionalismo norteamericano ha demostrado cómo, en los hechos, el Presidente de aquel país ha terminado asumiendo algún ámbito de atribuciones dentro del cual inicialmente carecía de toda competencia. Algo de ello es lo que ocurre, por ejemplo, en lo vinculado al quehacer legislativo del Congreso estadounidense, pues hoy resulta innegable que el Presidente tiene un margen de iniciativa legislativa —aun con carácter más bien indirecto— ya sea mediante lo señalado en sus discursos sobre el estado de la Nación que da en el Congreso o a través de la colaboración de algún congresista o grupo de congresistas que acepten presentar una propuesta legislativa presidencial como si fuera suya —véase al respecto, por ejemplo, lo que ya hace algunos años señalaba Edward S. CORWIN. *El Poder Ejecutivo, función y poderes*. Buenos Aires: Bibliográfica Argentina, 1959, pp. 302 y ss.—.

Pero, por si esto fuera poco, se hace también necesario resaltar cómo, en ciertas ocasiones y bajo determinados supuestos, el mismo Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica ha tenido una capacidad legislativa propia a través de las *Executive Orders* —un acercamiento al contenido y alcance de estas lo encontramos, entre otros trabajos, en

iniciativa legislativa directa; la posibilidad del veto parcial de las normas; la asunción incontrolada —o, por lo menos, poco controlada— de facultades legislativas, que muchas veces pueden ser ejercidas sin delegación parlamentaria alguna; la posibilidad de decidir, con el apoyo de sus ministros —apoyo que, como después veremos, se circunscribe a una ratificación más bien formal de la iniciativa presidencial—, la asignación de créditos presupuestales adicionales; o el frecuente uso y abuso de medidas de carácter excepcional en materias económicas o sociales —medidas que, en muchos casos, lejos de ceñirse a su carácter coyuntural tienen una perniciosa vocación de permanencia—.

Lo expuesto explica entonces, claramente, el sentido de algunas de las denominaciones usadas para calificar a los presidentes latinoamericanos, tema sobre el cual existe una abundante bibliografía.⁴

Una segunda característica del sistema político latinoamericano es la debilidad en la configuración del rol y atribuciones propias de la institución parlamentaria, a la cual se le conoce con el nombre de Congreso. En todos los textos constitucionales latinoamericanos, se tiende a querer potenciar al aspecto legislativo de la institución parlamentaria y se llega al extremo de muchas veces denominarla «poder

Delia FERREIRA RUBIO y Mateo GORETTI. «Gobierno por Decreto». *El Derecho* n.º 8.525, 1994, pp. 4 y ss.—. Ahora bien, es justo señalar que, dentro del rígido modelo de separación de funciones entre los diversos órganos del aparato estatal existente en el caso norteamericano, estas atribuciones formalmente no reconocidas únicamente son admitidas como alternativas cuyo uso está reservado a situaciones realmente excepcionales.

⁴ Es bastante conocido el estudio hecho al particular por Maurice DUVERGER —véase *La Monarquía Republicana, o cómo las democracias eligen a sus reyes*. Barcelona: Ariel, 1974—. Dicho estudio contó en América Latina con el respaldo —entre otros— de José PAREJA-SOLDÁN. *Derecho Constitucional peruano. La Constitución de 1979*. Tomo I. Lima, 1989, pp. 285 y ss. Para este autor, también, los Presidentes latinoamericanos en general podrían ser equiparados a verdaderos monarcas republicanos. Ilustrativa resulta también la reflexión hecha por Víctor Andrés Belaúnde, uno de los más destacados intelectuales peruanos de todos los tiempos, cuando decía que «[...] podemos decir, sin exageración que el Presidente de la República es un virrey sin monarca, sin Consejo de Indias, sin odores y sin juicio de residencia». Véase al respecto Víctor Andrés BELAÜNDE. «La crisis presente». *Obras Completas*. Tomo II. Lima, 1987, p. 86.

legislativo». Además, se intenta proyectar la imagen de que esta es la única instancia que posee la titularidad de dicha función estatal. Esta postura, si alguna vez fue cierta, hoy no se condice con lo que es la práctica constitucional cotidiana incluso en los Estados con sistemas de gobierno de corte parlamentario.⁵

Cuando a los congresos se les reconocen atribuciones de tipo controlador, estas suelen ser tomadas de un contexto más bien propio del parlamentarismo. Dichas atribuciones, en los hechos —tal como veremos más adelante—, muchas veces han servido más bien para acentuar el descrédito de los parlamentos latinoamericanos y de quienes los integran.⁶ Finalmente, ha habido muy poca propensión a fortale-

⁵ Ya en otros trabajos hemos cuestionado que en algún momento hayan tenido validez fáctica aquellas posturas según las cuales los Parlamentos europeos detentan plenamente las funciones legislativas dentro de sus respectivos Estados; opiniones nuestras que afortunadamente son coincidentes con las de destacados constitucionalistas como lo son los profesores Jordi Solé Tura y Francisco Rubio Llorente —véase al respecto la participación de ambos en el panel «El futuro de la institución parlamentaria», recogido en GARRORENA MORALES (ed). *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, 1990, pp. 379-389—. Estamos pues plenamente de acuerdo cuando señalan que, por lo menos en la gran mayoría de los casos, la función legislativa de los Parlamentos se ha circunscrito a legitimar posturas sostenidas por las mayorías parlamentarias de turno, las cuales a su vez básicamente son decisiones ya tomadas con antelación a nivel gubernamental.

Pero aún admitiendo que esta nuestra percepción del quehacer legislativo de los Parlamentos no se ajuste a lo ocurrido en el pasado, lo que si se nos presenta como una realidad actualmente indiscutible es que ya no solamente los Gobiernos tienen un cada vez más creciente ámbito de producción legislativa propia mediante la legislación de urgencia —y bajo parámetros más restringidos, a través de la legislación delegada—, sino que también son ellos quienes, frente al quehacer cotidiano de la institución parlamentaria en la práctica, plantean las iniciativas destinadas a regular las materias consideradas más relevantes dentro de la vida nacional y condicionan la mayor o menor rapidez con la cual se aborde el debate de las diferentes propuestas de leyes que se hagan llegar a los diferentes Parlamentos.

⁶ Pocos ejemplos nos pueden resultar más ilustrativos al respecto que el de la aplicación de la moción de censura a algún ministro particular —o a todo el gabinete en general— recogida por buena parte de las actuales Constituciones latinoamericanas. Al no ser

cer la vinculación entre los congresistas y la ciudadanía a la cual estos dicen representar, y eso ha debilitado enormemente el rol de los congresos como instancias de legitimación del régimen político existente en cada país. Actualmente, muchos consideran a este fortalecimiento como la labor más importante que compete a los parlamentos contemporáneos.⁷

En tercer lugar, otro de los rasgos del presidencialismo latinoamericano es la falta de autonomía de la judicatura en la realización de las labores que le son propias. Nos estamos aquí refiriendo a una situación que no ha podido ser del todo revertida en delicados temas como el del control de constitucionalidad de las leyes y demás normas con fuerza de ley, incluso en aquellos países latinoamericanos que hoy cuentan con un Tribunal Constitucional. A pesar de teóricamente haber sido configurada como un verdadero «poder judicial»,⁸ en los

objeto de o interpelación o censura alguna el Presidente de la República —Jefe de Estado y de Gobierno del Perú— y, además, al estar habilitado para nombrar y remover a los ministros a su libre discreción, lo único que puede cambiar si es que procede una censura son las personas encargadas de un despacho ministerial, más no necesariamente la línea política de dichos ministerios, pues la permanencia en su cargo del mentor de esas líneas de acción —el Presidente de la República— es incuestionable.

Lo expuesto tiene, además, el agravante de la posibilidad de que en muchos países de nuestro subcontinente el uso del mecanismo de la censura por los parlamentarios recibe como respuesta la puesta en práctica de atribuciones presidenciales de poder disolver el Congreso, lo cual de por sí juega un papel inhibitorio para el empleo de instrumentos de control cuya eficacia como vemos parece ser bastante relativa. Ahora bien, e independientemente de que en un país en particular se admita o no la posibilidad de la disolución parlamentaria, lo cierto es que en cualquiera de estos escenarios el perjuicio a la imagen que el ciudadano tiene sobre el quehacer parlamentario es tremendo, pues o ve en los congresistas gente que cuestiona sin conseguir objetivos significativos, o asume a los parlamentarios como funcionarios con un conjunto de atribuciones que por miedo o incapacidad no saben, pueden o se atreven ejercer.

⁷ Es de similar criterio, por solamente citar un caso, Jordi SOLÉ TURA. «El futuro de la institución parlamentaria». *Op. cit.* pp. 379, 381 y 382.

⁸ Nos acogemos aquí a la distinción sobre el rol de la judicatura, tan frecuentemente utilizada por la doctrina argentina, la cual distingue la situación de aquellos países en los que los jueces —sobre todo mediante el ejercicio de las funciones de control de cons-

hechos, la judicatura ordinaria únicamente ha actuado como una instancia especializada en la resolución de conflictos, instancia cuyo quehacer ha estado supeditado a las orientaciones —y en algunos casos directas imposiciones— dadas fundamentalmente por los Gobiernos, pero también en algunos aspectos puntuales por ciertos sectores de los congresos. En la consolidación de esta situación de subordinación a los dictados gubernamentales —patente, por ejemplo, en la tradicionalmente pobre actuación desempeñada por la judicatura ordinaria en labores de control de constitucionalidad—, han tenido una importancia capital el manejo del sistema de nombramientos judiciales, la implantación de diversos mecanismos de remoción o ratificación de los jueces en el ejercicio de sus cargos y la coacción a nivel económico presupuestal.

En cuarto y último lugar, se debe señalar la tendencia, en los sistemas políticos latinoamericanos, a una centralización en el ejercicio

titucionalidad que les son reconocidas o que ellos han ganado para sí— no solo formal sino realmente se erigen en verdaderos mediadores y componedores de los conflictos jurídicos que puedan surgir entre los diversos organismos del aparato estatal —o entre alguno de dichos organismos e importantes sectores de la sociedad— frente a la existencia de aquellos países en los cuales los magistrados judiciales abdican o son impedidos constitucionalmente de ejercer cualquier labor de control de constitucionalidad, e incluso de efectuar tareas destinadas a la composición de conflictos entre entidades estatales, dirigiendo en forma casi exclusiva su quehacer a la composición de conflictos entre particulares —o en temas en los cuales no se abordan materia calificadas como «políticas», temas en los que la participación del Estado suele darse dentro de las especiales pautas propias del Derecho Penal o el Derecho Laboral—.

Esta postura doctrinaria concluye su análisis anotando que solo en el primer caso estaríamos en rigor frente a un «poder Judicial», y que en el segundo nos encontraríamos más bien ante una estructura jerarquizada destinada a labores de administración de justicia.

En el caso latinoamericano, el grueso de las Constituciones de nuestro subcontinente avizoraron el quehacer de la judicatura de acuerdo con pautas bastante próximas a las vigentes de los Estados Unidos de Norteamérica, paradigma del primero de los modelos a los cuales hemos hecho referencia. Sin embargo, innumerables son los acontecimientos que demuestran cómo los jueces no pudieron, quisieron o supieron estar a la altura de los requerimientos propios del rol que tentativamente se les había asignado.

del poder y, por ende, a una mediatización de cualquier alternativa de corte descentralista. El grueso de los países latinoamericanos ha asumido una concepción de la gestión pública en la cual la mayor parte de las decisiones son tomadas por el Gobierno central, y se deja a las instancias descentralizadas —si es que estas existen— una cobertura residual y prácticamente irrelevante de atribuciones en lo político, social o económico.

Esto ha ocurrido, incluso, en aquellos países que han adoptado un sistema federal. Dicho federalismo, si lo comparamos con la postura asumida en casos como el norteamericano o el alemán, se nos muestra como una opción más formal que real. Como experiencias llamadas a acreditar esta nuestra última aseveración tenemos, por ejemplo, que los gobernadores de los estados en Venezuela fueron, durante mucho tiempo, funcionarios designados por el Presidente de la República y sin mayor respaldo de un sufragio universal. Y si lo expuesto no hubiese sido suficientemente ilustrativo, resultará entonces de una contundencia indiscutible constatar como en los países federales tal vez más poderosos de Latinoamérica (Argentina, Brasil y México) se ha hecho un uso abusivo de las llamadas «intervenciones federales» —actuación del Gobierno central en la vida social y política de los estados que componen la federación en el momento en que este lo considerase conveniente—, incluso cuando la posibilidad de efectuar estas intervenciones en algún caso ni siquiera estaba expresamente recogida en el texto constitucional correspondiente.⁹

Este breve acercamiento a los elementos considerados como más significativos dentro del presidencialismo latinoamericano —y, sobre todo, a los dos primeros aspectos que aquí hemos reseñado, tradicionalmente vistos como los rasgos distintivos por excelencia del sistema político que estamos describiendo y que constituyen una deformación y, hasta cierto punto, negación de corte autoritario de los rasgos considerados básicos del sistema presidencial norteamericano— puede

⁹ Ello es lo que ocurría, por ejemplo, en Argentina, donde el texto original de la Constitución de 1853-1860 no tenía referencia explícita sobre el particular.

darnos una idea acerca de la magnitud de las múltiples dificultades existentes en nuestro subcontinente para configurar verdaderos Estados de Derecho dentro de contextos en los que la acumulación de poder en torno a la figura del Presidente de la República no solamente es desproporcionada sino también parece resultar incontrolable.

El fortalecimiento de la posición presidencial, indudablemente necesario en un primer momento de la conformación de las entonces nacientes repúblicas latinoamericanas —todas ellas en ese momento necesitadas de consolidar un liderazgo unificado frente aspiraciones externas de acabar con los diferentes procesos independistas ya iniciados—, se convirtió, desafortunadamente muy pronto, en el pretexto para que caudillos con posiciones ideológicas tan diversas como endebles llegaran al poder únicamente para satisfacer sus intereses personales y los de su entorno más cercano, y se limitaran, en el mejor de los casos, a legitimar su situación privilegiada con la puesta en práctica de estrategias clientelistas o populistas.

Frente a un escenario como este, en el cual la tentación de abandonar los canales institucionales rara vez pudo ser resistida, constantemente se ha preferido como estrategias de gobierno el respaldo de los poderes de facto —principalmente de las Fuerzas Armadas o de los detentadores del poder económico— o el golpe de Estado en lugar del respeto a los preceptos constitucionales. Ante ello, las alternativas esbozadas tanto desde la doctrina como desde importantes sectores vinculados al quehacer político nacional fundamentalmente han buscado incorporar en los diferentes textos constitucionales y legales de sus respectivos países una serie de mecanismos a los que —usando términos de Loewenstein— podemos calificar como mecanismos de control inter o intraorgánicos sobre el quehacer presidencial.

Ahora bien, ello se ha hecho con la especial particularidad de que los instrumentos controladores acogidos no han sido, en principio, aquellas instituciones previstas en el régimen presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica, sino, más bien, aquellas instituciones —entendiendo este concepto en un sentido amplio y no con los alcan-

ces que le otorga, por ejemplo, la escuela de Peter Haberle en Alemania o las tradicionales posturas institucionalistas de Hauriou y Santi Romano— propias del sistema parlamentario preponderante en Europa Occidental, aunque extraídas de su contexto original. Por otro lado, ha sido bastante menor la frecuencia —aun cuando no por ello se puede negar su existencia y relevancia— con la que se ha intentado, por ejemplo, elaborar y desarrollar propuestas de descentralización de la gestión pública y económicas estatales; aunque, en muchas ocasiones, este tipo de invocaciones constituye una prédica más bien retórica que una puesta en práctica de acciones específicas.

Luego de todo lo expuesto, la pregunta de rigor gira en torno a cómo controlamos eficientemente esta situación de peligrosa y abusiva exacerbación del poder presidencial. En pocas palabras, la casi eterna interrogante sobre cuál sería el mejor sistema de gobierno para nuestros países. Esta pregunta toma especial relevancia en un contexto como el peruano, en el que muy recientemente hemos debido enfrentar al fujimorismo, indiscutiblemente una de las manifestaciones más perniciosas del presidencialismo latinoamericano, y en el que se desarrolla, actualmente, un discutido y discutible proceso de reforma constitucional.

Es justamente esta la pregunta que busca responder el presente trabajo de Christian Guzmán. Conocedor de que existe mucha confusión conceptual al respecto, empieza su texto fijando cuáles son las diferentes experiencias existentes en el Derecho Comparado sobre el particular. Allí no solamente hace una esmerada descripción del actual estado de la cuestión a nivel mundial, sino que además establece cuál es su particular punto de vista sobre los reales y actuales alcances de las distintas posturas hoy en juego.

Luego de dicha descripción, Christian Guzmán hace una apretada pero completa síntesis de lo ocurrido en nuestro país al respecto y explicita, de esa manera, tanto las significativas limitaciones que en su opinión han caracterizado al diseño asumido en este tema en nuestros distintos textos constitucionales como las reiteradas prácticas de la

clase política nacional que él reputa contrarias al fortalecimiento de todo Estado Constitucional que se precie de serlo. Luego de todo ello, y en la línea de lo que distingue a una verdadera investigación de una mera recopilación sistemática de información, el profesor Guzmán propone los correctivos que considera necesarios para así finalmente configurar el sistema de gobierno que a su parecer es el más favorable para consolidar un real estado social y democrático de derecho.

En ese sentido, pronto anota cómo, en su opinión, ni un modelo presidencial puro ni uno de corte parlamentario resolverían los problemas actualmente existentes en el Perú.

Christian Guzmán buscará entonces, en la línea de la invocación hecha por el destacado jurista mexicano Diego Valadés, repensar y replantear nuestro presidencialismo. Esta tarea para él se traduce en atenuar la cuota de poder considerada como propia del Presidente de la República. Planteará así que, en su opinión, la solución será la «dualización» del Gobierno, que implicaría trasladar ciertas atribuciones del Presidente de la República y jefe de Estado en favor del gabinete en general y del Primer Ministro en particular. El Primer Ministro asumiría, así, las atribuciones propias de un jefe de Gobierno. Ello, además de —como bien anota a pie de página— implicar la modificación del tercer inciso del artículo 118° de la Constitución de 1993, llevaría una radical reformulación del sistema de gobierno hasta hoy imperante en nuestro país, con cambios tendientes a acercarnos a aquellos modelos que él denomina de tipo mixto. Estos cambios dejarían de lado la estrategia seguida hasta el momento en el Perú: la de ir incorporando diferentes elementos del sistema parlamentario, aun en forma sesgada y con finalidades distintas de las previstas para ellos en su contexto original.

Puesto esto en términos concretos, la propuesta del profesor Guzmán incluiría entregar la responsabilidad de la dirección de la política general de gobierno al Primer Ministro y al gabinete, además de facilitar el ejercicio de mecanismos de control político directo por las minorías parlamentarias, introducir ciertas modificaciones en el diseño y

tratamiento de la disolución del Congreso, o recomponer los instrumentos de control con que cuentan la judicatura ordinaria —el Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo—. Si se analiza el detalle de cada una de las medidas propuestas, estamos sin duda ante una alternativa polémica y discutible. El mismo Christian Guzmán percibe estos riesgos y, por ello, en una encomiable muestra de honestidad intelectual, desarrolla aquello que denomina «posibles problemas de aplicación del modelo propuesto».

En realidad, hemos de confesar que, en nuestra opinión, ciertos alcances de la propuesta elaborada por el profesor Guzmán nos generan algunas preocupaciones y discrepancias, que sin duda enriquecen un debate en el que se aborda un tema de por sí complejo y polémico. Sin embargo, y a pesar de las posibles discrepancias, resulta a todas luces innegable la originalidad de las propuestas, así como la rigurosidad en el análisis de los postulados en los cuales busca sustentar sus posiciones. Ahora bien, e independientemente de tantas y tan valiosas consideraciones académicas, el elaborar el prólogo de este libro tiene una especial significación para quien escribe estas líneas, pues resulta un paso importante dentro de la carrera académica de alguien cuya labor ha estado durante muchos años dedicada a nuestro quehacer personal y profesional.

Conocí a Christian Guzmán cuando yo estaba por egresar de la Pontificia Universidad Católica del Perú y él ingresaba a la Facultad de Derecho de esa misma casa de estudios. Pronto el entonces asistente-alumno y dirigente estudiantil y el recién llegado a los temas jurídicos entablaron una fluida comunicación. Esta comunicación se vio fortalecida cuando me tocó dictarle algún curso en mi recién adquirida condición de profesor adjunto. Ya en esa época Christian Guzmán no solamente demostraba su dedicación y capacidad en materias académicas, sino también su incontenible dinamismo y su siempre franca actitud de buscar ser y crecer día a día, sin que ello implique el desconocer o mediatizar los derechos e intereses de los demás.

Ello explica el porqué, una vez ganado mi concurso para la titularidad de una cátedra en la Universidad Nacional Mayor de San Mar-

cos, convoqué a Christian Guzmán a que colabore conmigo con el mejor desarrollo de las nuevas responsabilidades confiadas a mi cargo. Allí Guzmán muy pronto fue asentándose en tan difícil y complejo escenario. Por ello, inmediatamente luego de su titulación —hecha sobre la base de la sustentación de una tesis que precisamente es el sustento del trabajo que ahora reseñamos— fue nombrado como Profesor Adjunto de mis cátedras, y luego estuvo como uno de los encargados de las mismas mientras estuve desempeñándome como Profesor Visitante o Invitado de diversas universidades europeas entre 1996 y 1998.

Por otro lado, su capacidad, esfuerzo y don de gentes pronto le han permitido ascender a la condición de Profesor Titular a tiempo completo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Profesor Asociado de la Academia de la Magistratura y destacado conferencista en foros y seminarios de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo. Ante todo ello, solo nos queda decir que hemos sido orgullosos acompañantes y testigos de excepción de este exitoso proceso, que, sin duda, todavía apunta a la consecución de metas cada vez más importantes.

Ahora bien, describir únicamente los méritos académicos de quien, y muy a pesar de su juventud, ya ha sido también miembro del gabinete de Asesores del Ministerio de Justicia y de la Secretaría Técnica de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma de la Constitución Política del Perú durante el Gobierno transitorio del doctor Valentín Paniagua Corazao sería algo manifiestamente insuficiente. Y es que quienes hemos tenido el placer y honor de conocer al hoy profesor Guzmán encontramos en él a la persona siempre dispuesta a trabajar a favor de los demás, al colega leal que asume sus responsabilidades sin buscar créditos de carácter estrictamente personal, a quien está dispuesto a aconsejar y, a la vez, es receptivo a las recomendaciones que se le pueden formular.

En síntesis, Christian para nosotros no es solamente el destacado académico sino fundamentalmente un gran colega y mejor amigo, el hermano menor que cualquiera hubiese deseado tener. Elaborar en-

tonces este prólogo y haber antes esbozado —aun cuando no siempre coincida con algunos de los puntos de vista sostenidos por el autor de este libro— la configuración de lo que aquí venimos detallando ha sido sin duda para mí uno de los mayores honores y privilegios dentro de toda mi carrera profesional y vida personal. Infinitas gracias entonces, Christian, por permitirme gozar de este inmerecido beneficio y placer.

Lima, 30 de octubre de 2002

Eloy Espinosa-Saldaña Barrera

INTRODUCCIÓN

Una idea compartida por Hobbes, Locke y Rousseau, a pesar de sus múltiples diferencias, es aquella que afirma que el Estado existe con la finalidad de proteger al hombre de los otros hombres. En virtud de su existencia, el hombre sacrificaría una completa libertad por la seguridad de preservar su derecho a la vida, a la integridad, a la libertad y a la propiedad. Sin embargo, la existencia de ese Estado no garantizaría la defensa de sus derechos como persona. En efecto, el hombre frecuentemente se encuentra protegido contra otros hombres mas no contra el propio Estado, que podría oprimirlo sin mayores obstáculos, en particular porque posee las facultades coercitivas que le ha otorgado la propia colectividad.

Al momento de su formulación clásica, las funciones del Estado consideradas como necesarias para la protección del ciudadano eran fundamentalmente tres: dar las leyes; aplicarlas en forma general y particular, con la finalidad de resolver conflictos; y administrar el aparato de gobierno. Se consideraba además que, si se quería evitar el despotismo, se debía confiar la titularidad de cada una de estas funciones a un órgano u organismo público distinto. A este principio se le denominó *separación de poderes*. La importancia de esta institución radica en que su inexistencia implicaría que una sola entidad monopolizara el poder estatal, con lo cual se volvería al absolutismo propio de la monarquía existente en Europa en épocas pasadas.

El principio en mención es uno de los más importantes del liberalismo político ilustrado. Conjuntamente con el respeto a los derechos

fundamentales de la persona, la división o separación de poderes se convierte en el elemento fundamental del llamado *estado de derecho* y constituye, a la vez, el elemento base del constitucionalismo moderno. Ya previsto de manera muy rudimentaria por Aristóteles en su *Política*, dicho principio recién adquiere perfiles claros con Locke y una formulación definitiva gracias a Charles-Louis de Secondat, Barón de Montesquieu. En su célebre obra *Del espíritu de las leyes*, Montesquieu afirma que son tres los poderes del Estado: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial. Estos se encuentran encargados al parlamento —denominado congreso en los países americanos—, al gobierno y a los *tribunales jurisdiccionales*, respectivamente. Además, utiliza el término «poder» para determinar al órgano que ejerce la función correspondiente.

Actualmente, es inconcebible que una nación goce de un régimen democrático liberal, si las tres funciones clásicas del Estado se encuentran atribuidas a un solo órgano del mismo. Sin embargo, los diversos sistemas de gobierno plasman el principio de separación de poderes de formas diversas.

Por un lado, puede ocurrir que esa separación sea rígida o tajante. En este caso, los mecanismos de control entre poderes, mecanismos que podrían llamarse «clásicos» o «directos», son inexistentes; también lo son los mecanismos de revocatoria mutua de los mandatos obtenidos. En otras palabras, los órganos del Estado están condenados a vivir juntos en el sistema. Por esta razón, dichos regímenes políticos han desarrollado mecanismos de frenos y contrapesos («checks and balances») entre los órganos del Estado con el fin de evitar una ilegítima preponderancia de uno sobre los otros, un riesgo particularmente frecuente en las relaciones entre los llamados poderes ejecutivo y legislativo.

Por otro lado, esa separación puede encontrarse atenuada al implantarse un régimen de colaboración entre poderes. En este caso, las facultades de control se encuentran muy desarrolladas, y los poderes del Estado se pueden afectar mutuamente. Inclusive, alguno de los órganos del Estado puede revocar el mandato de otro bajo circunstancias determinadas. Así, el poder ejecutivo podría disolver al parlamento o este

podría censurar a miembros del ejecutivo y obligarlos a renunciar. Estas facultades buscan evitar, como en el caso anterior, la hegemonía de un órgano sobre los otros y conseguir el equilibrio.

El primer caso referido se da especialmente en los llamados regímenes presidenciales o de tendencia presidencial. Este tipo de régimen se caracteriza en particular por:

- a) Un jefe de Estado que es, al mismo tiempo, jefe de Gobierno, pues promulga las leyes, dirige la política interna y externa de la nación, y nombra a sus asesores casi sin interferencia alguna de otro poder del Estado (la doctrina lo denomina *ejecutivo monista*).
- b) Independencia entre los órganos que desempeñan las funciones ejecutivas y legislativas (que proviene de su propia elección por el pueblo a través del sufragio directo).
- c) Un órgano legislativo, llamado congreso, que aprueba las leyes, pero que no tiene influencia directa en el gobierno de la nación (su cooperación con el ejecutivo es muy puntual y no implica injerencia alguna).

Este sistema es propio del continente americano, aunque se pueden señalar excepciones importantes a algunos elementos de la descripción anterior. Los casos peruano y uruguayo, o las pasadas experiencias vividas en otros países latinoamericanos (Brasil o Chile, por solo citar dos ejemplos) demuestran lo dicho.

El segundo caso se da en regímenes parlamentarios o con tendencia parlamentaria, que incluyen rasgos que también podemos encontrar en los llamados regímenes de naturaleza mixta, como el caso del semipresidencialismo francés. Doctrinariamente, se reconocen como características básicas de todo régimen parlamentario o con tendencia parlamentaria las siguientes:

- a) Un *ejecutivo dual*, en el cual coexisten, en primer término, un jefe de Estado, que cuenta con atribuciones puntuales y en general muy restringidas, y obra como «árbitro» o «mediador» de los problemas políticos; y, en segundo término, un jefe de Gobierno, que funciona a través de un órgano colegiado llamado gabinete o *consejo de minis-*

tros, a cuya cabeza se encuentra el llamado *primer ministro*, que es el funcionario que efectivamente dirige la política interna de la nación.

- b) Marcada dependencia entre los órganos ejecutivo y legislativo (en realidad, el Gobierno surge del parlamento, que es, en principio, el único órgano elegido por voluntad popular)
- c) Un parlamento que es, por lo menos teóricamente, el sustento de la labor gubernamental, de manera que puede remover ministros mediante la censura o la negación de la confianza (a su vez, el jefe de Estado puede ordenar la disolución del parlamento en casos de graves controversias en las cuales puedan estar en riesgo la gobernabilidad de la nación o la legitimidad de la dirigencia de su clase política)

El régimen parlamentario es el preferido en Europa, fundamentalmente en Inglaterra, arquetipo y prototipo de lo que se denomina *régimen parlamentario clásico* o *puro*. Sin embargo, el sistema parlamentario que se viene comentando admite matices diversos en las distintas naciones.

Cada sistema de gobierno ha creado instituciones propias. A pesar de ello, en todos estos casos, existen dos instituciones fundamentales que concentran la dirección de la política estatal: el poder ejecutivo, llamado también Gobierno; y el poder legislativo, tradicionalmente dirigido por el parlamento.

El ejecutivo dirige la política interna del país, promulga las leyes, vela por su cumplimiento, administra el Estado y maneja los servicios públicos. Sin embargo, sus atribuciones y obligaciones varían en los diversos sistemas de gobierno. Estas variaciones se dan respecto a cuestiones decisivas como podrían ser el poder de veto a las leyes, la responsabilidad política de los miembros del gabinete, la iniciativa legislativa y la legislación delegada, entre otras.

Asimismo, un gobierno, sea dualista o monista, monárquico o republicano, debe ser responsable por las consecuencias que podrían acarrear sus atribuciones. Desde muy temprano, el parlamento logró hacer que los gobiernos fuesen susceptibles de ser «enjuiciados» políticamente y bajo apercibimiento de ser apartados de su cargo. Este mecanismo,

hoy ampliamente difundido en el ámbito mundial, apareció en Inglaterra bajo la figura del *impeachment* (impedimento) y luego fue tomado como inspiración por otros sistemas de gobierno. Aún así, el Gobierno posee una batería importante de atribuciones, maximizadas sobre todo por su carácter personalista y representativo de la nación.

Por otro lado, un jefe de Estado siempre va acompañado de un conjunto de asesores, llamados en general secretarios o ministros. Estos manejan por sectores la Administración Pública de cada país y, en los regímenes presidenciales, carecen de poder político y no operan individualmente. Por este motivo, se les considera como simples «transmisores» de la voluntad del presidente. Esta situación es la que se da en la mayoría de países americanos.

En cambio, en los regímenes parlamentarios, en los que los ministros conforman el llamado consejo de ministros o gabinete, que es el eje del gobierno, su jefe, el primer ministro o presidente del consejo (denominado también canciller, jefe de Gobierno, presidente del Gobierno o premier, entre otras designaciones), es el que dirige la política interna de la nación. Esta es la razón por la cual, en estos regímenes, el parlamento puede obligar a los ministros a dimitir mediante el voto de censura o de falta de confianza y, como contrapartida, el parlamento puede ser disuelto por el Gobierno ante circunstancias determinadas. Es entonces a los ministros a los que puede aplicarse la llamada responsabilidad política, derivada del manejo de la política de gobierno y de la obligación de los ministros de refrendar los actos del jefe de Estado, que, obviamente, no sería políticamente responsable de los mismos.

El parlamento aprueba las leyes, las interpreta, fiscaliza al ejecutivo de acuerdo con normas preestablecidas y puede modificar la propia Constitución. Sin embargo, sus funciones varían mucho, sobre todo respecto a sus relaciones con el Gobierno. En los regímenes presidenciales, en los que la relación es meramente de coordinación, los temas de contacto se encuentra restringidos a cuestiones tan puntuales como la aprobación de tratados internacionales, el juicio político, el hacer efectivo el deber de información que afecta a los miembros de la Admi-

nistración Pública, el nombramiento de funcionarios públicos o la colaboración en la aprobación de las leyes.

En cambio, en los sistemas parlamentarios, en los que la relación es de mutua colaboración entre gabinete y parlamento, existen múltiples facultades de control y fiscalización atribuidas a este último. Entre dichas facultades se incluyen desde las comunes interpelaciones hasta el temido *voto de censura*, a través del cual la representación parlamentaria puede obligar a dimitir a un ministro en particular o a todo el gabinete en su conjunto para modificar la política del gobierno.

Sin embargo, las necesidades actuales han generado un replanteamiento del principio de separación de poderes, en muchos casos a favor del poder ejecutivo o Gobierno. A pesar de ello, el parlamento sigue teniendo una importancia capital. Si bien es cierto en una cantidad apreciable de países tiende a delegar, bajo ciertas circunstancias, parte de sus facultades legislativas en el poder ejecutivo, también es verdad que, como órgano de fiscalización y control, resulta indispensable.

CAPÍTULO I

LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN EL DERECHO COMPARADO

En el mundo, son muchos los sistemas de gobierno. Estos presentan tantos matices como naciones existen. Hay sistemas estables e inestables, monárquicos y republicanos. En Europa, predominan, con ciertas excepciones, los gobiernos que se adscriben a regímenes de corte parlamentario. En cambio, siempre ha sido común encontrar regímenes de tipo más bien presidencial en América Latina.

1.1. EL SISTEMA INGLÉS

El sistema inglés es importante para este estudio por varias razones. En primer lugar, por su aporte a la teoría de la separación de poderes, al ser el primer régimen que utiliza dicha idea en su dimensión moderna; en segundo lugar, por su contribución al sistema político, al colocar al parlamento como expresión más idónea y democrática de la voluntad popular; y, en tercer lugar, por su contribución a la ciencia política, en el sentido de que su existencia se debe más a la norma convencional o consuetudinaria que a una constitución escrita y de carácter supremo.

1.1.1. La monarquía representativa

El sistema constitucional inglés presenta muchas particularidades. Entre ellas se encuentra el hecho de que, a pesar de ser el primero de su tipo, la evolución de su sistema político mantiene un régimen que aún podríamos denominar monárquico. Tanto es así que, a los ministros de Estado, se les sigue llamando ministros de Su Majestad y que las leyes se siguen promulgando con fórmulas en francés.¹

¹ Acerca del régimen inglés, ver LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1979, pp. 125 y ss.

La monarquía en Inglaterra empezó a existir, como en la mayoría de las naciones de esa época, a partir de la entronización de un grupo familiar en el poder y la formación de un conjunto de dinastías. Estas accedían a manejar los destinos del Estado por descendencia.² No obstante, esta nación vivió por primera vez lo que Rousseau³ denominó el «contrato social»:

Juan Sin Tierra, llamado así porque su padre no le dejó una masa hereditaria de tipo inmobiliario, aprovechó la época en que su hermano Ricardo Corazón de León fuera a luchar a las Cruzadas para elevar los impuestos con la finalidad de seguir costeando sus guerras contra Francia. Este hecho generó grandes abusos judiciales y el intento, inusitado para su época, de absolutizar el régimen. Sin embargo, la nobleza lo impidió y Juan Sin Tierra se vio obligado a suscribir un acuerdo que pasaría a la historia con el nombre de «Carta Magna». De ahí, el apelativo que a veces se refiere a las constituciones de los países. De este modo, se configuró el primer documento político en el mundo que tenía vocación de controlar el poder del ejecutivo. A partir de ese momento, surgen los primeros ribetes del parlamentarismo.⁴ El primer consejo que compartió el poder con el monarca inglés fue el sancionado mediante los Estatutos de Oxford en 1258. Finalmente, en 1266, apareció un primer parlamento con representantes de los barones, la iglesia y la burguesía. A partir de 1272, durante el reinado de Eduardo I, el parlamento se incorporó definitivamente a las instituciones del Reino Inglés.

Sin embargo, Inglaterra vivió, como la mayoría de las naciones continentales, un periodo en el cual surge el estado nacional y el rey adquiere cada vez mayores prerrogativas en desmedro de las que tenían los señores feudales. Esta situación se hizo patente fundamental-

² VARIOS. *Historia Universal*. Tomo 1. Buenos Aires: El Ateneo, 1984, p. 210.

³ ROUSSEAU, Jean Jacques. *El Contrato Social*. Madrid: Aguilar, 1962, pp. 67 y ss.

⁴ GRIMBERG, Carl. *Historia Universal*. Tomo 14. Santiago de Chile: Lord Cochrane S.A., 1997, pp. 47-48 y VARIOS, *op. cit.*, p. 227-228.

mente con dos monarcas:⁵ el primero fue Enrique VIII, quien, siguiendo el ejemplo de la reforma protestante en la Europa continental, creó su propia Iglesia con el pretexto de que el Papa le prohibía divorciarse. Se inició, en esa época, un gobierno muy autoritario que desconoció plausiblemente lo obtenido por la clase política durante el siglo XIII. Lo mismo ocurrió durante el reinado de Isabel I, quien, si bien jamás trató despóticamente a sus súbditos, creó un régimen poderoso en relación con los demás países europeos, particularmente Francia y España.⁶ Entre otros criterios, Isabel I aplicó el llamado «cálculo del consentimiento», a través del cual la Corona manejaba y sondeaba a la opinión pública mediante fórmulas consensuales, algunas de las cuales perduran hasta la actualidad. En esta época, aparece la figura del primer ministro como asesor privilegiado de la Corte, encarnado en la enérgica figura de William Cecil.

En contraste, Inglaterra jamás desarrolló una monarquía absolutista como las surgidas en Francia o en España, debido probablemente a la vocación política inglesa y a la existencia de estamentos políticos que tenían cierta injerencia en el poder.⁷ Un factor determinante de este hecho fue la existencia de cierto control hacia la monarquía, que surge desde el momento en que la burguesía es independiente del Estado para la obtención de sus fines. La paulatina consolidación de una clase comerciante muy autónoma evitó, entre otras cosas, la aparición de una monarquía absoluta como la que hubo en Europa continental. Asimismo, la paulatina institucionalización del Parlamento y de los ministros sirvió como efectivo moderador del poder real.

De este modo, se hace cada vez más patente el enfrentamiento entre Parlamento y Gobierno, encabezado por el rey. Progresivamente, el legislativo adquiere poder sobre el control de la nación. Aunque

⁵ GRIMBERG, Carl. *Historia Universal*. Tomo 14. Santiago de Chile: Lord Cochrane S.A., 1997, pp. 47-48 y VARIOS, *op. cit.*, p. 227-228.

⁶ *Ibid.*, tomo 24, pp.10 y ss.

⁷ Todos los intentos realizados para el efecto abortaban rápidamente. Al respecto ver: VARIOS. *Historia Universal*, *op. cit.*, tomo I, p. 341.

nunca derrocó al rey, sí fue despojándolo progresivamente de su poder. Así, se llega a lo que se llamó «monarquía constitucional»,⁸ por la cual la Corona gobierna con límites cada vez mayores. El Parlamento adquiere la capacidad de emitir leyes y el rey mantiene la prerrogativa de promulgarlas. En el siglo XVII, se dio un salto cualitativo, cuando Oliver Cromwell inicia una rebelión y logra decapitar al rey Carlos I, quien intentó un renacimiento absolutista, tal como ocurrió en su momento en Francia.⁹

Se inició entonces un lento proceso de marchas y contramarchas derivado de sucesivas disoluciones parlamentarias durante los reinados de Carlos II, Jacobo II y Guillermo III. Estas concluyeron en la *Glorious Revolution* de 1688, que consolidó los principios del liberalismo en Gran Bretaña y preparó la llegada de la dinastía de los Hannover al poder. Al quedarse la Corona sin titular, como resultado de la muerte de la reina Ana,¹⁰ el Parlamento obtuvo un rey en la Europa continental. El primer rey de esa dinastía fue Jorge I, que solo hablaba alemán y provenía de una familia sin dinero, casi sin poder y protestante.¹¹

El gabinete ministerial, cuyo origen se remonta a la coyuntura fáctica que venimos describiendo, se reunía y le presentaba a Jorge I los papeles para que él solo suscribiera el documento preparado por sus ministros. Tanto es así que, para algunos autores, el origen de la fórmula francesa usada para promulgar leyes proviene de aquella

⁸ DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel, 1970, p. 200.

⁹ GRIMBERG, *op. cit.*, tomo 25, pp.34 y ss. y HAURIUO, Andre. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Barcelona: Ariel, 1980, p. 276.

¹⁰ Durante el reinado de Ana, en 1701, el Parlamento aprobó la llamada Acta de Establecimiento (en inglés, *Act of Settlement*), que excluía a los católicos de la posibilidad de acceder al trono. Dicha situación privaba del derecho de sucesión a los miembros de la rama masculina de la dinastía de los Estuardo. Como resultado directo, aseguró la sucesión al trono inglés de los miembros de la casa de Hannover, de religión protestante, a no ser que la propia reina Ana, la última protestante de los Estuardo, tuviera un heredero. El rey Jorge I obtuvo el trono inglés en 1714 según los términos del Acta de Establecimiento.

¹¹ VARIOS, *op. cit.*, tomo I, p. 341.

mula francesa usada para promulgar leyes proviene de aquella época. Fueron sus intérpretes quienes desempeñaban las labores propias de un poder ejecutivo. A lo antes expuesto debemos agregar el hecho de que el Rey prestaba mayor atención al gobierno del Principado de Hannover que a la Corona Británica. Así apareció no solo la figura del gabinete como órgano estatal sino la del Primer Ministro como ente encargado de realizar las funciones de un jefe de Gobierno.

A ojos del pueblo, parecía que el Rey gobernaba, pero este únicamente «reinaba», de acuerdo con las palabras del propio rey Jorge III —otro miembro más de la dinastía Hannover, quien, no obstante haber desarrollado un papel preponderante en la política de su tiempo, era consciente de las limitaciones a las que estaba sometido—.¹² Como consecuencia de esta evolución, durante el siglo XVIII, el Rey se estaba convirtiendo en una figura que dependía del Parlamento, que incluso llegó a legislar el orden de sucesión en el trono.¹³ Asimismo, el Parlamento adquirió la facultad de hacer efectiva la responsabilidad política de los miembros del gabinete, con lo que era posible obligarlos a renunciar a sus cargos.

Entonces se configuró definitivamente el rol del monarca como una figura meramente representativa. El jefe de Estado había trasladado sus prerrogativas de jefe de Gobierno al gabinete ministerial. Es ésta a la que se llamó «monarquía representativa». El Rey es el jefe de Estado y representa a la Nación, pero su poder se reduce solamente a las funciones llamadas ceremoniales.¹⁴ El monarca inglés prácticamente carece de discrecionalidad, puesto que los actos que está facultado a realizar deben ser ejecutados obligatoriamente. Los siguientes ejemplos ilustran esta limitación:

- 1) El monarca británico promulga las leyes, facultad propia de todo jefe de Estado, y eso implica que da su consentimiento a la entrada

¹² *Ibid.*, tomo II, p. 359.

¹³ PIZZORUSSO, Alessandro. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1934, p. 30.

¹⁴ *Ibid.*, *loc. cit.*; y DUVERGER, *op. cit.*, pp. 200-201.

en vigencia de dichas normas. Esta figura es la que los ingleses llaman *royal assent*. Inclusive el Parlamento, al emitir leyes, lo hace como si fuese un pedido. Sin embargo, la facultad legislativa de la Corona, derivada de este asentimiento, se encuentra atrofiada. Esta aseveración se encuentra refrendada por el hecho de que, desde el año 1707, ningún monarca se ha negado a la promulgación de un *bill*. A pesar de que dicha prerrogativa está configurada como una facultad, ningún rey se ha atrevido a vetar una ley hasta ahora.¹⁵

- 2) El Rey nombra al Primer Ministro, verdadero jefe de Gobierno. Por lo general, este es el líder del partido ganador en las elecciones parlamentarias.¹⁶ Dicha disposición no se encuentra en ninguna ley o norma alguna. Teóricamente, el monarca podría nombrar a cualquier otro parlamentario, inclusive a un miembro de otro partido. Pero, en general, hace el nombramiento como es la costumbre. Tan solo en dos ocasiones, el rey pudo elegir al jefe de Gobierno con prácticamente total libertad: entre 1906 y 1924, y en 1932.¹⁷

Por otro lado, la elección de un nuevo líder del partido gobernante origina necesariamente la remoción o la renuncia del Primer Ministro en el poder y la inmediata designación del líder electo para desempeñar esa función. Recordemos lo que ocurrió con la «Dama de Hierro», Margaret Thatcher, cuando esta dejó de ser líder del Partido Conservador y tuvo que renunciar a su cargo. De inmediato, fue reemplazada por el nuevo líder de dicho partido, John Major.¹⁸

- 3) El Rey, ante una situación de grave controversia, que ponga en riesgo la gobernabilidad de la nación, puede decretar la disolución de la cámara política, la llamada Cámara de los Comunes. Sin em-

¹⁵ DUVERGER, *op. cit.*, p. 197 y HAURIOU, *op. cit.*, p. 466.

¹⁶ Esta disposición tuvo algunas excepciones de cuidado. Por ejemplo, Winston Churchill no era líder de su partido, pero llegó a ser Primer Ministro. Y es que, en este caso particular, el rey (en este caso, Jorge VI) sí usó su facultad de nombramiento en forma discrecional.

¹⁷ DUVERGER, *op. cit.*, p. 197 y PIZZORUSSO, *op. cit.*, *loc. cit.*

¹⁸ HAURIOU, *op. cit.*, p. 467.

bargo, esta medida solo es posible siempre y cuando se lo pida el Primer Ministro, y el Rey no puede ejercer dicha facultad por sí mismo.¹⁹

Los tres ejemplos expuestos con anterioridad tienen algo en común. Para la vida política inglesa son importantísimos porque con ellos se está poniendo en juego la estabilidad del Gobierno. Lo que ocurre es que son facultades muy peculiares. El Rey —la reina Isabel II, en el caso particular actual— sabe que la falta de observancia de dichas reglas consuetudinarias respecto a cómo debe ejercer sus atribuciones —reglas que no son legalmente exigibles— podría acarrear la pérdida de la prerrogativa correspondiente.²⁰ En otras palabras, el ejercicio de la facultad discrecional originaría su pérdida. Como analizaremos después, el Parlamento inglés técnicamente es «todopoderoso». No existen límites a su poder por no existir norma suprallegal que lo controle. En consecuencia, si existe una norma respecto a la estructura de Estado que no goce del agrado del Parlamento, sea del rango que sea, se deroga como se deroga cualquier otra norma.²¹ Si el Rey cometiese un error —como, por ejemplo, elegir primer ministro a un parlamentario que carezca de representatividad—, seguramente, el Parlamento emitiría una ley que le cercenara la facultad respecto a la cual cometió dicho error.

Sin embargo, tras todo este análisis, existe una duda: ¿por qué el Parlamento inglés no decreta la abolición de la monarquía y convierte su Estado en una república? Podemos señalar varias teorías al respecto:

- 1) La monarquía es un símbolo en Inglaterra e incluso, fuera de ella. La monarquía representa lealtad y patriotismo dentro del Reino. Inclusive, el monarca inglés es jefe de Estado de varias naciones pertenecientes a la *Commonwealth*, como Canadá, Australia o Jamaica; y, aunque parezca inusitado para el Derecho Internacional, el Reino Unido mantiene cierta injerencia sobre algunos de esos

¹⁹ DUVERGER, *op. cit.*, p. 200 y HAURIOU, *op. cit.*, p. 417.

²⁰ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 271.

²¹ *Ibid.*, p. 165.

países. La opinión pública inglesa disfruta con su nobleza, pues hace gozar al pueblo inglés de cierto estatus y llega a crear un acercamiento con él de carácter casi divino. Tanto es así que el título del himno nacional inglés es «*God save the Queen*» («Dios salve a la Reina»).²²

- 2) La segunda teoría es básicamente política y parte de la consideración de que el monarca es quien asume la jefatura del Estado y, por ende, representa a la nación. En consecuencia, es muy claro que en la Corona se centra la totalidad de la vida política nacional, pues se convierte en el lazo entre la nación y el Gobierno.²³

El mantenimiento de la monarquía implica unión en el Reino. Si se diese su ausencia, esta debería cubrirse con otro elemento político que tendría que ser elegido por el pueblo; y eso implicaría necesariamente la existencia de una minoría en desacuerdo. Ello no solo afectaría el hecho mismo del consenso respecto a quién debe ser el jefe de Estado, puesto que el rey adquiere el trono por ser hijo del que ha fallecido, sino, también, el propio sistema político inglés, cuya estabilidad es conocida por todos. Ello se debe a que, si existiera un estamento distinto al Parlamento pero que hubiera sido elegido por decisión popular, habría un cuestionamiento a la preeminencia de la institución parlamentaria, que ya no sería la única en disfrutar de representatividad democrática. Si ocurriese lo que se acaba de describir, ya no se estaría ante un régimen parlamentario puro. Es más, mientras mayor poder se le otorgue al estamento que sustituiría al Rey, no importa el nombre que dicho órgano tuviera, más nos acercaríamos al régimen presidencial o al semipresidencialismo.²⁴

²² *Enciclopedia Universal Ilustrada*. Tomo 28. Madrid: Espasa-Calpe, 1975, p. 1531 y HAURIUO, *op. cit.*, p. 465.

²³ HAURIUO, *op. cit.*, p. 464.

²⁴ Acerca del papel de la monarquía: *Enciclopedia Universal Ilustrada*. *Op. cit.*, tomo 36, p. 30. Ver también HAURIUO, *op. cit.*, pp. 466-467.

1.1.2. El Consejo de Ministros y el Parlamento inglés

En Inglaterra, el régimen se caracteriza por una separación de poderes atenuada, en la que los diversos órganos que detentan el poder interactúan en forma continua. Esta figura es la que Karl Loewenstein llama «interdependencia por integración»,²⁵ en la cual el ejecutivo y el Parlamento actúan en realidad muy relacionados entre sí.

En Gran Bretaña, el poder ejecutivo se encuentra nominalmente dirigido por el monarca. Sin embargo, la institución encargada de tomar las decisiones de gobierno y la que efectivamente maneja el aparato estatal es el Consejo de Ministros o gabinete, dirigido por el Primer Ministro. Inicialmente, los ministros fueron concebidos solo como un cuerpo de asesores de la Corona, encargados de un sector determinado de la Administración Pública. Paulatinamente y conforme el monarca iba perdiendo prerrogativas de tipo ejecutivo y administrativo, el gabinete las recibía, al mismo tiempo que el Parlamento adquiría las facultades legislativas y, como resultado de la consolidación del concepto de responsabilidad política, veía fortalecidas sus facultades de control.

1.1.2.1. Legislativo frente a Ejecutivo

Los medios de interacción entre el Parlamento y el gabinete son de los más variados. Lo cierto es que estos mecanismos de interacción originados en Inglaterra luego han inspirado a muchos sistemas de gobierno del mundo.

La peculiar organización del parlamentarismo inglés permite, entonces, un control continuo del ejecutivo por parte del Parlamento. Dicha facultad se da principalmente a través de los mecanismos de control denominados *clásicos* o *directos*: la interpelación ministerial o facultad de pedir cuentas, el otorgamiento o no de la confianza a los miembros del gabinete y la censura ministerial.

²⁵ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 129 y JACKISH, Carlota. «Teoría de Distribución de Poderes». *División de Poderes*. Buenos Aires: CIEDLA, 1993, p.22.

Sin embargo, la aparición de los mecanismos de control anteriormente señalados fue resultado de un proceso muy largo de paulatina adquisición de poder por parte de la representación parlamentaria inglesa. Inicialmente, los mecanismos más comunes estaban centrados en la simple facultad de preguntar. Esta prerrogativa es propia de toda representación parlamentaria, inclusive la de los regímenes presidenciales. Posteriormente, el Parlamento adquiere la prerrogativa de hacer efectivas responsabilidades funcionales, civiles y hasta penales de los funcionarios del Gobierno so pena de destitución a través de un procedimiento llamado *impeachment* (impedimento), que implica la acusación realizada por la Cámara de los Comunes. Dada la evolución de las facultades de control directo, este último mecanismo cayó en desuso —el último *impeachment* fue el instruido contra Lord Malville en 1806—.

Estos mecanismos —que se conservan formalmente en la actualidad y que han servido de inspiración a otros sistemas del mundo— eran insuficientes, sobre todo en situaciones en las cuales era necesario hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios respecto de sus atribuciones de gobierno. Asimismo, se requería de un medio expeditivo y rápido para remover a un ministro o gabinete determinado y, con esta remoción, variar la política de gobierno del ejecutivo sin tener que recurrir a un mecanismo tan largo, complicado y peligroso como el juicio político.²⁶ Esta necesidad fue la que dio lugar a la posibilidad de utilizar esa responsabilidad como medio de control dada la posible obligación de que el funcionario afectado renunciase.

1.1.2.1.1. La interpelación ministerial

Se ha analizado cómo el Parlamento ha ido adquiriendo poder en desmedro de quien lo detentaba inicialmente —la Corona—. Sin embargo, no se ha analizado cómo se relaciona con aquella porción del ejecutivo que aún conserva una importante cuota de poder: el gabinete.

²⁶ LINZ, Juan. «Los Peligros del Presidencialismo». *Formas de Gobierno, Relaciones Ejecutivo-Parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993, pp. 27-33.

En el sistema inglés, se implantó por vez primera la responsabilidad política del gabinete ministerial y de su jefe, el Primer Ministro —al mismo tiempo jefe de Gobierno—. Es esta la razón por la cual a los ministros se les puede hacer un conjunto de preguntas que ellos deben contestar y que, en líneas generales, son conocidas con el nombre de interpelación. De esta forma, el Parlamento puede controlar a los ministros y saber cómo es que se está manejando la Administración Pública.²⁷

La forma de organización del gabinete es muy peculiar. El gabinete surge del Parlamento; la lógica consecuencia de ello es que determinados miembros del partido ganador en las elecciones llegan a ser ministros.²⁸ El rey nombra al Primer Ministro, que, a su vez, nombra a los demás miembros del Consejo. Gran parte de los parlamentarios oficialistas llega a ser ministro. Lo que ocurre es que están subordinados unos a otros, pues lo que nosotros llamaríamos un viceministro o un *director general* no son simples funcionarios administrativos, sino que también son denominados ministros y, además, tienen responsabilidad política.

Aquello que nosotros conocemos como *consejo de ministros* es el llamado «gabinete interno» (*inner cabinet*),²⁹ instancia conformada por entre doce y quince personas, y presidida directamente por el Primer Ministro. Precisamente, el «organismo» de oposición encargado de ir a pedir cuentas al gabinete interno es el «gabinete en las sombras» o «gabinete fantasma» (*shadow cabinet*), que interpela y pregunta a uno por uno, de modo que el líder del partido de la oposición —que por esa razón recibe sueldo extra— interactúa con el Primer Ministro.³⁰

Sin embargo, la función de ejercer el control político es privativa de la cámara política —llamada Cámara de los Comunes por haber

²⁷ JACKISH, *op. cit.*, p. 22.

²⁸ JACKISH, *op. cit.*, p. 21 y LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 126.

²⁹ DE VERGOTTINI, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: España-Calpe, 1983, pp. 376-377; DUVERGER, *op. cit.*, p. 198; HAURIOU, *op. cit.*, p. 457.

³⁰ DE VERGOTTINI, *op. cit.*, *loc. cit.*

siempre estado conformada por personas que no pertenecían a la nobleza—. ³¹ La otra cámara es la de los Lores. Dicha cámara, por estar conformada por nobles —llamados «pares»—, ha experimentado un proceso de sustracción de facultades similar al que sufrió el Rey. Este proceso culminó en la «*Parliament Act*» de 1911, que le otorga poderes sumamente limitados. Sin embargo, su existencia se mantiene por razones similares a las que mantienen la monarquía. Esta segunda cámara, casi decorativa, configura en Inglaterra lo que se llama «seudobicameralismo». ³²

1.1.2.1.2. La cuestión de confianza

Los ingleses inventaron esta institución, producto de la existencia de funcionarios políticamente responsables de los asuntos de gobierno. En otras palabras, los ministros deben ganarse la confianza de Parlamento, aun cuando a su vez ellos también sean miembros del poder legislativo. Si bien es cierto que se puede decir que esa confianza se presupone adquirida con su nombramiento, esta se encuentra sujeta a determinadas condiciones —entre ellas, la de no ser absoluta—. ³³ El ministro o el gabinete, antes de iniciar o llevar a cabo una acción determinada de cierta relevancia, le pide a la cámara baja un voto de confianza. Una vez adquirida este, ministro o gabinete pueden seguir adelante, pues cuentan con el respaldo absoluto del Parlamento. ³⁴

No obstante ello, podría darse el caso contrario, es decir, la negativa de la cámara a conceder dicha confianza: el voto de desconfianza. No solo no se ha adquirido la confianza absoluta en relación con la política o acción determinada, sino que además se ha perdido aquella confianza derivada del nombramiento ministerial. En consecuencia, el

³¹ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 128.

³² *Ibid.*, *loc. cit.*

³³ DE VERGOTTINI, *op. cit.*, p. 380.

³⁴ *Ibid.*, p. 381.

Ministro o el gabinete en pleno están obligados a dimitir y el Primer Ministro o el Rey, en su caso, deben aceptar dicha renuncia.³⁵

1.1.2.1.3. La censura ministerial

Es el mecanismo más poderoso de control parlamentario y el que determina con mayor claridad las implicancias de la responsabilidad política de los ministros. Si, como resultado de la interpelación o ante una coyuntura política determinada, el Parlamento determina que un ministro o el gabinete son responsables de una deficiente labor, la cámara los censura y, al igual que en el caso de la negación de la cuestión de confianza, son obligados a renunciar y debe admitirse dicha renuncia.³⁶

La censura es, a diferencia del voto de confianza, resultado de una iniciativa proveniente del propio Parlamento, en particular de la Cámara de los Comunes, que, como se ha expuesto, monopoliza el poder de control político. La moción debe ser presentada por un grupo de parlamentarios, y admitida y votada por el pleno de la cámara baja. Una vez aprobada dicha moción se transforma en voto de censura, con los consiguientes efectos sobre el gabinete. El fundamento de la censura reside en la responsabilidad política de los ministros de Estado y en la facultad de control del Parlamento. El efecto buscado por una censura es la salida de un ministro responsable del ineficiente manejo de su sector y el cambio de rumbo de la política de gobierno en el mismo. Lo esperable es que el ministro sea reemplazado por otro que, a entender del Primer Ministro, llene las expectativas de la cámara. Asimismo, no se debe perder de vista que la caída de un ministro de importancia medular —o de todo el gabinete— podría originar, una vez cubiertos los vacíos en el ejecutivo, un resultado tan drástico como una modificación sustancial en la política de gobierno o la disolución de la cámara.

³⁵ JACKISH, *op. cit.*, p. 22.

³⁶ *Ibid.*, *loc. cit.*; DUVERGER, *op. cit.*, p. 199.

No obstante esto, si un partido tiene mayoría en el Parlamento, es raro que se produzca una censura. En el pasado siglo, han sido muy raros los votos de censura contra miembros del gabinete. Lo que ocurre es que el Gobierno controla adecuadamente a los miembros del Parlamento que son de su partido. Tanto es así que existen parlamentarios llamados «whips» (látigos), cuyo rol es vigilar que los parlamentarios voten de acuerdo con la consigna.³⁷ Los partidos en Inglaterra son muy disciplinados; prácticamente dos manejan el poder: el Laborista y el Conservador. Y es que, como sostienen algunos, el gabinete inglés es, en términos de relaciones de gobierno, el poder ejecutivo más poderoso de Occidente.³⁸

1.1.2.2. Ejecutivo frente a Legislativo

En Inglaterra, existe el llamado «gobierno de gabinete». Esto significa, en términos generales, que el gabinete maneja la política interna de la nación prácticamente sin una interferencia plausible de los mecanismos parlamentarios de control. Como se explicara líneas arriba, el nivel de control de los partidos sobre sus miembros es muy elevado, tanto que permite que la bancada oficialista siga el pie de la letra al gabinete, cuyo líder es, a la vez, líder del partido mayoritario. El verdadero control se establece entonces no entre poderes y órganos, sino entre los partidos y entre estos y la porción del electorado que los eligió.³⁹ Esta es una de las razones por las cuales Gran Bretaña cuida con tanto recelo su peculiar sistema bipartidista.

Aun en estas condiciones, el sistema inglés ha creado un eficaz sistema de control directo del gabinete sobre el Parlamento: la disolución de la Cámara de los Comunes.

³⁷ Al respecto ver LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 129. También: HAURIU, *op. cit.*, p. 375.

³⁸ *Ibid.*, *loc. cit.* Asimismo: DUVERGER, *op. cit.*, p. 201.

³⁹ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 126; HAURIU, *op. cit.*, pp. 472-473.

1.1.2.2.1. La disolución del Parlamento

El contrapeso ministerial al control parlamentario se centra fundamentalmente en la posibilidad que tiene el ejecutivo de disolver la Cámara de los Comunes ante una situación de grave ingobernabilidad de la nación. El Primer Ministro solicita al Rey dicha disolución, y este se encuentra obligado a firmar el decreto correspondiente sin expresión de causa.⁴⁰ Se realizan nuevas elecciones y el nuevo Parlamento culmina un nuevo periodo que deja inconcluso el anterior.

Históricamente, la disolución aparece como la vía más usada por la Corona para deshacerse de una cámara recalcitrante⁴¹ y lograr el surgimiento de otra más manejable que sí le permita negociar. En cambio, durante el siglo XVIII y dada la considerable mengua del poder real, la disolución era muy utilizada por el gabinete para asegurarse una mayoría favorable en las elecciones, a veces mediante mecanismos no muy aceptables desde un punto de vista democrático. En aquella época, además, se tenían muy presente las facultades de control de la Cámara de los Lores, a la cual nunca se ha podido ni se puede disolver, dado su origen aristocrático. El resultado esperado fue siempre que el electorado pudiese operar como el supremo árbitro que expresara quien debía tener preponderancia en el manejo del Estado. Si considera que el ejecutivo tuvo la razón en la pugna de poderes, le entrega un Parlamento sumiso; caso contrario, le devuelve una cámara con una conformación aun más inconveniente que anterior, ante lo cual quedaría solamente la posibilidad de someterse o correr el riesgo de caer como resultado de un voto de censura.

⁴⁰ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 282 y DUVERGER, *op. cit.*, p. 199.

⁴¹ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, pp. 280-281.

Durante gran parte del siglo XX, el uso de la disolución se hizo muy común como mecanismo para obtener elecciones anticipadas y sondear al electorado —debe tenerse en cuenta el papel decorativo que adquirió la Cámara de los Lores a partir de 1911, año de la promulgación de la «*Parliament Act*»—. Hasta la segunda mitad de la década de los setenta, era raro que una cámara se mantuviera funcionando los cinco años de legislatura aun cuando el Gobierno gozara de mayoría en la cámara baja.⁴² Sin embargo, en la actualidad, Inglaterra goza de cierta estabilidad, puesto que el último Primer Ministro en solicitar una disolución parlamentaria fue Harold Wilson y, de este hecho, hace ya casi treinta años.

En general, el uso de esta institución en Inglaterra ha estado signado por el oportunismo, entendido este como el hecho de esperar el momento electoralmente más propicio para realizar elecciones parlamentarias y asegurar un periodo más de gobierno.⁴³ Sin embargo, no siempre se ha obtenido ese resultado, pues en ocasiones se ha dado una victoria del partido opositor y la consecuente caída del gabinete gobernante.

1.1.3. La naturaleza del consenso

Sin desmerecer con ello la existencia de una lógica de frenos y contrapesos es importante señalar que buena parte de la vida política inglesa se maneja también a través de fórmulas de consenso. Anteriormente, se precisó que el Parlamento inglés es virtualmente todopoderoso y, por lo menos, en principio, podría legislar sobre lo que le dictara su voluntad. En consecuencia y dado que, tal como se ha concluido en párrafos anteriores, el Gobierno predomina en la práctica sobre el Parlamento, aquel podría también hacer toda su voluntad, pues no existe constitución escrita que se lo impida y controle su actuar. Sin embargo, en la práctica no ocurre tal cosa.⁴⁴

⁴² *Ibid.*, p. 283.

⁴³ *Ibid.*, *loc. cit.*

⁴⁴ *Ibid.*, p. 129.

En el Derecho Constitucional Inglés impera lo que se llaman «convenciones». Estas convenciones son reglas de política práctica que se consideran obligatorias para aquellos quienes las aplican, pero que no son leyes y, como lógico resultado, no son jurídicamente vinculantes. Son reglas que se aplican por consenso, porque el grueso de la ciudadanía considera que las cosas deben darse bajo ciertas pautas, aun cuando no pueda exigirse legal o judicialmente su cumplimiento.⁴⁵ Por ejemplo, que el líder del partido ganador en las elecciones deba ser nombrado Primer Ministro, que el ministro deba refrendar las normas que emite el ejecutivo o que deba existir un gabinete como órgano deliberativo colegiado. Esta es una de las razones que explican el relativo éxito de un sistema de esta naturaleza, la obediencia a lo que Douglass North —Premio Nobel de Economía de 1993— llama «reglas informales»: ⁴⁶ normas que todos «sienten» que se encuentran obligados a cumplir. El éxito de un sistema político depende no solo de la existencia de adecuadas normas formales —de tipo legal— sino, también, de la presencia de un conjunto de normas de carácter informal, socialmente consideradas como vinculantes.

En el caso inglés, el Gobierno y el Parlamento se autocontrolan, respetan las normas informales existentes y realizan acciones de acuerdo con el consenso popular. A mayor abundamiento, si esto no fuese así, sería muy poco probable que el partido que no respetase las convenciones existentes mantenga el poder luego de las elecciones. Precisamente, el respeto de la norma informal por parte de la clase política y del propio electorado reduce el costo que tiene que asumir este último para determinar cuando se está o no ante un gobierno eficiente o, por lo menos, respetuoso de los derechos del electorado. En general, mientras este costo sea más reducido, el Estado se encontrará en su accionar mucho más presionado por los criterios asumidos por la opinión pública.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 165 y ss.

⁴⁶ NORTH, Douglas. «Instituciones, cambio institucional y desempeño económico». Extractos recogidos por el Instituto Apoyo, Lima, 1995, pp. 3-4.

En este ámbito, algunos ven en las convenciones una razón más por la cual no es abolida la monarquía en el Reino Unido: la falta de consenso al respecto.⁴⁷ Nos aventuramos a creer que la propia existencia de la monarquía es una convención tan poderosa que su desaparición generaría un costo político y social mucho más elevado que el que genera actualmente su existencia.

1.2. EL SISTEMA DE LOS ESTADOS UNIDOS

En Estados Unidos, se creó el primer sistema constitucional en aplicar a rajatabla el principio de la separación de poderes. Esto es lo que se llama separación rígida o tajante o, también, «interdependencia por coordinación» —denominación usada porque, en la toma de ciertas decisiones importantes, se requiere la voluntad conjunta del ejecutivo y del Parlamento para que éstas se hagan efectivas—.

Asimismo, uno de los más relevantes aportes hechos desde la experiencia norteamericana al constitucionalismo moderno fue el considerar necesario que su sistema político se encuentre positivizado en una norma suprema de carácter especialmente inmodificable. Fue así como en los Estados Unidos aparece por primera vez un texto constitucional dentro de las pautas que hoy todos conocemos. Para el mantenimiento de dicho sistema, era necesaria la existencia de un ejecutivo monista,⁴⁸ donde las categorías de jefe de Estado y jefe de Gobierno coincidiesen y existiesen separadamente de la institución legislativa. Estados Unidos, como consecuencia, creó una figura muy importante para el constitucionalismo mundial: el *presidente de la república*.

La razón de la opción por un régimen de separación de poderes rígida y por un ejecutivo monista y monocrático deriva de la influencia directa que tuvieron las ideas del liberalismo político —y en particular las de John Locke— sobre los constituyentes. Esta rigidez implica necesariamente la existencia de órganos de gobierno elegidos en forma democrática e implica, también, que a través de dicho mecanismo de

⁴⁷ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 165.

⁴⁸ DE VERGOTTINI, *op. cit.*, pp. 373-374.

elección estos órganos obtengan la legitimidad necesaria para gobernar. Estos hechos se producen en un contexto de desprestigio de la imagen de la monarquía en general y del Rey en particular en las colonias norteamericanas.⁴⁹

Un sistema parlamentario como el inglés —el único conocido hasta ese entonces que cumplía con requisitos mínimos de institucionalidad democrática— requería un jefe de Estado separado de un jefe de Gobierno: aquello que se ha optado por denominar ejecutivo dual. Esta dualidad en el Gobierno se sustenta —en el ámbito del régimen parlamentario— en lo contraproducente que podría resultar la eliminación del jefe de Estado respecto a sus funciones de representación de la nación⁵⁰ y en la necesidad de la existencia de un jefe de Gobierno como aquel sujeto legitimado para gobernar por voluntad del Parlamento y, por ende, del electorado. En el caso del régimen presidencial, la existencia de un jefe de Estado o de un jefe de Gobierno que fuese elegido por el Parlamento en su propio seno —como en el parlamentarismo— eliminaría la rigidez del sistema, elemento indispensable para el funcionamiento del sistema norteamericano. Finalmente, ambas categorías —jefe de Estado y jefe de Gobierno—, al requerir de la voluntad popular, debían de estar a la cabeza de un solo órgano, fundamentalmente para respetar al máximo el principio de separación de poderes — un único poder ejecutivo, un único poder legislativo —.⁵¹

⁴⁹ Al respecto ver CORWIN, Edward Samuel y PELTASEN, J.W. *La Constitución. Una Interpretación de la Constitución de los Estados Unidos de América*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1968, pp. 18-20.

⁵⁰ Cfr. *supra* 1.1.1. Hacemos la salvedad de que las razones que exponemos también pueden ser aplicadas con éxito para explicar las razones por las cuales el sistema presidencial fue preferido por las naciones latinoamericanas.

⁵¹ Las razones antes expuestas no implican juicios de valor respecto de lo afortunada que pudo ser la decisión tomada. Como sostendremos posteriormente, consideramos que el régimen presidencial puro es inadecuado para asegurar la estabilidad de un Gobierno.

1.2.1 Antecedentes

Cronológicamente, el sistema norteamericano es la segunda forma de gobierno del mundo. La idea original de los miembros de la Asamblea de Constituyentes era promulgar una constitución como norma orgánica y superior en jerarquía a las demás leyes, y plasmar allí, en forma definitiva, la estructura del nuevo Estado que se estaba conformando.⁵²

Así, la Constitución norteamericana, aprobada en 1787, es la primera y más antigua del mundo, con el mérito adicional de mantenerse todavía vigente. Sin embargo, ha sido modificada veintiséis veces, mediante lo que se llaman «enmiendas». Estas implican un procedimiento legislativo muy especial, de un carácter formal lleno de requisitos. En ese momento, una constitución era una innovación. Ellos querían constituirse como si fuesen varios estados que se ponían de acuerdo respecto a su organización a través de una especie de contrato social.⁵³

Existen dos teorías distintas sobre el origen de la Constitución norteamericana:

- 1) Algunas colonias norteamericanas no fueron creadas por particulares, sino que se formaban empresas colonizadoras, como si sociedades anónimas, que se encargaban de ubicar a los colonos a cambio de participación en el resultado de su explotación económica. Para ello se formaron estatutos similares a los que se suscriben para constituir personas jurídicas de derecho privado. Estos estatutos eran normas de gobierno de tipo empresarial, pero que resolvían problemas entre particulares.⁵⁴

En general, resulta importante anotar que la colonización de Norteamérica, a diferencia de la colonización hispánica, fue una em-

⁵² SIEGAN, Bernard. *Reforma Constitucional*. Lima: CITELE, 1993, pp. 7-8.

⁵³ *Ibid.*, p. 8.

⁵⁴ Esto ocurrió también en Canadá y en la India. Al respecto ver: HAURIOU, *op. cit.*, p. 487.

presa fundamentalmente privada, amparada, patrocinada y promovida por la Corona inglesa, mas no dirigida ni controlada directamente.

- 2) A excepción del anglicanismo, las iglesias protestantes no poseían episcopados. Frente a ello y ante la necesidad de que exista algún nivel de organización de la iglesia en las colonias, se fueron creando organizaciones de base, que, a manera de diócesis, se constituyeron como si fuesen asociaciones civiles.⁵⁵ Se dice que los constituyentes tomaron como modelo estas organizaciones religiosas y tomaron en cuenta la existencia de los estatutos y normas que regulaban su funcionamiento.

Esta tesis se apoya sobre todo en el hecho de que la casi totalidad de los colonos en Norteamérica optaron por alejarse de Inglaterra; entre otras razones, porque el Estado consideraba impracticables creencias religiosas distintas al anglicanismo. La naturaleza liberal de la organización de los Estados Unidos de América sería particularmente tolerante con el ejercicio de la religión, a diferencia de lo que ocurría en la mayor parte de Europa en aquella época.

De esta forma, se configuró un nuevo sistema político, totalmente distinto al régimen parlamentario inglés: el sistema presidencial. Este sistema lo podemos caracterizar de la siguiente manera:

- a) Un ejecutivo muy independiente. El Presidente no es responsable políticamente frente al Parlamento, llamado Congreso. Tampoco es responsable frente a aquellos que manejan la Administración Pública con él. No es posible interpelar, negar la confianza o censurar a los miembros de su despacho. De ahí el concepto empleado de separación de poderes rígida o tajante.⁵⁶
- b) Por lo anteriormente expuesto, los secretarios del Presidente norteamericano no se encuentran organizados como un consejo de asesores u organismo colegiado y de funcionamiento reglamentado. Ellos, más bien, no son responsables de los actos del jefe de Es-

⁵⁵ Cfr. VARIOS. *Historia Universal, op. cit.*, tomo II, pp. 380-382.

⁵⁶ JACKISH, *op. cit.*, p. 26 y DUVERGER, *op. cit.*, p. 210.

tado, pues no es obligatorio que autoricen a este para su realización ni es necesario que participen en la decisión tomada para que ésta tenga validez.⁵⁷

- c) Ejecutivo y Congreso son elegidos por separado y en forma autónoma. De esta forma, al existir un mecanismo de elección popular para el jefe de Estado, este, por su representatividad electoral, debe manejar las decisiones del poder ejecutivo. Por eso, los norteamericanos optaron por inventar un modelo de esa naturaleza: el hecho de que eligieran una separación de poderes rígida los obligó a crear la figura que poseyera poder por sí mismo, poder otorgado directamente por el electorado y no por el Rey o el Parlamento, como ocurre en los regímenes parlamentarios.⁵⁸
- d) El ejecutivo norteamericano carece de iniciativa legislativa: no puede enviar proyectos de ley al Congreso ni emitir normas con rango de ley. Sin embargo, posee lo que se llama derecho a veto, mediante el cual puede oponerse a la promulgación de una ley, algo parecido a lo que en nuestras constituciones se ha llamado «observación».⁵⁹
- e) El Congreso nunca puede ser disuelto por el Presidente de la República y, como el Gobierno no puede ser derribado por el Congreso, el sistema parece ser muy estable. Los poderes del Estado están condenados a vivir juntos sin poder separarse.⁶⁰

1.2.2. La rígida separación de poderes en la Unión

En los Estados Unidos, no existen ni existieron nunca mecanismos como la disolución parlamentaria o los votos de censura o falta de confianza para afectar las relaciones entre poderes. Por ello, el régimen presidencial puro es conocido como un régimen en el que prima una rígida separación de poderes y en el que el Presidente jamás tiene

⁵⁷ DUVERGER, *op. cit.*, p. 209 y LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 133.

⁵⁸ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 132 y DUVERGER, *op. cit.*, *loc. cit.*

⁵⁹ SIEGAN, *op. cit.*, p. 20.

⁶⁰ DUVERGER, *op. cit.*, p. 210.

iniciativa legislativa directa ni puede delegársele la función legislativa.⁶¹ A su vez, como no existe responsabilidad política ante el Congreso, tampoco tiene razón de ser que los ministros refrenden sus actos.⁶²

En un sistema de este tipo, no solamente parece existir mayor equilibrio que en cualquier otro, sino que también es dable pensar que se respeta al máximo el principio de separación de poderes. Por eso, se admitió como primera opción en gran parte de Latinoamérica. En esta región, nadie habría manejado con éxito un sistema parlamentario porque nunca hubo una idea de gobierno de carácter cooperativo, por más que estuvieran muy en boga las ideas de la Ilustración sobre el liberalismo político.⁶³ Asimismo, bastaba con ver el caos del sistema existente en Francia tras la revolución para dudar, por lo menos inicialmente, de la viabilidad del régimen parlamentario.

Por otro lado, no se puede decir que, en Estados Unidos, el hecho de que el partido de Gobierno posea mayoría en el Congreso origine que dicha agrupación tenga pleno dominio sobre este. Esta afirmación se sustenta en dos razones: la primera de ellas está vinculada a que en dicha nación existe lo que se denomina «bipartidismo ideal», situación que, en los hechos, se configura en realidad como un pseudobipartidismo.⁶⁴

Y es que, en el caso norteamericano, si bien es cierto que dos partidos —el Republicano y el Demócrata— cubren casi todo el Congreso,⁶⁵ también es verdad que una eventual mayoría parlamentaria lo es

⁶¹ Lo indicado tiene excepciones muy puntuales. Ciertas figuras como las *executive orders* o la Ley Marcial permiten cierta injerencia legislativa al Presidente de la Unión. Sin embargo, la Corte Suprema norteamericana tiende a restarles validez a dichas normas. Muchas *executive orders* han sido declaradas inconstitucionales, por la forma o el fondo.

⁶² DUVERGER, *op. cit.*, p. 209.

⁶³ DE VERGOTTINI, *op. cit.*, p. 358.

⁶⁴ DUVERGER, *op. cit.*, p. 210.

⁶⁵ Esta es la noción de «partidos carpa», propia de los sistemas que gozan de bipartidismo real, con dos agrupaciones que por sí solas ocupan la casi totalidad de la repre-

solo de nombre. Los partidos norteamericanos son solo máquinas electorales que funcionan únicamente para acceder a las curules; por ello, carecen de disciplina de voto —al contrario de lo que sí ocurre en Gran Bretaña— y son muy inorgánicos, sobre todo en términos ideológicos.

Para corroborar lo que se acaba de señalar, basta con anotar que en los Estados Unidos es muy extraño que se realice un «congreso estatal» o «nacional» del Partido Republicano, por ejemplo, si no es por la cercanía de las elecciones.⁶⁶ En consecuencia, no resulta tan sencillo que una iniciativa surgida del Presidente de la Unión termine convirtiéndose en una ley, máxime si este formalmente carece de iniciativa legislativa.⁶⁷ En contraste, por ejemplo, basta que el Primer Ministro inglés, quien además de ser líder de su partido es miembro del Parlamento —y, por ende, posee iniciativa legislativa— emita un proyecto para que la cámara lo convierta en ley.⁶⁸

Pero, al mismo tiempo, otro aspecto con significativa relevancia dentro del tema que se viene planteando es que el Congreso no es elegido de idéntica forma que el Presidente de la Unión. La Cámara de Representantes, equivalente a nuestra antigua cámara de diputados, se elige por distritos electorales de cierta población cada dos años. El Senado, que representa a los Estados como tales, se elige cada seis años y se renueva por tercios cada dos años.⁶⁹ La lógica consecuencia de lo que se acaba de exponer es que puede darse el caso de que un presidente, que pertenece a un partido determinado, gobierne con un congreso cuya conformación le es medianamente adversa. Esto es, por ejemplo, lo que ha ocurrido durante la administración Clinton

sentación parlamentaria, y son las únicas respecto de las cuales se da la llamada alternancia en el poder.

⁶⁶ HAURIOU, *op. cit.*, p. 509.

⁶⁷ *Ibid.*, *loc. cit.*

⁶⁸ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 127.

⁶⁹ Artículo I, sección 2 (1) de la Constitución norteamericana. Asimismo, el artículo I, sección 3, (1) y (2) de la citada norma legal.

—situación que le ha generado graves inconvenientes, sobre todo al momento de discutir la aprobación del presupuesto de la Unión y, también, al darse el *impeachment* generado por el caso Mónica Lewinsky—. ⁷⁰

Entonces, en mérito de todo lo expuesto aquí, se dice que los mecanismos de interacción entre poderes en Estados Unidos son calificados como indirectos y de carácter alterno; se considera, además, que no necesariamente implican integración o subordinación sino, más bien, una muy marcada autonomía.

1.2.3. Mecanismos alternos de fiscalización entre poderes

En los Estados Unidos de América, existe pues lo que se llama «interdependencia por coordinación», ⁷¹ es decir, una separación de poderes muy marcada, pero con ciertos puntos de contacto interórganos que hacen posible alguna influencia de unos sobre otros. Esta figura implica necesariamente no solo una mayor autonomía en su acción en relación con otros sistemas sino, también, la imposibilidad de que un órgano pueda funcionar sin que el otro se encuentre funcionando también.

1.2.3.1. Congreso frente a Ejecutivo

El Congreso norteamericano es muy poderoso. Primero, porque está dotado de casi un absolutismo legislativo que se configura en el monopolio del Congreso respecto a la dación de leyes sin más límite que el de la supremacía de la Constitución. En otras palabras, el Congreso puede emitir cualquier norma legal; tan solo debe cuidar que lo estipulado en ella no se halle en conflicto con la norma constitucional.

Tan grande es el poder del Congreso que en el caso de que exista algún conflicto entre una de sus normas y lo señalado por la Consti-

⁷⁰ Durante gran parte de su mandato, el saliente presidente Bill Clinton, proveniente del Partido Demócrata, gobernó debiendo cohabitar con un Congreso cuya mayoría estaba formada básicamente por miembros del Partido Republicano.

⁷¹ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 130.

tución, las leyes del Congreso se aplican hasta que los tribunales sienten precedente jurisprudencial respecto a su validez o el propio Congreso la derogue o modifique. Este monopolio legislativo al que se viene haciendo referencia solamente está limitado por el poder de veto presidencial, que impone la revisión de la ley por las cámaras y la necesidad de una mayoría calificada para su aprobación.

En segundo lugar, el poder del Congreso norteamericano se sustenta en que este posee medios puntuales de fiscalización, que, si bien es cierto no operan de forma directa como lo hacen los mecanismos clásicos propios de los sistemas parlamentarios, pueden configurar un control efectivo sobre el poder ejecutivo norteamericano.

1.2.3.1.1. Las comisiones investigadoras

Es muy importante anotar por separado las facultades que tienen las comisiones del Congreso para investigar y solicitar informes. En número considerable, los funcionarios de la Administración temen ser investigados y, más aún, el Presidente la Unión. Estas comisiones, que tienen poderes casi jurisdiccionales, han inspirado las comisiones investigadoras de nuestras constituciones.

Sin embargo, en materia de fiscalización, las comisiones investigadoras que han sido reguladas por las constituciones peruanas no son tan importantes como las existentes en los Estados Unidos, donde las comisiones acaparan casi todo lo que es control del Gobierno por el Congreso norteamericano.⁷² La razón de ser de esta facultad la encontramos no en la responsabilidad política del ejecutivo sino en las potestades que debe tener todo parlamento con cierta representatividad de informarse, por todo medio posible, de cómo se maneja la Administración Pública.

Sus atribuciones son de carácter cuasi jurisdiccional e incluyen la actuación de declaraciones de parte y pruebas testimoniales, así como la posibilidad de hacer efectivos apercibimientos y apremios. Tanto es así que, frente a la negativa a comparecer o atestiguar ante alguna de estas comisiones, se configura lo que se ha dado en denominar «des-

⁷² *Ibid.*, p. 262.

acato» —en inglés el *contempt of Congress*, algo así como «desprecio al Congreso»—, que genera necesariamente la comparecencia de dicha persona conducida por la fuerza pública.

Los objetivos de este mecanismo son básicamente dos: obtener información más o menos precisa respecto a las decisiones a tomar por el ejecutivo —objetivo que se alcanza en los sistemas parlamentarios mediante la interpelación ministerial— y controlar en forma por demás agresiva los posibles excesos del ejecutivo y, en particular, del Presidente de la Unión.⁷³ El temor a dicho control suele generar en el ejecutivo norteamericano una actitud transparente frente al Congreso, particularmente respecto a controversias presupuestales. En la práctica, las comisiones han producido verdaderas jornadas interpelatorias con similares efectos a los que dicho mecanismo de control origina en los regímenes parlamentarios.

1.2.3.1.2. El *impeachment*

Sin embargo, el máximo temor de los funcionarios públicos frente a las atribuciones del Congreso radica, en realidad, en la posibilidad de un proceso contra los funcionarios del Estado llamado *impeachment* (impedimento). Este proceso puede conllevar la pérdida del cargo y la inhabilitación para el nombramiento a cargos públicos. Para ello, se les debe acusar de traición, corrupción y otros crímenes o delitos graves —*Treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*—.

La Cámara de Representantes norteamericana procede a la acusación del funcionario público y es el Senado el que juzga y sentencia. Se requiere el voto de una mayoría calificada —dos tercios— de los senadores presentes en la Cámara para hacer efectiva su decisión.⁷⁴

En los Estados Unidos de América, la figura del *impeachment* fue recogida de su similar británica y se configuró como el mecanismo

⁷³ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, *loc. cit.*; PIZZORUSSO, *op. cit.*, p. 32. También: HAURIOU, *op. cit.*, p. 518.

⁷⁴ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, pp. 265 y ss.; JACKISH, *op. cit.*, p. 29.

final al que se debe recurrir cuando un funcionario público ha incurrido en una infracción tan grave que le hace merecer la destitución. No obstante, en el caso norteamericano, nunca se generó una evolución de la facultad del Congreso de hacer efectiva la responsabilidad penal de los funcionarios hacia la posibilidad de hacer efectiva su responsabilidad política.

En consecuencia, ante la ausencia de un delito, el ejecutivo norteamericano es virtualmente inmutable. Fue Jefferson el único Presidente que intentó, sin éxito, convertir el *impeachment* en un mecanismo de control político directo.⁷⁵ Y es que, en la historia republicana norteamericana, se han completado únicamente catorce *impeachments*, la mayoría contra jueces, y se ha fallado condenatoriamente solo en cuatro casos.

Asimismo, tan solo en una oportunidad durante la historia republicana de los Estados Unidos se utilizó este mecanismo como represalia ante la negativa del Presidente de aceptar las limitaciones impuestas por las cámaras.⁷⁶ Finalmente, únicamente en tres ocasiones dentro de la historia norteamericana, el *impeachment* fue utilizado contra Presidentes de la Unión, sin que, en ningún caso, el Congreso obtuviese la tan ansiada destitución.⁷⁷ Estos casos hacen patente la rigidez del sistema

⁷⁵ Sobre el particular ver: CORWIN y PELTASEN, *op. cit.*, p. 50.

⁷⁶ El juicio político dirigido contra el presidente Andrew Johnson, en 1868, tuvo clarísimos ribetes políticos, surgió como represalia ante la negativa de dicho Presidente de someterse a la «*Tenure Office Act*», una ley que limitaba inconstitucionalmente los poderes del ejecutivo. Al respecto ver: VALLE RIESTRA, Javier. *La Responsabilidad Constitucional del jefe de Estado*. Lima: Labrusa, 1983, p. 127.

⁷⁷ El juicio político seguido contra Andrew Johnson, al cual ya hemos hecho referencia, llegó hasta el Senado, órgano que no aprobó la destitución. Sin embargo, el Presidente no postuló a la reelección, no obstante las amplias posibilidades que existían de volver a ocupar la Presidencia. Al respecto ver: DUVERGER, *op. cit.*, p. 351. Por otro lado, el juicio político contra el presidente Richard Nixon, derivado del caso Watergate, no llegó a concluir, puesto que Nixon renunció a la presidencia cuando iba a emitirse la acusación por parte de la cámara de representantes norteamericana. Finalmente, el *impeachment* seguido contra Bill Clinton, como resultado del caso

presidencial puro, que prácticamente no admite la posibilidad de revocatoria de alguno de los poderes de Estado.

1.2.3.1.3. La ley de presupuesto

A través de sus atribuciones en el ámbito presupuestario, el Congreso puede arreglárselas fácilmente para entrapar el funcionamiento del ejecutivo. Si bien es cierto que elabora el proyecto de presupuesto, también es verdad que son las cámaras las que lo aprueban y pueden eliminar partidas presupuestarias, disminuirlas o entrapar el proyecto, con el agravante de que, en este tema, el Presidente no puede ejercitar su derecho a veto.⁷⁸ En una coyuntura determinada, como la generada por la existencia de un Congreso adverso al Presidente de la Unión, el Congreso puede paralizar la inmensa Administración Pública norteamericana con solo negar la aprobación de partidas presupuestales, que tienen una importancia medular para las diversas entidades que conforman el Gobierno.

No obstante todo esto, en determinados supuestos, el manejo financiero puede favorecer al Presidente. En primer lugar, en algunos supuestos, el Congreso puede ser dadivoso con él a cambio de otro tipo de concesiones de carácter político, en particular si este posee mayoría parlamentaria. En segundo lugar, la gigantesca Administración Pública de los Estados Unidos impide una fiscalización exhaustiva de lo que se hace con el dinero asignado. Finalmente, el presupuesto es preparado, desde 1921, por el Presidente asistido por la denominada *Office of Management and Budget*; habiendo sido dicha preparación, hasta la acotada fecha, facultad de dos comisiones del Congreso. Esta reforma, a favor del poder ejecutivo norteamericano, fue consecuencia de la necesidad de un manejo más expeditivo de los fondos públi-

Mónica Lewinsky, concluyó en la Cámara de Senadores, con la absolución del Presidente, al no haberse alcanzado los votos suficientes para aprobar su destitución.

⁷⁸ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 137.

cos en un contexto de situaciones de especial complicación como podría ser una guerra.⁷⁹

1.2.3.1.4. La ratificación de cargos públicos

El Presidente, como director del poder ejecutivo, nombra a las personas que deben ocupar los cargos de la Administración Pública. En primer término, debe nombrar a los que dejó vacantes la anterior Administración y, en segundo término, los generados por el movimiento de las personas al interior de sus respectivas instituciones estatales.⁸⁰

Esta afirmación tiene plena vigencia en los Estados Unidos si tomamos en cuenta como allí el Presidente, una vez elegido, distribuye entre sus cercanos colaboradores los más importantes cargos públicos, en aplicación de aquello que se ha denominado el *spoils system* («sistema de los despojos»). Sin embargo, es el senado el que ratifica dichos nombramientos, pero solo los más importantes —dadas las enormes dimensiones que actualmente tiene la Administración Pública de Estados Unidos—. Entre los cargos sujetos a ratificación del Congreso figuran los de los jueces de la Corte Suprema —de gran importancia política en el caso norteamericano—⁸¹ y, sobre todo, los de los secretarios que forman parte de los despachos de la Administración.⁸²

Ahora bien, es justo reconocer que resulta poco común que el Senado proceda a rechazar una propuesta de este nivel, máxime si existe una mayoría importante de congresistas perteneciente al partido del Presidente de la Unión. Este hecho ocurre fundamentalmente por el riesgo de generar una crisis política nada aconsejable para las futuras pretensiones de los senadores, así como por el temor de los congresistas de perder los beneficios derivados de su cargo.⁸³

⁷⁹ Al respecto ver: SIEGAN, *op. cit.*, p. 22 y HAURIOU, *op. cit.*, p. 539.

⁸⁰ JACKISH, *op. cit.*, p. 31 y SIEGAN, *op. cit.*, p. 23.

⁸¹ *Ibid.*, *loc. cit.*

⁸² HAURIOU, *op. cit.*, p. 537.

⁸³ HAURIOU, *op. cit.*, p. 526.

1.2.3.2. Ejecutivo frente a legislativo

El sistema presidencial tiende a dar mucha importancia al ejecutivo como órgano de gobierno. Sin embargo, el Congreso puede resultar peligrosamente entrampante, dada la rigidez del sistema, la limitada disciplina partidaria y la situación generada por la potencial falta de coincidencia en la conformación partidaria de los poderes del Estado —como posible consecuencia del cruce de las elecciones presidenciales y parlamentarias—.

En particular, un sistema presidencial corre riesgos de dos órdenes en términos de estabilidad política. En primer lugar, el presidencialismo puro puede originar una excesiva acumulación de facultades a favor del Presidente de la República, debido a que sobre la cabeza del presidente pesa una doble atribución de prerrogativas: las ceremoniales, derivadas de su calidad de jefe de Estado —nombrar a sus asesores personales, promulgar las leyes, etc.—, atribuciones equiparables a las de un monarca inglés; y las efectivas, derivadas de su calidad de jefe de Gobierno —que se sintetizan en el dirigir la política interna del país— y que guardan grandes similitudes a las que posee un primer ministro inglés.⁸⁴ Los defensores del presidencialismo norteamericano señalan que este riesgo se encuentra conjurado a través de la institucionalización de un poder legislativo (Congreso) dotado no solo de una amplia y eficiente batería de facultades de control sino también de una gran independencia basada en el carácter difuso de los partidos y la realización de elecciones sin exacta coincidencia en el tiempo. Esta situación permite que el Congreso, bajo determinados supuestos, pueda entrampar el trabajo del ejecutivo y le impida así cumplir con su labor.

Un tema relacionado con el anterior es el del mecanismo electoral empleado para la elección del Presidente de la Unión. El Presidente de los Estados Unidos se elige mediante elección indirecta. Cada Estado aporta, de acuerdo con su población electoral, cierta cantidad de electores que constituyen lo que se denomina Colegio Electoral y este

⁸⁴ LINZ, *op. cit.*, p. 13.

último es quien elige al Presidente. La razón de ser del sistema está vinculada, en primer término, a una inicial intención de disminuir el poder presidencial —intención que hoy en día ya no tiene razón de ser—, y, en segundo término, a permitir, al combinar sistemas electorales, una doble representación (federal y estadual).

Este mecanismo de elección ha ocasionado múltiples inconvenientes en las últimas elecciones presidenciales, dada la evidente distorsión generada por la obligación de los electores elegidos de votar, en su totalidad, por el candidato que gana en el respectivo estado. Curiosamente, en los Estados Unidos, puede ganar una elección presidencial un candidato que mediante el voto popular directo no ganaría, al poder asegurar la votación, aun ajustadamente, en ciertos Estados claves como California o Florida.⁸⁵

En segundo lugar, el presidencialismo puro, dada su excesiva rigidez, puede impedir la solución pacífica y democrática de las crisis de poder que se den al interior del régimen. Dada la situación de legitimidad dual que rodea el sistema, puesto que ambos poderes son elegidos en forma democrática, es fácil pensar como los mismos podrían, en un supuesto determinado, considerarse depositarios de la voluntad popular.⁸⁶ Esta característica, junto con la virtual inmutabilidad de poderes y una eventual actitud recalcitrante, podría generar una grave crisis al interior del régimen.⁸⁷ Esta posibilidad busca ser conjurada a

⁸⁵ DUVERGER, *op. cit.*, pp. 345-347. En la última elección a la presidencia norteamericana, ambos candidatos tenían votaciones muy ajustadas. El Estado que decidía la votación era Florida, ya que, dada su gran población electoral, aportaba 22 electores al Colegio Electoral. En dicho Estado, el candidato ganador obtuvo una votación aun más ajustada. Ello generó una crisis electoral y judicial, que culminó, finalmente, en la proclamación como Presidente del candidato republicano George W. Bush.

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 24 y ss.

⁸⁷ Una situación muy reciente e ilustrativa fue la ocurrida en los últimos meses de 1995. La negativa del Congreso de otorgar ciertas partidas presupuestales al presidente Clinton para el manejo del gasto público tuvo como consecuencia la parálisis de la Administración Pública. Esta crisis que se hizo sentir incluso fuera de esa nación. Ante semejante situación no existe mecanismo constitucional que resuelva el conflicto.

través de la existencia de ciertas facultades del poder ejecutivo que podrían generar control respecto del Congreso, facultades de tipo indirecto o alterno —que se explicitarán a continuación—.

1.2.3.2.1. La opinión pública

En Estados Unidos, la opinión pública es muy importante, sobre todo porque ella es la que logra que los partidos políticos lleguen al poder. En Estados Unidos, las elecciones son toda una fiesta, con reuniones, almuerzos, programas de televisión. Los candidatos a la presidencia se esfuerzan en forma notoria por ser conocidos por sus potenciales electores, en especial durante las elecciones primarias.⁸⁸ Esta situación, que duda cabe, reduce sustancialmente el costo que tiene que asumir el electorado para acceder a los planes de gobierno y los fuerza a tomar la decisión más eficiente posible. Como resultado de ello, el pueblo conserva el poder derivado de la posibilidad de que, en el plazo de cuatro años, pueda premiar o castigar el desempeño de un determinado Presidente.

Una situación similar se genera en relación con los candidatos a miembros del Congreso norteamericano. El resultado directo de la influencia de la opinión pública es la identificación personal con el candidato a congresista, tanto es así que sus electores pretenden acceder a él una vez elegido con el fin de solicitar el apoyo prometido para la comunidad o el Estado que se supone representa.⁸⁹

De esta forma, quien está en mejor capacidad de usar la opinión pública en su provecho es el Presidente de la Unión. Esta posibilidad resulta evidente por dos razones. En primer lugar, obtener popularidad es más simple para una sola persona que para un conjunto muy grande de ellas —hablamos de más de 400 representantes y de 100 senadores—. Es pues algo incuestionable que el Presidente norteamericano tiene en sus manos la representatividad equivalente a más de

⁸⁸ Elecciones mediante las cuales cada partido determina cuál va a ser su candidato para las elecciones definitivas. DUVERGER, *op. cit.*, p. 345.

⁸⁹ Respecto al poder de la opinión pública: LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 263.

quinientos congresistas. El Presidente podría hacer que el electorado considerase a la oposición del Congreso o de un grupo particular de este como contraproducente y que desechara sus planteamientos como propuesta política.⁹⁰ La presión generaría, a su vez, el temor de los congresistas de no ser reelegidos o de afectar en el futuro a su partido, y los obligaría a iniciar relaciones más cordiales con el ejecutivo.

En segundo lugar, el mandato parlamentario resulta ser de corta duración, en particular en el caso de los llamados representantes, y los congresistas son reelegidos con poca frecuencia, de forma que rara vez dejan huella apreciable entre los distintos estamentos del electorado.

1.2.3.2.2. El *lobbying*

La fuerza de la opinión pública, a la que se ha hecho referencia en el párrafo precedente, se hace patente en lo que se llama el *lobbying*, llamado así por el *lobby* (vestíbulo) del hotel donde los congresistas se reunían para departir o ponerse de acuerdo sobre algunos asuntos de importancia. Consiste en acciones realizadas por determinadas personas o grupos de personas para obtener la instauración legal de determinada política que a ellos les interesa por parte del Congreso.⁹¹ En particular, el *lobby* incluye actividades de presión sobre diversos representantes o sobre un grupo de ellos, así como la promesa de prebendas.

Es claro que el factor más desequilibrante a este nivel es el hecho de que el Presidente de la Unión es menos sensible al *lobby* que los congresistas. Las razones de este hecho se basan sobre todo en el deseo de los parlamentarios de conservar sus curules tras las elecciones, además de obtener el mayor provecho posible de su cargo. Asimismo, el relativo control que mantiene el Presidente sobre el electorado le permite, en la mayor parte de las ocasiones, desatender las peticiones derivadas del *lobbying*, que, en general, se encuentran referidas a particularidades y no a la generalidad de la población. Finalmente, el *lobby*

⁹⁰ *Ibid.*, *loc. cit.* También: LINZ, *op. cit.*, p.26.

⁹¹ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, pp. 435 y ss.

se encuentra enfocado, en la generalidad de los casos, en el Congreso, dada la necesidad de estos grupos de obtener una norma legal que ampare sus peticiones y que no podría ser satisfecha con la misma eficiencia por parte del ejecutivo, dada su limitada facultad de iniciativa legislativa.

1.2.3.2.3. La iniciativa legislativa indirecta

Si bien es cierto que, en Estados Unidos, prima el criterio de la separación rígida de poderes, también es cierto que deben existir mecanismos que le aseguren al Presidente cierta intervención, por lo menos mínima, en la emisión de las leyes. Caso contrario, el Presidente y el ejecutivo en general serían incapaces de desencadenar la aprobación de ciertas normas de importancia para el funcionamiento del sistema.⁹²

Una primera posibilidad de intervención legislativa por parte del Presidente de la Unión se encuentra en su eventual participación en la emisión de los proyectos desde lejos. Como el Presidente de la Unión carece de iniciativa legislativa directa y de la posibilidad de obtener potestad legislativa delegada, debe emplear mecanismos alternos de participación legislativa. Existe un mecanismo directo: su mensaje presidencial, el *State of Union* («Estado de la Unión»), que realiza por lo menos una vez al año ante el Congreso. Con él, al informar a las cámaras respecto de la situación del país, puede expresar su deseo de que se apruebe alguna ley o que se le permita la implantación de una política determinada.⁹³

Existe otro mecanismo de tipo indirecto que opera a través del partido del cual supuestamente es líder —porque si no fuese así, no habría podido llegar al poder—. Consiste en que un congresista afín al Presidente ingrese un proyecto de ley al seno del Congreso y presione a los

⁹² SIEGAN, *op. cit.*, pp. 20-21.

⁹³ CORWIN, Edward Samuel. *El Poder ejecutivo, Funcionamiento y Poderes 1787-1957*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1958, p. 302 y ss; *Enciclopedia Universal Ilustrada, op. cit.*, tomo 21, p. 581.

a los congresistas con miras a su aprobación, aduciendo que la misma es deseada por el Presidente.⁹⁴

Es este segundo mecanismo el más usado, aun cuando suelen presentarse ambos combinados. Sin embargo, la efectividad de estos mecanismos es muy relativa, básicamente por las razones a las que se ha hecho referencia con anterioridad: la falta de disciplina de voto de los partidos políticos y la falta de coincidencia precisa entre las elecciones presidenciales y las parlamentarias, que podría generar que un Presidente tenga que gobernar con un Congreso de conformación partidaria adversa.⁹⁵

1.2.3.2.4. El derecho de veto presidencial

Un mecanismo que surte mejores efectos en términos de control legislativo por parte del Presidente de los Estados Unidos es el del veto presidencial a las leyes. Como todo jefe de Estado, el Presidente de la Unión debe promulgar las leyes y, como resultado de ello, ponerlas en vigencia; pero también se encuentra facultado —por la propia Constitución, en su caso— a expresar su desacuerdo con el texto de la ley.⁹⁶

El Presidente puede vetar en forma suspensiva la ley sancionada por el Congreso —esta prerrogativa se denomina «observación» en otros sistemas— y expresar su desacuerdo con el texto de la misma. Ante ello, el proyecto es devuelto a las cámaras para su revisión.⁹⁷ Una vez ocurrida dicha devolución, es necesario que el proyecto de ley sea aprobado nuevamente, mediante una mayoría calificada —dos tercios del número legal de congresistas— y en cada cámara en forma sucesiva para que este pueda entrar en vigencia. Este mecanismo se denomina «insistencia» y genera, necesariamente, el ingreso de la ley

⁹⁴ Sin embargo, esto se hace muy complicado por la inorganicidad de los partidos. En muchos casos, el representante olvida que el Presidente pertenece a su partido. Cfr. CORWIN, *op. cit.*, p. 506.

⁹⁵ DUVERGER, *op. cit.*, p. 210.

⁹⁶ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, pp. 272-273, 379.

⁹⁷ *Ibid.*, *loc. cit.*; JACKISH, *op. cit.*, p. 35.

al sistema jurídico norteamericano.⁹⁸ Este proceso ratifica el poder que, por lo menos en el papel, tiene el Parlamento dado que representa a la nación. No hay como interrumpir la vigencia de la ley sancionada por el Parlamento una vez que este insiste en ella.

Es preciso anotar que, con frecuencia, se ha usado el veto para conjurar las situaciones de parcialización de los congresistas derivadas del *lobby* ejercido sobre ellos —que generaba proyectos de ley muy deficientes técnicamente hablando—. Por otro lado, ha sido común ver situaciones de veto que se presentan cuando, durante el transcurso del plazo de diez días que se concede al Presidente para que promulgue la ley o la vete, el Congreso se recesa. Este hecho impide que el proyecto se convierta en ley. En general, en casos como estos, el Congreso ha pospuesto su receso hasta transcurrido el plazo, en particular en relación con medidas de interés fundamental y respecto de las cuales el Presidente no correría el riesgo de tomar una decisión que lo pudiese comprometer frente al electorado.⁹⁹

El mecanismo del veto presidencial a las leyes resulta fundamental para equilibrar el ejecutivo frente a la omnipotencia legislativa de un Congreso al cual no se puede disolver. Su uso, durante la vigencia de la Constitución norteamericana, ha estado signado por la necesidad del ejecutivo de defenderse de los posibles excesos del Congreso y de la utilización, por parte de este, de los mecanismos de control para los que le faculta la norma.¹⁰⁰ No obstante que el Congreso de los Estados Unidos tiene como límite una Constitución escrita y de rango supralegal, esta necesidad de defensa se explica porque dicho texto constitucional es modificable —enmendable— sin que el poder ejecutivo

⁹⁸ HAURIUO, *op. cit.*, p. 539.

⁹⁹ CORWIN y PELTASSEN, *op. cit.*, p. 58-59.

¹⁰⁰ CORWIN, *op. cit.*, p. 315. Corwin refiere, además, que, entre 1792 y 1940, el veto presidencial fue usado 1638 veces, y dos tercios del total corresponden a solo dos presidentes: Glover Cleveland y Franklin D. Roosevelt.

pueda intervenir directamente en la elaboración del proyecto de ley correspondiente.¹⁰¹

1.3. LOS SISTEMAS EUROPEOS

En general, los demás sistemas europeos están inspirados por el parlamentarismo clásico. No obstante, ha sido muy difícil encontrar un régimen de gabinete como el inglés. Las razones son varias: el multipartidismo, la menor conciencia democrática de los países y la inestabilidad política que ha sido común observar en el continente europeo.

Se puede afirmar que los sistemas de gobierno en Europa han tenido una tendencia parlamentaria y pueden clasificarse de la siguiente forma:

a. Parlamentarismo puro o clásico

Solo el Parlamento es elegido por voto popular. Las categorías de jefe de Estado y de Gobierno se encuentran separadas. El Gobierno proviene necesariamente del Parlamento. El jefe de Estado, normalmente Rey, Reina o un representante de alguno de ellos, prácticamente carece de poder político efectivo —ejecutivo dual impropio—. Como ejemplos podemos citar los casos de Inglaterra, Noruega, Suecia, Nueva Zelanda, Australia y Dinamarca.

b. Régimen de asamblea

Solo el Parlamento es elegido por voto popular. La categoría de jefe de Estado no existe formalmente. El Gobierno proviene necesariamente del Parlamento. Es el caso de la Convención Francesa y, actualmente, de Suiza —en este último caso, se le denomina también régimen directoral—.

c. Parlamentarismo atenuado o racionalizado

El Parlamento es elegido por voto popular. Las categorías de jefe de Estado y de Gobierno se encuentran separadas. El jefe de Estado goza

¹⁰¹ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 65.

de cierto poder efectivo, pero sin que exista elección popular directa del mismo. Este tipo de parlamentarismo lo encontramos en los casos de Italia y de las III y IV Repúblicas Francesas.

d. Parlamentarismo hiper-racionalizado

Sistema parlamentario en el cual existen ciertos mecanismos especiales de control del poder del Parlamento. Los ejemplos típicos de dichos mecanismos son el *voto de investidura* y el llamado *voto de censura constructivo*. Como ejemplos, podemos citar los casos de la Alemania moderna o de España.

e. Semipresidencialismo

Los órganos materia de estudio son elegidos por separado mediante voto popular. Sin embargo, las categorías de jefe de Estado y de Gobierno se encuentran separadas —ejecutivo dual propio—: una en el Presidente (jefe de Estado) y otra en el Primer Ministro (jefe de Gobierno). Como ejemplos de este tipo de parlamentarismo, hallamos los casos de la Alemania de Weimar, la Francia de la V República, Austria, Portugal y Finlandia.

Mención aparte merece el caso del semipresidencialismo francés por ser el más importante y claro ejemplo de sistema político en Europa. Este ha tomado muchos elementos del presidencialismo, aun cuando los haya desarrollado dentro de un contexto muy particular.

1.3.1. El semipresidencialismo francés

Francia posee un sistema político de singular importancia y que ha inspirado a varios sistemas del mundo. En realidad, el régimen semipresidencial es un sistema mixto, ni parlamentario ni presidencial, que recoge elementos que en principio son característicos de alguno de los dos regímenes típicos. Por un lado, existen mecanismos clásicos de control y fiscalización entre órganos del Estado, propios de la interdependencia por integración, y, junto a ellos, un ejecutivo con rasgos típicos de los sistemas parlamentarios. Por otro lado, existen límites a la responsabilidad política de los ministros respecto al refrendo del jefe de

Estado y mecanismos de tipo alterno propios de la interdependencia por coordinación y que son acompañados por una figura presidencial de un poder relativo muy elevado.¹⁰²

Las razones de la existencia de este régimen deben buscarse en las graves crisis políticas producidas en Francia como consecuencia de los cambios violentos del sistema, que muchas veces ha pasado del autoritarismo a la anarquía. El desacuerdo existente con respecto a quién debe de atribuírsele el poder ha terminado por armar una mixtura que, por lo menos en principio, ha buscado tomar los elementos de ambos sistemas que permitan una relativa estabilidad política.¹⁰³

1.3.1.1. Antecedentes

El constitucionalismo francés surge en el siglo XVIII, en una nación donde imperó primero el absolutismo monárquico y el despotismo ilustrado propio de las monarquías europeas. En la realidad, el sistema de gobierno francés ha venido cambiando con cierta regularidad a través del tiempo.

Cuando Francia pasó del feudalismo al estado-nación, la Corona fue, paulatinamente, centralizando y acumulando el poder en sus manos. La Corte había pasado a desarrollar una función decorativa y la burguesía era reunida, cada vez con menor frecuencia, en los llamados Estados Generales. La monarquía se hizo absoluta con los Luises, en particular con Luis XIV, llamado «El Rey Sol». Dicho monarca instauró un gobierno despótico y tirano de un carácter casi totalitario, sintetizado en su célebre frase «El Estado soy yo». A Luis XIV siguió, como fase posterior del *Ancient Regime*, el llamado Despotismo Ilustrado: una rara mixtura entre absolutismo e Ilustración, que creó una corte fastuosa y decadente. Ese era el panorama francés a fines del siglo XVIII.

¹⁰² HAURIU, *op. cit.*, p. 539.

¹⁰³ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, pp. 127-128.

1.3.1.1.1. La Revolución Francesa

En 1789, empezó en Francia una revolución que cambió el destino y el pensamiento de toda la humanidad. Lo que impulsaba a los revolucionarios de aquella época era el deseo de crear un sistema de gobierno y un Estado en el cual se consagraran y afirmaran los principios de la Ilustración. Estos principios eran consecuencia del liberalismo político e incluían aquellas ideas que se habían formulado sobre libertad, igualdad, fraternidad, soberanía popular y división o separación de poderes.¹⁰⁴

Un principio liberal por excelencia es el de la separación de poderes, esbozado ya desde los trabajos de John Locke pero formulado definitivamente por el francés Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu—. Este afirmaba que el Estado debía separarse en varios estamentos o poderes que, al generar control mutuo, evitaría el despotismo propio del Antiguo Régimen.¹⁰⁵ Es claro que el liberalismo inspiró primero al sistema norteamericano, que opta por una rígida separación de poderes. Sin embargo, es cierto también que, en los Estados Unidos, nunca hubo reyes.

Otro de los principios aportados por los revolucionarios franceses fue el de la soberanía popular. De acuerdo con este principio, el poder no recae sobre el Rey —también llamado «monarca» o «soberano»— sino sobre el pueblo, el mismo que es titular de la soberanía. El abate Sieyes¹⁰⁶ entendía al Tercer Estado —o estamento fundamental del pueblo— como aquel grupo social «que lo era todo y nada a la vez», y hacía referencia a su gran importancia social pero, también, a su nula injerencia política. Debemos tener en cuenta que esta idea es muy importante para crear el concepto de constitución, puesto que, en Inglaterra, el soberano es el Parlamento, dado que dicho órgano pue-

¹⁰⁴ VARIOS. *Historia Universal*, op. cit., tomo II, p. 435.

¹⁰⁵ MONTESQUIEU. *Del Espíritu de Las Leyes*. Madrid: 1980, Libro XI, Cap. VI, pp. 151-153.

¹⁰⁶ SIEYES. *¿Qué es el Tercer Estado?* Madrid: Tecnos, 1978.

de hacer legalmente lo que quiera. En otros países, existe el freno creado por el poder constituyente, emanado del pueblo.¹⁰⁷

1.3.1.1.2. Las constituciones republicanas

No obstante tener principios muy novedosos o importantes como base, el constitucionalismo francés ha conocido periodos de gran inestabilidad.

La primera Constitución francesa, que data de 1791, crea un régimen monárquico-parlamentario parecido al sistema inglés. Sin embargo, esta propuesta fracasa y concluye con el destronamiento y posterior ejecución de Luis XVI (1793). Esta decisión estuvo motivada por su falta de habilidad para dirigir el país.¹⁰⁸ Francia pasa entonces a un gobierno de parlamento o asamblea —la Convención—. Este sistema degeneró en un régimen tan salvaje que fue bautizado con el apelativo del «Terror». El Directorio, siguiente forma de gobierno republicano revolucionario, terminará entregando el poder a los cónsules, cuyo exponente preclaro fue Napoleón Bonaparte (1799), quien poco después se hizo nombrar Emperador (1804). Sin embargo, la situación de hegemonía en Europa originó una guerra continental, la desaparición del Primer Imperio y la restauración de la monarquía al amparo de la misma Constitución (1815). Si bien es cierto que volvió a haber reyes en Francia, también es verdad que en la conciencia del pueblo existía un fuerte rechazo en contra de la monarquía. El sentimiento en dicha nación era pues absolutamente opuesto al existente en Inglaterra sobre el particular.¹⁰⁹ La razón de ello se encuentra en el absolutismo monárquico, que, como se expresara líneas arriba, jamás existió en su real dimensión en Gran Bretaña.

Hacia 1848, estalló una nueva revolución de dimensiones europeas y de carácter social. Dicha revolución depuso, en principio definitivamente, a la dinastía borbónica. Era el inicio de la II República y

¹⁰⁷ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, pp. 151 y ss.

¹⁰⁸ VARIOS. *Historia Universal, op. cit.*, tomo II, p. 422.

¹⁰⁹ Cfr. *supra* 1.1.1.1.

estuvo acompañada de una nueva Constitución. Lamentablemente, tuvo como primer y único Presidente a Luis Napoleón, quien se hizo Emperador en Francia con el nombre de Napoleón III.¹¹⁰

Napoleón III gobernó hasta 1870, cuando la guerra franco-prusiana originó la caída del régimen y la aparición de la III República. Este régimen fue de carácter parlamentario y contaba con un ejecutivo monista —conformado por un jefe de Estado reducido a simple «equilibrador»—.¹¹¹ Esta característica generó una gran inestabilidad producto del predominio de la Asamblea. Lo que ocurría en Francia era que la normatividad constitucional pretendía asegurar la imposibilidad del establecimiento de un gobierno personalista o una nueva dictadura, sea monarquía, imperio o república.

1.3.1.1.3. El asambleísmo

Conocido también como *gobierno de asamblea*, es una degeneración del régimen parlamentario clásico.¹¹² En ella, el Parlamento monopoliza una porción sustancial del poder estatal y, de esta forma, limita seriamente el papel del jefe de Estado y de Gobierno en general. Sus características, en el caso francés, fueron las siguientes:

Gran inestabilidad ministerial

Los gabinetes eran censurados y obligados a dimitir, si es que no se sometían al Parlamento.¹¹³

El descrédito de la figura de la disolución parlamentaria

Si bien es cierto podía disolverse la cámara baja —Asamblea Nacional—, también es cierto que ningún Gobierno se atrevía a ejercer dicha alternativa. En primer lugar, porque lo más lógico era que la

¹¹⁰ VARIOS. *Historia Universal, op. cit.*, tomo II, pp. 480-481.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 482; PIZZORUSSO, *op. cit.*, p. 35.

¹¹² LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 99.

¹¹³ VARIOS. *Historia Universal, op. cit.*, tomo II, p. 482; LOEWENSTEIN, *op. cit.*, pp. 98-99; PIZZORUSSO, *op. cit.*, pp. 35-36.

nueva conformación fuera muy similar a la anterior; y, en segundo lugar, porque, apenas instalada la nueva cámara, esta censuraría al gabinete.¹¹⁴

El potencial perjuicio que podría generar una eventual disolución parlamentaria era muy superior al que podía generar un Parlamento recalcitrante. En este sentido, resultaba más cómodo el sometimiento a los designios de la Asamblea. Así, la única disolución parlamentaria ocurrida bajo el amparo de este régimen se dio en 1877 dando como resultado un Parlamento adverso al jefe de Estado.¹¹⁵

Hipertrofia de los poderes del Parlamento francés

Esta fue de tal magnitud que, el caso de la Asamblea Nacional, dichos poderes alcanzaron similitud con los que alguna vez tuvo la Convención. Dada esta maximización de atribuciones, era necesario realizar alianzas entre partidos («gabinetes conversados») para obtener gobiernos estables. Estas solían ser muy frágiles y su poder muy efímero.

Multipartidismo

La existencia de muchos y pequeños partidos, que debían ponerse de acuerdo para gobernar, generaba una seria inestabilidad política.

Atrofia del ejecutivo

Se observaba un jefe de Estado reducido al papel de simple mediador y un gabinete que gobernaba temiendo ser censurado y obligado a renunciar. Estas características del ejecutivo eran producto del hecho de que, si bien el presidente francés nombraba al gabinete, se encontraba a merced del Parlamento y debía conciliar con los partidos políticos que lo conformaban. La manera en que se llevaba a cabo esta

¹¹⁴ DUVERGER, *op. cit.*, p. 200.

¹¹⁵ El mariscal Mac Mahon, Presidente de la República, recurrió al arbitraje electoral para corregir una discrepancia con el Parlamento. El resultado fue tan desastroso que se vio obligado a renunciar. Al respecto ver: HAURIOU, *op. cit.*, pp. 174-275.

conciliación era ofreciéndoles participación a sus representantes en el Gobierno a conformar.¹¹⁶

En 1940, fenece la III República a causa de la invasión nazi. Recién en 1946, se instala la IV República a través de una nueva Constitución, cuya finalidad era corregir la inestabilidad propia del régimen anterior. La citada Constitución racionalizó el parlamentarismo existente a través de varios mecanismos. Entre estos destaca el del voto de investidura, por el cual el gabinete debía solicitar la confianza al Parlamento al iniciar sus funciones para que, de este modo, la Asamblea se viera obligada a apoyarlo; y la mediatización de la disolución de la cámara política, que solamente podría plantearse tras dos crisis ministeriales y sin necesidad de la conformidad del Senado, a diferencia de lo que ocurría durante la vigencia del régimen constitucional anterior.

Sin embargo, el multipartidismo, la guerra fría y un poder ejecutivo muy débil generaron el temor a la aparición de un régimen como el anterior, ya proscrito por la opinión pública. Esta situación no encontraría una solución definitiva hasta que apareciese una figura cuya prestancia personal pudiese crear poder a su alrededor.¹¹⁷

1.3.1.1.4. La Constitución de la V República

Ante la ineficacia del gobierno para conjurar la crisis política y ante la grave situación externa derivada de la Guerra de Argelia, se convocó al general De Gaulle, antiguo patriota, héroe de la II Guerra Mundial y hombre de mucho carácter. Este instaló un gobierno fuerte y creó la V República con el fin de corregir el defectuoso sistema que impedía que el Gobierno en Francia adquiriera estabilidad.¹¹⁸

La tendencia del parlamentarismo francés se transformó en una revaloración de los poderes del presidente, que ya no sería elegido por el Parlamento sino por elección indirecta. Asimismo, se creó toda una

¹¹⁶ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, pp. 98-99.

¹¹⁷ PIZZORUSSO, *op. cit.*, p. 35; LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 110; VARIOS. *Historia Universal*, *op. cit.*, p. 622.

¹¹⁸ VARIOS. *Historia Universal*, *loc. cit.*

gama de facultades presidenciales que no requerían, en algunos casos, del refrendo ministerial.

Este sistema es el arquetipo y prototipo de lo que se llama *sistema semipresidencial*, que es un sistema de naturaleza mixta. Sus características fueron inspiración para los sistemas políticos de varias naciones.¹¹⁹ Las características principales del sistema que fue implantado con la V República Francesa son las siguientes:

- a) El ejecutivo es dual, de modo que existe un jefe de Estado, denominado Presidente de la República; y un Consejo de Ministros o gabinete, presidido por su Primer Ministro como jefe de Gobierno.
- b) El gabinete es políticamente responsable y, en consecuencia, es susceptible de ser interpelado y censurado.
- c) El jefe de Estado es elegido por sufragio universal y, tratándose de una elección directa, equipara al Presidente de la República con el Parlamento, en lo que a representatividad política se refiere. Dicho precepto fue incluido en la Constitución francesa a partir de la reforma de 1962.
- d) El ejecutivo tiene la facultad de disolver la cámara baja o Asamblea Nacional, en caso de grave controversia que ponga en riesgo la gobernabilidad de la nación.
- e) Existen ciertos actos del Presidente de la República que no requieren el refrendo del ministro del ramo para su validez, como la disolución parlamentaria o las facultades contraídas mediante el polémico artículo 16° de la Constitución francesa.¹²⁰

En Francia, existe un parlamento bicameral conformado por dos cámaras: una de carácter político, denominada Asamblea Nacional; y otra de carácter deliberativo, denominada Senado. Si bien el peso político de esta última no alcanza al de la primera, aquella aún conserva

¹¹⁹ En realidad, el semipresidencialismo francés ha inspirado, en naciones de régimen con tendencia parlamentaria, la necesidad de la racionalización del sistema con el fin de conjurar los peligros de la falta de disciplina partidaria y el multipartidismo en los sistemas parlamentarios.

¹²⁰ DUVERGER, *op. cit.*, p. 276.

sus facultades de juicio político (antejuicio) y de aprobación de cargos públicos.¹²¹ La existencia de este tipo de parlamento se justifica por el temor a la predominancia parlamentaria, ya que se tiene la idea de que dos cámaras pueden controlarse mutuamente.

El poder ejecutivo está conformado por un jefe de Estado con múltiples atribuciones (artículo 8º de la Constitución Francesa) y combina las prerrogativas típicas del jefe de Estado de un régimen parlamentario con ciertas atribuciones propias de los presidentes en los sistemas presidenciales. Entre estas, se incluye la posibilidad de acceder a los llamados «poderes excepcionales». Asimismo, cuenta con un gabinete o Gobierno, que conduce la política interna de la nación y que se encuentra liderado por un Primer Ministro (artículos 20º y 21º de la Constitución Francesa), cuyo poder está limitado dada la cierta preeminencia constitucional del Presidente de la República.

1.3.1.3. La separación de poderes en Francia

En Francia, la separación de poderes se encuentra atenuada, pero no en forma tan acentuada como en los regímenes parlamentarios. En primer lugar, el jefe de Estado es elegido por sufragio universal al igual que los parlamentarios; y ejecutivo y legislativo, por separado. Asimismo, los parlamentarios no pueden ser ministros, y dichos órganos del Estado funcionan prácticamente separados. Finalmente, el Parlamento carece del monopolio legisferante. Esta limitación se da, en primer lugar, porque es posible que el ejecutivo pueda emitir normas con rango de Ley bajo ciertas condiciones y en determinado supuesto; y, en segundo lugar, porque se ha limitado la posibilidad de emisión legal del Parlamento a supuestos enumerados taxativamente en el mismo texto constitucional, de modo que todo aquello excluido de su regulación solo puede ser normado a través de la emisión de decretos o reglamentos emitidos por el poder ejecutivo. Esta característica de la Constitución francesa es una fórmula inusitada dentro del constitucionalismo comparado.

¹²¹ *Ibid., loc. cit.*

1.3.1.3.1. Legislativo frente a Ejecutivo

No obstante la existencia del concepto «semipresidencial», que podría hacer pensar en un presidencialismo atenuado a partir de alguna institución integradora, el sistema francés posee algunas instituciones básicas del sistema parlamentario, como son los mecanismos de interacción y fiscalización llamados clásicos o directos:¹²² la interpelación, la cuestión de confianza y la censura. Asimismo, son elementos propios de una propuesta parlamentarista la existencia del refrendo ministerial para gran parte de los actos presidenciales y el hecho de que los ministros, encabezados por el Premier, dirijan la Administración Pública.

A pesar de las características mencionadas, son necesarios, dada la real dualidad del ejecutivo francés, la existencia y el uso efectivo de los mecanismos alternos o indirectos de control y fiscalización interórganos que son típicos de los sistemas presidenciales. El Presidente de la República puede, en un momento determinado, acumular sobre sí poderes que configuran, en la práctica, una dictadura amparada constitucionalmente¹²³ de conformidad con el artículo 16° de la Constitución francesa.

1.3.1.3.1.1. La interpelación ministerial

Siendo los ministros los responsables políticos de los actos de gobierno, dichos funcionarios pueden ser interpelados por la Asamblea Nacional. Esta supervisión también se configura respecto a su obligación de refrendar gran parte de los actos del jefe de Estado; en particular, aquellos de carácter administrativo y técnico.

No obstante ello, hacer efectiva dicha responsabilidad resulta ser muy relativo, básicamente porque el poder del Presidente es muy elevado y porque no existe responsabilidad política ministerial respecto a todos sus actos.¹²⁴

¹²² DE VERGOTTINI, *op. cit.*, p. 481.

¹²³ *Ibid.*, *loc. cit.*

¹²⁴ *Ibid.*, p. 479; DUVERGER, *op. cit.*, p. 275.

Por ello, en el sistema francés, existe una incongruencia de la que carece el sistema peruano. El Presidente es irresponsable políticamente de sus actos, puesto que el Parlamento no lo puede interpelar ni mucho menos censurar. Sin embargo, el gabinete no es responsable de todos esos actos sino de aquellos que autoriza. Cabe entonces preguntarse quién se responsabiliza en Francia de todos aquellos actos presidenciales que no requieren refrendo ministerial.

1.3.1.3.1.2. La cuestión de confianza

La cuestión de confianza francesa ha sido extraída, en su esencia, de la institución británica del mismo nombre y obedece en gran medida a reglas similares. La gran diferencia entra una y otra estriba en la positivización del precepto. En Inglaterra, las normas al respecto son de rango legal o convencional y tienen un carácter fácilmente modificable. En Francia, su rango es constitucional y no pueden variarse por simple decisión parlamentaria.

En el caso francés, esta figura es planteada por el gabinete respecto a alguna iniciativa o acción de gobierno ante la cámara baja o Asamblea Nacional. Como en la generalidad de los casos, el Consejo, ante su rechazo, debe renunciar y el Presidente debe aceptar dicha dimisión. En cambio, su aceptación implica la obtención de la confianza del Parlamento por parte del Gobierno.

En la Constitución de la IV República, se preveía una cuestión de confianza «ratificatoria» del gabinete al iniciar sus funciones; era el llamado «voto de investidura». Sin embargo, ya no existe esta institución en el sistema de la V República Francesa. La elección de los ministros depende únicamente del jefe de Estado. No obstante ello, ha sido común proponerla, generalmente por instigación presidencial, para estabilizar al Gobierno y asegurar la confianza parlamentaria en él,¹²⁵ ya que, una vez adquirida esta, resulta más difícil derribar el gabinete.

¹²⁵ DE VERGOTTINI, *op. cit.*, p. 478; LOEWENSTEIN, *op. cit.*, pp. 264-265.

1.3.1.3.1.3. La moción de censura

Esta facultad, exclusiva de la cámara baja, es el resultado de hacer efectivas las responsabilidades del gabinete sin necesidad del pedido de confianza del mismo e implica la obligación de dimitir por parte de los ministros censurados o, en su caso, del gabinete en pleno. Al igual que respecto a las dos facultades de control político referidas precedentemente, el senado francés carece del poder para ejercer la censura ministerial, aun cuando dicha cámara accede al poder producto de la elección popular. En Gran Bretaña, se justifica esta situación en el hecho de que la Cámara de los Lores se encuentra conformada por miembros que llegan al cargo por herencia o nombrados por la Corona. En el contexto francés, esta limitación viene más bien sustentada en la búsqueda de conjurar los posibles excesos de una doble cámara política y de evitar la posible degeneración del régimen en un gobierno de Asamblea, situación que se ha dado reiteradamente en el caso francés.

La censura fue muy usada durante la época del asambleísmo como método de coerción contra el gabinete de turno, por lo cual un Gobierno solía durar unos cuantos meses en el ejercicio de su cargo para luego caer por completo, dado que la oposición gozaba de mayoría. Sin embargo, la Constitución de la V República, en aras de la racionalización de los mecanismos de control, no solo dificulta la propia presentación de la moción, al exigir la voluntad de una décima parte de los diputados para proponerla, sino, también, su propia aprobación, al exigir la voluntad de la mayoría absoluta para hacerla efectiva. Por este motivo, una censura es muy rara actualmente y podría decirse que el Gobierno goza ahora de cierta estabilidad.¹²⁶

1.3.1.3.2. Ejecutivo frente a Legislativo

El jefe de Estado tiene múltiples atribuciones, muchas de las cuales no requieren del refrendo ministerial. En consecuencia, el Presidente

¹²⁶ DE VERGOTTINI, *op. cit.*, pp. 481-482.

toma importantes decisiones de gobierno frente a las cuales nadie es políticamente responsable y que, por ello, implican necesariamente un poder muy alto respecto al Parlamento. Dichas decisiones son las siguientes:

- 1) Nombramiento del Presidente del Consejo
- 2) Recurso al referéndum para aprobar proyectos de ley
- 3) Disolución de la cámara baja
- 4) Dictadura temporal al amparo del polémico artículo 16° de la Constitución francesa
- 5) Mensajes presidenciales que no requieren refrendo y que implican la prohibición por parte del Parlamento de «contestar» lo expresado por el jefe de Estado¹²⁷

Asimismo, en Francia, el ejecutivo goza de los siguientes mecanismos de intervención en la formulación de leyes:

- 1) Iniciativa legislativa, con la posibilidad de solicitar la preferencia en la tramitación de los proyectos de ley enviados al Parlamento (artículo 48° de la Constitución francesa)
- 2) Derecho de veto, facultad creada de manera muy parecida a su similar norteamericana y que implica una nueva deliberación de la ley.
- 3) Legislación de urgencia, al amparo del artículo 16° de la Constitución francesa.
- 4) Legislación delegada, en forma de normas jurídicas llamadas «ordenanzas», que consisten en instrumentos que poseen rango de ley y cuya regulación contiene la obligación de dar cuenta al Parlamento.

Sin embargo, el mecanismo más importante de control coercitivo sobre la cámara baja es la disolución de la misma.

1.3.1.3.2.1. La disolución de la Asamblea Nacional

Como en todo régimen que posea los elementos básicos del parlamentarismo y en el cual exista la responsabilidad política del gabinete, es

¹²⁷ *Ibid.*, pp. 478-479.

posible disolver la cámara política, que puede interpelar, negar la confianza ministerial y censurar al Consejo de Ministros. En el caso del sistema francés, la cámara indicada es la Asamblea Nacional. El Presidente, ante una situación que ponga en riesgo la gobernabilidad de la nación, puede disolver dicha cámara, previo informe del Primer Ministro y consulta a los presidentes de ambas cámaras.¹²⁸ Sin embargo, no necesita del refrendo de aquel para emitir el decreto correspondiente y no se requiere expresión de causa al disolver. En otras palabras, nadie es responsable de la disolución decretada y el nuevo Parlamento no podría, por lo menos en principio, censurar al gabinete por lo ocurrido durante el receso parlamentario.¹²⁹

El Presidente puede usar esta facultad para adelantar elecciones y sondear las preferencias del electorado, de modo que asegure la existencia de una mayoría del partido al que pertenece. También puede emplearlo con la finalidad de tener libertad para poder desembarazarse de un Gobierno recalcitrante que se encuentre dotado de la confianza parlamentaria o para deshacerse de una cámara cuya conformación partidaria le sea inconveniente.

La mayoría de las veces y tal como ocurría en Inglaterra, se ha utilizado la disolución parlamentaria como el mecanismo más idóneo para anticipar las elecciones parlamentarias. Este uso se le dio, por ejemplo, durante el gobierno de F. Mitterrand en 1987 y aseguró la existencia de una mayoría socialista en la Asamblea Nacional,¹³⁰ representación que había perdido en las elecciones inmediatamente anteriores. Sin embargo, en Francia, el resultado a obtenerse con el uso de la disolución parlamentaria es más incierto que en Gran Bretaña, básicamente por el sistema multipartidario francés y la relativa falta de disciplina de voto de los partidos políticos en dicho país.

¹²⁸ *Ibid.*, *loc. cit.*; LOEWENSTEIN, *op. cit.*, 119 y ss.

¹²⁹ Este impedimento se da porque, una vez disuelto el Parlamento que otorgó dicha confianza, es posible remover al gabinete sin temor a posibles represalias por parte del nuevo Parlamento que asuma funciones.

¹³⁰ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 118; DE VERGOTTINI, *op. cit.*, p. 478.

Además, existe una particularidad en el diseño de la disolución parlamentaria francesa en relación con la configuración de dicha institución en los regímenes parlamentarios. Esta peculiaridad está vinculada a quien posee en la práctica la decisión política sobre su uso. En Inglaterra, por ejemplo, quien realmente toma la decisión de disolver la Cámara de los Comunes es el Primer Ministro, el jefe de Gobierno, y no el Rey, quien como jefe de Estado solo debe firmar el decreto correspondiente. En Francia, la decisión es tomada por el jefe de Estado, supremo mediador, y sin la autorización de órgano alguno, dado que las consultas que realiza no son en absoluto vinculantes.

En realidad, un presidente francés posee una batería tan amplia de facultades que, si las usara todas, podría reducir al Parlamento a ser solo un órgano de deliberación, potestad que afortunadamente nunca ha usado. Esta autorestricción se explica en parte porque, en Francia, existen poderosos mecanismos de control como la opinión pública, que tiene gran poder; o el Consejo de Estado, que controla la constitucionalidad de las normas y defiende los derechos de los administrados frente a la Administración Pública.¹³¹

1.3.2. El sistema italiano

El sistema italiano de la Constitución de 1948 consagra un parlamentarismo clásico, entendiendo como tal el que se inició en Inglaterra hace varios siglos. El carácter parlamentario se deduce al instante de la relación de confianza gobierno-cámaras.¹³² Esta relación tiene su origen en la elección del Gobierno por parte del Presidente de la República y en su posterior investidura por parte de las cámaras; asimismo, por la presencia de mecanismos tradicionales, directos o clásicos, de interacción entre los poderes del Estado. Sin embargo, la existencia de un jefe de Estado (Presidente de la República), que posee algunos poderes derivados de su representatividad política; la mediatización constitucional de las facultades del Parla-

¹³¹ DE VERGOTTINI, *op. cit.*, p. 484.

¹³² *Ibid.*, p. 465.

mento respecto a la utilización de los mecanismos de control clásico o directo; y la entrega de funciones de Estado a organismos constitucionales descentralizados configuran, finalmente, el sistema italiano como parlamentario atenuado¹³³ o racionalizado.

1.3.2.1. Legislativo frente a Ejecutivo

El Parlamento italiano es bicameral; posee una Cámara de Diputados y un Senado (artículo 55° de la Constitución de 1948). Ambas cámaras poseen distinta representación y esta se encuentra justificada en el hecho de ser Italia un Estado regional. Sin embargo, ambas cámaras hacen que el legislativo se comporte como si fuera doble, ya que tienen, prácticamente, los mismos poderes y obligaciones. Por esta razón, puede hablarse de un bicameralismo perfecto, similar al que, en los hechos, experimentamos durante la vigencia de la Constitución Peruana de 1933.¹³⁴ Asimismo, se tiende a otorgar a la primera cierta preeminencia derivada de su elección proporcional por distritos electorales de similar población.

El poder del Parlamento es muy elevado, por ser el único poder del Estado elegido por sufragio universal y directo. El jefe de Estado es elegido por un Parlamento «ampliado», dada la admisión de delegados regionales elegidos para el efecto.¹³⁵ Al darle al Presidente alguna legitimidad democrática, dicho mecanismo de elección permite que este tenga ciertas prerrogativas de importancia. Sin embargo, no se trata de un régimen semipresidencial como el francés; en primer lugar, porque la figura presidencial se encuentra muy debilitada para asumir la función que tiene en Francia, en particular debido el refrendo ministerial integral, es decir, al hecho de que todo acto realizado por el Presidente requiere refrendo ministerial bajo sanción de nulidad; y, en segundo

¹³³ El sistema italiano ha sido clasificado como «parlamentarismo monista y mayoritario» y como «parlamentarismo atípico». DE VERGOTTINI, *op. cit.*, p. 465.

¹³⁴ Cfr. *infra* 2.1.2.3.1.

¹³⁵ DE VERGOTTINI, *op. cit.*, p. 466.

lugar, porque el Presidente es virtualmente elegido por el Parlamento y carece de la representatividad que da el voto popular directo.

Por otro lado, en Italia, existen ciertos mecanismos alternos de control como las comisiones investigadoras del Parlamento o la aprobación de ciertos cargos públicos. La utilización efectiva de estos mecanismos, que pueden configurar algún freno al poder del Gobierno,¹³⁶ es más propia, en realidad, de los regímenes presidenciales que de los regímenes parlamentarios.

1.3.2.1.1. La interpelación ministerial

La Constitución Italiana prevé la posibilidad de que las cámaras llamen a los ministros para interpelarlos. En Italia, los ministros, en forma colectiva o individual, son responsables políticos del gobierno. La lógica que acompaña a esta responsabilidad es una situación de refrendo integral, por la cual se encuentran sometidos a refrendo todos los actos del Presidente, a pesar de no ser este un monarca. Sin embargo, esta responsabilidad se encuentra matizada por ser un régimen de parlamentarismo «atenuado» o «racionalizado» y dado que existe un jefe de Estado con ciertos poderes.

Asimismo, en Italia, no existe el bipartidismo casi perfecto de Gran Bretaña sino, más bien, un conjunto muy grande de partidos con distintos grados de poder. En consecuencia, un gabinete es formado de manera que las responsabilidades del poder sean compartidas por varios partidos. En este sentido, no podría responsabilizarse a un solo partido el fracaso de una política determinada.¹³⁷

1.3.2.1.2. La moción de confianza

La moción de confianza es producto de una iniciativa ministerial y su desaprobación implica la obligación de dimitir por parte del ministro que la propuso. Aquí se manifiesta una situación muy peculiar y vinculada al hecho de que las dos cámaras puedan otorgar la confianza al

¹³⁶ *Ibid.*, pp. 469-470.

¹³⁷ DUVERGER, *op. cit.*, p. 209.

ministro o al gabinete ministerial. En puridad, no existe una cámara alta y una baja, una cámara técnica y otra política, sino, más bien, un parlamento dual con características similares al Parlamento que, en la práctica, se configuró en el Perú durante la vigencia de la Constitución de 1933.

Como en la mayoría de este tipo de regímenes, el proponer la confianza implica que se eleve o asegure el apoyo del Parlamento al Gobierno y eso es muy necesario en un régimen que tiene vocación de estabilidad, pero en el cual las alianzas de partidos en que se sustenta la mencionada confianza pudieran ser muy inestables. Este desequilibrio se debe fundamentalmente a que, en Italia, los partidos no son necesariamente disciplinados para votar ni poseen unidad en relación con sus planteamientos ideológicos. En este ámbito, debe tenerse en cuenta que la propia Constitución afirma la relación de confianza que hay entre el Gobierno y la cámara (artículo 94°).¹³⁸

Finalmente, el Primer Ministro, para la plena asunción de su cargo, requiere necesariamente la confianza parlamentaria. La doctrina llama a este requerimiento *voto de investidura* y se configura en la obligación del Primer Ministro de presentarse ante las cámaras y solicitar la confianza parlamentaria una vez que ha sido nombrado por el Presidente de la República. El riesgo que corre el Gobierno italiano en este ámbito, dado el considerable multipartidismo existente, es la posibilidad de una dimisión no bien haber sido asumido el cargo, con todas las consecuencias políticas que este hecho político acarrearía, máxime si esa confianza debe ser otorgada no por una sino por las dos cámaras.

1.3.2.1.3. La censura ministerial

Como en el caso de la interpelación o del voto de confianza, las dos cámaras italianas pueden censurar a los ministros del gabinete como consecuencia de un «bicameralismo perfecto». Dado que el gabinete ministerial es el principal conductor de la política de la nación y dado

¹³⁸ DE VERGOTTINI, *op. cit.*, p. 465.

que refrenda los actos del jefe de Estado, también se hace responsable de los actos de Gobierno. En consecuencia, la censura es el mecanismo mediante el cual el Parlamento hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros.

Sin embargo, la Constitución italiana ha creado límites específicos a la moción de censura. Estos casi son exactamente iguales a los de la Constitución francesa. Sin embargo, los gobiernos carecen de vocación de permanencia en el poder, porque, algunas veces, la destrucción de alianzas endebles entre partidos de gran arraigo ocasiona la caída del gobierno «conversado» existente en ese entonces a través de una censura ministerial.¹³⁹ Otras veces, estas crisis son el resultado de una situación «extra-órganos» derivada de la existencia de organismos descentralizados. La razón de la subsistencia de inestabilidad política en el ámbito de los mecanismos clásicos de control debe buscarse, en realidad, en el bicameralismo perfecto, que, en la práctica, duplica el riesgo de una censura y de la caída de un gabinete entero.

En sí mismo, el Gobierno italiano es muchísimo menos estable que el inglés o que el francés. Clara muestra de ello es la constatación de que, en poco más de cincuenta años de vigencia de la Constitución italiana, el sistema ha conocido no menos de cincuenta y siete gabinetes, es decir, poco más de uno por año. La razón la podemos encontrar en el hecho de que el sistema italiano se encuentra muy lejos del gobierno de gabinete, situación que se explica por varias razones: el multipartidismo de naturaleza casi atomizadora; la existencia de un jefe de Estado no tan poderoso como el Francés pero con más funcionalidad que un monarca inglés; la falta de disciplina de los partidos políticos no solo para votar sino también, para mantener sus alianzas; y el bicameralismo perfecto, modelo que, en la práctica, lleva en realidad a la existencia de dos parlamentos en uno.

¹³⁹ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 265; DE VERGOTTINI, *op. cit.*, pp. 474-475.

1.3.2.2. Ejecutivo frente a legislativo

El poder ejecutivo en Italia es «dual», de modo que existe un jefe de Estado y un jefe de Gobierno, que es el Primer Ministro. Si bien es cierto que el jefe de Estado carece de la representatividad del Parlamento, está provisto de algún poder, ya que posee las mismas atribuciones ceremoniales y representativas que todo jefe de Estado de un gobierno parlamentario, y algunas otras facultades derivadas de su representatividad mediatizada.¹⁴⁰

Entre dichas facultades se encuentra, por ejemplo, el veto suspensivo de las leyes —llamado «observación» en Latinoamérica—. Este implica una nueva revisión del proyecto de ley por parte de las cámaras; así como la posibilidad de enviar mensajes al Parlamento, de nombrar parte de la Corte Constitucional, de nombrar funcionarios públicos y otras más. Asimismo, el jefe de Estado italiano no está sometido a altas presiones respecto a sus facultades como sí lo está el Rey de Inglaterra o, por ejemplo, el Rey de España. De este modo, el Presidente nombra también al Presidente del Consejo (es decir, conforma el Gobierno) y pronuncia la disolución de las cámaras.¹⁴¹

Por este motivo, la responsabilidad del gabinete es muy elevada: no solo maneja la política general de Gobierno (artículo 95° de la Constitución italiana) sino que, también, refrenda los actos del Presidente de la República (artículo 89° de la Constitución italiana). Por otro lado, esta es la razón por la cual pareciera que el Gobierno no tuviese a la mano mecanismos adecuados para controlar al Parlamento. Sin embargo, esto no es así, pues existe la posibilidad de pedir la disolución del Parlamento al Presidente, medida que requiere refrendo y que prácticamente no puede rehusarse.

Asimismo, la Constitución Italiana prevé dos instituciones que han sido legadas a los sistemas de muchos países respecto a la potestad

¹⁴⁰ DE VERGOTTINI, *op. cit.*, p. 466.

¹⁴¹ *Ibid*, *loc. cit.*

legislativa. Los artículos 76° y 77° de la citada norma legal delegan en el ejecutivo dos potestades:

La potestad legislativa delegada, a través de *decretos legislativos* y previa ley autoritativa como ocurre, por ejemplo, en Francia y en el Perú.

La potestad legislativa de urgencia, a través de *decretos leyes* —llamados, en el Perú, «decretos de urgencia»—. El uso de este último mecanismo, muy común y base de la doctrina al respecto, se ha incrementado mucho, fundamentalmente porque implica intervención directa en la actividad legisferante, un campo tradicionalmente ligado al Parlamento.¹⁴²

1.3.2.2.1. La disolución del Parlamento

En Italia, no existe una cámara baja y una cámara alta, una cámara política y una cámara deliberativa, una con más o menos poder. Si bien es cierto que los diputados resultan elegidos por circunscripción electoral y los senadores en distrito único, este hecho resulta ser irrelevante en términos de legitimidad democrática. En una situación de esta naturaleza, si ambas cámaras pueden hacer efectiva la responsabilidad política del gobierno, es lógico que se encuentre habilitada la posibilidad de disolver ambas cámaras.

Los supuestos y el procedimiento empleados para la disolución de las cámaras resultan ser muy similares a las del caso inglés. El jefe de Estado, en este caso el Presidente de la República, pronuncia el Decreto de Disolución, refrendado por el Primer Ministro y sin expresión de causa. Después de este hecho, se realizan nuevas elecciones parlamentarias. Es posible disolver ambas cámaras o cualesquiera de ellas. Eso sí, y a la inversa de lo que ocurre en Inglaterra, ha sido común, en Italia, disolver las cámaras tanto como ha sido común ver caer gobiernos. Y es claro también que el recurso a la disolución parlamentaria no asegura que el partido gobernante vaya necesariamente a ganar las elecciones subsiguientes y logre mayoría en el Parlamento

¹⁴² *Ibid.*

a formarse: el electorado italiano ha sido siempre muy voluble y existen múltiples partidos que han formado alianzas muy dispares con el transcurrir de los años.¹⁴³

1.3.3. El sistema español

La Constitución española actualmente vigente es de 1978. Surgió como resultado de la sangrienta Guerra Civil Española y bajo el indiscutible liderazgo del generalísimo Francisco Franco, después de un largo periodo muy personalista y autoritario iniciado en 1936. Muerto Franco, se reanudó, en 1975, la Monarquía Borbónica y don Juan Carlos de Borbón fue proclamado Rey.¹⁴⁴

Hasta esa época, España se había estado debatiendo entre la república semiparlamentaria y la monarquía constitucional, la democracia y el autoritarismo.¹⁴⁵ El Rey asume las funciones de jefe de Estado y empieza a gobernar con un gabinete. No obstante, no fue hasta 1978 que se promulgo una nueva Constitución. Esta contenía disposiciones más acordes con las nuevas corrientes en Europa y las transformaciones políticas españolas.

El ejecutivo está formado por un jefe de Estado encarnado por el Rey. Este posee las atribuciones propias de todo jefe de Estado en un régimen parlamentario.¹⁴⁶ En otras palabras, promulga las leyes, nombra al Presidente del Gobierno y personifica a la nación. Dichas prerrogativas, si bien están enumeradas exhaustivamente, son bastante nominales y están reguladas por la Constitución. Si se le suma a este hecho la presión política y constitucional ejercida sobre él respecto a cómo debe hacer efectivas sus facultades, se debe asumir el sistema español como un caso de monarquía representativa, similar a la de

¹⁴³ *Ibid.*, p. 473.

¹⁴⁴ VARIOS. *Historia Universal, op. cit.*, tomo II, p. 623.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 606 y p. 623.

¹⁴⁶ NOLHEN, Dieter. «Sistemas de Gobierno, Perspectivas Conceptuales y Comparativas». En: *Formas de Gobierno, Relaciones ejecutivo-parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993, p. 56.

Inglaterra (artículos 62º, 63º y 64º de la Constitución española). Sin embargo, la existencia de una constitución escrita elimina en gran medida la necesidad de la norma consuetudinaria para controlar las facultades reales.

El Gobierno está formado por los ministros de Estado, que manejan la Administración Pública y son políticamente responsables ante el Parlamento. Tienen un presidente a la cabeza, que tiene los poderes de un Primer Ministro y dirige la política general del Gobierno (artículos 97º y 98º de la Constitución).

El Parlamento Español, conocido como «las Cortes Generales», es de tipo bicameral y está formado por una cámara llamada Congreso de Diputados, que tiene las atribuciones de una cámara baja, y el Senado. Este último representa a las provincias y comunidades autónomas (artículos 66º, 68º y 69º) dentro del peculiar sistema regional de España.

1.3.3.1. Legislativo frente a Ejecutivo

El sistema político español se encuadra en el parlamentarismo clásico y es de tipo «parlamentario racionalizado» hasta niveles que podrían calificarlo de hiper-racionalizado.¹⁴⁷ La diferencia fundamental con un modelo típicamente parlamentario como el italiano, por ejemplo, estriba en la inexistencia de un jefe de Estado con cierta representatividad democrática y la existencia de un rey cuyas atribuciones son de carácter nominal al igual que en Gran Bretaña. En consecuencia, la existencia o el uso de mecanismos alternos de control ha sido prácticamente desplazada por los mecanismos clásicos, como la interpelación, la censura ministerial o el voto de confianza. Esta situación configura una separación de poderes «atenuada» y tendiente a la interdependencia por integración, sin llegar por completo a cumplir con todos sus requisitos configurativos.¹⁴⁸

¹⁴⁷ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El Sistema Constitucional Español*. Madrid: Dykinson S.L., 1992, p. 721.

¹⁴⁸ NOLHEN, *op. cit.*, *loc. cit.*

1.3.3.1.1. La interpelación ministerial

Dado que el Rey no es responsable de sus actos sino los ministros que los refrendan y que el Gobierno dirige la política del Estado, ellos resultan responsables políticamente y susceptibles de ser interpelados (artículo 111º). Esta interpelación, como en todos los casos de gobierno parlamentario, puede generar un voto posterior, sea este uno de confianza o de censura.

Cabe anotar que ambas cámaras interpelan y preguntan al Gobierno, y no solo la cámara baja, que es la que supuestamente tiene el poder para ello. Pareciera que el Gobierno es responsable ante las Cortes como tales. En sí mismo, el Senado ha conservado cierto poder de tipo político que se manifiesta a través de su facultad de interpelar sin existir ninguna obligación de un voto posterior. A su vez, esta facultad puede generar dicho voto en la cámara baja y ocasionar la caída del Gobierno.

1.3.3.1.2. La cuestión de confianza

Es planteada por iniciativa ministerial (artículo 112º) ante la cámara baja o Congreso de los Diputados y supone la facultad, privativa de esta, de otorgar o negar confianza. La confianza requiere solo mayoría simple, y eso implica necesariamente una mayor facilidad para obtener la misma y, como consecuencia directa, la estabilidad en el Gobierno.¹⁴⁹ Esta ha resultado evidente durante todos los años de vigencia de la Constitución.

Dicha estabilidad es común en España desde 1978 y se debe también al voto previo de confianza que se exige por parte del candidato a Primer Ministro propuesto por el Rey (norma contenida en el artículo 99º, inciso 5, de la Constitución española). Este *voto de investidura* genera un revestimiento de respaldo parlamentario muy grande. Si el candidato obtiene esa confianza, será nombrado Primer Ministro. Ello es lo más lógico si el partido de gobierno goza de la mayoría en

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 56.

las cámaras, como ocurrió durante varios años en el gobierno del PSOE (Partido Socialista Obrero Español) al mando de Felipe González, quien fuera un Primer Ministro reelegido varias veces. Si el Presidente del Consejo de Ministros no hubiese obtenido el voto de confianza, hecho que finalmente no ha sucedido hasta el día de hoy, el Rey debe presentar un nuevo candidato aun cuando deba repetirse la votación. Este candidato debe realizar idéntico trámite que el anterior.

Transcurridos dos meses sin que haya sido nombrado Presidente del Gobierno, el Rey disolverá ambas cámaras de conformidad con el artículo 99º de la Constitución española. Este hecho es poco usual en los gobiernos parlamentarios donde existe el llamado *bicameralismo imperfecto*, en el que existe una cámara baja y otra alta, y solo la primera es susceptible de disolución en la mayoría de los casos.¹⁵⁰

En general, la negativa de confianza implica necesariamente la dimisión de Presidente o del Ministro y la elección de otro previo voto de la cámara baja, según lo dispuesto en el artículo 99º.

1.3.3.1.3. La moción de censura

La censura es el resultado directo de la efectivización de la responsabilidad política. Es presentada en la cámara baja y genera la dimisión del Gobierno o del ministro censurado y la obligación del Rey o del Presidente, en su caso, de admitir esta. Sin embargo, resulta muy difícil que una censura ministerial se genere en la realidad; en principio, por la gran dificultad de efectivización de la censura, pues se requiere de la décima parte del número legal de diputados para proponerla y la mayoría absoluta de los mismos para adoptarla. Asimismo, el Presidente del Gobierno goza de doble confianza: la primera, adquirida por ser líder del partido oficial que se configura al haber sido propuesto como candidato por el Rey; y la segunda, adquirida a través del voto de investidura otorgado por la cámara baja.

Por último, la Constitución Española prevé un requisito para la puesta en práctica de la censura, que es una novedad muy importante

¹⁵⁰ LOEWENSTEIN, *op. cit.*, pp. 179-180.

al respecto: la obligación de la cámara baja de presentar un candidato para asumir el cargo de Presidente del Gobierno con la moción correspondiente, situación que obliga al Rey a nombrar directamente a dicho candidato.¹⁵¹ Este requisito es el que configura el llamado voto de censura constructivo, que busca asegurar, en primer lugar, la continuidad inmediata del Gobierno y, en segundo lugar, la severa racionalización de la censura como medio de control interórganos, dado que la obligación impuesta de «ponerse de acuerdo» para elegir a un nuevo Presidente de Gobierno dificulta la aprobación de una moción.¹⁵² Una consecuencia importante del mecanismo de censura constructiva en relación con la investidura es que su uso implica necesariamente la obtención de confianza parlamentaria previa sin necesidad de cumplir con el trámite del artículo 99º de la Constitución española, ya referido precedentemente. Esta implicancia es la denominada «efecto bifronte» de la censura constructiva.¹⁵³

1.3.3.2. Ejecutivo frente a Parlamento

El ejecutivo, encarnado en el Gobierno, goza de muchas atribuciones. Si bien es cierto que en líneas generales se reconoce facultades que son comunes a los regímenes parlamentarios, también puede ejercer algunas otras acciones de tipo legislativo,¹⁵⁴ como la iniciativa legislativa, la legislación delegada (vía decretos legislativos) y la legislación de urgencia (vía decretos-leyes) con similares características a las que se observan en los regímenes francés e italiano. La incorporación de algunas facultades legisferantes a favor del Consejo de Ministros busca

¹⁵¹ FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 724; NOLHEN, *op. cit.*, p. 56. A su vez, este requisito ha sido tomado de la Ley Fundamental de Bonn (la actual Constitución de Alemania) y es un elemento muy importante en la configuración de modelos de parlamentarismo hiper-racionalizado. Al respecto ver: LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 114.

¹⁵² FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 725.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 732.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 626, y pp. 633 y ss.

equilibrar la teórica omnipotencia legislativa de las cámaras, dada la obligación del Rey de prestar su consentimiento a la ley sin tener la posibilidad, ni él ni su gobierno, de devolverla a las Cortes para su revisión en caso de no encontrarse de acuerdo con su texto.

1.3.3.2.1. La disolución del Parlamento

La disolución de Parlamento opera, como en la mayoría de los sistemas que la consagran, a través de la decisión del jefe de Gobierno (en este caso, el Presidente del Gobierno) y, finalmente, es decretada por el Rey. Sin embargo, la Constitución española dejó bien en claro que la facultad de disolución pertenece al Presidente y no al jefe de Estado, y esta es decisión y «exclusiva responsabilidad» de aquel.¹⁵⁵ Esto, a diferencia de otros sistemas que le reconocen dicha prerrogativa al jefe de Estado a pesar de ser meramente decorativa en los regímenes parlamentarios.

Por otro lado, en España, ocurre algo muy curioso por lo poco común y que, en los hechos, eleva el poder relativo del Gobierno frente a las Cortes: su posibilidad de disolver ambas cámaras o cualesquiera de ellas sin aparente declaración de causa, salvo lo dispuesto en el artículo 99º, inciso 5, de la Constitución Española, que ya hemos comentado anteriormente. Esta figura es inusual respecto a otros sistemas en los cuales solo se puede disolver la cámara que resulta tener los poderes políticos (la cámara baja).

Por otro lado, es necesario precisar que España tiene en este aspecto un régimen parlamentario que se acerca mucho al régimen inglés: existe un gran dominio del ejecutivo sobre el legislativo, al cual solo controla la Constitución.¹⁵⁶ La existencia de una pluralidad de partidos políticos, que mediatiza el éxito de un régimen parlamentario puro, ha sido paliada mediante la elaboración de mecanismos de hiper-racionalización del sistema, en particular respecto a las facultades de control de los poderes entre sí. Sin embargo, el régimen no

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 742.

¹⁵⁶ NOLHEN, *op. cit.*, p. 57.

puede aspirar al parlamentarismo de gabinete, dada la muy elevada posibilidad de la existencia de parlamentos conformados por un mosaico de pequeños partidos políticos.

1.4. LOS SISTEMAS LATINOAMERICANOS

Los sistemas latinoamericanos son básicamente presidenciales. Sin embargo, en la terminología de Duverger, podríamos llamarlos como de régimen presidencialista, por la atrofia del poder del Parlamento y una hipertrofia de los poderes presidenciales, que genera en la práctica una plausible predominancia del jefe de Estado en el manejo de los asuntos públicos.¹⁵⁷ Estos fenómenos están acompañados por una gran inestabilidad política y social.

Asimismo, en aras de la racionalización del presidencialismo puro, se han incorporado, en mayor o menor grado, ciertas instituciones propias de los regímenes parlamentarios; entre ellos, la figura del referendo ministerial o del gabinete ministerial, con dos finalidades fundamentales:

- 1) Controlar el poder del poder ejecutivo.- Este control es necesario debido a que el presidencialismo puro, en una realidad política de inadecuada institucionalización del Parlamento, puede originar (como ocurre en la práctica en Latinoamérica) una excesiva acumulación de facultades a favor del Presidente de la República y la consecuente personalización del poder, todo lo opuesto a la atomización de este, fenómeno que debe acompañar a todo Congreso de verdadera presencia. Las razones de esa inadecuada institucionalización la podemos encontrar, entre otras cosas, en los siguientes factores:
 - a) La ausencia de adecuadas instituciones de carácter colectivo durante la Colonia, que impidió que, una vez que las naciones hispanas se independizaran, usaran dichas instituciones de modelos para la conformación de sus parlamentos.

¹⁵⁷ DUVERGER, *op. cit.*, pp. 212-213.

- b) El carácter personalista que ha tenido siempre el Gobierno en Latinoamérica, derivado de la necesidad inicial de un ejecutivo fuerte para conjurar el peligro del triunfo de España en la Guerra de la Independencia y para pacificar y organizar al país una vez terminada dicha Guerra.¹⁵⁸ Esta situación se hizo patente en naciones cuyas representaciones parlamentarias dieron plenos poderes al caudillo para el cumplimiento de su supuesta misión.
- c) La inoperancia de los primeros congresos para organizar al país, derivada de las grandes dificultades existentes para conciliar intereses diversos y que continúan vigentes en la actualidad. Actualmente, dicha inoperancia se debe también, en particular, a la deficiente calidad de los representantes parlamentarios, debida, entre otras causas, a que los partidos prefieren situar a sus mejores cuadros en la Administración Pública y el Gobierno que en el Parlamento, dado el mayor poder de decisión que se tiene en los primeros.¹⁵⁹
- 2) Flexibilizar la relación entre los poderes del Estado.- Esta flexibilización es necesaria porque el presidencialismo puro, por su excesiva rigidez, impide la solución pacífica y democrática de las crisis de poder que se den al interior del régimen. La salida en Latinoamérica ha sido, en la generalidad de los casos, el golpe de Estado y, como resultado de este, una la dictadura civil o militar. Acto seguido, la vuelta a la institucionalidad democrática producto de la severa deslegitimación del Gobierno de facto genera, por lo general, una reforma constitucional o la promulgación de una nueva Carta Política. En este ámbito, el problema radica en que dicha acción política, lejos de crear mecanismos que eviten una crisis como la anterior, busca tan solo dar una razón de ser al régimen precedente.

¹⁵⁸ LAGO CARBALLO, Antonio. «Presidencialismo y Parlamentarismo: Una Cuestión Disputada». En: *Ius Et Veritas*, n.º 10, 1993, p.22.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 23.

1.4.1. El ejemplo argentino

Argentina tiene una constitución muy antigua que data de 1853 y que fue modificada posteriormente en 1860. Esta es de un carácter presidencial, hasta hace poco muy similar a la Constitución de los Estados Unidos de América. El presidencialismo argentino se encuentra matizado a través de instituciones comunes a algunas constituciones de Latinoamérica, como, por ejemplo, el reconocimiento de iniciativa legislativa, el refrendo ministerial o la existencia de un «acuerdo de ministros». Dichos matices se han consolidado como resultado de la reforma constitucional ocurrida en 1994. Sin embargo, en Argentina, todavía hablamos de presidencialismo y de un ejecutivo monista y monocrático, dado que existe un Presidente de la República, jefe de Estado y jefe de Gobierno a la vez, rodeado de un conjunto de ministros que, en realidad, son simples colaboradores del mismo. En realidad, la figura de un jefe de gabinete, creada por la reforma constitucional antes señalada, funciona como un fusible que permite la subsistencia del régimen más que como un freno del poder presidencial.

El Congreso está compuesto de dos cámaras, cuya existencia se justifica, antes que por razones políticas, por ser Argentina un país federal. La cámara que representa a la ciudadanía en función a su número de electores es la Cámara de Diputados, mientras que el Senado representa a las provincias. De esta manera, se busca garantizar la plena vigencia del pacto federal.¹⁶⁰

Esta característica implica necesariamente una separación de poderes muy rígida. No lo es tanto como en Estados Unidos, pero sí mucho más rígida que en Europa y en gran parte de Latinoamérica. Sin embargo, aun la existencia de un sistema como este, no impidió que, en Argentina, se dieran fenómenos comunes a toda esta región, como son el caudillaje y la inestabilidad política. En contraste, la mayor

¹⁶⁰ A la usanza de todas las repúblicas federales, en especial, la de los Estados Unidos, sistema inmediatamente inspirador del régimen político argentino.

vigencia temporal de su Carta Magna indudablemente tiene alguna razón que puede relacionarse con la madurez y la mayor conciencia cívica de la clase política argentina.¹⁶¹

1.4.1.1. Legislativo frente a Ejecutivo

Hasta antes de la reforma de 1994 y como resultado de una separación de poderes rígida, Argentina carecía de aquellas instituciones de interacción, llamadas tradicionales y tan comunes en el mundo, como la interpelación, el voto de confianza o la censura ministerial. Ello es evidente, en la medida en que el «consejo de ministros» carecía de responsabilidad política a pesar de refrendar los actos del jefe de Estado.¹⁶² A partir de dicha reforma, el régimen argentino se ha acercado en mayor medida a los sistemas parlamentarios.

El sistema argentino ha incorporado a su funcionamiento la figura del jefe de gabinete de ministros (artículo 100° de la Constitución argentina). Este está encargado, entre otras atribuciones, de ejercer la administración general del país, recaudar sus rentas y refrendar los actos normativos del jefe de Estado. En realidad, dicho jefe de gabinete es únicamente un coordinador interno y, dado que debe refrendar los actos del Presidente, es susceptible de ser interpelado y censurado por ambas cámaras (artículo 101°) y, consecuentemente, abandonar el cargo.

Sin embargo, al igual que en el Perú, la existencia de una figura como la descrita en el párrafo anterior no implica necesariamente control presidencial, fundamentalmente porque es el Presidente quien dirige la política general del Gobierno (artículo 99°, inciso 1, de la Constitución Argentina) y, además, es quien nombra y remueve por sí solo al jefe del gabinete y a los demás ministros (artículo 99°, inciso 7). En otras palabras, se trata de un régimen presidencial atenuado

¹⁶¹ FERREIRA RUBIO, Delia y GORETTI, Mateo. «La Reforma Constitucional Argentina». En: *Contribuciones*. Buenos Aires: CIEDLA, 1995, pp. 69-70.

¹⁶² *Ibid.*, pp. 70 y ss.

con evidente predominancia del ejecutivo.¹⁶³ Dicho jefe de gabinete pareciera encontrarse en una situación equiparable a la de los demás ministros, pues la Constitución argentina no rige las relaciones entre ellos.¹⁶⁴ En gran medida, la existencia de esta institución, sumada a la inclusión de los mecanismos de control clásico, busca utilizar el llamado «efecto fusible» respecto al jefe del gabinete y evitar la posible mengua en la legitimidad del Presidente de la República.¹⁶⁵

Es importante anotar, además, las facultades alternas o indirectas que posee el Congreso argentino frente al poder ejecutivo:

- 1.- La facultad de «pregunta» y las posibilidades de investigar que tienen las cámaras del Congreso como resultado de sus atribuciones de informarse acerca del manejo de la Administración Pública (artículo 71°).
- 2.- La facultad de «antejuicio», inspirada en el *impeachment* estadounidense. La Cámara de Diputados es la que realiza la acusación del funcionario, previa investigación y votación al respecto (artículo 53° de la Constitución). Dicha acusación debe fundamentarse en delitos cometidos, como en el caso norteamericano, pero también podría basarse en el desempeño deficiente de funciones, con lo cual pareciera estarse creando un sucedáneo de las figuras propias del control directo, que se presentan en los sistemas semipresidenciales y parlamentarios como son la censura y la interpelación ministe-

¹⁶³ Ver: VANOSSI, Jorge Reinaldo. «Régimen Mixto o Sistema Híbrido». En: *Comentarios a la Reforma Constitucional*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 1995, pp. 341-342. También: PÉREZ GUILHOU, Dardo. «Presidente y jefe de gabinete en la Reforma». En: *La Reforma Constitucional Argentina*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 1994, pp. 70-71.

¹⁶⁴ VANOSSI, *op. cit.*, pp. 343-344.

¹⁶⁵ *Ibid.*, pp. 347-348; PEREZ, *op. cit.*, p. 76.

rial. De este modo, esta cámara se estaría comportando como una cámara baja.¹⁶⁶

Esta acusación se transforma en juicio público al pasar al senado (artículo 59°) y, en este sentido, puede asimilarse fácilmente a la figura del *impeachment* de los sistemas anglosajones. El resultado obvio es la destitución del funcionario sin perjuicio de las responsabilidades penales o administrativas que hubiere lugar (artículo 60°). De este modo, la Cámara de Diputados acusa y el Senado destituye como resultado de la efectivización de la responsabilidad constitucional.¹⁶⁷

En Argentina, pueden utilizarse los mismos mecanismos alternos utilizados en Estados Unidos, pues el Gobierno, inherentemente y en términos constitucionales, gozaría de la misma estabilidad que en dicha nación: un poder no puede deponer al otro.¹⁶⁸ Sin embargo, la forma más común de resolver crisis políticas y de Gobierno en Argentina es a través de golpes de Estado, gobiernos dictatoriales y entronización de presidentes cuya característica más saltante es el autoritarismo. En Argentina, se han practicado disoluciones del Congreso, que no estuvieron amparadas nunca por el texto de la Constitución.¹⁶⁹

Otra característica saltante del sistema parlamentario argentino es la falta de disciplina partidaria. Por esta razón, es difícil interactuar a través del partido en el Congreso, a menos que se tenga una mayoría fuerte y gran disciplina de voto.¹⁷⁰ En teoría, el Congreso debería

¹⁶⁶ SAGÜES, Nestor Pedro. «Aproximaciones a una teoría del control parlamentario sobre el poder ejecutivo». En: *Formas de gobierno, Relaciones ejecutivo-parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993, p. 74.

¹⁶⁷ Sin embargo, este mecanismo nunca se ha dado en Argentina como facultad de control. Al respecto ver: SAGÜES, *op. cit.*, p. 69.

¹⁶⁸ DUVERGER, *op. cit.*, p. 210.

¹⁶⁹ Los casos de disolución parlamentaria han sido comunes durante el siglo pasado. Han ocurrido en 1930, 1955, 1962. VARIOS. *Historia Universal, op. cit.*, tomo II, p. 654 y p. 662; DUVERGER, *op. cit.*, p. 211.

¹⁷⁰ Sin embargo, allí existe bastante acercamiento y lealtad al Presidente. Al respecto ver: SAGÜES, *op. cit.*, *loc. cit.*

poder controlar muy bien al ejecutivo sobre todo por tener una muy amplia gama de atribuciones y poderes (artículo 67°). Estas incluyen ciertas potestades con las que incluso podría entramparse al ejecutivo, como, por ejemplo, el fijar el presupuesto (inciso 7), aprobar los tratados (inciso 29), aprobar y declarar el estado de sitio (inciso 26) y algunos otros más. Lo que ocurre es común a la región: el sistema argentino se acerca a un sobre presidencialismo producto de varios factores. En primer lugar, el acaparamiento de las funciones de Estado en un ejecutivo muy grande y personalista por ser una nación, como casi todas en América del Sur, que da más valor al poder de una persona que al que está dividido entre varias. En segundo lugar, el debilitamiento del Congreso como institución, debido a su lentitud para generar normas y su bajo nivel de aceptación popular. Finalmente, la inestabilidad política, muy relacionada con una clase militar a la cual le agrada detentar el poder.¹⁷¹

1.4.1.2. Ejecutivo frente a Legislativo

Como dijéramos antes, el Presidente de la República tiende a predominar sobre el Congreso, fundamentalmente por razones más propias de la Región que por cualquiera derivada de un mantenimiento estructural de las instituciones.¹⁷² Evidentemente, en Argentina, no existe ni existió nunca, en términos constitucionales, la disolución del Parlamento. En la práctica, es cierto que se le disolvió varias veces, pero siempre al margen de lo previsto en el texto constitucional.

Sin embargo, las modificaciones actuales del incipiente sesgo parlamentario que se ha incluido en la Constitución Argentina hacen peligrosa la inexistencia de una figura disuasoria de crisis políticas, si tenemos en cuenta que la disolución parlamentaria va aparejada con la facultad de la Cámara de remover a algún funcionario del ejecutivo.¹⁷³

¹⁷¹ DUVERGER, *op. cit.*, *loc. cit.*

¹⁷² LAGO CARBALLO, Antonio; citado en: DUVERGER, *op. cit.*, pp. 605-606.

¹⁷³ DUVERGER, *op. cit.*, p. 201. Para el caso argentino ver: VANOSSI, *op. cit.*, pp. 342-343.

Podría darse, como consecuencia, situaciones de bloqueos entre poderes, que pueden afectar las relaciones entre los órganos de gobierno y una controversia cuya solución es muy complicada en un régimen presidencial.¹⁷⁴

A pesar de lo expuesto líneas arriba, el Presidente goza de muchas atribuciones, incluso de carácter legislativo. Excepcionalmente, el Presidente puede emitir normas con rango de Ley vía delegación directa (artículo 76°) o vía la utilización de la legislación de urgencia (artículo 99°, inciso 3). Además, posee iniciativa legislativa (artículo 77°) pudiendo emitir proyectos de ley, que envía al Congreso.

Por otro lado, promulga la ley en su calidad de jefe de Estado después de su aprobación (artículo 78°). Esa «aprobación» no es obligatoria, de modo que la facultad discrecional de no aprobar el proyecto de ley equivale al derecho de veto norteamericano y a la «observación» de nuestras constituciones. Ante tal situación, el proyecto de ley vuelve a las cámaras para su revisión y estas lo deben aprobar nuevamente mediante la votación conforme de dos tercios de los miembros de ambas (artículo 83°). Una gran diferencia con el tratamiento de esta institución en el texto de la Constitución norteamericana es la posibilidad del veto parcial que existe en la Constitución argentina.

Sin embargo, el Presidente argentino, en estricto, no requiere hacer uso de mecanismos alternos de control, pues le basta con el potencial dominio que podría tener sobre el electorado. Al igual que en otros regímenes presidenciales, la opinión pública tiende a favorecer al Presidente de la República frente al Congreso. Este hecho se debe, entre otras razones, a la legitimidad personal de la que está dotado el presidente, equivalente a la de todo el Congreso, por haber sido elegido vía el voto popular; y al amplio bagaje de atribuciones derivadas de su calidad de jefe de Estado y Gobierno a la vez. Estas confunden, a ojos del electorado, la imagen de un monarca con la

¹⁷⁴ VANOSSI, *op. cit.*, p. 344; PÉREZ, *op. cit.*, pp. 76-77.

imagen que genera un primer ministro en un sistema de características parlamentarias.¹⁷⁵

Sin ir muy lejos, es justo apreciar el ejemplo del reelegido ex presidente Carlos Saúl Menem: un ejemplo de amplio apoyo popular y resultado de la aplicación de reformas estructurales de grueso calibre. Es interesante notar que, en Argentina al igual que en el Perú, la reforma constitucional de 1994, que entre otras cosas permite la reelección inmediata, ha elevado sustancialmente el poder relativo del poder ejecutivo sobre el Congreso y los otros poderes del Estado.¹⁷⁶

1.4.2. El ejemplo mejicano

La Constitución mejicana de 1917 fue adoptada en el marco de una revolución de carácter social, que cambiaría las reglas de juego y crearía un sistema político *sui generis*, de carácter presidencial, pero que estuvo dirigido por un partido dominante cuyo comportamiento manejaba el destino del país hasta hace muy poco tiempo: el Partido Revolucionario Institucional (PRI).¹⁷⁷ Este régimen ha configurado, desde entonces, cierta estabilidad derivada de la representatividad democrática de un solo partido.

El ejecutivo está conformado por un Presidente, que es jefe de Estado y de Gobierno (artículo 90° de la Constitución mejicana). Este promulga y ejecuta las leyes; nombra a los secretarios del Gobierno; declara la guerra; concede privilegios, y dirige la política general del Estado.¹⁷⁸

El Congreso elabora las leyes y controla al poder ejecutivo. Está conformado por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, cuya representación es semejante a la que se da en Argentina y Esta-

¹⁷⁵ LINZ, *op. cit.*, p. 13; LAGO CARBALLO, Antonio. «Presidencialismo o Parlamentarismo: una cuestión disputada», *op. cit.*, p. 28.

¹⁷⁶ Cfr. *infra* 3.1.2.1.1.

¹⁷⁷ RETES, Pablo y SORIANO, Rodolfo. «El Presidencialismo Mexicano». En: *División de Poderes*, p. 89.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 93.

dos Unidos y también se deriva de la naturaleza federal del Estado mejicano (artículo 50° de la Constitución).¹⁷⁹

1.4.2.1. Legislativo frente a Ejecutivo

En Méjico, no existen figuras como la censura o la interpelación. Lo que sí se da es la obligación de los secretarios de despacho (semejantes a los secretarios de Estado en Estados Unidos) de dar cuenta al Congreso de la situación de sus ramos. En otras palabras, dichos secretarios deben informar al Congreso y la cámara a la que le corresponda puede hacer uso de su facultad de preguntar, atribución propia de los regímenes presidenciales. Igualmente, cualquiera de las cámaras podrá citarlos para informar o discutir leyes o «negocios» que les conciernan (artículo 93° de la Constitución).¹⁸⁰

Sin embargo, estos deberes no deben confundirse con la facultad del Congreso de conformar comisiones para investigar ni con la facultad de acusación constitucional, tan propia de estas formas de gobierno (precepto contenido en el artículo 74°, inciso 5, de la Constitución mejicana) y que, en Méjico, como en la mayor parte de estados americanos, es privativa de la Cámara de Diputados. Asimismo, el Senado está llamado a convertirse en gran jurado (artículo 76°, inciso 6, de la Constitución) con el fin de conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que designa la Constitución.

Asimismo, el Congreso examina, aprueba y discute el presupuesto, funciones que son privativas de la Cámara de Diputados (artículo 74-IV de la norma constitucional mejicana). Por otro lado, el Senado ratifica el nombramiento de los cargos públicos realizado por el Presidente de la República.

¹⁷⁹ México es un Estado Federal como los Estados Unidos, Argentina, Brasil, Alemania, Suiza y, en menor medida, Venezuela. Al respecto ver: LAGO CARBALLO, Antonio; citado en: DUVERGER, *op. cit.*, p. 603.

¹⁸⁰ RETES y SORIANO, *op. cit.*, p. 100.

Todos estos poderes hacen posible cierta intervención del Congreso e interacción con el poder ejecutivo, ya que, al existir una rígida separación de poderes, el Congreso debe recurrir a facultades alternas consagradas por la Constitución. Como es fácil deducir, el régimen mejicano se encuentra más cerca de la interdependencia por coordinación que otros sistemas de la Región.

1.4.2.2. Ejecutivo frente a Legislativo

En Méjico, no existe la disolución parlamentaria. En consecuencia, los poderes del Estado están condenados a vivir juntos y coexistir a pesar de estorbarse, al igual que en la mayoría de los regímenes de tipo presidencial.¹⁸¹

A pesar de ello, el Presidente de la República acumula un poder muy considerable como ocurre en la mayoría de los países de América. Este no solo se deriva de su amplio bagaje de atribuciones constitucionales sino, también, del hecho de que, si bien la reelección presidencial se encuentra proscrita en forma absoluta, hasta hace poco tiempo y durante muchos años gobernó un solo partido, que generalmente gozó de mayoría parlamentaria.¹⁸² El nuevo gobierno que se ha instaurado ha heredado un poder muy alto, forjado durante varias décadas.

Asimismo, el ejecutivo posee, entre otras, la facultad de iniciativa legislativa (puede preparar proyectos de leyes), que lo aleja ligeramente de régimen presidencial puro o clásico; así como la de veto legislativo, que le permite devolver al Congreso un proyecto de ley aprobado por las cámaras en caso de desaprobarlo.¹⁸³

El sistema mejicano posee frenos y contrapesos pero las características de su vida política generan un mayor peso específico del ejecutivo.

¹⁸¹ En este punto, se evidencia la influencia de una nación vecina; en este caso, la de los Estados Unidos.

¹⁸² RETES y SORIANO, *op. cit.*, p. 95.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 96; LAGO, *op. cit.*, p. 605.

1.4.3. El ejemplo brasileño

La Constitución brasileña es relativamente reciente (1988) e incluye bastante de lo que es el régimen presidencial en Latinoamérica. Al igual que en Argentina y Méjico, en Brasil, predomina un régimen presidencial, pero bastante más atenuado y con tendencia al presidencialismo. Brasil se ha debatido entre la monarquía parlamentaria, la república presidencial y las dictaduras revolucionarias.

En Brasil, existe, actualmente, un poder ejecutivo o Gobierno formado por un Presidente de la República y un conjunto de ministros, que carecen de responsabilidad política, al igual que el Presidente. Esta característica es un rasgo típico del presidencialismo.

Brasil posee además un Congreso formado por el Senado Federal (cuya representación es por Estados) y la Cámara de Diputados (cuya representación obedece a la cantidad de electores que existe por circunscripción electoral). El jefe de Estado es a la vez jefe de Gobierno y dirige la Política General del Estado. Como en Argentina, Méjico y Estados Unidos, no existe un Primer Ministro ni un gabinete como órgano colegiado y de carácter decisorio.

Es necesario señalar que el sistema de gobierno brasileño ha adolecido de similares problemas que el resto de Latinoamérica, incluyendo la promulgación de una Constitución relativamente reciente que vuelve a consagrar el régimen presidencial de gobierno. Sin embargo, en el fondo se han dado muchos cambios en el sistema brasileño que resulta importante resaltar.¹⁸⁴

1.4.3.1. Legislativo frente a Ejecutivo

En Brasil, no existen mecanismos como la censura o la interpelación. El manejo es muy similar al Argentino, dado que existen facultades

¹⁸⁴ DALLARI, Dalmo. «Constitución para un Brasil Nuevo». En: *Derecho*, n.º 43-44. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1989-1990, p. 51; LAMOUNIER, Bolívar. «Brasil: ¿Hacia el parlamentarismo?». En: *Las Crisis del Presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial, tomo II, p. 133 y ss.

alternas de control que pueden ser especialmente útiles para fiscalizar al Presidente de la República. Estas son las siguientes:

- 1) La acusación constitucional y el juicio político, realizados respectivamente por la Cámara de Diputados y el Senado Federal (artículos 51° y 52° de la Constitución brasileña, respectivamente), aunque no existe una disposición que permita juzgar o acusar por incompetencia funcional a los altos funcionarios públicos, como sí ocurre en el sistema argentino.¹⁸⁵
- 2) La aprobación de los nombramientos de cargos públicos que realiza el Presidente de la República por parte del Senado (artículo 52°)
- 3) La resolución definitiva sobre tratados, acuerdos o actos determinados; la autorización o declaración de la guerra y la paz; la autorización al Presidente para salir del país; la aprobación del estado de defensa y del sitio (artículo 49°).
- 4) La suspensión de los actos normativos del poder ejecutivo; el juicio las cuentas del Presidente y los planes de Gobierno (artículo 49°).
- 5) La fiscalización y el control directo, o a través de cualquiera de las cámaras, de los actos del poder ejecutivo, y eso es entendible como la facultad de «investigar», «preguntar» y «juzgar» de gran parte de las constituciones materia de estudio (artículo 49°).

Es interesante observar que esta última disposición se encuentra separada de las atribuciones establecidas en los artículos 51° y 52° de la constitución brasileña, respecto a las facultades de la Cámara de Diputados y del Senado Federal, respectivamente, en materia de juicio político. Esta ubicación se explica en el hecho de que se trata de prerrogativas claramente distintas en uno y otro caso: las atribuciones contenidas en los artículos 51° y 52° de la norma constitucional brasileña son propias de la acusación y el juicio político, como lo hemos señalado; y la contenida en el inciso 10 del artículo 49° es propia de atribuciones de fiscalización y control que cualquier cámara del Congreso puede realizar.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Cfr. *supra* 1.4.1.1.

¹⁸⁶ DALLARI, *op. cit.*, p. 52.

Es claro entonces que la relativamente reciente Constitución del Brasil ha procurado ampliar las atribuciones del Parlamento y evitar el presidencialismo como deformación de su régimen político, a través de mecanismos de colaboración entre los organismos estatales que se viene analizando.¹⁸⁷

1.4.3.2. Ejecutivo frente a Legislativo

En contraste con los regímenes parlamentarios, la disolución no existe en el Brasil. Sin embargo, la figura del Presidente ha estado muy sobrealimentada, pues este, como en todos los casos estudiados, es jefe de Estado, jefe de Gobierno y representante de la nación. Como resultado de ello, siempre ha dirigido al Estado. Si bien la Constitución brasileña ha inclinado un poco la balanza, también es cierto que el Presidente personifica a la nación y goza de gran representatividad. Respecto al sistema norteamericano, existen algunas particularidades:

1) La iniciativa legislativa

El Presidente puede enviar proyectos de ley (artículo 61° de la norma constitucional brasileña) y estos pueden ser discutidos con frecuencia (artículo 64° de la misma norma).

2) La legislación «relevante» y de urgencia, por la cual el Presidente puede adoptar medidas provisionales con fuerza de ley y someterlas de inmediato al Congreso.

Es evidente que esta institución es copia exacta del sistema italiano y que es bastante particular en los ordenamientos de carácter presidencial de esta región. Su existencia deja un gran vacío y una duda cuando se habla de «legislación relevante». ¿Es lo mismo que la legislación delegada? No se encuentra previsto el requisito de la promulgación de una ley autoritativa previa. En el Brasil, la facultad legisferante es mucho más amplia. En otras palabras, no se requiere la existencia de una emergencia, sino que basta con que la norma sea de importancia sin que se determinen sus parámetros.

¹⁸⁷ LAGO, *op. cit.*, pp. 605-606.

1.4.4. Los sistemas presidenciales atenuados

Ciertos países de Latinoamérica han logrado atenuar sobremanera la interdependencia por coordinación existente en sus sistemas de gobierno. Esta mitigación se ha dado a través de la inclusión de ciertos elementos provenientes del régimen parlamentario en naciones como Uruguay, Colombia y Venezuela, entre otras.

En general, se debe reiterar que la mayoría de las naciones latinoamericanas ha incluido, en mayor o menor medida, ciertas instituciones derivadas del sistema parlamentario a fin de conjurar el peligro de un exceso de poder en el presidente. En un primer momento, se incluyó el refrendo ministerial como mecanismo de control interno en la mayoría de los casos. Este es el caso de las constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, Venezuela y Uruguay.¹⁸⁸

En ciertos países, se da la existencia de un Consejo de Ministros como órgano colegiado. Los casos de Perú, Uruguay y Venezuela son los más saltantes.¹⁸⁹ En Argentina, como lo hemos indicado líneas arriba, la modificación constitucional de 1994 agregó a las instituciones políticas un jefe de gabinete o ministro coordinador. Esta innovación supone la existencia, por lo menos aparente, de un *consejo de ministros*.¹⁹⁰

Por otra parte, algunas naciones latinoamericanas han incluido mecanismos de control típicamente parlamentarios como la censura o la negación de confianza ministeriales. Este es el caso de las constituciones de Colombia, Venezuela, Uruguay y Perú, así como de Argentina respecto al denominado jefe de gabinete.¹⁹¹ La operatividad de

¹⁸⁸ NOGUEIRA ALCALA, Humberto. *El Gobierno*. Santiago de Chile: Participa, 1992, p. 72.

¹⁸⁹ *Ibid.*, pp. 73-79. Debe precisarse que el texto de Nogueira expresa una tendencia, puesto que los tres países que estamos describiendo poseen actualmente constituciones nuevas. Esta tendencia se mantiene actualmente.

¹⁹⁰ VANOSSI, *op. cit.*, pp. 341-342.

¹⁹¹ NOGUEIRA, *op. cit.*, pp. 79 y ss.

dichas instituciones de control en el ámbito latinoamericano es muy relativa, toda vez que el Presidente nombra y remueve — en la práctica, libremente — a sus ministros.

Finalmente, unos pocos países, como Uruguay, Perú y, más recientemente, Venezuela, han incorporado la disolución parlamentaria en sus constituciones.¹⁹² Sin embargo, ninguno de los mecanismos de control antes indicados ha surtido el efecto deseado; toda vez que el Presidente sigue manteniendo una cuota de poder muy alta, máxime si dicho funcionario sigue siendo jefe de Estado y jefe de Gobierno a la vez. La aparición de la disolución parlamentaria en este contexto complica la situación aun más, pues permite, al devolver un Congreso hostil, una situación de «empate» que empeora la crisis.

Y es que el llamado ejecutivo monista —típico del régimen presidencial— es incompatible con las instituciones parlamentarias antes precisadas, dado que las mismas están diseñadas en un contexto de

¹⁹² Debemos notar que entre los tres países existen diferencias respecto a la disolución parlamentaria. En el caso peruano, el Congreso es unicameral y puede ser disuelto completamente con excepción de la Comisión Permanente, que permanece en funciones hasta la instalación de un nuevo Congreso. Este mecanismo de disolución difiere del estipulado en la Constitución de 1979, en la cual se establece la existencia de un Congreso bicameral y la posibilidad de disolver una de sus cámaras. Según dicha Constitución, es posible disolver la Cámara de Diputados, pero no el Senado.

En el caso de Uruguay, el Parlamento, denominado Asamblea General, es de tipo bicameral y ambas cámaras poseen atribuciones de control político directo. Esta última característica hace evidente la posibilidad de disolución de ambas cámaras. Sobre un acercamiento al régimen uruguayo, es interesante revisar: GONZALEZ, Luis Eduardo y GUY GUILLESPIE, Charles. «Presidencialismo y Estabilidad Democrática en Uruguay». En: *Las Crisis del Presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial, tomo II, p. 93 y ss.

Finalmente, en el caso venezolano, existe un Congreso unicameral, denominado Asamblea Nacional. Este puede ser disuelto en su totalidad. La reciente Constitución de Venezuela, en una lógica de autoritarismo constitucional, ha incorporado instituciones que potencian al poder ejecutivo en relación con el Parlamento. La disolución parlamentaria es una de ellas.

ejecutivo dual, en el cual las categorías de jefe de Estado y jefe de Gobierno se encuentran separadas en dos entidades distintas. Como resultado, no existe incentivo alguno para que el Gobierno en general y el Presidente en particular mantengan el nivel de poder debido, dada la ausencia de control por parte de otros entes del Estado. Esta situación se ve agravada, dado que los ministros pueden ser nombrados y removidos libremente por el Presidente.

Como resultado inmediato, las naciones latinoamericanas no han podido resolver aún, en forma satisfactoria, los riesgos y las contradicciones del presidencialismo, en especial si este se encuentra exacerbado por la personalización del poder. Esta situación ha sido evidente hasta hace muy poco en el Perú y en Argentina, y se mantiene en Venezuela. El riesgo potencial, que permanece en gran parte de América Latina, es que la disfuncionalidad del régimen implantado genere crisis políticas en el futuro y que estas sean resueltas, como comúnmente se hace, con una salida autoritaria.

LA SEPARACIÓN DE PODERES EN EL PERÚ

CAPÍTULO II

2.1. EL SISTEMA DE GOBIERNO EN EL PERÚ (1823-1979)

En el Perú, el sistema de gobierno ha variado mucho. El régimen predominante ha sido un presidencialismo más o menos atenuado y se ha ubicado, en múltiples ocasiones, dentro de los distintos grados que se pueden establecer entre la democracia y la dictadura.

Es necesario señalar que, en el Perú, ha existido siempre la necesidad de controlar el poder presidencial; por ello se ha recogido, con cierto temor, el sistema presidencial puro o clásico, de derivación norteamericana. Sin embargo, el resultado —en los textos constitucionales y en la realidad política— ha sido siempre una asignación de poder significativamente grande a favor del Presidente de la República en desmedro de otros organismos del Estado.

2.1.1. Las primeras constituciones del Perú

El primer órgano normativo de tipo constitucional del Perú fue el Estatuto Provisional promulgado por el libertador José de San Martín el 9 de octubre de 1821. A pesar de que tenía un carácter temporal, legislaba sobre diversos asuntos referidos a los ministros, al Consejo de Estado y a las atribuciones del mismo San Martín —designado como protector—. Este Estatuto fue antecedente inmediato de una norma considerada como la base de la futura Constitución peruana.¹ Dicha norma «constitucionalizó» la división de poderes; la responsabilidad solidaria de los ministros —primera limitación respecto al modelo presidencial de la Constitución de Estados Unidos—;² y la

¹ PAREJA PAZ SOLDÁN, José. *Derecho Constitucional Peruano*. Lima: Ediciones Librería 75 Studium, 1960, p. 6.

² Cfr. *supra* 1.2.2.

existencia de un senado conservador, no parlamentario, y encargado de mantener en funcionamiento adecuado el sistema. Al mismo tiempo, esta norma fue origen de nuestro primer texto constitucional: la Constitución de 1823.

La primera Constitución del Perú, promulgada en 1823,³ fue resultado de un Congreso General Constituyente que inició funciones el 20 de septiembre de 1822. En dicho texto constitucional, se coloca al Parlamento como el primer poder y, de este modo, se cercena, por lo menos en principio, las atribuciones que hoy se otorgan al jefe de Estado peruano, cuya elección estaba a cargo del Congreso. Este no sería elegido popularmente sino hasta la sanción de la Constitución de 1828. Esta falta de elección democrática del Presidente, la apariencia monolítica del Congreso unicameral y la existencia de un senado conservador le daban a la Carta de 1823 un matiz parlamentarista. Como resultado de este carácter, dicho texto se asemejaba más a las primeras constituciones francesas —en especial, la de la Convención— que a la Constitución norteamericana.

Finalmente, y por lo menos desde el punto de vista formal, la Constitución de 1823 destruyó el proyecto monárquico que el libertador San Martín pretendía para el Perú y sancionó, definitivamente, la existencia de una República, con un presidente a la cabeza.⁴ El resultado evidenció la conclusión del debate inicial respecto a la forma de gobierno del Perú.

³ PAREJA PAZ SOLDÁN, *op. cit.*, p. 7 y GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. «El constitucionalismo peruano en la presente centuria». *Derecho* n.º 43-44, 1989-1990, p. 60.

⁴ «Discurso con que la Comisión de Constitución presentó el proyecto de ella al Congreso Constituyente». *Pensamiento Constitucional, Revista de la Maestría en Derecho con Mención en Derecho Constitucional*, PUCP, 1994, pp. 204 y ss.

Es interesante observar como la opción por una separación rígida de poderes, acompañada del desprestigio de la monarquía a los ojos de los primeros constitucionalistas de toda América, generaban en estos un poderoso rechazo hacia el parlamentarismo y una clara tendencia al presidencialismo.

La segunda Constitución del Perú fue la de 1826 o «Vitalicia». Esta Constitución tuvo una vida muy fugaz (siete semanas) y su aporte al constitucionalismo peruano fue prácticamente nulo. Entre sus particularidades destacan la instauración de un ejecutivo vitalicio que gozaba de la facultad de nombrar a su sucesor y de una tercera cámara legislativa —llamada de los «Censores»— encargada del control de las otras dos y cuya función se reconocía similar a la del senado conservador previsto por la Constitución de 1823.⁵

La Constitución prototipo de la historia constitucional peruana fue la de 1828. Dicha Constitución mostró claras influencias del presidencialismo norteamericano. A partir de este texto comienzan a presentarse formas que luego han sido constantes dentro del sistema de gobierno peruano:⁶

1) Se configuró el sistema presidencial en el Perú. Dicho sistema no estaba muy bien especificado anteriormente, dada la cierta hipertrofia parlamentaria instituida por la Constitución de 1823.⁷ Esta configuración implicaría necesariamente la elección popular —aunque en un principio solamente indirecta— del Presidente de la República. A eso se sumaba la posibilidad de reelección inmediata del Presidente.

⁵ PAREJA PAZ SOLDÁN, *op. cit.*, pp. 61 y 285.

⁶ Aquí es necesario hacer algunas precisiones conceptuales. Cuando se habla de forma de Estado, nos referimos a la relación entre el propio Estado y el territorio en el cual se asienta el mismo. En este orden de ideas, un Estado puede ser federal o unitario, y ciertos constitucionalistas incluyen el estado regional y el descentralizado como categorías adicionales.

Cuando hablamos de forma de gobierno, en cambio, nos referimos a las diferencias generadas respecto al titular de la Jefatura de Estado: Monarquía, República o Imperio. Finalmente, forma de gobierno en sentido amplio o sistema de gobierno —que es el término más usado, y en nuestra opinión, el correcto— hace referencia a la tendencia parlamentaria o presidencial del mismo. En este orden de ideas, es preciso señalar que la Carta de 1823 cierra el debate respecto a la forma de estado. Por otra parte, la Carta de 1828 configura en forma definitiva —y desafortunada— la tendencia presidencial del sistema de gobierno peruano.

⁷ GARCÍA BELAÚNDE, *op. cit.*, p.64.

- 2) Se consagró el bicameralismo. Esta Constitución establece un Congreso con dos cámaras: una de senadores y otra de diputados —ambas elegidas por una distinta basa electoral: los senadores por las Juntas Departamentales y los diputados por las provincias, en proporción a la población de las mismas—. Ambas cámaras llevan a cabo una función legislativa de colaboración, es decir, la función legislativa es realizada por ambas cámaras sin especial preponderancia de alguna de ellas. Esta función se encontraba acompañada de atribuciones de control de tipo indirecto o alterno similares a las contempladas en los Estados Unidos. De acuerdo con los comentarios políticos de aquella época se llegó a considerar que la Constitución creaba mecanismos para la obtención de un poder muy grande por parte del Congreso.⁸
- 3) Se determinó una amplia responsabilidad funcional del jefe de Estado, pero esta responsabilidad debía ser compartida con los ministros. Esta característica implicaba necesariamente la existencia del refrendo ministerial para la validez de los actos presidenciales y, en consecuencia, la definitiva aparición de un sistema que implicaba la atenuación del régimen presidencial norteamericano, cuyo modelo era el tomado por dicha Constitución.⁹

La razón de dicho referendo la encontramos particularmente en la necesidad de limitar el poder del Presidente de la República¹⁰ y de corregir la excesiva rigidez del sistema norteamericano que no prevé ningún mecanismo de solución de conflictos entre los órganos de Gobierno.
- 4) Se consagró la existencia del Consejo de Estado, como una especie de Comisión Permanente ligada al Congreso de la República. Esta

⁸ PAREJA PAZ SOLDÁN, *op. cit.*, p. 71.

⁹ *Ibid.*, p. 69.

¹⁰ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Las relaciones entre Gobierno y parlamento: elementos para una propuesta de reforma en el Perú». *Forma de Gobierno, Relaciones ejecutivo-parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993, p. 160.

institución estaría presente en las Constituciones peruanas, con variable éxito, hasta 1920.

La cuarta Constitución, de 1834, fue resultado del Gobierno de Orbegoso y estuvo basada, en realidad, en la modificación de la Constitución de 1828. En consecuencia, estuvo compuesta por un texto casi igual al de esta última y duró solo hasta 1839, tras el abortado proceso de Confederación Perú-Boliviana.¹¹ Las puntuales diferencias con su antecesora estribaban en una cierta reducción del poder presidencial que incluía la eliminación de la reelección presidencial inmediata, el fortalecimiento de las atribuciones del Consejo de Estado —que empezaba a parecerse a una tercera cámara— y la menor injerencia en la aprobación de leyes. Por otro lado, la Carta de 1834 —ante el temor del militarismo que se iba haciendo patente en los agitados años de vigencia de la Constitución de 1828— incluyó preceptos que podrían considerarse antimilitaristas y que llevaron, por lo menos en el papel, a la limitación de la injerencia del ejército en el control del poder político.

En 1839 aparece otra Constitución bastante más conservadora, obra de Agustín Gamarra, Presidente provisorio en aquella época y, en ese entonces, restaurador del Perú.¹² Al contrario de las anteriores Constituciones, la de 1839 reforzó notablemente los poderes presidenciales, creó un Gobierno muy fuerte y reforzó la figura del Consejo de Estado, esta vez, en desmedro del Congreso.¹³

Frente a una Carta tan conservadora como la anteriormente descrita, apareció durante el Gobierno de Castilla, y como resultado de su revolución, una Constitución ultraliberal. Dicha Constitución restringió notablemente los poderes del Presidente y encarnó el primer intento de un ejecutivo «bicéfalo» o dual. Es entonces cuando crea el Consejo de Ministros como entidad autónoma a la cual se le había otorgado inclusive la mayoría de las facultades que la Constitución

¹¹ PAREJA PAZ SOLDÁN, *op. cit.*, pp. 76-77 y UGARTE DEL PINO, Juan Vicente. *Historia de las Constituciones del Perú*. Lima: Andina, 1978, pp. 257 y ss.

¹² *Historia General de los Peruanos*. Tomo III. Lima: Iberia, pp. 131-134.

¹³ PAREJA PAZ SOLDÁN, *op. cit.*, pp. 84-85.

anterior otorgaba al Consejo de Estado.¹⁴ Sin embargo, el propio Castilla le temía al exceso liberal y, por ello, promulgó una nueva Constitución —la de 1860— tras un cierre brutal de la Convención Nacional y una especie de autogolpe. Entonces, entre liberales y conservadores, y con una Asamblea de cierto pluralismo ideológico, se sancionó una Constitución moderada que, salvo algunas interrupciones, se mantiene vigente hasta 1920.

La Constitución de 1856 recogía muchos rasgos de naturaleza parlamentaria, y si bien mantenía la figura presidencial, sus atribuciones se encontraban muy recortadas.¹⁵ Asimismo, se sancionó un Congreso de representantes elegidos sobre una sola base electoral y que, al instalarse en el inicio de cada legislatura anual, se dividía por sorteo en dos cámaras: de diputados y de senadores. Estas cámaras se fusionaban en caso de disidencia o discrepancia. En cambio, la Carta de 1860 vuelve al bicameralismo originario tradicional, para evitar, según se decía, el llamado régimen de asamblea, que podría ser el resultado de un sobredimensionamiento del parlamento. Asimismo, se devuelven ciertas atribuciones al Presidente de la República, para que mantenga su posibilidad de gobernar en forma efectiva. Entre ellas estaban las llamadas medidas extraordinarias, algo parecido a la que nosotros hoy consideraríamos como medidas propias de *regímenes de excepción*.

Sin embargo, muy poco tiempo después —entre 1862 y 1863 para mayor precisión— se dictan varias *leyes de ministros*. Estas leyes crean la figura del Primer Ministro como Presidente del Consejo, pero sin llegar a otorgarle a este el poder que posee, por ejemplo, el Jefe de Gobierno

¹⁴ *Ibid.*, pp. 96-97 y GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. «Forma de Gobierno en la Constitución Peruana». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 74, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, octubre-diciembre 1991, p. 623.

¹⁵ Quizá, atreviéndonos a equivocarnos, podríamos decir que se asemejaba a la Constitución francesa de la III República: un régimen muy parlamentario con tendencia al asambleísmo. A esto habría que incorporar también la creación de un peculiar régimen unicameral que, en principio, parecía elevar el poder del parlamento. Ver al respecto: PAREJA PAZ SOLDÁN, *op. cit.*, pp. 14 y ss.

en las naciones de sistema parlamentario.¹⁶ Asimismo se regula el gabinete ministerial como tal: se le afirma como figura y se le hace parte del poder ejecutivo. No obstante, ninguna de las figuras políticas que hemos mencionado había adquirido nivel constitucional definitivo.¹⁷ Por otro lado, ninguna de las normas legales enunciadas resolvía un problema que empezaba a tener vigencia: el referido a cuán efectivo podía ser el control de las facultades presidenciales por parte del Consejo de Ministros, habida cuenta de que el Presidente puede nombrarlos y removerlos a voluntad. La previsión, existente desde 1856, de que dicho nombramiento debe realizarse con acuerdo del Presidente del Consejo en realidad no generaba mayor limitación al modelo existente. Asimismo, no es sino hasta la sanción de la Constitución de 1933 que se constitucionaliza la obligatoriedad del acuerdo entre el Presidente de la República y el Primer Ministro para la validez de la remoción de los ministros que conforman el gabinete.

El siglo XX se inició mientras se encontraba todavía vigente la Constitución de 1860. Dicha Constitución había establecido parámetros para la actuación de varios Gobiernos, la mayoría elegidos por voluntad popular. La Constitución de 1860 es, hasta el momento, el texto que tuvo mayor vigencia y al amparo del cual se dieron la mayor cantidad de elecciones de carácter constitucional y democrático. Este fenómeno se debió a varias razones. Entre estas razones podemos mencionar el carácter moderado de esta Constitución —resultado del consenso que la creó en dicha época—,¹⁸ y el cierto equilibrio existente entre poderes. Este equilibrio sancionó en la letra y la práctica un régimen presidencial «atenuado» o «restringido», a través de la incorporación de ciertas instituciones provenientes de los sistemas parla-

¹⁶ PAREJA PAZ SOLDÁN, *op. cit.*, p. 265 y GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. «Forma de Gobierno en la Constitución Peruana», *op. cit.*, p. 621.

¹⁷ *Ibid.*, *loc. cit.*

¹⁸ GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. «El constitucionalismo peruano en la presente centuria», *op. cit.*, p. 66.

mentarios —las mismas que se encontraban reguladas constitucional o legalmente—.

Sin embargo, en 1919, un golpe militar —dirigido por el recién elegido presidente Augusto B. Leguía— puso fin a la *belle époque* peruana y sancionó al año siguiente una nueva Constitución peruana.¹⁹ Las diferencias entre esta última Constitución y la Carta de 1860 fueron principalmente las siguientes:

- a) Se suprimió la renovación por tercios del Congreso, y se buscó así evitar la potencial coexistencia del Presidente de la República con un Congreso adverso.
- b) Se estableció una incompatibilidad entre el mandato legislativo y cualquier otro cargo público.²⁰
- c) Se estableció la elección presidencial mediante el voto popular directo. Se deja así de lado el modelo, hasta ese entonces vigente, a través del cual la elección del jefe de Estado correspondía a aquellos electores nombrados por el pueblo, en forma similar al sistema hoy vigente en los Estados Unidos.²¹
- d) Se señaló que la duración del mandato legislativo y presidencial era de cinco años, para evitar así la disparidad temporal en las elecciones,²² la misma que se habría inspirado en el modelo norteamericano, pero que se decía había ocasionado muchos problemas durante la vigencia de la Constitución de 1860.

En realidad hoy nadie duda de que la existencia de la Constitución de 1920 se debió solo a la necesidad de legitimar el régimen político creado por Leguía en 1919 y su golpe de Estado, situación que no es extraña para el sistema constitucional peruano.

¹⁹ La Constitución de 1867 tuvo una vigencia muy efímera, y casi no se aplicó por su carácter ultraliberal.

²⁰ PAREJA PAZ SOLDÁN, *op. cit.*, p. 369.

²¹ No obstante ello, el voto popular directo ya había sido previsto, legalmente, desde 1895.

²² GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. «El constitucionalismo peruano en la presente centuria», *op. cit.*, pp. 84-86.

Sin embargo, la caída de la dictadura de Leguía en 1930 llevó a la aprobación de una Constitución, la de 1933, muy distinta a las anteriores, no solo en la forma, sino también en la estructura de sus instituciones políticas.

2.1.2. La Constitución de 1933

La caída de Leguía —quien gobernó durante once años (1919-1930)— vino acompañada por una serie de acontecimientos que propiciaron un clima de inestabilidad en nuestro país. Entre dichos acontecimientos podemos señalar la instalación en el poder de una Junta Militar presidida por el General Sánchez Cerro, la emergencia de nuevos grupos de presión y la consolidación de la crisis económica —que en esa época ya había adquirido ribetes universales—. En todo este contexto, se dio una nueva Constitución que impulsó y llevó a situaciones extremas el proceso de inclusión de instituciones provenientes del sistema parlamentario en el régimen constitucional peruano.

2.1.2.1. Antecedentes

En 1919, Leguía instaló un Gobierno que no respetó las libertades de nadie. Sancionó una Constitución que aparentemente recogía una amplia gama de derechos sociales e individuales, con las garantías correspondientes, pero ello solamente ocurría en el texto constitucional, mas no en la realidad.

Es necesario señalar que la Constitución de 1920 no fue respetada ni siquiera por su creador.²³ Si bien el texto de la misma era muy similar al de 1860, en los miembros de la Junta Militar instalada en 1931 estaba latente la idea de cambiar dicha Carta, pues el texto de 1920 era visto como el símbolo de la dictadura que se instaló en el Oncenio. Así, en 1931, la Junta de Gobierno encabezada por Samanez Ocampo convoca a elecciones para un Congreso Constituyente, el mismo que, como su nombre lo indica, también tendría atribuciones legislativas. Este Congreso estuvo formado por sectores sociales que solicitaban una ubica-

²³ *Ibid.*, *loc. cit.*

ción política, la cual ya poseían desde 1920, pero con márgenes de acción muy reducidos.²⁴

Además, en ese momento, el país estaba saliendo precariamente de una crisis económica muy grave, a la cual se sumó una crisis social producto de la emergencia de nuevos grupos sociales con intenciones vindicatorias.

Pero, sobre todo, había terminado una etapa luego de la cual el Perú había sufrido muchos cambios.²⁵ Por ello, previamente a la dación de la Constitución de 1933, se vivió un debate constitucional muy intenso. Este debate duró más de un año, y mediante él se pretendía sancionar un modelo que funcionara como funcionó el de 1860, de tal manera que se conjurara la posibilidad de una dictadura civil o militar.

2.1.2.2. Aplicación efectiva de la norma

El sistema que sancionó la Constitución de 1933 seguía siendo de tipo presidencial, pero con fuertes incrustaciones parlamentarias. Podemos afirmar que entre los modelos que se han seguido en el Perú es el que más se ha acercado a los modelos típicamente parlamentarios,²⁶ en particular respecto de las atribuciones de control del parlamento, pero con un Presidente de la República que tienes poderes no solo de Jefe de Estado sino también de Jefe de Gobierno, y que es elegido por sufragio popular, universal y, sobre todo, directo.

Sin embargo, la adopción del modelo híbrido del cual estamos hablando se realizó en forma sesgada, errática y sus efectos a la larga

²⁴ Resultó ser muy importante la influencia de la Constitución de México de 1917, conocida también como Constitución de Querétaro, así como de la Constitución alemana de 1919 (o Constitución de Weimar).

²⁵ COTLER, Julio. «La Crisis Política». Nueva Historia General del Perú. Lima: Mosca Azul, 1987, pp. 267 y ss.

²⁶ Ver, por ejemplo, PAREJA PAZ SOLDÁN, *op. cit.*, pp. 173 y ss.; GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. «El Constitucionalismo Peruano en la presente Centuria», *op. cit.*, p. 88; GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. «Forma de Gobierno en la Constitución Peruana», *op. cit.*, p. 629. Además, CHIRINOS SOTO, Enrique. *Naturaleza de Nuestro Sistema de Gobierno*. Arequipa: Editorial San Agustín, 1968, p. 76.

resultaron ser contraproducentes. El modelo resultaba ser muy amplio y dejaba muchos vacíos. Su eficacia dependía tan solo del comportamiento de los partidos políticos, de la existencia de mayorías parlamentarias y de la relación existente entre los órganos del Estado.

Así, la Carta de 1933 nos trae, en lo que al régimen político se refiere, las siguientes novedades:

1) La constitucionalización de la existencia del gabinete o Consejo de Ministros como órgano colegiado y como parte del Poder Ejecutivo

Lo que la Carta de 1933 hace en realidad es elevar a la categoría de preceptos constitucionales muchas de las normas contenidas en las leyes de ministros emitidas en los años 1862 y 1863. Como resultado de ello, y en concordancia con las leyes antes señaladas, que no perdieron en absoluto su vigencia, el Consejo de Ministros gozaba de una batería importante de atribuciones, entre ellas:

- 1.1. Votar sus decisiones. Estas decisiones tenían, por lo menos en el papel, un efecto directo en el Presidente, según la naturaleza del voto. El gabinete podía emitir un voto consultivo o un voto deliberativo. Se definía como voto consultivo aquel que debía obtener el Presidente de la República al solicitar obligatoriamente una opinión al Consejo, opinión cuyo seguimiento no era obligatorio. Por otro lado se consideraba como voto deliberativo a aquel que implicaba necesariamente la actuación del Presidente de conformidad con el resultado de dicho voto.²⁷
- 1.2. Refrendar los actos presidenciales, pues todos aquellos actos dictados sin el cumplimiento de este requisito serán calificados como nulos (artículo 165°). Este precepto constitucionalizaba el refrendo como materialización de la responsabilidad política de los ministros de Estado, no obstante ser una institución que se encontraba prevista desde los inicios de la historia constitucional del país.

²⁷ VILLARÁN, Manuel Vicente. «La Posición Constitucional de los Ministros en el Perú». *Páginas Escogidas*. Lima: Talleres Gráficos F.L. Villanueva S.A., 1962, p. 194.

- 1.3. Formar consejos (artículo 157°), es decir, los ministros conformaban un órgano colegiado llamado gabinete o Consejo de Ministros.
- 1.4. Son responsables en forma solidaria con el Presidente de la República, de los actos delictuosos o infractorios de la Constitución que cometa este o que se acuerden en Consejo de Ministros (artículo 171°).

Sin embargo, el Presidente todavía podía nombrar y separar a los ministros de Estado, sin requerir del «voto de investidura» parlamentario previo. Por esto, el presidente aún conservaba sustancialmente su poder. En la práctica, el Presidente maneja el aparato de Gobierno, y así ha ocurrido durante el período comprendido entre los años 1933 y 1979, salvo ciertas excepciones que llegaron a ser importantes. Este fenómeno era consecuencia de la debilidad relativa del gabinete como órgano de Gobierno, puesto que, de acuerdo al texto constitucional, el jefe de Estado era también quien manejaba la política interna del Estado.²⁸ No obstante ello, el sistema generó crisis políticas de carácter parlamentario, técnicamente insolubles, en aquellos momentos en los que el partido gobernante carecía de mayoría en las cámaras, en mérito a razones que luego analizaremos en detalle.

2) Constitucionalización de mecanismos directos de control y fiscalización entre el parlamento y el Gobierno, de carácter parlamentario

La Constitución de 1933 incluye entre sus instituciones a la interpelación ministerial, la moción de confianza y la censura.

La interpelación ministerial, técnicamente hablando, se podía emplear, como efectivamente se empleaba, antes de la vigencia de la Constitución materia de análisis, de acuerdo a la amplia normatividad de la Constitución de 1856. Fue entonces cuando, en diciembre del año 1859, se expide una ley mediante la cual se reconoce la facultad del Congreso de censurar a un ministro, hecho frente al cual dicho minis-

²⁸ VILLARÁN, *op. cit.*, p. 88.

tro debe renunciar y el Presidente debe aceptar esa renuncia.²⁹ Esto es resultado de la responsabilidad ministerial, sancionada desde muy antiguo en nuestro país (por lo menos, desde 1828).

La lógica que está detrás del razonamiento antes señalado es que, si el ministro es responsable de los actos del Presidente, es claro que para atacar la política de gobierno se debe poder conminar al ministro a dar cuenta y, si la respuesta de este no satisface al Congreso, obligarlo a renunciar. Sin embargo, no existía un contrapeso adecuado contra esta prerrogativa, pues el Presidente no podía disolver a las cámaras, facultad que si poseían los jefes de Estado de regímenes parlamentarios. Definitivamente, como afirma Duverger, una cosa va necesariamente de la mano con la otra, pues: «En el régimen parlamentario clásico, tal y como la describen los teóricos, al derecho del gabinete de disolver el parlamento es la correspondencia necesaria del derecho del parlamento a derribar al gabinete».³⁰

En el caso peruano no existía, por un lado, una institución que canalicase debidamente las facultades de hacer uso del control directo por parte del Congreso, ni, por otro lado, un mecanismo de arbitraje que traslade a la Nación la responsabilidad de dirimir el conflicto, a través de una nueva elección parlamentaria.

3) Elevación relativa y formal de los poderes del parlamento, en desmedro del Presidente y el poder ejecutivo en general

Mencionaremos aquellos poderes que le atañen directamente al Congreso (artículo 123° de la Constitución de 1933).

3.1. Se consagraba un poder legislativo casi absoluto en favor del Congreso (inciso 1 del artículo 124°). El Presidente únicamente poseía iniciativa legislativa (artículo 124°), es decir, la posibilidad de emitir proyectos de ley, pero dicha posibilidad no podía ser

²⁹ PAREJA PAZ SOLDÁN, *op. cit.*, p. 267.

³⁰ DUVERGER, *op. cit.*, p. 201. Esto ocurre dado que con una mayoría hostil el Congreso podría derribar Consejos de Ministros sin ningún control. Cf. CHIRINOS SOTO, *op. cit.*, p. 37.

ejercida por sí mismo sino a través de sus ministros. Asimismo el Presidente de aquel entonces carecía de otras atribuciones: en particular no puede vetar las leyes —como sí tenía la posibilidad de hacerlo un Presidente norteamericano (artículo 128° de la norma legal materia de comentario)—, sino que debe promulgarlas obligatoriamente. El artículo 128° de la Carta de 1933 prescribe que transcurrido el plazo de diez días conferido para el efecto, sin que el jefe de Estado peruano de aquel entonces expida la ley que fue puesta en su conocimiento, esta entra en vigencia mediante pronunciamiento del Presidente del Congreso.

En teoría, la alternativa que acabamos de reseñar complicaría sobremanera las relaciones entre poderes dado que impide al Presidente oponerse a la puesta en vigencia de una ley. La razón aducida por la Asamblea Constituyente de aquel entonces, razón discutible por cierto, se encontraba referida a que, ante la existencia de un Congreso cuyas cámaras poseían distinta naturaleza —el caso es el del senado funcional que fue sancionado por la Constitución de 1933—, era innecesaria una institución como el veto presidencial a las leyes, dado que el control recíproco entre las dos cámaras legislativas garantizaría la calidad de la emisión legislativa.³¹ Sin embargo, en la práctica, el senado funcional jamás existió. Asimismo, tampoco existía la posibilidad, por parte del Gobierno, de emitir normas con rango de ley. La legislación delegada, vía de

³¹ La sexta disposición transitoria de la Constitución de 1933 tenía prevista la existencia temporal del derecho de observación, mientras se constituía el senado. Una discusión muy interesante al respecto es la referida a cual es la naturaleza del senado señalado por la referida disposición. A nuestro parecer, dicho senado es aquel que se configure como tal, sin que tengamos necesariamente que estarnos refiriendo al senado funcional. Es decir, una vez derogadas las reformas plebiscitarias a la Constitución de 1933 en el año 1945, el Presidente de la República perdió la posibilidad de vetar los proyectos de ley emitidos por el Congreso. Entre las opiniones contrarias al citado análisis puede verse: BUSTAMANTE Y RIVERO, José Luis, citado por PAREJA PAZ SOLDÁN, *op. cit.*, p. 249. El autor suscribe dicha opinión.

cretos legislativos, recién aparece en 1979³² y la legislación de urgencia solamente se encuentra planteada con claridad desde el texto Constitucional de 1993.

- 3.2. Autorizar a negociar empréstitos. (inciso 6)
- 3.3. Crear y suprimir empleos públicos. (inciso 9)
- 3.4. Resolver la declaración de guerra y requerir al Presidente para negociar la paz. (inciso 19)
- 3.5. Aprobar tratados. (inciso 21)
- 3.6. Ejercer el derecho de gracia. (inciso 22)
- 3.7. Autorizar la salida del Presidente de la República fuera del territorio nacional. (artículo 152°)
- 3.8. Autorizar al Presidente el mandar a la Fuerza Armada. (artículo 153°)
- 3.9. Ambas cámaras ejercían el control político directo sobre el poder ejecutivo. (artículo 172°)

No obstante lo anteriormente expresado, en América Latina, el Presidente siempre se ha caracterizado por ser quien maneja el aparato estatal. Este hecho es el lógico resultado de la falta de costumbre democrática, la inadecuada institucionalización del Congreso como órgano de control y de algunos fuertes rasgos de individualismo y caudillismo que parecen caracterizar el ejercicio del poder en esta parte del Mundo.³³

³² Sin embargo, tanto las previsiones contenidas en los artículos 40° y 49° de la Constitución de 1933, como aquella reforma impulsada por el presidente Benavides por la cual podía delegarse facultades legislativas al ejecutivo, pueden considerarse como excepciones muy puntuales a esta regla. Ver al respecto: EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Facultades Legislativas del Poder ejecutivo». *La Constitución Peruana de 1979*. Lima: 1986, pp. 406-407.

³³ DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel, 1970, p. 208; CHIRINOS SOTO, *op. cit.*, p. 99; JIMÉNEZ MAYOR, Juan F. «Relaciones entre el Poder ejecutivo y Legislativo». *Pensamiento Constitucional*. Revista de la Maestría en Derecho con Mención en Derecho Constitucional, Lima, PUCP, 1994, p. 181.

Así, con una situación de mayoría en las cámaras, el Presidente gobernaba muy cómodamente al mantener un control muy importante sobre los miembros de su grupo parlamentario. Estos miembros debían acatar las directrices impartidas dado el riesgo de no participar en la próxima elección parlamentaria —o de no ser elegidos si es que participan en la misma—. En particular, la falta de adecuada institucionalización del parlamento en América Latina hace posible, con mayor facilidad que en Estados Unidos, que el Gobierno monopolice las preferencias de la opinión pública. A su vez, esta facilidad —acompañada del apoyo o la decisión de las Fuerzas Armadas— generó, vía golpes de Estado, dictaduras embozadas y modificaciones anormales de la Constitución, lo que produjo una acumulación aun mayor del poder en el ejecutivo.

Además, y como veremos más adelante, la Constitución de 1933 creaba un modelo que favorecía el entrapamiento entre poderes, sin que exista técnicamente hablando una forma de escapar de él sin destruir el régimen existente mediante el golpe de Estado. Y es que era posible que —como resultado del sesgo parlamentarista de la Constitución de 1933— el Congreso, el cual se comportaba como una duplicidad, pudiera controlar indebidamente la Nación, particularmente en situaciones en las que el partido gobernante carecía de mayoría en el parlamento.

4) Atrofia, tan solo relativa y formal, de los poderes presidenciales

El Presidente era políticamente irresponsable, requería el refrendo ministerial para actuar —refrendo sin el cual el acto era nulo (artículo 166)—. Asimismo, en determinados casos, requería de la autorización, vía voto deliberativo, del gabinete. Dicho voto era obligatorio e implicaba acuerdo:

- 4.1. Cuando suspende garantías individuales. (artículo 70° de la Carta de 1933)
- 4.2. Cuando pide permiso para salir del territorio nacional. (artículo 144°, inciso 9)

- 4.3. Cuando solicite permiso para mandar a la Fuerza Armada. (artículo 153°)
- 4.4. Para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. (artículo 108°)
- 4.5. Para aprobar los mensajes al Congreso. (artículo 149°)
- 4.6. Para proponer reformas constitucionales. (artículo 236°)
- 4.7. Para celebrar tratados. (artículo 164°)
- 4.8. Para nombrar y remover embajadores y ministros plenipotenciarios. (artículo 164°, inciso 17)
- 4.9. Para nombrar prefectos. (artículo 285°).³⁴

Si bien es cierto que el voto deliberativo implicaba necesariamente que el Presidente debía actuar de acuerdo a la resolución que en última instancia se obtuviese de dicho voto, también es cierto que el Presidente podía remover y nombrar ministros sin autorización del Congreso, por lo que el efecto fiscalizador de mecanismos como el refrendo o los acuerdos a los que hemos hecho referencia se relativizaba sobremanera.

De acuerdo a lo expuesto queda claro que el diseño de las facultades presidenciales y la ausencia de verdaderas prerrogativas de gobierno por parte del gabinete genera que el efecto modificador de la política de gobierno por parte de los mecanismos de control clásicos —llámese interpelación o censura— se encuentre muy limitado.

Finalmente, es necesario señalar que no obstante la disminuida presencia de los ministros en el sistema político peruano, sucesivos cambios en un gabinete de cierto peso relativo generan una cierta inestabilidad política, en especial respecto del manejo de los diversos sectores que conforman la administración pública.³⁵ Por ello, el inad-

³⁴ PAREJA PAZ SOLDÁN, *op. cit.*, p. 264.

³⁵ Asimismo, el uso reiterado de las facultades de la censura en un contexto constitucional como el que sancionaba la Constitución de 1933 podría generar una acumulación de poderes en beneficio del jefe de Estado aun mayor que la existente en ese entonces. El Presidente se encontraría tentado a invadir facultades ministeriales dada la imposibilidad de delegar funciones sin que estas sean abandonadas por ministros censurados y ante la inoperancia de los ministerios para responder a políticas concertadas. Ver al respecto: VILLARÁN, *op. cit.*, p. 93.

cuado diseño de algunos mecanismos de control, y la falta de algunos otros, terminarían por destruir el régimen.

5) Plausible elevación de las atribuciones y prerrogativas del Estado Peruano en general

La institución del Presidente de la República que sancionaba la Constitución de 1933 parecía, en el papel, susceptible de ser controlada con mayor eficiencia que como ocurría durante la vigencia de las Constituciones anteriores. Parecía que el equilibrio de poderes era mejor, por lo menos, que el sancionado por la Constitución de 1920. Sin embargo, el Estado que creaba la Constitución materia de análisis era más grande y gozaba de mayores prerrogativas que el Estado, más liberal, sancionado en anteriores constituciones.

Evidentemente, en términos relativos, el Congreso podía haber obtenido mayor poder. Pero, al aumentar el poder del Estado en general, el poder efectivo de cada órgano del Estado debía elevarse también. Este aumento del poder del Estado surge de la supuesta necesidad de un Gobierno más fuerte que pudiese cumplir con los requerimientos del llamado Estado de Bienestar, cuyo correlato jurídico es el constitucionalismo social³⁶ y cuya plasmación en términos económicos parte del keynesianismo. El manejo de un Estado cada vez más grande evidentemente fortaleció las atribuciones del Gobierno, en desmedro de la ciudadanía y de otros órganos del Estado —en particular del parlamento—.

³⁶ ESPINOSA SALDAÑA BARRERA, Eloy. «Algunas notas sobre la evolución del presidencialismo latinoamericano a la luz de lo previsto por la Constitución peruana de 1993». En: *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 20/21, 1997, p. 56. Es necesario señalar a este nivel que actualmente el denominado Estado de bienestar, tal como fue concebido originalmente, adolece de una seria crisis. Hoy en día, se considera que la acción privada debe tener más influencia en dicho bienestar que la acción del Estado. Bajo estas consideraciones, entonces, el poder presidencial —y por ende, el poder del Estado— pierde gran parte de su razón de ser.

2.1.2.3. Las crisis políticas derivadas de los problemas de aplicación del modelo plasmado por la Constitución de 1933

Como señaláramos anteriormente, el régimen previsto en el Perú era de tipo presidencial, muy atenuado mediante la inclusión de ciertos mecanismos integradores, propios del parlamentarismo. Es decir, existía un jefe de Estado con poderes de tal, pero existía un Consejo de Ministros responsable políticamente y, por ello, susceptible al control del Congreso, el cual podía hacer efectiva dicha responsabilidad vía los votos de confianza y censura. Dentro del Derecho Comparado, el único caso que podía considerarse más o menos cercano al que acabamos de comentar en el momento de la puesta en vigencia de la Constitución materia de análisis era la Constitución alemana de Weimar de 1919.³⁷ Resultó un régimen híbrido, impuro, que participa del parlamentarismo y del presidencialismo.³⁸

No obstante ello, existían graves problemas de concepción, pues se tomaron las instituciones en forma incorrecta: no existía una verdadera noción de cámara política (digamos una cámara baja); no existía el lógico correlato de los mecanismos clásicos de control, el poder ejecutivo dual; ni existía el mecanismo típico de control del Gobierno hacia el parlamento: la disolución parlamentaria.

2.1.2.3.1. La doble cámara política. El senado funcional

Para todos es bien sabido que un sistema parlamentario contiene, como mecanismos de control, por un lado, a la interpelación y la censura —el voto de confianza opera por iniciativa ministerial— y,

³⁷ La diferencia principal con el régimen de Weimar era la tendencia del mismo hacia el semipresidencialismo, toda vez que existía un ejecutivo dual, en el cual el Presidente de la República era elegido por el pueblo. Sobre el particular, ver DUVERGER, *op. cit.*, p. 214.

En el Perú nunca hemos tenido propiamente un ejecutivo dual. Mientras el ejecutivo peruano sea monista —con un jefe de Estado que es jefe de Gobierno a la vez— seguiremos mostrando una evidente tendencia presidencial.

³⁸ Ver también: CHIRINOS SOTO, *op. cit.*, p. 49. VILLARÁN, *op. cit.*, pp. 192-193.

por el otro, a la disolución parlamentaria. Tradicionalmente la cámara encargada de ejercer la función de control directo era la elegida popularmente, llamada también cámara baja o cámara política.

En Inglaterra, arquetipo y prototipo de régimen parlamentario, las facultades de control son ejercidas solo por la Cámara de Comunes, la cual es elegida por el pueblo.³⁹ Asimismo, en otros regímenes parlamentarios, dicha facultad era realizada por la cámara baja, o de diputados, puesto que esta resultaba la más representativa, dado que era elegida por sufragio directo y en forma proporcional al número de electores existente por distrito electoral.⁴⁰ La cámara alta, denominada generalmente senado, no tenía ese poder o solamente podía ejercerlo bajo parámetros muy restringidos —como, por ejemplo, los previstos en el régimen de la III República Francesa—. En realidad, para el caso peruano, la existencia de una segunda cámara era innecesaria, puesto que ni somos una república federal, ni tiene en nuestro medio razón de ser el argumento de que la cámara única podía generar un «régimen de asamblea», sino que en realidad podría ocurrir todo lo contrario.

Se hacen pues necesarias algunas precisiones al respecto. En la Constitución de 1933 se previó la existencia de un senado funcional que debía constituirse en una cámara como existía, aunque solo nominalmente, en algunas partes de Europa. Este senado funcional estaría conformado por representantes de diversas profesiones y gremios. Y es que solamente de esa manera podía justificarse, no solo la existencia de una segunda cámara, sino también la duplicidad de funciones entre ambas —bicameralismo ideal o perfecto— y la ausencia de ciertos mecanismos de control ejecutivo-parlamento, como el veto presidencial a las leyes.⁴¹ Es decir, la peculiar conformación de dicha cámara se supone aseguraría, entre otras cosas, la calidad del trabajo parlamentario y la adecuada representación de los intereses económicos y sociales de la comunidad. No obstante ello, en el Perú jamás llegó a

³⁹ Cf. *supra* 1.1.2.1.1 y 2.1.2.2.3.

⁴⁰ DUVERGER, *op. cit.*, p. 298.

⁴¹ PAREJA PAZ SOLDÁN, *op. cit.*, p. 286.

implementarse un senado de tal naturaleza, tal como jamás existió uno en ninguna de las democracias occidentales.

Ahora bien, a nuestro parecer, una segunda cámara es justificable solo en las situaciones siguientes:

- 1) Que nos encontremos frente a un Estado de tipo federal, en el cual es indispensable que coexistan dos representaciones: una por circunscripciones de igual número de electores, cuya representación es en forma proporcional, y otra por Estados o unidades autónomas que conforman la Nación, tal que cada unidad tenga la misma representación en la cámara. Este sistema se da, con relativo éxito, en los Estados Unidos.⁴²
- 2) Que ambas cámaras tengan funciones determinantemente distintas y, además, indispensables para la vigencia del régimen y el adecuado funcionamiento del Congreso. Aquí, durante la vigencia de la carta de 1933, jamás ocurrió ello.

En el régimen político vigente desde 1933, ambas cámaras legislaban, censuraban, negaban confianza e interpelaban. La única diferencia de cierta importancia en sus funciones se encontraba referida a las prerrogativas correspondientes al antejuicio político (artículos 121 y 122 de la Constitución de 1933). Frente a dicha circunstancia, los diputados acusaban y los senadores declaraban haber lugar o no a la apertura de causa. Esta atribución se plasmaba entonces en forma muy similar a su equivalente norteamericana —el *impeachment*—⁴³ y su especial configuración solamente se justificaba en la aparente mayor juventud de la cámara baja y la supuesta mayor experiencia del senado, experiencia por la cual el senado podría resolver respecto a si hay lugar o no a la

⁴² DUVERGER, *op. cit.*, p. 195.

⁴³ Cf. supra 1.2.3.1.1. Aquí debemos empezar haciendo una precisión: hasta la Carta de 1993 en el Perú tradicionalmente no existía juicio político (que es el equivalente directo del *impeachment* norteamericano) sino, más bien, el llamado antejuicio, que es la institución empleada para permitir que el funcionario público pudiese ser sometido a juicio penal. Sin embargo, en esta circunstancia, el senado o la institución que haga sus veces no sanciona con la destitución y/o inhabilitación, como si ocurre en el juicio político propiamente dicho.

formación de causa contra el funcionario acusado por la cámara de diputados.

Es la opinión de muchos, particularmente en Francia, el considerar que la doble cámara favorece la reflexión parlamentaria y, en consecuencia, evita la dictadura parlamentaria o régimen de asamblea.⁴⁴ Esta afirmación, a nuestro modesto criterio, se encuentra muy alejada de la realidad. En primer lugar, porque en los regímenes pseudobicamerales, como el inglés, se desenvuelven normalmente.⁴⁵ En segundo término, este prejuicio es tan solo el resultado directo del temor de la clase política francesa de encontrarse frente a una dictadura parlamentaria como lo fue la jacobina durante el Terror. En Latinoamérica, la tendencia autoritaria claramente está dirigida hacia el personalismo presidencial, más que hacia el asambleísmo, situación que sin embargo no nos ha sido totalmente extraña. Como resultado de todo esto queda claro que la existencia de una o dos cámaras es un factor independiente del poder relativo que puede tener el parlamento sobre el Gobierno.⁴⁶

En este orden de ideas, el parlamento peruano no se comportaba como un Congreso unificado de dos cámaras, sino más bien como dos congresos con funciones de control exactamente iguales para ambas cámaras. Frente a esta situación, al Gobierno no le quedaría más que enfrentarse contra senadores o diputados, enfrentamiento que muchas veces debía asumir simultáneamente, pues técnicamente era posible que una cámara interpele a un ministro mientras la otra ya está votando su censura y obligándole a renunciar.⁴⁷ Es decir, en vez de controlar la

⁴⁴ Al respecto ver: DUVERGER, *op. cit.*, p. 193. Asimismo revisar la entrevista a Nestor Pedro Sagües, «Rol de los parlamentarios en la sociedad actual». *Revista Derecho y Sociedad*, n.º 6, 1992, pp. 44-45.

⁴⁵ Cf. 1.1.2.1.

⁴⁶ VALLE RIESTRA, Javier. «El Fracaso de la Constitución», p. 13-14. En el mismo orden de ideas se encuentra también: DELGADO GUEMBES, César. «La Reforma del parlamento», p. 44. Ambos textos están en: *Lecturas Sobre Temas Constitucionales* n.º 8. Lima, Comisión Andina de Juristas, junio 1992.

⁴⁷ De la Constitución de 1933:

potencial omnipotencia parlamentaria, la doble cámara parecía elevarla en las situaciones en las que el partido gobernante carecía de mayoría parlamentaria.

2.1.2.3.2. ¿Tenía límites el poder del Congreso de la República?

Si bien es cierto el parlamento tenía un gran poder, dada su amplia batería de atribuciones y el hecho de que la vida política transcurría como si tuviéramos dos Congresos iguales, también es cierto que el Presidente de la República seguía jugando un papel de singular importancia.

Definitivamente si un Presidente peruano gozaba de mayoría en las cámaras legislativas no tenía mayores problemas al gobernar. Ello ocurrió entre 1933 y 1939 —durante el Gobierno de Oscar R. Benavides—, entre 1939 y 1945 —durante el primer Gobierno de Manuel Prado y Ugarteche—,⁴⁸ entre 1948 y 1956 —durante la gestión de Manuel Odría (gestión gubernamental que en realidad fue una dictadura embozada)—, y entre 1956 y 1962 —durante el segundo Gobierno de Prado Ugarteche—. Ellos gobernaron con comodidad y sin mayores inconvenientes que pudieran derivarse del uso, por parte del Congreso, de las facultades que este tenía para controlar al ejecutivo.⁴⁹

«Artículo 169°: Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los Ministros, siempre que el Congreso o *cualquiera de las cámaras* los llame para interpelarlos.

Artículo 172°: El voto de censura contra el Consejo de Ministros o contra cualquiera de los Ministros, puede ser presentado *por solo un diputado o senador* y se votará en la misma sesión».

(Las cursivas son nuestras.)

⁴⁸ Recordemos que en estos dos primeros casos las libertades políticas estaban muy recortadas. Estábamos más bien frente a «dictaduras constitucionales» al amparo de un decreto ley, el n.º 8873, del 18 de abril de 1933, el cual era abiertamente contrario a la Constitución vigente. Dicho decreto fue derogado recién en 1946 por el entonces presidente José Luis Bustamante y Rivero. Al respecto ver: GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. «El constitucionalismo peruano en la presente centuria», *op. cit.*, p. 76.

⁴⁹ GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. «Forma de Gobierno en la Constitución Peruana», *op. cit.*, p. 629 y CHIRINOS SOTO, *op. cit.*, p. 99.

Al existir una mayoría parlamentaria importante, en una realidad de excesiva fidelidad partidaria, era muy improbable un entrapamiento entre órganos del Estado. Esto, sin siquiera considerar que por lo menos tres de los Presidentes antes mencionados —Benavides, Prado en su primer Gobierno y Odría— gobernaron muy autoritariamente, apoyados por el Ejército o amparados en anormales modificaciones a la Constitución de 1933.

Sin embargo, es sintomático apreciar cuántos problemas surgieron cuando el ejecutivo de turno no contó con mayoría parlamentaria.⁵⁰ Claros ejemplos de esto resultan ser, por una parte, la crisis ocurrida entre 1945 y 1948, durante el Gobierno del doctor José Luis Bustamante y Rivero y, por otra parte, lo sucedido entre 1963 y 1968, durante el primer Gobierno del arquitecto Fernando Belaúnde Terry. De inmediato pasaremos a explicar dichas situaciones.

1) Concluido el periodo de Gobierno de Manuel Prado y Ugarteche, en 1945 es elegido un Presidente producto del consenso entre importantes sectores de la escena política nacional. José Luis Bustamante y Rivero es pues llevado al poder a través del Frente Democrático Nacional —una alianza muy endeble de partidos dispares que incluía, entre otros, al Partido Aprista, de carácter revolucionario en ese entonces y con una elevada carga ideológica, la cual mantenía desde 20 años atrás—.

De por sí, el Frente Democrático Nacional era un grupo tan artificial, que no era difícil presumir que pronto terminaría por desarmarse, máxime si nos encontrábamos en un país en el cual era una constante la gran inestabilidad de las alianzas políticas que se formaban, en particular si los partidos integrantes poseían planteamientos ideológicos distintos.

Si bien es cierto que el Gobierno de Bustamante tuvo algunos aciertos, también resulta incuestionable que, desde que el Congreso empezó su periodo, demostró que deseaba elevar su poder rela-

⁵⁰ Al respecto ver: GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. «Forma de Gobierno en la Constitución Peruana», *op. cit.*, pp. 621-630.

tivo, asumiendo actitudes de singular importancia como la derogatoria de los decretos leyes 8875 y 8929, normas aprobadas por el Gobierno de Benavides y que modificaban inconstitucionalmente la Carta de 1933.⁵¹

Así fue como, paulatinamente, la alianza política en que se sustentaba el Frente Democrática Nacional comenzó a deteriorarse, hasta finalmente escindirse. El Presidente se encontró, en consecuencia, sin mayoría en el parlamento. En concordancia con lo expuesto, ya en 1947 se frustró la instalación de las cámaras, motivada por la inasistencia de los senadores —fundamentalmente los que pertenecían al Partido Aprista—. Como era necesario, de acuerdo a la Constitución de 1933, que una cámara se instalase para que funcionase la otra (artículo 122° de la Constitución de 1933), dicha situación desarticuló la labor del Congreso de aquel entonces.⁵² Esta dificultad se agravó ante la imposibilidad de cubrir escaños con los candidatos que no obtuvieron la mayoría necesaria al momento de su postulación como representantes al Congreso. La acotada situación fue resultado del precepto constitucional que prescribía la necesidad del acuerdo de la cámara para cubrir las vacantes existentes en la misma (artículo 97° de la tantas veces citada Carta), acuerdo que devino en impracticable, en vista de la propia reticencia del senado para instalarse.

Como resultado del receso parlamentario, el Presidente debió comenzar a legislar mediante decretos-leyes, al ser imposible convo-

⁵¹ Mediante dichos decretos se convocaba a un plebiscito para modificar la Constitución de tal forma que pudiesen aumentar las atribuciones presidenciales. El decreto ley 8929 introdujo, entre otras cosas, la legislación delegada y el veto presidencial a las leyes. Ver al respecto: PAREJA PAZ SOLDÁN, *op. cit.*, p. 184 y ss.; EGUIGUREN, Francisco. «Facultades Legislativas del Poder ejecutivo», *op. cit.*, p. 407.

⁵² De la Constitución de 1933:

«Artículo 112°.- Ninguna cámara puede funcionar durante el receso de la otra».

Durante el Gobierno de Bustamante y Rivero no hubo quórum para instalar el senado. En consecuencia, todo el Congreso se recesa como consecuencia de esta desafortunada disposición incluida en la Carta de 1933.

car el Congreso. Es innegable que la ausencia de un parlamento nulificaba el trabajo legislativo en un contexto en el cual no existía ni la posibilidad constitucional de que el ejecutivo pudiese revocar el mandato parlamentario a través de una disolución del Congreso, ni la posibilidad de cubrir las vacantes generadas, por la negativa de las cámaras a instalarse.

Agotada la vía de la negociación, Bustamante y Rivero decide, en agosto de 1948, convocar a una Asamblea Constituyente, lo cual deteriora aún más el régimen. Poco después, Bustamante era derrocado por Manuel A. Odría, quien inicia un Gobierno dictatorial.⁵³

De lo expuesto en los párrafos precedentes queda claro a que se debió la crisis reseñada. En nuestra opinión no solamente debido a la existencia de inadecuados mecanismos de control ejecutivo-parlamento, sino también a la inadecuada normatividad que regulaba las labores del Congreso Peruano a partir de la dación de la Constitución de 1933. Pero si lo expuesto para muchos no acreditó suficientemente la inviabilidad del modelo entonces vigente, ello se demostró definitivamente entre 1963 y 1968.

- 2) Al estar por concluir el segundo periodo de Prado y Ugarteche, este es derrocado por las Fuerzas Armadas, fundamentalmente para evitar que el APRA llegue al poder.⁵⁴ Poco después se forma una Junta de Gobierno que convoca a elecciones, y usa para ello un nuevo mecanismo electoral llamado «cifra repartidora» o Sistema «D'Hondt». Este mecanismo crea una conformación parlamentaria similar a la del universo del electorado. De esta forma resulta vencedor el Partido Acción Popular, y su líder Fernando Belaúnde

⁵³ Respecto al Gobierno de Bustamante y Rivero, ver: COTLER, Julio. *op. cit.*, pp. 173-175 y MCCLINTOCK, Cynthia. «Presidentes, Mesías y Crisis Constitucionales en Perú». *Las Crisis del Presidencialismo*. Tomo II. Madrid: Alianza Editorial, pp. 297-300.

⁵⁴ Al respecto revisar: PEASE GARCÍA-IRIGOYEN, Henry. *El ocaso del poder oligárquico*. Lima: Desco, 1979, p. 33; COTLER, *op. cit.*, pp. 185 y ss.; MCCLINTOCK, Cynthia, *op. cit.*, pp. 304 y ss.

Terry, con el 39.05 % de los votos. Como resultado de esto, el be-laundismo carecería de mayoría parlamentaria propia.

En este contexto, la oposición —en particular la formada por el APRA y la Unión Nacional Odriista (UNO)— se cerró en un bloque y entrampó la labor del Gobierno, fundamentalmente con respecto a la reforma agraria y a la presencia del capital extranjero en la actividad petrolera. El Congreso, cuyo poder estaba duplicado debido a la existencia de dos cámaras políticas devolvía y/o archivaba los proyectos de ley que se le enviaban casi sin revisarlos, y emitía leyes adversas que eran inobservables y que el ejecutivo debía promulgar aun contra su voluntad.

La situación se agravó cuando los ministros comenzaron a ser llamados para ser interpelados y censurados.⁵⁵ Consejos enteros caían rápidamente y sin control alguno.⁵⁶ Esto creaba una grave inestabilidad, sobre todo de carácter social si consideramos que los proyectos de ley vinculados con el tema de la reforma agraria eran los que resultaban rechazados con mayor frecuencia. Frente a esta situación de inestabilidad, el Gobierno finalmente llega a un acuerdo con el Partido Aprista, hasta entonces partido opositor al régimen e instalan el gabinete Hercelles, llamado también «gabinete conversado». Sin embargo, su labor fue muy lamentable en relación con los contratos de petróleo celebrados con la International Petroleum Company (IPC) —hecho que generó la caída del gabinete—. Asimismo, el ejecutivo empezó a legislar mediante «decretos supremos con fuerza de ley» —un remedo de decreto legislativo— previa ley autoritativa del Congreso.

⁵⁵ Durante el primer Gobierno de BELAÚNDE, el Congreso censuró a siete ministros. Tres ministros más renunciaron ante la inminencia de la censura sobre ellos. Otros varios más fueron removidos por el Presidente ante la posibilidad de una interpelación y una posterior censura. MCCLINTOCK, Cynthia, *op. cit.*, p. 306.

⁵⁶ Ver nota 47. Así pues, la facilidad para la aprobación de una moción era manifiesta, máxime si era posible —dada la ausencia de periodo de enfriamiento alguno— que se derrumbaran gabinetes y/o ministros por sorpresa.

Esto terminó por desestabilizar al belaundismo. Poco tiempo después, un golpe de Estado institucional de las Fuerzas Armadas puso fin al Gobierno de Belaúnde e inició doce años de dictadura.

El problema era claro: el Gobierno requería de un mecanismo para controlar los excesos del parlamento, al mismo tiempo que este debía controlar eficientemente el poder presidencial. En el primer supuesto, el mecanismo no podía ser otro que la disolución parlamentaria. En el segundo, había que elaborar controles eficientes al interior del Estado.

2.2. EL SISTEMA DE LA CARTA DE 1979

El golpe de Estado del general Juan Velasco Alvarado, ocurrido el 3 de octubre de 1968, acabó con el régimen de la Carta de 1933. Nunca más volveríamos a ver fenómenos de esa naturaleza. No obstante ello, el velascato es también el antecedente de un nuevo periodo constitucional, aquel que se iniciaría en 1979.

El régimen militar creó un régimen dictatorial, de carácter reformista. No hubo respeto ni por las libertades civiles, ni por los partidos políticos. El Gobierno aprovechó la coyuntura existente para reformular el aparato estatal, creando nuevas y variadas instituciones de carácter socializante y que, supuestamente, buscaban el bienestar nacional.

Sin embargo, y desde 1974, el efecto fue exactamente el contrario, pues comenzó una crisis económica que es el origen de la que hasta hoy arrastramos, y la cual implica nuevamente la emergencia de movimientos sociales que reclamaban participación. El Gobierno se empezó a desestabilizar. Este fenómeno fue impulsado por la crisis económica imperante y por la enfermedad del Presidente.⁵⁷ Finalmente, en 1975, Velasco es sustituido por el general Francisco Morales Bermúdez. Este Presidente —si bien empieza su Gobierno con un matiz socializante— poco después, ante la presión existente, decide ir desmontando las reformas instauradas por la llamada «Primera Fase» del Gobierno militar. El empeoramiento de la crisis social, económica y política impidió

⁵⁷ Al respecto ver: PEASE, *op. cit.*, pp. 181 y ss.

mantener el desprestigiado sistema dictatorial; tanto así que en 1977 el Gobierno de entonces se ve obligado a convocar a elecciones para una Asamblea Constituyente. Esta Asamblea se instala solemnemente el 28 de julio de 1978.⁵⁸

2.2.1. La Asamblea Constituyente de 1978

La Asamblea de 1978 empezó a funcionar en un ambiente muy caldeado, con los medios de comunicación clausurados. Se vivía, sobre todo, el temor de tener que convivir con un Gobierno militar que sujetaba la vuelta a la democracia a que la nueva Constitución estuviese lista en el plazo de un año.⁵⁹ Asimismo, la cercanía de las elecciones, la ausencia de un anteproyecto inicial y la falta de preparación técnica de muchos de sus miembros originarán, entre otras cosas, un texto constitucional con las siguientes características:

- 1) Impulsa un régimen muy elástico y abierto respecto a posibilidades ideológicas. La Constitución de 1979 fue una Carta en realidad producto de mutuas concesiones, en particular, respecto a las dos fuerzas mayoritarias: el APRA y el Partido Popular Cristiano.
- 2) Contiene varias disposiciones con serios defectos de forma y técnica legislativa, defectos que en gran medida subsisten hasta hoy.
- 3) Consagra un sistema político cuya naturaleza era complicada y que se hallaba matizada por la aparición de ciertos organismos «extra gubernamentales» —denominados organismos constitucionales autónomos— a los que se había otorgado competencias antes propias de alguno de los poderes del Estado.⁶⁰

La Constitución de 1979 quedó lista el 12 de julio de dicho año. Sin embargo, no adquiere plena vigencia sino hasta el 28 de julio de 1980,

⁵⁸ *Historia del Perú*. Tomo II. Lima: Editorial Mejía Baca, 1980, pp. 411-412.

⁵⁹ GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. «El constitucionalismo peruano en la presente centuria», *op. cit.*, pp. 91-92 y EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Desarrollo y Vigencia de los Derechos y Garantías en Diez Años de Régimen Constitucional». *Derecho*, n.º 43-44, Lima, PUCP, 1989-1990, pp.106-107.

⁶⁰ *Ibid.*, *loc. cit.*

fecha en la que es promulgada por el recién elegido Presidente Fernando Belaúnde Terry.

2.2.2. Su aplicación efectiva

La tendencia del sistema constitucional recogido por la Constitución de 1979 era menos parlamentaria que el régimen plasmado en el texto de 1933 y configura un matiz que podíamos llamar de tipo presidencial atenuado, de un cariz mucho más presidencial que los sistemas de tipo mixto, pero sin llegar a ser como regímenes similares al norteamericano, al mexicano o al argentino antes de la reforma de 1994.⁶¹ ¿A qué nos referimos con un régimen de ese tipo? A un sistema de origen presidencial, con gran poder del Presidente de la República, pero que incluye instituciones propias del parlamentarismo, como son el Consejo de Ministros, la censura, la interpelación, la responsabilidad ministerial y la disolución parlamentaria.

La diferencia fundamental entre lo recogido por la Constitución de 1979 y lo plasmado en otros regímenes de tipo parlamentario o semi presidencial radica en la evidente ausencia del ejecutivo dual. El Presidente de la República en el Perú es claramente jefe de Estado y de Gobierno a la vez, con el amplio bagaje de prerrogativas, formales y reales, que ello implica.

Lo que buscaron los constituyentes fue resolver los problemas políticos originados por el sesgo parlamentario de la Constitución de 1933. Como resultado de esto, se redujeron sustancialmente los poderes del parlamento y se elevaron los del ejecutivo, a la vez que se crearon mecanismos para controlar y racionalizar la facultad fiscalizadora del Congreso. Entre estos mecanismos tenemos la consagración de una segunda cámara no política, la puesta en práctica de requisitos mayores para la aprobación de mociones de censura y confianza, así como la inclusión de la disolución de la cámara de diputados.

⁶¹ Cf. 1.4.1, 1.4.2., 1.4.3.

2.2.2.1. Legislativo frente a Ejecutivo. Un Congreso disminuido

Los cambios en las relaciones entre poderes, resultantes de la aprobación de la Carta de 1979, han resultado sustanciales. El parlamento ha reducido plausiblemente sus atribuciones, especialmente aquellas a través de las cuales se relaciona con el ejecutivo y lo controla. Básicamente se inspiró esa relación de poderes en experiencias europeas dirigidas a corregir la tendencia hacia el régimen de asamblea. Sin embargo, no obstante que la reducción de poderes a favor del ejecutivo resultó ser muy acentuada en relación con otras naciones, este fenómeno no resulta ser en realidad lo que ha garantizado la hegemonía del Presidente de la República. El poder del Presidente del Perú, como ocurre en toda Latinoamérica, es más de hecho que de derecho,⁶² producto de una idiosincrasia y una tradición histórica propia de nuestros pueblos.

Por otro lado, el Congreso, no obstante la reducción sustancial de sus atribuciones, ha conservado ciertos mecanismos alternos de control hacia el ejecutivo:

- a) La facultad de preguntar y pedir informes, la cual no debe confundirse con la institución clásica de la interpelación ministerial, dado que podía ser realizada inclusive por el senado (artículos 179° y 222° de la Constitución de 1979). Dichas facultades derivan de la prerrogativa que tiene todo Congreso de informarse respecto de los asuntos de Gobierno, mas no del principio de responsabilidad política de los miembros del gabinete.
- b) La facultad de formar comisiones investigadoras, con los apremios aplicables al poder judicial. Estas comisiones son instrumentos de gran importancia en los regímenes presidenciales donde no existen mecanismos de control directo como son la censura o la interpelación ministerial (artículo 180°).⁶³

⁶² DUVERGER, *op. cit.*, p. 208; CHIRINOS SOTO, *op. cit.*, *loc. cit.*

⁶³ MELO VEGA, Jorge. «Control Parlamentario en la Constitución Peruana». *La Constitución Peruana de 1979*, pp. 534-542.

- c) La facultad de realizar el llamado «antejuicio» a través de aquella institución denominada acusación constitucional, todas ellas figuras que en realidad son una derivación de origen francés de lo que los anglosajones llaman *impeachment*. Mediante la acusación constitucional, el Congreso eventualmente podría suspender a un miembro del poder ejecutivo, y someterlo a juicio, si se hubiese determinado que está incurrido en responsabilidades de tipo penal (artículos 183 y 184 de la Constitución de 1979).⁶⁴

Sin embargo, nuestra práctica concreta ha demostrado como estos mecanismos no fueron suficientemente potenciados. A modo de ejemplo, vemos pues cómo, en el caso peruano, las comisiones muchas veces solo han sido mecanismos de trámite, cuyas labores únicamente se han reducido a acumular información. Por otro lado, los juicios políticos han sido muy raros. En síntesis, la importancia de estas instituciones en nuestro país es muy reducida. Ello si se le compara con aquella que tiene en regímenes como el norteamericano⁶⁵ —experiencia que indudablemente podríamos calificar de eficiente sobre el particular—.

Además, el Congreso perdió claramente ciertas atribuciones a favor del Gobierno:

- La creación y supresión de empleos públicos. A partir de la vigencia de la Carta de 1979, la existencia de cargos públicos era decidida por el Presidente, dentro de sus atribuciones de manejar la administración pública.
- Ejercer el derecho de gracia, que se traduce en la concesión de indultos, prerrogativa que hoy en día compete únicamente al Presidente de la República.

⁶⁴ En el caso del Presidente de la República las posibilidades se hallaban muy restringidas, dado el *numerus clausus* que se aplicaba respecto a las posibilidades de acusación en su contra, señaladas en el artículo 210° de la Carta de 1979. Sin embargo, en teoría, existía la figura de la vacancia, que se mantiene en la Constitución de 1993 y que ha jugado un papel fundamental en la crisis política reciente.

⁶⁵ MELO VEGA, *op. cit.*, p. 528.

— La regulación de las tarifas arancelarias. Dicha facultad es, a partir de la vigencia de la Carta de 1979, atribución exclusiva del poder ejecutivo.

Por otro lado, existen ciertas atribuciones que se mediatizaron sustancialmente. Una de ellas es el derecho del Congreso de autoconvocarse, es decir, de reunirse en legislatura extraordinaria sin depender de la decisión del Presidente de la República. Durante la vigencia de la Carta de 1933 bastaba con la mitad más uno del número de los miembros hábiles del Congreso. La Constitución de 1979 exigía mayoría calificada: dos tercios del número legal de representantes de ambas cámaras.

Asimismo, la aprobación de tratados internacionales era una facultad que le competía directamente al Congreso. La Constitución de 1979 relativiza dicha atribución, dado que, a partir de la vigencia de la misma, existían ciertos tratados que requerían únicamente la ratificación del Presidente de la República para su validez.

Finalmente, las atribuciones militares que se encontraban compartidas se morigeraron. Los nombramientos de cargos inferiores a generales y almirantes ya no requerían de la ratificación del Congreso. Es el senado el encargado de ratificar los ascensos antes referidos. Asimismo, el Congreso perdió la facultad de conceder los ascensos por decisión propia.

2.2.2.1.1. La interpelación ministerial

La interpelación es un mecanismo de fiscalización muy importante. Tanto así que ningún sistema que privilegie una separación de poderes atenuada puede prescindir de él.⁶⁶ Sin embargo, en el Perú de ese entonces esa institución había sido cuestionada debido a las distorsiones en su diseño y ejercicio, distorsiones en buena parte acogidas por la Constitución de 1933.

Ahora bien, como resultado de la racionalización de las facultades de control del parlamento, la Asamblea Constituyente de 1978 decidió

⁶⁶ Sobre el carácter necesario de la interpelación para el funcionamiento adecuado del sistema, ver: *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XXV. Buenos Aires: Ed. Argentina, 1968, p. 589.

restringir los ámbitos de acción de dicha prerrogativa parlamentaria. Así, para interpelar a los ministros se requería, a partir de 1979, de la solicitud de por lo menos el 15% del número legal de diputados, y su puesta en práctica procedía solamente si era admitida por un tercio del número de representantes hábiles —de conformidad con el artículo 225° de la citada norma—. Estas cifras limitaban significativamente la capacidad de control y fiscalización de la oposición, no obstante su representatividad democrática.⁶⁷ Se plasmaba así un cuadro muy diferente al de la Constitución de 1933. Dicha Constitución permitía que el pliego interpelatorio fuese presentado por un solo senador o diputado y prescribía que la interpelación procedía con el voto de un quinto de los representantes hábiles.

Asimismo, y lo que es más importante, con la Constitución de 1979 solo una cámara interpelaba: la de diputados. Es decir, en el Perú, la norma era la de la existencia de una cámara baja, más joven, de mayor poder político, y una cámara alta, de mayor edad promedio: el senado. Esta cámara alta ya no era de carácter funcional, y sus miembros debían tener un temperamento, supuestamente, más tranquilo y deliberativo. En este caso, la razón de ser del senado radicaba en la supuesta diferencia de funciones entre una y otra cámara y, sobre todo, en su diferente representación: la cámara de diputados era elegida como de costumbre, por circunscripciones del mismo número de votantes; el senado, en cambio, sería elegido por las regiones, a la usanza de la Constitución francesa de 1958. Sin embargo, y tal como ocurrió también durante la vigencia de la Constitución de 1933, jamás fue posible que el senado fuese elegido bajo las pautas constitucionales previstas, siendo su régimen electoral el de distrito único. En última instancia, la justificación existente para el régimen bicameral jamás existió.

El monopolio del control político por parte de una de las cámaras aparentemente reducía sustancialmente el poder parlamentario, dado que existía un Congreso bicéfalo, donde una de las cabezas carecía de

⁶⁷ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Las Relaciones entre Gobierno y parlamento», *op. cit.*, p. 167.

injerencia política. No existía pues un bicameralismo perfecto como el sancionado en la Constitución de 1933 o en la actual Constitución de Italia.

En la Constitución de 1979 era más difícil interpelar que con el texto de 1933 y, por ende, la presión era mucho menor hacia el Gobierno. Pero aún así llegó a interpelarse con cierta frecuencia, a pesar de que se redujo sustancialmente la posibilidad de encontrarnos frente a una crisis política, al disminuir los medios a través de los cuales la oposición podría llegar a hacer dimitir a los ministros de Estado.

2.2.2.1.2. El voto de confianza

En la Constitución de 1979 se reguló con mayor amplitud la figura de la confianza ministerial, a diferencia de lo que ocurría con la norma de 1933 —donde se prescribía únicamente que la desaprobación de una iniciativa no generaba dimisión, a menos que se haya hecho de ella cuestión de confianza—. ⁶⁸ En sentido contrario, si un ministro solicitaba la confianza respecto a una iniciativa determinada, su desaprobación generaba la obligación de dimitir del mismo. ⁶⁹ Al igual que en la Constitución de 1933, a partir de la Constitución de 1979 la negativa a la confianza —voto de desconfianza— o su aprobación, seguía siendo resultado de la iniciativa ministerial libre. ⁷⁰

En el Perú, la moción de confianza fue una novedad de la Constitución de 1933. Hasta esa fecha, solo se hablaba de voto de desconfianza

⁶⁸ De la Constitución de 1933:

Artículo 174°: «La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza».

De la Constitución de 1979:

Artículo 226°: «La cámara de diputados hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante el voto de censura o de falta de confianza. Este último solo se produce por iniciativa ministerial».

⁶⁹ RUBIO CORREA, Marcial y Enrique BERNALES BALLESTEROS. *Constitución y Sociedad Política*. Lima: Mesa Redonda, 1986, p. 390.

⁷⁰ EGUIGUREN, Francisco. «Las Relaciones entre Gobierno y parlamento en el Perú». *Contribuciones*, n.º 1/95, Buenos Aires, CIEDLA, 1995, p. 129.

al hacerse referencia a la pérdida de la confianza de la cámara por parte del ministro afectado. Al mismo tiempo que la Constitución de 1933 sustituía dicho inadecuado término por el de «voto de censura», constitucionalizaba el voto de confianza como situación de control derivada de la iniciativa ministerial.⁷¹

El ministro o el gabinete en pleno se presentaban ante la cámara de diputados y alcanzaban la moción correspondiente, la cual debía ser desaprobada por mayoría absoluta de la cámara para que pudiese emitirse el voto. En otras palabras, una mayoría simple en contra del voto de confianza necesariamente generaba dicho voto. A esta la doctrina le denomina «voto de confianza negativo». Por otro lado, si bien es cierto que la Constitución de 1933 no especificaba una mayoría en específico, de una interpretación del artículo 172° de dicha norma podemos inferir que bastaba la mayoría simple para que en todo caso se conceda o no dicha confianza ministerial.

Asimismo, y de la misma forma como se regulaba la figura en la Constitución de 1933, no se prescribe expresamente la obligatoriedad de la aceptación de la dimisión del ministro o del Consejo por parte del Presidente de la República. Una interpretación literal de los artículos materia de análisis en ambas constituciones nos puede hacer pensar que dicha obligatoriedad no ha existido nunca. Sin embargo, la experiencia constitucional de los Gobiernos que se dieron durante la vigencia de la Carta de 1933 —en particular la experiencia de los regímenes de Bustamante y Rivero y de Belaúnde— da cuenta de la aceptación de dicha dimisión por parte del jefe de Estado. Esta referencia tiene gran importancia, si consideramos que nunca se recurrió a un voto de falta de confianza durante la vigencia de la Constitución de 1979.

En el Perú seguía ausente el voto de investidura, es decir, aquel voto resultante de la presentación del premier y su gabinete al iniciar sus funciones, y mediante el cual su programa de gobierno recibe la confianza del Congreso. Este mecanismo sirve para ratificar el nombra-

⁷¹ VILLARÁN, *op. cit.*, pp. 187-188.

miento del gabinete realizado por el jefe de Estado, cargo que un nuestro país es desempeñado por el Presidente de la República.⁷²

Respecto de lo señalado en el párrafo precedente, es importante anotar la modificación incluida en el artículo 224° de la Constitución de 1979, en relación con lo preceptuado por el artículo 167° de la Carta de 1933. Dicha Constitución prescribía que el Presidente del Consejo de Ministros debía exponer la política de gobierno ante las cámaras, en forma separada. La inexistencia de norma alguna que especificara debidamente bajo que parámetros se realizaba esa exposición permitía varias lecturas de dicho artículo. Ocurría, en ocasiones, la falta de uso del precepto, en particular durante la vigencia de las reformas plebiscitarias de 1939. Sin embargo, desde el Gobierno de Bustamante y Rivero y hasta 1962 se aplicó plenamente, y se acompañó inclusive del pedido de confianza por parte del Presidente del Consejo.⁷³ Durante el Primer Gobierno de Belaúnde, no obstante, las cámaras rehusaban emitir voto alguno que no fuera el llamado «voto de expectativa», de existencia vaga e imprecisa.⁷⁴ La posibilidad de estas variadas interpretaciones, dentro del afán racionalizador de la Constitución de 1979, fue eliminada por el segundo párrafo del artículo 224°, el cual prescribía que la exposición realizada ante las cámaras por el Presidente del Consejo no generaba voto alguno del Congreso.

2.2.2.1.3. La censura ministerial

La censura es un mecanismo de control clásico y es el resultado de hacer efectiva la responsabilidad ministerial de los actos de gobierno. En líneas generales, un voto de censura es resultado de una interpelación previa, e implica que la cámara considera que el ministro es inap-

⁷² DUVERGER, *op. cit.*, p. 118. Al respecto ver también: FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. «Las relaciones entre los órganos del Gobierno en la Constitución del Perú». *Derecho*, n.º 43-44, Lima, PUCP, 1989-1990, p. 187.

⁷³ CHIRINOS SOTO, Enrique. *La nueva Constitución, al alcance de todos*. Lima: Ediciones Importadores, 1986, pp.243-244.

⁷⁴ *Ibid.*, *loc. cit.*

to para la función que realiza.⁷⁵ Dentro del esquema de reformulación de los poderes del Estado, se reguló esta institución de manera restrictiva; de esta manera fue coherente con un modelo racionalizado de las atribuciones parlamentarias —más o menos de la misma forma que la normativa vigente en Francia, Italia y en mayor grado España y Alemania—.⁷⁶ La explicación de este cambio es muy sencilla: la Asamblea Constituyente de aquel entonces buscaba evitar que el diseño de estos mecanismos pudiese generar crisis políticas como las desatadas entre 1962 y 1968 y, en especial, las surgidas por la caída de múltiples gabinetes.⁷⁷

La necesidad de un control a la facultad de censura del parlamento se dejó oír inclusive durante los debates del Congreso Constituyente de 1931. Sus miembros —entre ellos el propio Manuel Vicente Villarán— propendieron al establecimiento de mecanismos que hicieran más complicada la aprobación de la censura —mecanismos como el de la pluralidad de parlamentarios para presentar la moción, o el de la existencia de una mayoría calificada para admitirla, o de un periodo de enfriamiento para su trámite—. Sin embargo, la idea parlamentarista se impuso y el voto de censura se reguló tal como aparece incluido en la Carta de 1933.⁷⁸

En cambio, la Constitución de 1979 exigía, como un requisito ineludible para proponer una moción de censura, la existencia de un

⁷⁵ *Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978*. Tomo IV. Edición Oficial, Ministerio de Justicia, pp. 75 y ss. Capítulo aprobado en la sesión del 25 de mayo de 1979.

⁷⁶ Cfr. *supra* 1.3, 1.3.1.3 y 1.3.2.1.3. Además recomendamos revisar: DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Espasa-Calpe, 1983, pp. 474-475.

⁷⁷ *Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978*. Tomo IV. Edición Oficial, Ministerio de Justicia, pp. 75 y ss.

⁷⁸ VILLARÁN, *op. cit.*, p. 179. Cabe anotar que Matías Manzanilla, otro eminente jurista, señaló, no sin alguna razón, que impedir la presentación de una moción de censura al parlamentario, por sí mismo, podría delegar al partido que este representa a un nulo protagonismo en las cuestiones de Estado.

acuerdo del veinticinco por ciento del total de diputados. En otras palabras, para poder proponerse la censura se hace necesario un acuerdo entre varios congresistas o entre varias bancadas partidarias distintas. Definitivamente, esta restricción es relativamente elevada, sobre todo si consideramos la exigencia en otros países como Francia e Italia —del orden del diez por ciento—⁷⁹ y la contenida en la propia Constitución de 1933.

De la misma forma, si en el texto de 1933 bastaba con la votación de la mayoría simple de los congresistas para que proceda la censura ministerial,⁸⁰ a partir de la vigencia de la Constitución de 1979 era necesario tener una mayoría calificada, es decir, más de la mitad del número legal de diputados (artículo 226°). Además, la Carta de 1979 recogía un mecanismo de enfriamiento de la censura, mediante el cual una moción de este tipo ya no se vota en la misma sesión, sino hasta tres días más tarde, previsión destinada a evitar la votación de censuras ministeriales por sorpresa.⁸¹ Finalmente, y de acuerdo con el texto constitucional que venimos comentando, solo la cámara política o de diputados, podría censurar. Al senado no solo se le había amputado la facultad de interpellar, sino también la posibilidad de ejercer el control político directo y hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros.⁸²

⁷⁹ DE VERGOTTINI, *op. cit.*, *loc. cit.*

⁸⁰ Si bien es cierto que el artículo 172° de la Constitución de 1933 no establecía expresamente cuál era la mayoría necesaria para la censura, se puede inferir, ante dicho silencio, que bastaba con una mayoría simple para su aprobación. Fue así como se interpretó el precepto durante la vigencia de dicha Constitución. Ver al respecto: CHIRINOS SOTO, Enrique. *La nueva Constitución, al alcance de todos*, *op. cit.*, p. 250.

⁸¹ FERNÁNDEZ SEGADO, *op. cit.*, p. 186 y CHIRINOS SOTO, Enrique. *La nueva Constitución, al alcance de todos*, *op. cit.*, pp. 249-250.

⁸² Sin embargo, el senado, bajo la figura de las «invitaciones» para informar (artículos 222° y 224° de la Constitución de 1979), realizó una verdadera función de control, aunque sin voto final. Ver al respecto: VALLE RIESTRA, *op. cit.*, pp. 14-15; BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *Parlamento y Democracia*. Lima: Hipatia, 1990, p. 170. MELO VEGA, *op. cit.*, p. 526.

Por otro lado, a través del uso de su facultad de ratificación de ciertos funcionarios, alguna vez el senado intentó forzar la dimisión de ciertos ministros de Estado.

Todos estos cambios generaron una mayor dificultad para la puesta en práctica del mecanismo de censura, pues si el partido gobernante poseía mayoría en las cámaras y esta le resultaba relativamente fiel, era materialmente imposible recurrir a dicho mecanismo de control. Esto fue lo que ocurrió en dos regímenes —los existentes de 1980 a 1985 y de 1985 a 1990—,⁸³ pues en ellos el Gobierno de turno gozaba de una cómoda mayoría, la misma que poseía disciplina de voto y era leal al partido, en especial durante el Gobierno aprista.

Por otro lado, aun cuando fuese mayor la posibilidad de una censura, esta no aseguraba, ni asegura ahora una modificación sustancial de la política de Gobierno. Esta afirmación se sustenta en dos consideraciones, las cuales detallamos a continuación.

a) El Presidente de República es quien dirige la política interna de la Nación, en su doble calidad de jefe de Estado y jefe de Gobierno. Los ministros, no obstante tener responsabilidad política sobre los actos de gobierno, no suelen ser sus gestores. El Primer Ministro es en realidad un mero coordinador, puesto que si los demás ministros requieren un líder, lo van a buscar en el Presidente de la República, puesto que a él le deben el nombramiento. Durante la vigencia de la Constitución de 1979 esto se hizo patente en las relaciones entre el Presidente y los sucesivos Presidentes del Consejo de Ministros. Salvo en un solo caso —el del Premier Manuel Ulloa Elías— no ha existido en absoluto un mecanismo de delegación de poder a favor de dicho Primer Ministro, ni responsabilidades compartidas.

La realidad demuestra claramente que los gabinetes no sirven como contrapeso efectivo a las atribuciones del Presidente. En consecuencia, lo más seguro es que, tras la caída de un ministro determinado, el ejecutivo prosiga con aquella conducta que justamente los diputados buscaban modificar;⁸⁴ y

⁸³ GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. «Forma de Gobierno de la Constitución Peruana», *op. cit.*, p. 637.

⁸⁴ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Las relaciones entre Gobierno y parlamento: elementos para una propuesta de reforma en el Perú», *op. cit.*, p. 171.

b) El Presidente designa libremente a los miembros del gabinete ministerial, sin que esta designación, al amparo de la Constitución de 1979, estuviera sujeta a ratificación por parte de las cámaras. Como obvio resultado, el nuevo ministro, que goza de la confianza presidencial incluso antes que de la parlamentaria, proseguirá la conducta de aquel que dejó el cargo. A esto se suma el «efecto fusible» que ha acompañado siempre a los ministros de Estado peruanos: nuestros ministros solamente han servido como elementos que permiten el funcionamiento y la continuidad del régimen de turno hasta un momento determinado. Una vez que los ministros han perdido la confianza, sea esta de la cámara o del jefe de Estado, son sustituidos, sin que dicha sustitución cause mayor daño a la legitimidad presidencial. Al final, la situación de controversia no solo no se ha resuelto, sino que inclusive podríamos considerar que se ha agravado. En suma, el voto de censura resultaba ser un mecanismo de control prácticamente inútil en los términos en que se hallaba planteado el régimen político de la Carta de 1979.⁸⁵

Aun así, el pobre rol de los mecanismos de control no fue en principio la única grave deficiencia de la Carta de 1979 en este tema. Pasaremos entonces a analizar de inmediato cuál es el elemento que en nuestra opinión es también muy relevante en esta materia.

2.2.2.2. Ejecutivo frente a legislativo. Un Ejecutivo fuerte

El ejecutivo, personificado en la figura del Presidente de la República, fue el que salió mejor parado del cambio constitucional. El jefe de Estado vio incrementado su poder en forma plausible, fundamentalmente porque ya no requería la aprobación del Congreso para determinados actos y porque era él quien, en última instancia, manejaría el

⁸⁵ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Las relaciones entre Gobierno y parlamento en el Perú», *op. cit.*, pp. 128-129. Acerca del «efecto fusible» ver: VANOSSI, Jorge Reinaldo. «Régimen Mixto o Sistema Híbrido». *Comentarios a la Reforma Constitucional*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 1995, pp. 347-348.

presupuesto y nombraría a los funcionarios públicos. En síntesis, la intervención del Congreso en los asuntos de Estado se había reducido, lo cual resultaba enormemente favorable para el ejecutivo.

Asimismo, la Constitución de 1979 elevó la posibilidad de control y de intervención presidencial en la actividad legislativa a través de las cuatro instituciones que desarrollamos a continuación:

1) El derecho de veto presidencial a las leyes

Denominado en nuestras constituciones «observación», es un derecho mediante el cual el ejecutivo devolvía el proyecto de ley a las cámaras para su revisión si es que no estaba de acuerdo con lo aprobado por estas (segundo párrafo del artículo 193° de la Constitución de 1979). Esta institución, propia del régimen presidencial, no estuvo presente en la Constitución de 1933. En esta Constitución el Presidente estaba, por lo menos en principio, privado de cuestionar la ley que emitieran las cámaras.⁸⁶

La facultad presidencial de observar leyes fue muy usada durante el periodo de vigencia de la Constitución de 1979, sobre todo durante el Gobierno del ingeniero Fujimori. Al igual que en regímenes presidenciales más puros que el nuestro, el veto presidencial a las leyes ha sido utilizado en el Perú como un poderoso mecanismo de defensa del Gobierno frente al Congreso.⁸⁷

2) La legislación delegada

Esta es una institución muy similar a la creada en las Constituciones francesa e italiana.⁸⁸ Mediante ella, previa autorización del Congreso, el Presidente puede promulgar normas con rango de ley (artículo 188° de la Constitución de 1979). Esta facultad era una novedad dentro de nuestros textos constitucionales, pues la Constitución de 1933 no contemplaba norma alguna al respecto. No obstante ello, pareciera

⁸⁶ FERNÁNDEZ SEGADO, *op. cit.*, pp. 177-178; VALLE RIESTRA, *op. cit.*, p. 15.

⁸⁷ FERNÁNDEZ SEGADO, *op. cit.*, p. 177.

⁸⁸ Cfr. *supra* 1.3.1.3 y 1.3.2.2.

que existía, en la Carta de 1933, una suerte de delegación muy puntual en los artículos 40° y 49° de dicha norma, delegación prevista únicamente para los casos de libertad de comercio e industria y de abaratamiento de subsistencias.⁸⁹

Esta delegación de facultades obedecería a una constatación práctica: el ejecutivo supuestamente está en mejores condiciones técnicas para elaborar ciertas normas.⁹⁰ Por otro lado, es necesario anotar que en el Perú la autorización del Congreso a favor del Gobierno no requiere de la necesidad ni de la excepción, como sí ocurre en otros sistemas. La Ley que autoriza al ejecutivo para la emisión de decretos legislativos es solo una ley ordinaria, la cual es aprobada mediante el mecanismo que se prevé para todos estos casos.

Asimismo, la delegación debe ser expresa, y precisar claramente las materias a legislar, así como su plazo. Según Francisco Eguiguren,⁹¹ la institución ha sido tratada insuficiente y deficientemente, lo cual se ha hecho evidente con un somero análisis de la forma en que han sido utilizados dichos decretos durante estos últimos años. Allí se comprueba una excesiva promulgación (más de 700 durante la vigencia de la carta materia de comentario), así como un empleo indebido de esta institución, que fue utilizada incluso para aprobar leyes orgánicas y aplicada por un ejecutivo proclive a excederse de los límites de la ley autoritativa.⁹²

3) La legislación de urgencia

Esta alternativa aparece imperfectamente plasmada por el inciso 20 del artículo 211° de la Constitución de 1979, norma en la cual se admitía la posibilidad de emitir medidas extraordinarias en materia económica y

⁸⁹ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo», *op. cit.*, pp. 406-407.

⁹⁰ Ver al respecto: FERNÁNDEZ SEGADO, *op. cit.*, pp. 100-181. EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo», *op. cit.*, pp. 408 y ss.

⁹¹ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo», *op. cit.*, p. 411.

⁹² FERNÁNDEZ SEGADO, *op. cit.*, p. 181.

financiera. Si bien es cierto que no se les regulaba expresamente, pronto los diferentes Gobiernos entendieron que aquí estábamos frente a los llamados «decretos de urgencia» o «decretos supremos extraordinarios». ⁹³ Como acertadamente apunta Eguiguren, ⁹⁴ el cada vez más constante surgimiento de situaciones excepcionales o de urgencia ha propiciado un uso cada vez más frecuente de esta institución en los últimos años, la cual ha llegado incluso a ser expresamente regulada, aun cuando con otras denominaciones, en ordenamientos jurídicos como los de Italia, Francia o España.

En el caso peruano, un recuento de lo ocurrido entre 1982 y 1992 nos demuestra un uso evidentemente abusivo de esta institución, ⁹⁵ la cual inclusive fue aplicada en situaciones que no han sido exactamente de urgencia, y para ello se empleó, además, una definición muy amplia de conceptos como los de «medidas extraordinarias» o «materias económicas y financieras».

4) La iniciativa legislativa

De acuerdo al artículo 190° de la Constitución de 1979, el Presidente de la República gozaba de iniciativa en la formación de leyes, es decir, podía presentar proyectos directamente a las cámaras del Congreso. Es más, conforme prescribía el artículo 189° de la mencionada norma, dichos proyectos, si eran enviados con carácter de urgencia al Congreso, gozaban de la preferencia de éste para su tramitación.

La Carta de 1933 contemplaba la iniciativa legislativa directa, pero como prerrogativa del poder ejecutivo en su conjunto, vía iniciativas ministeriales. Gran parte de las Constituciones anteriores contemplaban dicha facultad. Por otro lado, para que el Presidente pudiese ejercer

⁹³ FERNÁNDEZ SEGADO, *op. cit.*, p. 179 y EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo», *op. cit.*, pp. 433 y ss. No es materia de este trabajo el hacer un estudio minucioso de estas instituciones, sino tan solo hacer notar su influencia en el modelo general materia de estudio.

⁹⁴ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo», *op. cit.*, p. 433.

⁹⁵ FERNÁNDEZ SEGADO, *op. cit.*, pp. 180-181.

esta potestad por sí mismo, era necesario que él —sea a través de miembros de la bancada de su partido, o por intermedio de sus mensajes al Congreso— generara la posibilidad de un proyecto de ley, mediante la utilización de medios similares a los que utilizaría el Presidente de los Estados Unidos.⁹⁶

De esta forma, el Presidente ya no se encontraba sometido a la omnipotencia legislativa del Congreso: es más, tenía la posibilidad irrestricta de oponerse a la ley y hasta de legislar por sí mismo, en situaciones en que una definición amplia permitía un universo de atribuciones. Pero, el sistema constitucional requería de un mecanismo que actuara como última posibilidad, es decir, un mecanismo de arbitraje público que resolviera las controversias y evite lo ocurrido en 1948 y 1968. Veremos como aparece dicho mecanismo sin lograr el objetivo propuesto.

2.2.2.2.1. La disolución de la Cámara de Diputados

Con la Constitución de 1933, las cámaras podían derrumbar gabinetes. Es decir, gozaban de la facultad de eliminar aquella parte del ejecutivo —en particular, del equipo ministerial— que no les gustara. En cambio, el ejecutivo no podía hacer lo mismo pues, al no estar prevista la posibilidad de la disolución parlamentaria, se encontraba condenado a convivir con un Congreso que incluso podía serle hostil.

Una preocupación constante en la mente de la clase política de 1978 era la de evitar, por todos los medios, que se volviese a producir una crisis como la ocurrida en el año 1968. Uno de los mecanismos previstos para neutralizar ese riesgo fue, como ya hemos visto, el racionalizar los mecanismos de interpelación y censura ministerial —para ello se facilitó a los ministros de Estado la obtención de la confianza parlamentaria—. Otro mecanismo fue el de fortalecer plausiblemente las atribuciones del jefe de Estado, al que se le permitió incluso adquirir cierta preeminencia legislativa.⁹⁷ No obstante ello, al ser elegidos Presi-

⁹⁶ Cfr. *supra* 1.2.3.2.2. Asimismo, PAREJA PAZ SOLDÁN, *op. cit.*, pp. 328-329.

⁹⁷ ESPINOSA-SALDAÑA, *op. cit.*, p. 57.

dente y congresistas por separado, era teóricamente posible que el Gobierno conviviera con un Congreso adverso, el cual podría fácilmente complotar contra él.

Debía existir entonces un límite que sirviera de freno definitivo al Congreso y ese no era otro que él de la disolución del parlamento por el Presidente de la República o, como ocurría en este caso, la disolución de la cámara de diputados, que era la que poseía el carácter de cámara política.⁹⁸ Como resultado de la concepción antes precisada, la Constitución de 1979 incorpora al régimen peruano la disolución de la cámara de diputados, facultad que debía ser ejercida por el Presidente de la República.⁹⁹

La disolución de la antes citada cámara debía servir como un mecanismo de traslado de la solución de controversias entre poderes del Estado al electorado, para que este funcionara como un gran árbitro y decidiera quién ganó en la pugna: o el ejecutivo, eligiendo un Congreso con una mentalidad semejante a quienes venían gobernando, o el Congreso, eligiendo una cámara de igual o más conflictiva conformación que la anterior.

En otras palabras, si la cámara se excedía en el ejercicio de su facultad de control podía terminar siendo disuelta. Pero es necesario señalar que la disolución de la cámara de diputados no resolvía el riesgo de un probable desequilibrio de poderes que genere la ingobernabilidad de la Nación. Lo anterior obedece a tres razones fundamentales:

- 1) Los supuestos por los cuales se podía disolver la cámara de diputados se encontraban demasiado restringidos. Era necesario pues que la cámara censure a tres Consejos de Ministros para que el Presidente pueda disolverla.

Definitivamente, esta fórmula no resolvía el problema de fondo, pues resultaba muy fácil sacarle la vuelta a la norma al no existir

⁹⁸ FERNÁNDEZ SEGADO, *op. cit.*, p. 188 y DUVERGER, *op. cit.*, p. 199.

⁹⁹ De la Constitución de 1979:

Artículo 227°: «El Presidente de la República está facultado para disolver la cámara de diputados si esta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros».

impedimento para que la cámara de diputados pueda censurar o negar confianza a los ministros en forma individual uno tras otro y sin tener el menor reparo. La cámara podría inclusive censurar dos gabinetes enteros y luego censurar ministro por ministro, sin llegar nunca a ejercer dicha facultad contra el gabinete entero. Esto hizo prácticamente imposible ejercitar el mecanismo de disolución parlamentaria.¹⁰⁰ Pero esa no fue la única restricción que tenía el Presidente de la República, pues el Jefe de Estado tampoco podía:

- Disolver la cámara en el último año de su mandato. Se debe tener en cuenta, sin embargo, que existe una importante restricción respecto a las atribuciones políticas de la cámara, en el sentido de necesitar esta aprobar la censura mediante el voto conforme de dos tercios del número legal de diputados, durante dicho último año;
- Ejercer la facultad disolutoria más de una vez durante su mandato. Ello podría configurarse como una limitación inadecuada, dado que las crisis políticas no necesariamente se dan una sola vez cada cinco años. Sin embargo, lo preceptuado se justificó en la naturaleza excepcional de la disolución de la cámara de diputados;
- Disolver la cámara durante un régimen de excepción, sea estado de emergencia o estado de sitio (artículo 229° de la Constitución de 1979).¹⁰¹

El caso es que la Asamblea Constituyente nunca pensó en supuestos previstos, por ejemplo, en las Constituciones europeas, que contienen menos restricciones a la utilización de la facultad disolutoria.¹⁰² La razón más importante para ello está referida al temor de los constituyentes de que una facultad de esta naturaleza pudiese posibilitar una acumulación aun mayor de poder sobre el jefe de Estado, sin tener en cuenta que en realidad la disolución parlamen-

¹⁰⁰ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Reforma Constitucional y Poder Ejecutivo». *Lecturas sobre Temas Constitucionales*, n.º 2, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1992, p. 37 y FERNÁNDEZ SEGADO, *op. cit.*, p. 137.

¹⁰¹ *Ibid.*, loc cit.

¹⁰² Cfr. supra 1.1.2.2.1, 1.3.1.3.2.1, 1.3.2.1.1 y 1.3.3.2.1.

taria es un mecanismo de resolución de conflictos, antes que una facultad coercitiva o sancionadora. Tanto podría su ejercicio favorecer al ejecutivo como perjudicarlo, siempre que la institución estuviese adecuadamente diseñada.

- 2) El Presidente solo podía disolver la cámara baja, nunca el senado (artículo 230°). Esta restricción encuentra su lógica en el hecho de que era la cámara de diputados la encargada de controlar efectivamente al Gobierno. Lo que ocurrió entonces es que los constituyentes pensaron el modelo en forma muy poco flexible, y tomaron en cuenta únicamente las situaciones críticas resultantes de un voto de censura o de una negativa de confianza. Es decir, se entendió a la disolución parlamentaria como un mecanismo desincentivador y sancionador de los posibles excesos del Congreso en su labor fiscalizadora, antes que como un instrumento reparador de crisis políticas. Como diría Fernández Segado: «[La disolución] pretende actuar a modo de amenaza frente a la cámara baja a fin de que esta se avenga a tolerar, llegado el caso, gabinetes de “mayoría presidencial” [...]».¹⁰³

La Asamblea Constituyente de 1978-1979 nunca pensó en un gran enfrentamiento ejecutivo-legislativo, cuya resolución fue precisamente la finalidad para la que fue diseñada la institución en los otros países donde esta existe. Por ello es que nosotros nos preguntamos, ¿cómo resolveríamos entrampamientos de naturaleza distinta a los generados por el control clásico o directo? En efecto, y como ha venido ocurriendo en la práctica, el senado también generaba cierto control político —a veces muy acentuadamente—. Muchos autores concordaban en que ciertas sesiones de «información» en el senado se hacían eternas y lograron configurarse como verdaderas jornadas interpelatorias.¹⁰⁴

Por otro lado, este mecanismo no resolvía entrampamientos de tipo legislativo como, por ejemplo, el generado por la devolución

¹⁰³ FERNÁNDEZ SEGADO, *op. cit.*, *loc. cit.*

¹⁰⁴ Ver nota 82.

de proyectos de ley, o el producido por la derogación de decretos con rango de ley. Tampoco soluciona dificultades de tipo administrativo como, por ejemplo, la negativa a la ratificación de ciertos cargos públicos de inusitada importancia política.

- 3) La institución de la disolución de la cámara baja aparece en el Perú totalmente fuera de contexto, en un sistema de gobierno que se reconocía, a todas luces, presidencial. La disolución de las cámaras legislativas se justifica en regímenes de tendencia parlamentaria, en los cuales el ejecutivo es dual y las categorías de jefe de Estado y de Gobierno se encuentran en personas distintas.¹⁰⁵

Si bien es cierto que en las naciones de régimen parlamentario el poder del jefe de Estado es limitado —siendo este quien ordena la disolución—, los mecanismos de control directo poseen efectividad propia toda vez que afectan al jefe de Gobierno, en general, el Presidente del Consejo de Ministros o Primer Ministro. En el Perú, como ya lo hemos señalado, el Consejo de Ministros seguía siendo una instancia de mera colaboración, sin atribuciones de gobierno efectivas.

Además, otorgar a un Presidente tan poderoso —que evidentemente era el caso del jefe de Estado peruano al amparo de la Carta de 1979— una facultad como la disolución parlamentaria eleva sustancialmente sus atribuciones. En el contexto presidencial autoritario consagrado por la Constitución materia de comentario, la disolución de la cámara viola el principio de separación de poderes y eleva el poder casi absoluto del Presidente, cuyo mandato es prácticamente irrevocable.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Sin embargo, como lo hemos señalado en el Capítulo I del presente trabajo, por lo menos dos naciones sudamericanas —Uruguay y Venezuela— aparte del Perú han agregado la disolución parlamentaria en el articulado de sus constituciones. Esta incorporación, reiteramos, ha estado acompañada, en ciertos casos, de la inclusión de instituciones derivadas de los sistemas de tendencia parlamentaria.

¹⁰⁶ LINZ, Juan. «Democracia presidencial o parlamentaria ¿qué diferencia implica?». En: *Las crisis del presidencialismo*. Tomo I. Madrid: Alianza Editorial, p. 123.

A la larga, el inadecuado diseño de un mecanismo de arbitraje electoral y democrático que corrigiera crisis políticas contribuyó a que se desarmara el régimen político instaurado en 1979.

2.2.3. Los gobiernos de esta etapa

Solo doce años duró este modelo que se suponía más idóneo que los creados en 1860 y en 1933. Desdichadamente no fue capaz de reparar crisis políticas y cayó en similares errores que sus predecesoras: la inexistencia de adecuados mecanismos de resolución de crisis políticas. Esta deficiencia estuvo acompañada de un evidente desequilibrio entre las atribuciones de los órganos del Estado y de un sobredimensionamiento de las labores del Estado. Analizaremos bajo qué condiciones funcionó, y bajo cuáles dejó de hacerlo, y generó una crisis muy grave —crisis que terminó destruyendo el régimen—.

2.2.3.1. El gobierno del arquitecto Fernando Belaúnde Terry

En 1979 finalizó la confección de la Constitución materia de análisis. No obstante ello es recién promulgada cuando empieza el nuevo Gobierno democrático, el 28 de julio de 1980. Ahí empieza su vigencia —paradójicamente promulgada por el derrocado Fernando Belaúnde Terry—. ¹⁰⁷

El partido del cual era líder Fernando Belaúnde, Acción Popular, no postuló a las elecciones para la conformación de la Asamblea Constituyente de 1978. Dicho partido decidió mantenerse en reserva con miras a las elecciones generales de 1980, aun cuando al APRA se le consideraba seguro vencedor en ellas. Fernando Belaúnde volvió a ser Presidente por la conjunción de varios elementos. En primer término, una cuestión básicamente coyuntural: el electorado tomó su candidatura como un retorno triunfal de la democracia, como si la continuidad no se hubiese roto —el presidente derrocado debía tener la oportunidad de culminar un mandato—. A este fenómeno debe

¹⁰⁷ En realidad la Asamblea Constituyente ya había «promulgado» la Constitución el 11 de julio de 1979. Sin embargo, tal promulgación no generó en realidad efecto alguno, dada la subsistencia de la dictadura militar.

culminar un mandato—. A este fenómeno debe sumarse el hecho de que el régimen militar precedente devino aun más deslegitimado de lo que lo estuvo el Gobierno de Belaúnde durante su primer periodo constitucional.

Por otro lado, la izquierda estaba dividida en pequeñas facciones que aún no podían zanjar sus diferencias, no obstante su importante presencia en la Asamblea Constituyente. Finalmente, el APRA sufrió la pérdida de su líder natural, Víctor Raúl Haya de la Torre y su reemplazo —Armando Villanueva— no se encontraba a la altura de las circunstancias, máxime si no gozaba del total respaldo de su propio partido.

Por lo señalado en los párrafos precedentes, Belaúnde es elegido por una mayoría más bien amplia, que se reflejó también en las cámaras. El control de parlamento se hizo aun más palpable mediante una conveniente alianza celebrada con el Partido Popular Cristiano (PPC). Dicha alianza le brindó al Gobierno una gran comodidad para gobernar. Esta alianza a la que hacemos referencia, a su vez, implicó la participación de algunos militantes del PPC en los gabinetes ministeriales del Gobierno de Acción Popular.

Ante la figura descrita líneas arriba, un voto de censura era virtualmente imposible y, como lógico resultado, el régimen fue dirigido sin mayores tropiezos generados por la oposición.¹⁰⁸ La minoría, formada fundamentalmente por el APRA y diversos sectores de la izquierda, logró interpelar únicamente una vez a todo un gabinete, y dos veces a ministros. Se dieron ocasiones en las cuales la oposición no obtuvo la mayoría necesaria para la admisión de la interpelación, dada la evidente necesidad de acuerdo entre grupos parlamentarios distintos. Evidentemente, el sistema previsto funcionaba, dado el caso, además de la existencia de una situación de fidelidad partidaria de la mayoría.¹⁰⁹

¹⁰⁸ GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. «El constitucionalismo peruano en la presente centuria», *op. cit.*, p. 79.

¹⁰⁹ Era bien conocido, por ejemplo, que el presidente Belaúnde mantenía reuniones de coordinación con los parlamentarios de su partido. Ahora bien, esta disciplina partidaria trastabilló alguna vez por disputas menores al interior del partido. En una oca-

Sin embargo, la falta de tino del Gobierno de Acción Popular respecto al manejo económico y financiero del país y la ineficacia que demostró dicho Gobierno para combatir la subversión en el interior del país generaron en el partido gobernante una paulatina pérdida de legitimidad. Esta pérdida se tradujo principalmente en el resultado de las encuestas de aceptación realizadas en el país —aceptación que llegó a reducirse hasta en un 20%—; en los resultados de las elecciones municipales de 1983 —elecciones en las cuales la mayoría de los municipios fueron asumidos por miembros del APRA y de la izquierda—; y, sobre todo, en el porcentaje de votación obtenido por Acción Popular en las elecciones presidenciales y parlamentarias subsiguientes —no más del 7%—. Dicha situación —que se manifiesta en el divorcio entre la legitimidad de un partido y su participación efectiva en el Gobierno— es común y muy posible en sistemas rígidos como el nuestro, en los cuales la conformación del Gobierno y el parlamento es prácticamente inmutable. Esta rigidez, en parte, fue la responsable de la caída del régimen instaurado por la Constitución de 1979.

2.2.3.2. El gobierno de Alan García Pérez

El proceso electoral de 1985 se desarrolló sin mayores cuestionamientos o acusaciones de fraude. Sin embargo, se vivía una coyuntura difícil: una crisis económica aplastante, que empeoraba día a día, y la amenaza de la subversión senderista. El resultado fue un triunfo —que estaba considerado como casi seguro— del candidato del APRA, Alan García Pérez, seguido por el candidato de Izquierda Unida, Alfonso Barrantes Lingán, quien en ese momento se desempeñaba como alcalde de Lima.

sión, durante el gobierno de Belaúnde Terry, el senado intentó forzar la dimisión del canciller, al no ratificar el nombramiento de un embajador por parte del Presidente, no obstante que el diplomático en cuestión tenía sobradas condiciones para desempeñar el cargo.

Sin embargo, García Pérez triunfa en las elecciones sin obtener mayoría absoluta¹¹⁰ y, de acuerdo a lo que la Constitución de 1979 expresaba (Artículo 203º, segundo párrafo), debía recurrirse a una segunda vuelta electoral (el *ballotage* de la Constitución francesa), a diferencia de lo preceptuado por la Carta de 1933, que daba la opción de la elección presidencial al Congreso. Sin embargo, la Izquierda declina una nueva postulación y Alan García se convierte en Presidente del Perú.

No obstante todo esto, Alan García también gobernó con relativa comodidad. Ello por dos razones fundamentales. La primera de ellas vinculada a que el método D'Hont —que empleaba la cifra repartidora para llenar los escaños parlamentarios en proporción a las preferencias del electorado— favorecía a los grupos mayoritarios al generar distorsiones numéricas sobre todo en los distritos electorales más pequeños.¹¹¹ Estas distorsiones paradójicamente son ligeramente mayores en cuanto a la cámara de diputados, debido a que su elección opera por distrito electoral múltiple. Por ello, la mayoría parlamentaria aprista —inicialmente muy endeble en las cámaras, con porcentajes del orden de 51,28% en la cámara de senadores y 50.03 % en la de diputados y cuya existencia podía ser peligrosa para el Gobierno— se elevó sustancialmente en porcentajes de 53.33% y 59.44%, respectivamente.¹¹² A esto hay que agregar la evidente disciplina de voto que se observaba en cuanto a los senadores y diputados apristas, disciplina cuya inobservancia muchas veces terminó siendo castigada.

La segunda razón de la relativa comodidad en el manejo estatal por parte del Gobierno aprista, se encuentra en el hecho de que la Izquierda Unida era la segunda fuerza política del país en aquel momento. Existían relaciones muy cordiales entre el APRA y el frente izquierdista

¹¹⁰ En dichas elecciones, la situación respecto al conteo de votos se había complicado, ya que se consideró en dicho conteo los votos blancos y nulos para poder registrar la mayoría. Si no hubiese sido así, Alan García habría ganado las elecciones en primera vuelta con el 53% de los votos.

¹¹¹ BERNALES BALLESTEROS, *op. cit.*, p. 197-198.

¹¹² *Ibid.*, p. 307.

—sobre todo existía una gran similitud ideológica entre ambas fuerzas políticas—, lo que generó que dicho frente apoyara mucho al régimen. Dicho apoyo se dio fundamentalmente en las situaciones en que se requería una mayor intervención estatal, así como en lo referido a leyes que autorizaban el empleo de la legislación delegada y de la legislación de urgencia. Ello hizo que resultara muy difícil la utilización de los mecanismos de control y, en especial, la eventualidad de una censura ministerial.

Sin embargo, durante el Gobierno aprista fue posible la interpelación de algunos de los miembros de los consejos ministeriales e, inclusive, de dos gabinetes ministeriales en pleno —Alva Castro y Larco Cox—. Dado que ninguna fuerza opositora poseía el número suficiente de curules para obtener la admisión del pliego interpelatorio, también fue necesario, durante este Gobierno, el acuerdo entre grupos parlamentarios distintos. Este acuerdo no siempre se obtuvo. La oposición mostraba, al igual que durante el Gobierno de Acción Popular, una gran incapacidad para concertar estrategias conjuntas. Por otro lado cabe acotar que, dada la rigidez partidaria del aprismo, el personalismo y la evidente preponderancia partidaria de su líder, Alan García —preponderancia que resulta evidente aun hoy en día—, era común que los ministros interpelados renunciaran o fueran removidos por el Presidente tras un muy corto lapso de tiempo.¹¹³ En esta instancia se hacía evi-

¹¹³ El caso más interesante fue el de la interpelación al gabinete Alva Castro, cuyo origen se remonta a la tristemente célebre «matanza de los penales». El gabinete recibió un voto de confianza no obstante su evidente responsabilidad política en los sucesos. Evidentemente, muy poco tiempo después, el Consejo de Ministros fue reemplazado en su totalidad. Al respecto ver: BERNALES BALLESTEROS, Enrique. «El funcionamiento del sistema político de la Constitución de 1979». *La Constitución diez años después*. Lima: Fundación Friedrich Naumann, 1989, pp. 148-149.

Por otro lado, en el caso del gabinete Larco Cox, este también se vio forzado a renunciar no obstante haber obtenido también un voto de confianza de la cámara. El desprestigio del gabinete, en especial del Ministro de Economía, en medio de la crisis económica y el intento de estatización de la banca privada, hacía insostenible su permanencia en el Gobierno.

dente la utilización de los ministros como meros fusibles —que se cambian a fin de permitir el funcionamiento del régimen—, máxime si durante el Gobierno aprista el Primer Ministro y el gabinete en pleno carecían por completo de decisión y autonomía.¹¹⁴ Resultaba evidente, también, que los mecanismos de fiscalización de parlamento hacia el Gobierno se habían reducido a su mínima expresión por decisión de la mayoría parlamentaria, la misma que se encontraba claramente bajo el control de la cúpula partidaria aprista.

El Gobierno aprista creó una prosperidad falaz, de solo dos años. Los problemas con el empresariado nacional empezaron por deteriorar el régimen. Este deterioro se fue acentuando con el repunte de la inflación. Por otro lado, un proyecto de modificación constitucional en favor de la reelección presidencial inmediata —proscrita desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1933— y una abortada ley de nacionalización (o estatización) de la banca privada dañaron gravemente su legitimidad. Y, por si fuera poco, la popularidad inicial del Gobierno se redujo considerablemente debido a su excesivo populismo, al personalismo del Presidente García y a la poca eficacia demostrada para solu-

¹¹⁴ Son conocidos tres hechos muy sintomáticos que acreditan lo que hemos señalado. En primer lugar, el gabinete en pleno desconocía la presentación al Congreso del proyecto de ley de estatización de la banca privada por parte del Presidente de la República, en julio de 1987. Gran parte del gabinete tomó conocimiento de ello recién al escuchar el mensaje al Congreso del presidente Alan García.

En segundo lugar, la duración tan corta del gabinete Sánchez (mayo a octubre de 1989) se debió, en especial, a la pretensión del Presidente del Consejo de Ministros —quien además era un personaje con gran peso partidario propio— de gozar de mayores atribuciones de gobierno.

En tercer lugar, la creación del Ministerio de la Presidencia evidenciaba una mayor subordinación de los ministros al Presidente, toda vez que tres de los cuatro presidentes de gabinete que tuvo Alan García fueron a la vez ministros de la presidencia (Guillermo Larco Cox, Armando Villanueva del Campo y Luis Alberto Sánchez). Al respecto ver: RONCAGLIOLO, Rafael. «El Primer Ministro en el Perú: ¿Institución o Retórica?». *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*. Lima: Desarrollo y Paz, 1992.

cionar la crisis económica —crisis que se tradujo en recesión e hiperinflación— y para enfrentar la subversión.¹¹⁵

La merma de convocatoria del Gobierno aprista a la cual hacíamos referencia se hizo notoriamente visible en términos de aceptación popular (llegó a porcentajes de menos del 20%) y en los resultados electorales obtenidos por el Partido Aprista Peruano en las elecciones municipales de 1989. Esta situación genera, a nuestro entender, idéntico comentario a aquel que formuláramos cuando tratábamos lo ocurrido durante el Gobierno belaudista. Es importante anotar también que el proceso electoral que venimos comentando significó la aparición de movimientos políticos independientes. Dichos movimientos empezaron a tener participación en una coyuntura de crisis de representatividad de los partidos políticos existentes, incapaces de resolver los problemas del país. Uno de estos movimientos, Libertad —liderado por Mario Vargas Llosa—, se convirtió en uno de los principales elementos de la oposición. El origen de este movimiento se encuentra en las protestas ciudadanas contra la ley de estatización de la banca. En este contexto, entonces, es que se da la coyuntura de 1990.

2.2.3.3. El gobierno del ingeniero Alberto Fujimori

Los hechos relativamente recientes son difíciles de analizar, dada su cercanía en el tiempo —cercanía que dificulta un tratamiento totalmente objetivo e imparcial de los mismos—. Sin embargo, los hechos son muy claros en términos políticos. No lo son tanto jurídicamente hablando; en particular si tenemos en cuenta la complejidad de los elementos de naturaleza normativa que colapsaron ante la disfuncionalidad de los modelos existentes para corregir las crisis de gobernabilidad.

2.2.3.3.1. Años 1990-1992

En el proceso electoral de 1990, el candidato de la alianza derechista FREDEMO, el escritor Mario Vargas Llosa, obtiene solo el 27% de

¹¹⁵ MCCLINTOCK, *op. cit.*, pp. 313-314.

los votos emitidos, seguido muy de cerca por el ingeniero Alberto Fujimori Fujimori, del movimiento Cambio 90, quien obtiene el 24% de los votos a pesar de haber sido, hasta ese momento, un personaje prácticamente desconocido dentro del escenario político nacional.

Ante la situación descrita en el párrafo precedente no cabía duda alguna de la necesidad de recurrir a la segunda elección que proveía el artículo 203° de la Carta de 1979. Realizada dicha segunda vuelta, el movimiento Cambio 90 obtiene el 56,63% de la votación. Ello permitió que el ingeniero Alberto Fujimori Fujimori fuera proclamado Presidente de la República.

Sin embargo, la Constitución de 1979 regulaba la doble vuelta solo para la elección presidencial. En consecuencia, Alberto Fujimori era Presidente del Perú, pero contaba tan solo con alrededor de un 20% de partidarios en el Congreso, y carecía de mayoría en las cámaras. Técnicamente nos encontrábamos en una situación similar a la ocurrida en 1962. Podía entonces darse el caso de la existencia de una oposición cerrada, la cual entrampara al Gobierno. Dada la situación estructural que antes ya hemos comentado, existía pues la posibilidad de encontrarnos en un callejón sin salida, en el cual no fuese posible manejar el aparato estatal.

A pesar de dichos riesgos, lo cierto es que el Gobierno obtuvo varias leyes autoritativas del Congreso, fundamentalmente para favorecer la inversión privada y «despolarizar» al Perú haciéndolo entrar en los cauces del libre mercado y la libre competencia, los conceptos de moda. Al amparo de estos elementos, se emitieron decretos legislativos de importancia medular. Entre estos decretos destacan las leyes marco de inversión privada e importantes normas de naturaleza laboral.

En un principio, el Congreso se prestaba a colaborar con el Gobierno.¹¹⁶ Tanto es así que, no obstante la situación de mayoría opositora, solo fue censurado un ministro: Enrique Ross Link, Ministro de Agricultura. Es verdad que eso se debe también a la morosidad del Congre-

¹¹⁶ JIMÉNEZ MAYOR, *op. cit.*, p. 169.

so, rasgo característico de las democracias latinoamericanas,¹¹⁷ pero también es verdad que la distancia que comenzó a abrirse entre los diferentes órganos del Estado era producto más de la actitud inflexible del ejecutivo que de una recalcitrante oposición parlamentaria. Como resultado directo hubo muchas leyes observadas —una de cada cuatro de las aprobadas por el Congreso—, serios problemas respecto a los alcances de la ley del presupuesto para 1992, decretos legislativos derogados por el Congreso, entre otras discrepancias entre los órganos.

Ante los excesos legislativos del Gobierno, el parlamento promulga una ley denominada de control parlamentario de los actos normativos del ejecutivo (ley n.º 25397). Mediante dicha norma legal se regulaban las atribuciones normativas del Presidente, fundamentalmente en lo referido a decretos de urgencia y decretos legislativos, dos de los temas más polémicos entre Gobierno y Congreso. Para el Gobierno de Fujimori esta norma fue «la gota que derramó el vaso». La crisis política se agravó, hasta que finalmente explotó en abril del año 1992.

2.2.3.3.2. El autogolpe del 5 de abril

El golpe del 5 de Abril de 1992 fue denominado por propios y extraños «autogolpe», así se hacía referencia a la concentración de las más importantes potestades del Estado hecha por el ejecutivo. Fujimori achacó la responsabilidad de tomar una decisión como la antes descrita a la supuesta inoperancia de las instituciones del Estado para servir de apoyo a la salida de la crisis, así como a la aparente necesidad de tener una Constitución reformada que permita la «reconstrucción nacional». A partir de entonces, el Gobierno legislaría mediante decretos leyes, y se dejó en suspenso la Carta de 1979 en todo lo que se opusiese a la nueva organización del país.

¿Quién hostilizaba a quién? A nuestro parecer, ambos ponderes se encontraban en conflicto. Lo que ocurría entonces era que todo el sector no oficialista del Congreso tomaba una posición de oposición

¹¹⁷ VALLE RUESTRA, *op. cit.*, pp. 13-14 y DELGADO GÜEMBES, *op. cit.*, p. 43-44.

en situaciones determinadas, y una posición claramente colaboradora en otras coyunturas.

En la práctica política, el conflicto es una situación normal en todo régimen en el cual exista una democracia liberal. Las discrepancias deberían conducir a un acuerdo o, por lo menos, a una solución que permita una salida democrática y constitucional a la crisis. Sin embargo, tal como hemos hecho hincapié en los distintos acápite del presente trabajo, el régimen presidencial, por su excesiva rigidez y por la existencia de una legitimidad dual derivada de la elección democrática de ambos poderes, impide una salida que no sea la autoritaria.

En realidad, el Gobierno de Fujimori asumió una actitud de enfrentamiento en parte por una cuestión de ambición personal, pero también como consecuencia del temor a un entrampamiento producto de la falta de una mayoría parlamentaria propia. Además, la ley 25397 se excedió en su normatividad, no solamente al crear instituciones no previstas por la Carta de 1979, sino también al elaborar ciertos mecanismos de control no señalados en dicha norma legal. Sin embargo, no tratamos de justificar la situación. Nuestro análisis carece de juicios de valor, aunque consideramos que una normatividad constitucional más adecuada habría coadyuvado a evitar el conflicto ocurrido en dicha época.

2.2.3.3.3. Un ensayo de explicación

El sistema autoritario consagrado en la Constitución coadyuva a exacerbar el conflicto entre poderes. Paradójicamente, el asignar hegemonía a uno de los órganos del Estado sobre los demás, lejos de asegurar gobernabilidad y estabilidad, contribuye a aumentar las posibilidades de una potencial crisis política. Basta que el órgano sometido pretenda obtener poder, para que el órgano hegemónico concentre aún más la porción de autoridad, legítima o no, que posee. Si ambos órganos son elegidos por el pueblo, como ocurre en los regímenes presidenciales como el peruano, se da el fenómeno de la legitimidad dual, y conduce a

que el conflicto no pueda resolverse jurídicamente sin la existencia de un mecanismo de traslado de la controversia.¹¹⁸

La disolución de la cámara de diputados, tal y como estaba diseñada, no resolvía nada. Un mecanismo de disolución más amplio —a la usanza europea—, en un sistema presidencialista como el nuestro, puede elevar el poder del Gobierno a límites insospechados. La ausencia de dispositivos de arbitraje electoral, por otro lado, nos deja a merced de la rigidez del sistema, en una situación en la cual no existen salidas democráticas. Si todo esto se da en un contexto en el cual el Gobierno prevalece claramente, acompañado del evidente desprestigio de la clase política, la única solución esperable es la salida autoritaria, que es lo que efectivamente ocurrió en la coyuntura que venimos analizando.

2.2.3.3.4. La convocatoria a elecciones parlamentarias

La verdadera finalidad del Gobierno era, entre otras razones, cambiar las reglas de juego, dado que con las entonces vigentes el ejecutivo no podía —o no quería— jugar. Dada la presión internacional y la propia necesidad de propender a la supervivencia del sistema, el Gobierno convoca a elecciones parlamentarias. Busca así ver aprobadas nuevas instrucciones de juego, como las que debían ser creadas por un Congreso Constituyente denominado Democrático y contenidas en una nueva Constitución.

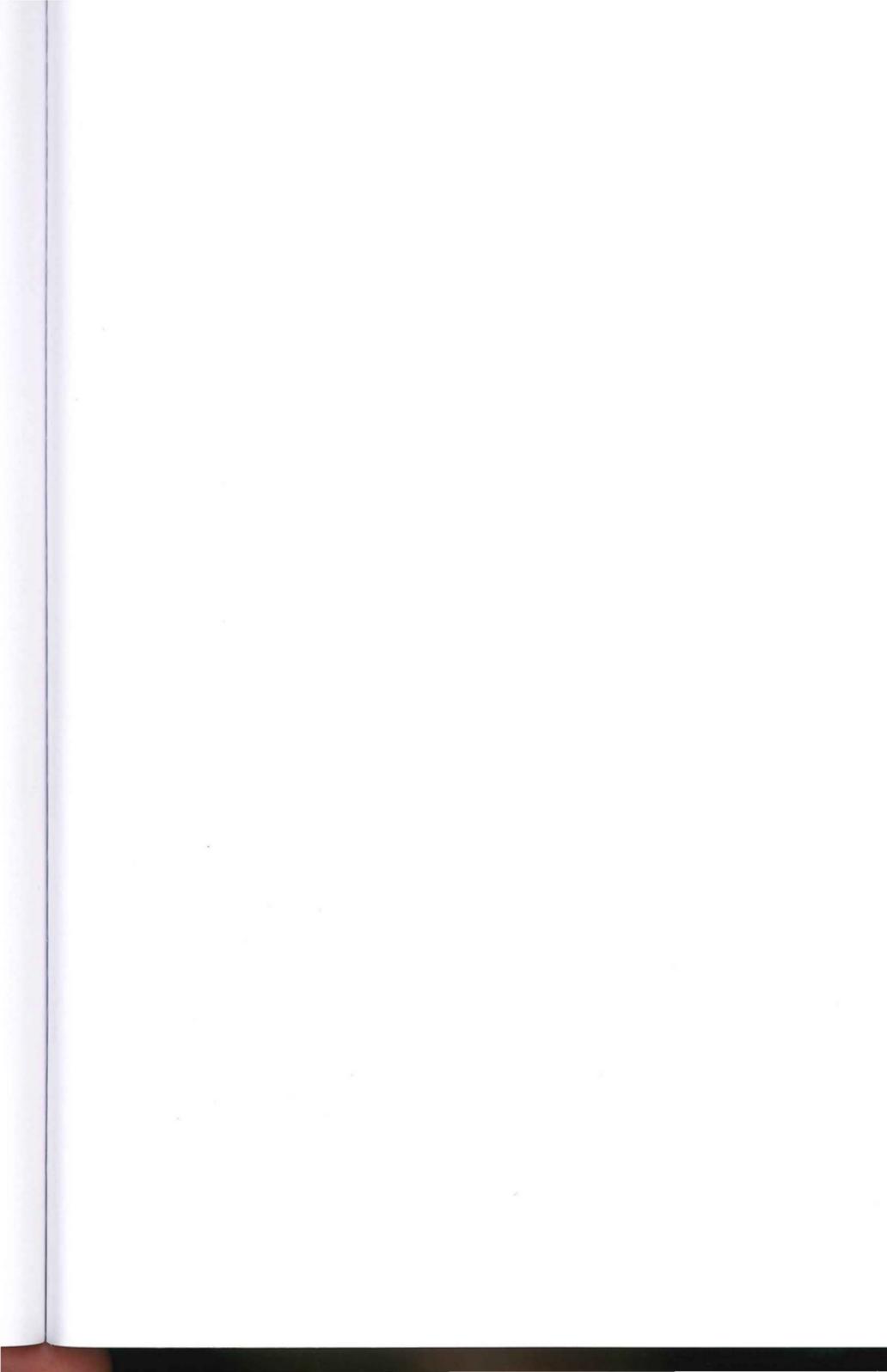
Las elecciones para la conformación del Congreso Constituyente Democrático (CCD) se realizaron en noviembre de 1992 en un ambiente muy caldeado. En dichas elecciones participó únicamente una porción de la clase política peruana: se autoexcluyeron, por ejemplo, el APRA y Acción Popular. Esta última agrupación, entre otras razones, buscaba repetir aquella antigua estrategia por la cual se mantuvieron al margen de las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1978. En general, algunas agrupaciones consideraron la convocatoria —y, por ende, su participación en una elección semejante— como violatoria de

¹¹⁸ LINZ, *op. cit.*, pp. 33-36.

la normatividad que había estado vigente y que fue derogada inconstitucionalmente por el Gobierno.

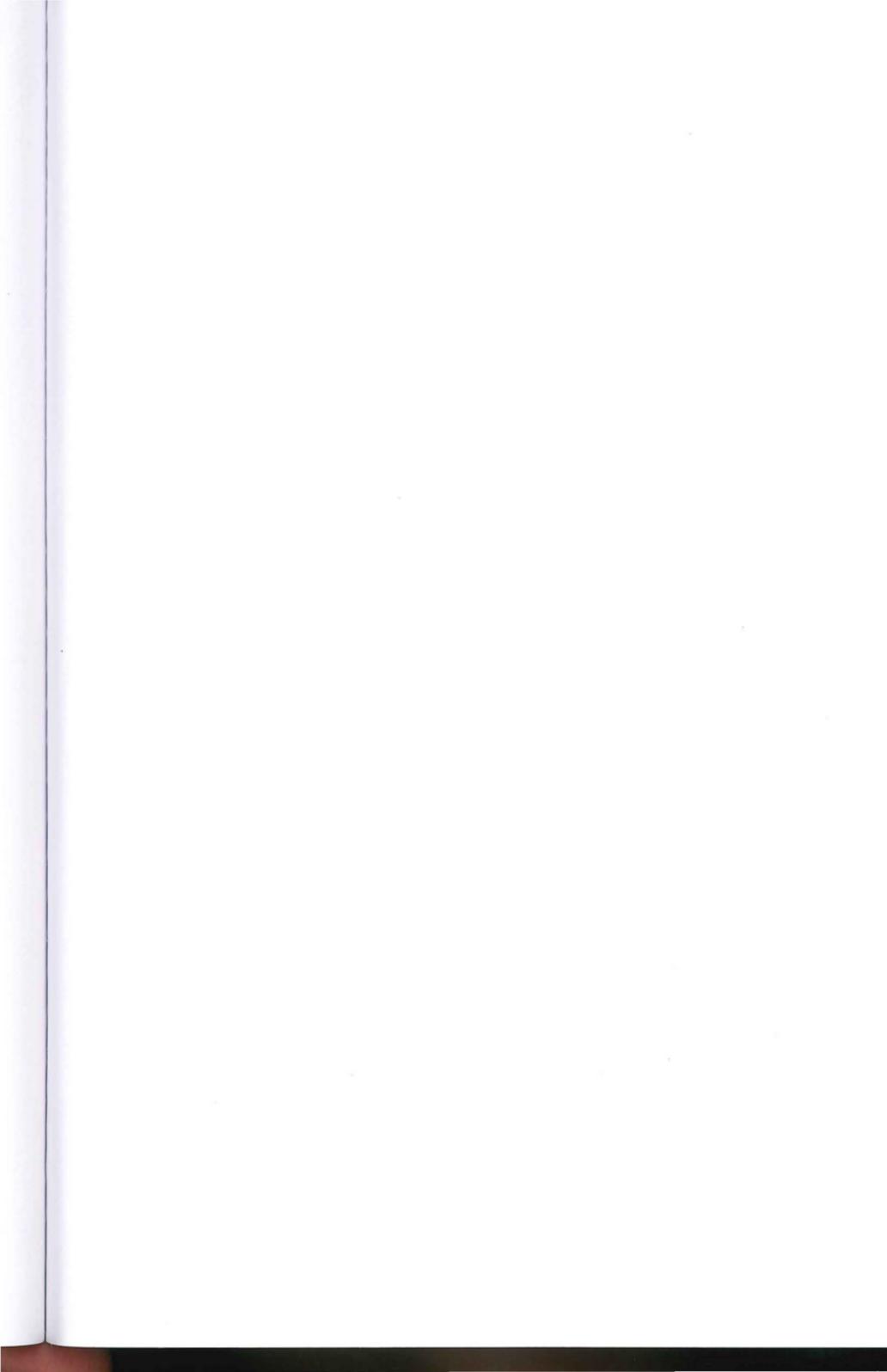
El resultado de las elecciones fue un triunfo muy amplio del partido gobernante y, en consecuencia, una mayoría apreciable en la única cámara que habría de formarse.¹¹⁹ La participación de partidos con similar formación ideológica haría en adelante muy fácil el gobernar, pues el CCD desempeñaría también las labores propias de todo Congreso ordinario y, sobre todo, abría la posibilidad de una Carta hecha a la medida de las reformas que quería instaurar el régimen autoritario en transición.

¹¹⁹ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Las relaciones entre Gobierno y parlamento en el Perú», *op. cit.*, p. 136.



EL SISTEMA DE GOBIERNO PERUANO

CAPÍTULO III



3.1. LA RELACIÓN ENTRE PODERES EN EL PERÚ ACTUAL

El sistema peruano siempre ha propendido a la existencia de un régimen de colaboración y, en este sentido, se ha caracterizado por una tendencia a la separación de poderes atenuada. Dicha inclinación se vio acentuada como resultado de la reforma constitucional iniciada en 1993. Aunque era necesario un cambio en la Constitución de 1979, el Gobierno de turno la usó para legitimar un régimen que devino en inconstitucional.¹

3.1.1. El Congreso Constituyente Democrático

El Congreso Constituyente Democrático se instala en enero de 1993 y dispone declarar la vigencia parcial de la Constitución de 1979 e iniciar un proceso para la elaboración de una nueva constitución.² De este modo, la Constitución de 1979 solo conserva validez en todo aquello que convalidara los decretos leyes promulgados por el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional en 1992.

Stricto sensu, no se trataba de una reforma constitucional sino de la elaboración de un nuevo texto constitucional. Este proceso se inició con ciertas deficiencias y empleó métodos erráticos, fundamentalmente por la falta de congresistas técnicamente capacitados, la premura de

¹ «Alcances de la Convocatoria al Congreso Constituyente Democrático». *Ius et Veritas*, n.º 5, pp. 61-63 y ABAD YUPANQUI, Samuel. «Congreso Constituyente: ¿El fin justifica los medios?». *Themis*, segunda época, n.º 26, 1993, pp. 5-6.

² La primera Ley Constitucional promulgada por el Congreso Constituyente Democrático, publicada en el Diario Oficial el 7 de enero de 1991, no solamente declaró la vigencia de la Constitución y de los decretos-leyes aludidos, sino también que el presidente Fujimori era el Jefe Constitucional del Estado Peruano.

la convocatoria y las múltiples responsabilidades de un Congreso Constituyente, que asumió, además, las labores consideradas como propias del congreso en el Perú.³

A pesar de las imperfecciones mencionadas se da inicio a un debate extenso y de naturaleza diversa sobre temas económicos, políticos y sociales. Esta discusión fue muy encendida (inclusive más que la ocurrida en los años de 1978 y 1979),⁴ e inclusive dio origen a la elaboración de varios anteproyectos. El debate se centró sobre todo en los temas referidos a la flexibilización laboral, la consagración de un régimen de libre mercado, la pena de muerte, la reelección presidencial inmediata y, en especial, la búsqueda de una estructura del Estado que impidiera el entrampamiento de poderes.⁵

Respecto a esto último varios fueron los puntos a discutir. Uno de ellos fue el de la conformación unicameral o bicameral del congreso. Muchos fueron los argumentos a favor de cada posibilidad. Entre ellos, aquel que afirmaba que la bicameralidad haría muy lento el trámite de aprobación de leyes⁶ y que la segunda cámara (por ejemplo, la alta) estaría actuando como un apéndice de la *cámara política*, que sería la que monopolizaría los mecanismos de control directo.⁷ Además, muchos consideraban una incongruencia la creación de dos cámaras con solo diferentes funciones, si estas carecían de algún

³ Ver al respecto: «Alcances de la Convocatoria al Congreso Constituyente Democrático», *op. cit.*, p. 64 y ABAD, *op. cit.*, p. 6.

⁴ Es insostenible la tesis de Abad (*op. cit.*, p. 8) en relación con la inexistencia de un debate constitucional. Se debatió más en el año 1993 que en los años 1978 y 1979, durante el Gobierno Militar. En el contexto del año 1993, se difundieron los anteproyectos, los artículos aprobados y hubo muchos comentarios en los medios de comunicación respecto de la constitución pendiente de aprobarse. Ello no evitó, sin embargo, que la constitución de 1993 fuese aun más deficiente que la de 1979.

⁵ OSTERLING, Felipe. «El equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo». *Themis*, segunda época, n.º 26, 1993, p. 34.

⁶ Al respecto ver OSTERLING, *op. cit.*, p. 37 y BERNALES BALLESTEROS, Enrique. «Los poderes ejecutivo y legislativo en la Constitución de 1993». *División de Poderes*. Buenos Aires: CIEDLA, 1993, pp. 177 y ss.

⁷ Cfr. 2.1.2.3.1 y 3.1.2.2.

presupuesto fáctico de cierta relevancia, como podría ser el asignado a los estados en regímenes federales, unitarios o regionales, o no se sustentaban en una diferente representación que hiciera necesaria la existencia de dos cámaras.⁸

Otro tema de discusión, quizá el más importante y el que originaría más problemas en su momento, fue el de la reelección presidencial. Como en casi toda Latinoamérica, la reelección presidencial inmediata se encontraba proscrita. Inclusive, la Constitución de 1933 consideraba el solo proponerla como modificación constitucional «una infracción funcional». Este rechazo tajante y unánime era consecuencia de lo ocurrido en el Oncenio de Leguía.

Sin embargo, las opiniones se encontraban bastante divididas en 1993. Algunos adoptaron una posición favorable a la reelección, arguyendo que un período presidencial de cinco años era muy poco tiempo para desarrollar un adecuado plan de gobierno y que le correspondía al pueblo ser el gran árbitro que debía premiar o sancionar el desempeño de un jefe de Estado. Entonces, los defensores de esa posición consideraban que la limitación a la reelección inmediata restringía indebidamente la libertad del electorado para elegir a un candidato determinado.⁹

Frente a esta argumentación, otros aducían que el Perú era un país muy propenso al caudillismo y al autoritarismo, y que la reelección inmediata podría originar la personalización del poder y su concentración indebida en una sola entidad.¹⁰ La reelección inmediata —señalaban— elevaba en demasía el poder absoluto o relativo del *presidente de la república*.

Otro tema en cuestión fue el de la disolución parlamentaria. Como se expuso anteriormente,¹¹ el mecanismo y los supuestos estable-

⁸ DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel, 1970, pp. 192 y ss.

⁹ BERNALES, *op. cit.*, p. 175.

¹⁰ OSTERLING, *op. cit.*, p. 34.

¹¹ Cfr. 2.2.1.3.2.

cidos para esta institución en la Constitución de 1979 eran muy restrictivos. Lo más seguro era que esta nunca pudiese ser puesta en práctica bajo los parámetros previstos constitucionalmente y eso fue lo que finalmente ocurrió. Entre otras cuestiones se desatendió el enfoque que tiene la institución en Francia o Inglaterra,¹² donde se establece como causal de disolución el caso de una «grave controversia» que pusiera en riesgo la gobernabilidad del país.¹³

Si bien el oficialismo gozaba de una gran mayoría en el Congreso, le fue necesario, en determinado momento, aliarse con otros grupos políticos, sobre todo en lo referente a la reelección presidencial y a la disolución del parlamento. Sin embargo, esta mutua concesión tan propia de procesos constitucionales anteriores —en particular del proceso de 1978-1979— fue prácticamente inexistente durante 1993.

Por último, un controvertido referéndum realizado el 31 de octubre de 1993 generó una muy apretada aceptación del electorado hacia la Constitución aprobada por el Congreso Constituyente Democrático. El escaso margen de diferencia entre el porcentaje de votantes que aprobaban la citada norma y el de quienes la desaprobaban era de solo un 4% de los votos emitidos. Por fin, la nueva Constitución fue promulgada por el propio presidente Fujimori el 29 de diciembre de 1993.

3.1.2. Las innovaciones introducidas por la Carta de 1993

El sistema que sanciona la Carta de 1993 mantiene formalmente la misma línea de anteriores textos constitucionales existentes en el Perú, pues consagra un régimen presidencial que acoge algunos elementos propios del parlamentarismo. No obstante, los años de funcionamiento del especial régimen precedente resultan ser un contexto muy limitado para lograr un completo análisis del sistema político en los hechos. A pesar de ello, el texto constitucional no ha variado mucho en estos

¹² Cfr. 1.1.2.2.1 y 1.3.1.3.2.1.

¹³ Cfr. el Primer y Segundo Anteproyecto de Constitución Política del Perú, publicados con fecha 20 de Mayo y 20 de Junio de 1993, respectivamente, en el Diario Oficial *El Peruano*.

temas sino en cuestiones puntuales que buscaban, por lo menos formalmente, resolver entrampamientos.¹⁴

3.1.2.1. Un gobierno muy fuerte

El Perú, como la mayor parte de Latinoamérica, siempre se ha caracterizado por tener un presidente de la república muy fuerte y con clara tendencia al autoritarismo. Sin embargo, esta situación era más de facto que de orden constitucional. La Constitución de 1993, utilizando una doctrina muy desacertada, aumentaba los poderes presidenciales, reducía el papel del congreso y le daba un papel muy preponderante al ejecutivo en la dirección del Estado.

3.1.2.1.1. La reelección presidencial

Como se mencionó anteriormente, este fue uno de los temas más debatidos en 1993. Las opiniones estaban muy divididas al respecto. El parecer a favor de su implantación era sostenido fundamentalmente por la mayoría oficialista (Nueva Mayoría-Cambio 90), que presionaba porque dicha modificación fuera aprobada. Muchos atribuían este apremio al deseo que mantenía el presidente Fujimori de ser reelegido y de continuar su gobierno por lo menos durante cinco años más.¹⁵

La propuesta fue aprobada por el Congreso Constituyente gracias a un acuerdo entre el partido gobernante y el Movimiento Renovación, ala disidente del Movimiento Libertad. En virtud de este arreglo, dicha agrupación política logró concesiones muy puntuales en el texto constitucional. Su actuación conjunta hizo posible la aprobación de una modificación constitucional proscrita por muchos años en el Perú y en la mayor parte de Sudamérica: aquella que hacía posible la reelección presidencial.

¹⁴ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. «El nuevo ordenamiento constitucional del Perú». *La Constitución de 1993: Análisis y Comentario*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, p. 14.

¹⁵ BERNALES, *op. cit.*, p. 175.

En general, la reelección presidencial inmediata se encontraba prohibida por las constituciones peruanas. Esta situación se modificó sustancialmente durante el segundo gobierno de Leguía, que modifica la Constitución en 1924 para poder ser reelegido en dicho año y en 1929. De este modo, logra gobernar el país durante once años. Como resultado de este hecho, la Constitución de 1933 no solo proscribió dicha posibilidad, sino que además impuso la inhabilitación permanente de quien elaborase o apoyase alguna propuesta destinada a incluir la reelección presidencial en el texto constitucional.¹⁶ La Carta de 1979 conservaba la prohibición, pero no imponía sanción alguna a quien propusiese una modificación al respecto. De hecho, las intenciones reeleccionistas no eran nuevas, pues durante el gobierno del presidente Alan García se había propuesto una reforma constitucional al respecto.

En los sistemas de régimen parlamentario, el jefe de Gobierno tiene asegurada su función en forma permanente siempre que cuente con representatividad en su partido y este conserve mayoría en las cámaras. Dicha garantía es lo que se da en naciones como Inglaterra, España, Italia y Alemania. El jefe de Estado (presidente de la república o rey) goza de permanencia en el cargo, pero esta resulta poco significativa dado el muy limitado poder del cual goza.

Asimismo, en Francia, que posee un régimen semipresidencial, el *primer ministro* goza de idéntica posibilidad que en los sistemas parlamentarios. Sin embargo, el presidente de la república, que también cuenta allí con atribuciones bastante apreciables, solamente puede ser reelegido una vez en forma inmediata por un período que puede durar hasta diez años.

Pasando a analizar lo que ocurre en los regímenes presidenciales, la reelección presidencial inmediata ha sido admitida siempre en los Estados Unidos, donde inclusive era posible que una persona fuese reelegida inmediatamente en forma indefinida, a pesar de que la cos-

¹⁶ PAREJA PAZ SOLDÁN, José. *Derecho Constitucional Peruano*. Lima: Ediciones Librería Studium, 1966, p. 240.

tumbre era que el presidente en funciones fuese reelegido una sola vez. Esta situación se dio en dicho país solo hasta la aprobación de la XXII Enmienda a la Constitución Norteamericana tras el largo período de gobierno del presidente Franklin D. Roosevelt, reelegido sucesivamente cuatro veces entre los años 1932 y 1944. Dicha enmienda prescribe que solo es posible la reelección inmediata una sola vez por mandato.

En Latinoamérica, por lo menos hasta antes de la Constitución Peruana de 1993, la mayoría de las naciones se ha inclinado por permitir la reelección presidencial cuando ha transcurrido por lo menos un período constitucional. Excepciones a esta regla son los casos de Costa Rica, México y, más recientemente, Colombia y Paraguay, naciones en las cuales la proscripción de la reelección presidencial es absoluta: quien fue presidente de la república no puede entonces volver a postular a dicho cargo en el futuro. Las únicas naciones que incluyen el precepto contrario son el Perú, Argentina y, más recientemente, Brasil y Venezuela.¹⁷

De acuerdo con la redacción original del artículo 112° de la Constitución Peruana de 1993,¹⁸ el Presidente puede ser reelegido, en principio, una sola vez (a la usanza norteamericana), tras lo cual debe esperar un período para volver a postular, sujeto a las mismas condiciones.¹⁹ En otras palabras, un presidente podría gobernar diez años consecutivos, cada cinco años.

¹⁷ OSTERLING, *op. cit.*, p. 34.

¹⁸ «Artículo 112.- El Mandato Presidencial es de cinco años. El Presidente puede ser reelegido de inmediato para un período adicional. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex-presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones».

¹⁹ En 1996, el Congreso Nacional aprobó la Ley n.º 26657, conocida como Ley de Interpretación Auténtica. Esta pretendía interpretar la Constitución de 1993 en el sentido de considerar, a través del uso indebido del principio de irretroactividad de las leyes, que el presidente Alberto Fujimori podía postular a la Presidencia de la República una vez más, para un tercer período constitucional consecutivo. La interpretación, evidentemente inconstitucional, que dicha norma efectuaba era que, dado

Este fenómeno, admisible en contextos como el europeo y norteamericano pero inusitado en el Perú, genera consecuencias importantes sobre la figura presidencial. Entre estas destacan las siguientes:

- 1) Eleva el peso específico del presidente en el escenario político y social nacional, dado que, por tener la más alta representatividad del Estado, personifica a la Nación.²⁰ Como se ha expuesto antes, resulta más cómodo que una sola persona obtenga gran apoyo popular y no una colectividad de personas, las mismas que generalmente tienen opiniones muy distintas en diversos temas. En consecuencia, será más difícil que el que tuvo el poder lo abandone fácilmente. Como resultado de ello, un período constitucional ampliado genera necesariamente una acumulación mayor de poder sobre el ejecutivo, concentración sustentada a su vez en la representatividad popular del presidente de la república. En consecuencia, la reelección presidencial inmediata fortalece al ejecutivo y a quien es titular del mismo.²¹
- 2) Al mismo tiempo, genera mayor libertad de acción en el jefe del gobierno, pues este sabe que lo más probable es que sea reelegido, dado que tiene el aparato estatal en sus manos. Por otro lado, el ser presidente y al mismo tiempo candidato permite que la campaña electoral tienda a circunscribirse en el análisis de las acciones de quien es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno, siendo innecesaria, en realidad, mayor campaña. En la práctica, el presidente

que el presidente Fujimori había sido elegido por primera vez durante la vigencia de la Constitución de 1979, solo había que considerar su segundo período de gobierno como constreñido por la Carta de 1993. De este modo, podía ser reelegido por un período constitucional más de acuerdo con el artículo 112° de dicha Constitución.

Como resultado de lo anterior, Alberto Fujimori fue reelegido una vez más para el período 2000-2005, generando una crisis política que lo llevó finalmente al abandono del país y a la declaración de vacancia del cargo por parte del Congreso.

²⁰ «Artículo 110°.- El Presidente de la República es el Jefe de Estado y personifica a la Nación [...]».

²¹ LAGO CARBALLO, Antonio. «Presidencialismo vs. Parlamentarismo: Una cuestión disputada». *Ins Et Veritas*, año V, n.º 10, 1995, pp. 27-28.

gobernaría no cinco sino diez años, dadas las experiencias latinoamericanas.

En la realidad política, esta previsión constitucional generó consecuencias importantes, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- 1) La reelección, por muy amplia mayoría, del presidente Fujimori en abril de 1995 tuvo implicancias muy particulares, en especial porque el competidor de más fuerza en la contienda fue nada menos que el embajador Javier Pérez de Cuellar, ex Secretario General de las Naciones Unidas. La obtención de dicha amplia mayoría demostró, entre otras cosas, la capacidad de influencia sobre la opinión pública que tiene quien es a la vez presidente y candidato.
- 2) Promovió casi de inmediato una especie de contagio político en otros lugares de Latinoamérica. Así, se produjo la modificación de la constitución en Argentina para permitir la reelección presidencial inmediata (agosto de 1994). Esta reforma constitucional permitió que el presidente Carlos Saúl Menem resultase reelegido en primera vuelta.²² Además, deben mencionarse los casos de Brasil y Venezuela, donde se han realizado reformas de la misma naturaleza.

Sin embargo, es justo precisar que, superada la crisis política que culminó en la declaración de la vacancia de la Presidencia de la República que ocupaba Alberto Fujimori tras su tercera elección, el Congreso acordó finalmente la modificación del artículo antes reseñado a fin de retornar al régimen contenido en la Carta de 1979 respecto a la reelección presidencial. Las dificultades que hemos señalado, acompañadas de la crisis política a la que haremos referencia posteriormente, convencieron a la clase política peruana de la absoluta inconveniencia de la reelección presidencial inmediata.

3.1.2.1.2. La legislación de urgencia

Como bien se sabe, el Constituyente Peruano de 1978-1979 rechazó expresamente la incorporación de los decretos de urgencia en el orde-

²² Cfr. 1.4.1.

namiento jurídico. Sin embargo, al permitirle al Presidente de la República dictar «medidas en materia económica y financiera»²³ dejó abierta la posibilidad para que, en los hechos, los gobiernos de Belaúnde Terry, García Pérez y Fujimori dictasen múltiples decretos de urgencia sobre los más variados temas.²⁴ Tal como se aprecia en nuestra práctica constitucional, entre 1980 y 1992, se habían expedido 2 262 decretos de urgencia o similares.²⁵ Esta cifra indica lo frecuente y abusivo de su utilización, sobre todo si se considera que se trata, en principio, de normas previstas con caracteres de temporalidad y excepcionalidad, que fueron muy poco respetados en la práctica.

Resulta bastante claro que la Ley n.º 25397, llamada Ley de Control Parlamentario, buscaba redondear la figura de los decretos de urgencia,²⁶ cuya aplicación hasta dicho momento había sido más bien de facto que de iure. La razón de esto último es que los decretos de urgencia legislaron temas tan polémicos como el control de precios, la prórroga de contratos de arrendamiento o la prohibición de repatriar utilidades; y que, a través de ellos, el ejecutivo se había constituido en un legislador ordinario en nuestro país. En realidad, esta Ley tenía la finalidad genérica de controlar los actos normativos del ejecutivo en

²³ De la Constitución de 1979:

«Artículo 211º.- Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República:
[...]

20. Administrar la hacienda pública, negociar los empréstitos y dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso».

²⁴ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «La Legislación Delegada y los Decretos de Urgencia». *La Constitución de 1993: Análisis y Comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, p. 181. Además, Cfr. 2.2.2.2.3.

²⁵ JIMÉNEZ MAYOR, Juan F. «Las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo». *Pensamiento Constitucional*. Revista de la Maestría en Derecho con Mención en Derecho Constitucional. Lima: PUCP, 1994, p. 50.

²⁶ Dicha Ley prescribía que el ejercicio de la facultad presidencial a que se refería el inciso 20 del artículo 211º de la constitución se realizaba a través de *decretos supremos extraordinarios*, de carácter temporal y con la facultad de poder dejar en suspenso una norma legal durante su vigencia.

materia de legislación delegada, legislación de urgencia, convenios internacionales y estados de excepción. En lo estrictamente vinculado a la legislación de urgencia, la norma en comentario «convalidaba» esta facultad que se había irrogado el ejecutivo, pero buscaba ponerla dentro de un marco que permitiese su fiscalización.²⁷ Esta actitud, que incluso se podría calificar como pragmática, dejaba sin resolver interrogantes como la referida a determinar si una ley de desarrollo constitucional podía crear instituciones que formalmente no se encontraban previstas en la Carta Fundamental.

Con la intención de reparar ese uso anómalo de lo previsto en la Carta de 1979, la Constitución de 1993 «constitucionaliza» los decretos de urgencia, al prescribir que las medidas extraordinarias que el jefe de Estado puede dictar, en materia económica o financiera, debían ser expedidas a través de dichas normas.²⁸ Asimismo, las limitaciones de dicha institución se han aclarado y redondeado de la siguiente forma:

- 1) Los decretos de urgencia no pueden ser utilizados para facultar al Estado a la intervención en la actividad económica, tal como podía hacerse de conformidad con el artículo 132° de la Constitución de 1979.²⁹ La razón de esta limitación es que la actual Constitución carece de un artículo similar y que, dado el papel subsidiario que el régimen económico por ella implantado le asigna al Estado, es im-

²⁷ EGUIGUREN, *op. cit.*, p. 187 y BERNALES, *op. cit.*, p. 146.

²⁸ De la Constitución de 1993:

«Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:

[...]

19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia».

²⁹ El artículo 132° de la Constitución de 1979 facultaba al ejecutivo a tomar medidas de intervención en la economía, medidas con carácter extraordinario y transitorio. En la Carta de 1993, no existe norma alguna que permita dicha intervención del Estado, con lo cual debemos suponer que dicha facultad ya no existe.

posible la intervención de este último en la economía.³⁰ En consecuencia, la disposición de la Ley n.º 25397 ha devenido en inconstitucional.

- 2) El uso de los decretos de urgencia se restringe a materias «económicas y financieras», y solamente se produce cuando así lo requiera el interés nacional. Sin embargo, no es claro qué es el «interés nacional» ni tampoco cómo debemos conceptuar «materias económicas y financieras». Aun cuando dichos conceptos pueden aclararse como resultado de una posterior ley de desarrollo constitucional, sería oportuno no dejar pasar mucho tiempo sin efectuar algunas necesarias precisiones, pues una definición muy amplia de estos conceptos podría convalidar la promulgación de decretos de urgencia sobre casi cualquier materia.³¹
- 3) Es imposible dictar decretos de urgencia en materia tributaria al amparo del artículo 74º de la Constitución. Es discutible la opinión de Eguiguren respecto a la «peligrosidad» de esta limitación³², ya que, definitivamente y de acuerdo con el principio de legalidad, solo puede crearse, regularse o suprimirse tributos por ley, sea esta expedida en forma directa o mediante decreto legislativo previa ley autoritativa.³³ Los tributos afectan a la generalidad de la población; en consecuencia, su regulación corresponde al ente del Estado que

³⁰ Disposición contenida en el segundo párrafo del artículo 60º de la Constitución de 1993.

³¹ El Reglamento del Congreso de la República no corrige esta situación. El inciso c) del artículo 91 de la norma legal precisada hace referencia a la «urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles cuyo riesgo inminente de que se extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas», referencia que no crea parámetros adecuados a las facultades presidenciales respecto a la legislación de urgencia.

³² EGUIGUREN, *op. cit.*, p. 190.

³³ ZOLEZZI MOLLER, Armando. «El Régimen Tributario en la Nueva Constitución». *La Constitución de 1993: Análisis y Comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, p. 148.

representa más cabalmente la composición del electorado: el congreso.

- 4) De acuerdo con el inciso 4 del artículo 200° de la Constitución de 1993 puede controlarse la constitucionalidad de estos decretos a través de la acción de inconstitucionalidad. Sin embargo y como es obvio, en sus efectos y aplicación, son susceptibles de un control difuso, en mérito a la obligación de los órganos jurisdiccionales de preferir la Constitución a cualquier ley en caso de un conflicto entre dichas normas.

Sin embargo, existen serias deficiencias en el tratamiento normativo de esta institución. En primer lugar, se dice que, durante el interregno resultante de la disolución del Congreso (artículo 135°, segundo párrafo), el Gobierno legisla mediante decretos de urgencia, es decir, solo podría legislar, en dicho período, sobre materias económicas y financieras, y estaría imposibilitado de regular otros asuntos de enorme relevancia que pudieran presentarse mientras no exista un congreso en funciones. Una posible solución a esta deficiencia podría encontrarse en la delegación automática de facultades legislativas a la Comisión Permanente,³⁴ aun cuando esta idea pueda parecer muy discutible, dado el carácter definitivo de la disolución parlamentaria.

3.1.2.1.3. La legislación delegada

La figura de la legislación delegada ya estaba plasmada en el artículo 188° de la Constitución de 1979. Asimismo, ya se hizo alusión a esta facultad del ejecutivo al tratarse la Carta de 1979.³⁵

Definitivamente, parecía saludable que la Constitución de 1993 mantuviese la existencia de un mecanismo mediante el cual podía darse atribuciones legisferantes al poder ejecutivo, ya que parece necesario, para efectos de la existencia de un adecuado ordenamiento jurí-

³⁴ BERNALES BALLESTEROS, Enrique. «La Comisión Permanente en la Constitución de 1993». *La Constitución de 1993: Análisis y Comentario*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, pp. 162-163.

³⁵ Cfr. 2.2.2.1.

dico, emitir ciertas normas en forma expeditiva y con el manejo de criterios técnicos, virtudes que no siempre posee el Congreso peruano. De este forma, la Carta de 1993 mantiene dicha atribución³⁶ dentro del capítulo dedicado a la función legislativa.

Sin embargo, algo que debe tomarse en cuenta es lo referido a las limitaciones dentro de las cuales se ha encuadrado esta figura.³⁷ Por obra del segundo párrafo del artículo 104° de la Constitución existen determinadas materias que resultan indelegables. Estas materias son las mismas que no pueden delegarse a la Comisión Permanente³⁸. Entre ellas se incluye la imposibilidad de aprobar reformas constitucionales, tratados, leyes de presupuesto, leyes de cuenta general de la república y, finalmente, leyes orgánicas. Esta última limitación, a diferencia de las otras antes reseñadas —que de por sí resultan evidentes—, adquiere una particular importancia que vale la pena resaltar.³⁹

Leyes orgánicas son las que regulan la estructura y funcionamiento del Estado, así como otras materias cuya regulación, de conformidad con la propia Constitución, debe hacerse mediante *ley orgánica*. La importancia que se les atribuye es de tal magnitud que para su aprobación se requiere el voto de la mayoría absoluta del Congreso (artículo 106° de la Constitución de 1993). Resulta claro, entonces, que el ejecutivo no puede regular dichas materias, ni siquiera mediante decretos legislativos (una ley autoritativa de esta posibilidad devendría en inconstitucional). Esta es pues una novedad respecto de la Consti-

³⁶ «Artículo 104.- El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa [...]».

³⁷ EGUIGUREN, *op. cit.*, p. 182.

³⁸ «Artículo 101.- [...] Son atribuciones de la Comisión Permanente: 4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue. No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República. [...]».

³⁹ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Funciones Legislativas del Ejecutivo». *La Constitución de 1979*. Lima: Cusco, 1987, p. 415.

tución de 1979, a cuyo amparo se aprobaron varias leyes orgánicas mediante *decreto legislativo*, como fueron los casos de la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley Orgánica del Poder judicial y la Ley Orgánica del Ministerio Público, por solo citar algunos ejemplos.⁴⁰

Lo anterior ocurría fundamentalmente porque la Carta de 1979 no definía que debía considerarse como leyes orgánicas y solamente prescribía que las mismas debían de ser aprobadas mediante una mayoría calificada, requisito que también prescribe la actual norma constitucional sobre el particular. Entonces, desde una perspectiva de «igualdad formal» entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, era fácil sustentar que cabía delegar la aprobación de leyes orgánicas. Sin embargo, puesto que debían aprobarse por el Congreso, pareciera, tal como opina Eguiguren,⁴¹ que aprobar o modificar leyes orgánicas a través de decretos legislativos era inconstitucional. Sin embargo, la norma actual es muy clara. No pueden aprobarse leyes orgánicas mediante decreto legislativo; la elaboración de estas es exclusiva facultad del congreso nacional.

3.1.2.2. La cámara única

El artículo 90° de la Constitución es un precepto muy poco común en el constitucionalismo peruano.⁴² En él, se establece que el congreso es unicameral, es decir, que ya no existe una cámara de senadores y otra de diputados. La razón doctrinaria de la subsistencia de una segunda cámara parece responder solamente a la existencia de diversos criterios de representación o el ejercicio de funciones diferentes.

El primer caso referido se genera fundamentalmente en los estados federales, en los cuales se requiere una doble representación: una para las circunscripciones de la nación en cuanto tal, es decir, en forma proporcional al número de electores; y otro para las provincias o es-

⁴⁰ *Ib.*, pp. 415-416.

⁴¹ *Ib.*, pp. 422 y ss.

⁴² «Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única. [...]».

tados que conforman el estado federal. Esta situación se genera en países como los Estados Unidos, México, Argentina, Brasil y, en menor grado, Venezuela. Asimismo se da o, por lo menos, tiene alguna justificación en los estados «regionales» como España o Italia, cuya conformación es intermedia entre los estados unitarios y los federales.⁴³ Asimismo, en estos últimos casos, se tiende a dar a las cámaras distintas funciones.⁴⁴

El segundo criterio es falaz. Se basa en la necesidad de una segunda cámara por motivos políticos: se crea la cámara y luego se justifica su existencia. Para justificar esta argumentación, entre otras razones se adujo:⁴⁵

- 1) La cámara alta, de mayor poder de reflexión, evitaría las decisiones apresuradas del congreso. De esta forma, solo una cámara razonaría políticamente, mientras que la otra se reservaría poderes de ratificación o de intermediación. Esta necesidad justificaría la mayor edad que se exigía para los miembros del senado.⁴⁶
- 2) Se señala que una sola cámara tiene una naturaleza monolítica, que es muy débil o genera dictadura parlamentaria respecto a sus relaciones con el ejecutivo y a su conformación partidaria.⁴⁷ Sin em-

⁴³ DUVERGER, *op. cit.*, p. 192.

⁴⁴ Salvo, obviamente, el ejemplo italiano, que se caracteriza por su bicameralismo perfecto, en el cual ambas cámaras tienen funciones muy similares, en particular en cuanto a control político. Cfr. 1.3.3.1.2.

⁴⁵ DUVERGER, *op. cit.*, pp. 193 y ss.

⁴⁶ La palabra «senado» y su utilización para designar a una asamblea deliberativa proviene de la época de la Monarquía y la República Romana, y hace alusión a la edad avanzada de quienes la conforman (del vocablo «senil»). En la antigua Roma, el senado constituía la asamblea de patricios y, según la leyenda, fue convocado por primera vez por Rómulo, el fundador de la ciudad. De esta institución provienen los rasgos esenciales que, a lo largo de la historia y hasta la actualidad, tienen las asambleas políticas homónimas. El origen del senado romano se remonta al *consejo de ancianos*, que, a su vez, procedía de prácticas políticas tribales y estaba integrado por las personas que sabían, que tenían experiencia, los *patres* (de donde procede el actual concepto de «padres de la patria»).

⁴⁷ OSTERLING, *op. cit.*, p. 31.

bargo y a la luz de lo ocurrido en el Derecho Comparado, dicha afirmación es, por lo menos, discutible. En el Perú, ambas cámaras, en ocasiones, han sido títeres del ejecutivo, así como en algunos momentos el comportamiento de senadores y diputados han originado regímenes tendientes al asambleísmo.

La Constitución de la III República Francesa instauró la segunda cámara con la finalidad de conjurar la posibilidad de una dictadura parlamentaria como la existente durante el Terror y, sin embargo, generó el efecto contrario.⁴⁸ Así como ambas cámaras pueden generar regímenes de *dictadura parlamentaria*, también ambas cámaras son susceptibles de ser dirigidas por el ejecutivo, como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos. Es muy claro, entonces, que el poder de un parlamento no responde necesariamente a la cantidad de cámaras de la que está conformado, sino a su composición partidaria, a las armas que el régimen constitucional le brinda y a su adecuada o inadecuada institucionalización política.

- 3) Se dice también que la doble cámara permite un mejor trabajo legislativo. Sin embargo, esta afirmación no es cierta. Y es que, siguiendo a Duverger,⁴⁹ no resulta una virtud sino un defecto el hecho de que los parlamentos tardan en legislar, ya que es esa la razón por la cual existen instituciones como la legislación delegada o la legislación de urgencia, a través de las cuales el ejecutivo puede emitir normas con rango de ley.

Debe recordarse el caso de Inglaterra. En este país, se da un pseudo-bicameralismo, pues mientras una cámara, la de los *comunes*, monopoliza el poder político, la otra cámara, la de los *lores*, carece prácticamente de poder alguno. La existencia de la Cámara de los Lores se debe hoy más a la tradición y al consenso que a su «funcionalidad» política.⁵⁰

⁴⁸ Cfr. 1.3.1.1.3.

⁴⁹ DUVERGER, *op. cit.*, p. 193.

⁵⁰ Cfr. 1.1.2.

En particular, la unicameralidad de nuestro Congreso es una medida saludable por las razones expuestas anteriormente, sobre todo si se tiene en cuenta que se considera irrelevante para efectos del equilibrio de poderes el hecho de que el Congreso cuente con una o más cámaras. Sin embargo, la configuración unicameral o bicameral del Congreso puede ser relevante para efectos del trabajo legislativo y la organización interna de dicho órgano.

3.2. LEGISLATIVO FRENTE A EJECUTIVO

Las relaciones entre poderes han variado en términos de los pesos específicos de los órganos del gobierno o del parlamento, y en términos de las relaciones entre dichos órganos. La Constitución busca crear un ejecutivo fuerte que no corra el riesgo de entramparse. Asimismo, un congreso que carezca de la posibilidad de generar crisis políticas, aun teniendo una composición partidaria adversa al ejecutivo. Además, se ha elevado sustancialmente el poder presidencial y eso ha hecho mucho más difícil su control. Pero, por otro lado, el sistema, tal como está actualmente concebido, no corrige el problema del equilibrio de poderes. Es más, pueden darse, en un futuro no muy lejano, algunas graves entrampamientos derivados de la inadecuada concepción y positivización de ciertas instituciones. Ello, sin tomar en cuenta la posibilidad de una asunción de plenos poderes —que fue lo que ocurrió en la práctica— por parte del presidente de la república.

A pesar de la plausible elevación de los poderes presidenciales, el Congreso de la República ha conservado ciertos mecanismos de fiscalización de poderes que le permiten, por lo menos formalmente, intentar evitar una *dictadura constitucional*. Los mecanismos «alternos» o «indirectos» de control que posee el Congreso Peruano son los siguientes:

- 1) La posibilidad de «iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público» (Artículo 97° de la Constitución). Esta atribución incluye la facultad —respecto de las correspondientes comisiones investigadoras— de generar los mismos apremios que se observan

en el procedimiento judicial. En consecuencia, este artículo consagra aquella importante prerrogativa que posibilita el control del ejecutivo por parte del congreso en un régimen presidencial que carece de mecanismos directos de fiscalización.⁵¹ La citada prerrogativa incluye además el acceso a cualquier tipo de información. Esta debe serle obligatoriamente concedida.

- 2) La posibilidad de poner en practica una *acusación constitucional* o de llevar a cabo un *antejuicio* o *juicio político*, mecanismos a través de los cuales es posible destituir a un funcionario por la infracción de la Constitución o por delito cometido en ejercicio de sus funciones (Artículos 99° y 100° de la Constitución). El ejercicio efectivo de estos mecanismos, antes realizado por la *cámara de diputados*, corresponde a la comisión permanente, pero la decisión respecto a la sanción efectiva del funcionario acusado corresponde al congreso al margen de la comisión permanente.
- 3) La facultad de «preguntar» o de «solicitar» informes al *consejo de ministros* o a los ministros por separado (Artículo 129°). Esta prerrogativa, inherente a todo parlamento (inclusive el de un sistema presidencial clásico o puro), es distinta a la facultad de interpelación, propia del parlamentarismo, a pesar de ser muy utilizada en esta clase de sistemas. Esto, no solo dado el diverso tratamiento constitucional de ambas instituciones sino su diferente naturaleza. La primera deriva simplemente de la atribución parlamentaria de poderse informar de los *asuntos de gobierno* que no maneja directamente. La segunda, en cambio, deriva de la responsabilidad política del gabinete ministerial y de la facultad del congreso de hacerla electiva.

A pesar de lo anteriormente señalado, el congreso ha perdido por completo ciertas facultades que poseía al amparo de la Constitución de 1979. En el marco del fortalecimiento del poder presidencial, el recorte de prerrogativas, iniciado con la vigencia de dicha Carta Política, ha continuado y se ha acentuado sustancialmente.

⁵¹ MELO VEGA, Jorge. «Control Parlamentario en la Constitución Peruana». En: *La Constitución Peruana de 1979*. Lima: Cusco, 1986, pp. 534-542.

En primer lugar, el congreso ha perdido ciertas facultades ratificatorias en materia de nombramientos y ascensos. Durante la vigencia de la Constitución de 1979, el senado debía ratificar los ascensos de los más altos cargos militares y policiales.⁵² La Constitución de 1993 concede al presidente de la república esta atribución en forma exclusiva.

Por otro lado, al amparo de la Carta de 1979, el senado poseía también la facultad de ratificar el nombramiento de los embajadores, prerrogativa que la Constitución de 1993 concede al presidente de la república en forma plena. Aunque el senado utilizó alguna vez esta facultad en forma indebida, su importancia radica en posibilitar el control de una importante atribución presidencial.

3.2.1. La interpelación ministerial

La *interpelación ministerial* en el Perú funciona como en casi todos los casos estudiados por el Derecho Comparado, pues tiene como finalidad principal el determinar la responsabilidad política del gabinete ante una situación determinada. A toda interpelación debiera seguir, en principio, una moción de censura. Como hemos expuesto líneas arriba, en un inicio, la interpelación no debe ser confundida con la facultad de «pregunta» del congreso hacia el gabinete ministerial. En primer lugar, dicha facultad puede darse, como se da a menudo, en regímenes netamente presidenciales. En segundo lugar, una interpelación, por su carácter formal y obligatorio, implica un «pedido de cuentas» más serio que una simple «estación de preguntas». Finalmente, la facultad de preguntar no tiende a generar voto posterior alguno.

⁵² Durante 1992, el ejecutivo expidió numerosos decretos leyes evidentemente inconstitucionales en relación con la Carta de 1979, puesto que ascendían a personas a altos cargos militares prescindiendo del procedimiento establecido en dicha norma, dada la ausencia de Congreso. La necesidad del régimen de modificar el cuadro militar en su provecho generó la eliminación de la facultad ratificatoria del Senado en términos militares.

3.2.1.1. Formulación

Como en la Constitución anterior, la interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por 15% del número legal de congresistas y requiere, para su admisión, el voto de un tercio del número de representantes hábiles.⁵³ Los cambios previstos sobre el particular frente a lo estipulado por la Constitución de 1979 son pues bastantes reducidos.

Las únicas variaciones al modelo consagrado por la Constitución de 1979 son las siguientes:

- 1) Todo el congreso interpela. Como el congreso está formado por cámara única, esta tiene el poder de dicho control político directo. Ya no existe una segunda cámara que carezca del poder de control político directo. Sin embargo, es justo señalar que la antigua facultad del senado de preguntar era ejercida con mucho ahínco, como en una verdadera sesión interpellatoria.⁵⁴ Teóricamente, una facultad ejercida de dicha forma podría haber originado, eventualmente, una moción de censura en la cámara baja.
- 2) La interpelación se realiza entre el tercero y el décimo día de su admisión, y, en consecuencia, hoy existe un límite mayor al llamado período de enfriamiento, prescrito por la Constitución de 1979.

3.2.1.2. Efectos

El efecto de la interpelación es el de generar zozobra en el gabinete, pues un gabinete interpelado carece de influencia sobre un sector importante del parlamento. Cabe recordar como, durante el gobierno aprista, aquellos ministros o gabinetes que fueron interpelados, aun

⁵³ «Artículo 131.- [...] La interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de congresistas. Para su admisión se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión. [...]».

⁵⁴ BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *Parlamento y Democracia*. Lima: Hipatia, 1990, p. 170 y MELO, *op. cit.*, p. 526.

cuando no llegaron a ser censurados, terminaban finalmente siendo cambiados o renunciaban.

Sin embargo, en los años de vigencia de la Constitución de 1993, se ha producido muy pocas interpelaciones y en épocas relativamente recientes.⁵⁵ Este hecho se debe fundamentalmente a la existencia, hasta hace algunos pocos meses, de una mayoría oficialista importante en el poder. A pesar de ello, la interpelación es una facultad reconocida en particular para las minorías parlamentarias, que debieran ponerse de acuerdo para, como oposición, interpelar a los ministros. En el caso peruano, dadas las diferencias partidarias, parece difícil alcanzar un acuerdo entre distintas bancadas políticas, incluso para apoyar propuestas como la de interpelar a un ministro o a todo el gabinete.

Finalmente y tal como ocurre con el voto de censura, el efecto que sobre la política general de gobierno genera, en el contexto peruano, una interpelación resulta ser muy relativa dada la precaria situación política de los ministros, susceptibles de ser removidos en cualquier momento. Se suma a este hecho la inexistencia de una verdadera prerrogativa de gobierno en la cabeza del gabinete ministerial. Y es que, tal como se ha dado durante toda la historia republicana del Perú, es el presidente de la república quien dirige el Estado y maneja el aparato de gobierno. Toda posible funcionalidad del mecanismo del refrendo como control intraórganos respecto del poder presidencial queda virtualmente eliminada por la existencia de las facultades discrecionales del presidente frente a su gabinete.

⁵⁵ Ya iniciado el segundo periodo del presidente Fujimori, el Congreso Nacional aprobó una interpelación al Presidente del Consejo de Ministros, Alberto Pandolfi, y a los Ministros de Defensa e Interior para que respondieran respecto de las acciones de Vladimiro Montesinos en el Servicio de Inteligencia Nacional. Dicha requerimiento concluyó en un voto de confianza a favor del Presidente del Consejo de Ministros. Fue el primer caso de una interpelación y de un voto de confianza cuya iniciativa haya sido libre desde la vigencia de la Constitución de 1993.

3.2.2. La cuestión de confianza

La *cuestión de confianza* es el mecanismo que usa el ministro en forma individual o el consejo de ministros en pleno para adjudicarse la aprobación del parlamento respecto a una política o iniciativa ministerial determinada. Es la cuestión de confianza la que hace efectiva la responsabilidad ministerial, pero solo cuando el ministro la solicita.⁵⁶

3.2.2.1. Formulación

La formulación de una cuestión de confianza (o moción) es propia de los regímenes parlamentarios. Sin embargo, su uso varía de nación en nación. La mayoría de Estados coinciden en que se presente solo por iniciativa ministerial, en forma directa a través del voto del congreso o de la cámara política y bajo condición de que, en caso de ser rechazada, el ministro o el consejo debe renunciar. Esta es la misma forma en la cual ya operaba, por ejemplo, en la Constitución Peruana de 1979.⁵⁷

Sin embargo, dicha situación ha cambiado. Tal como se estila en países con régimen parlamentario o semiparlamentario, hoy el primer ministro peruano requiere la confianza del congreso para comenzar su gestión. Estamos pues frente a lo que se llama, en el Derecho Comparado, *voto de investidura*.⁵⁸

Sobre el particular, es justo decir como, durante la vigencia de la Constitución de 1933, debido a la imprecisa redacción del artículo 167^{o59} de dicha Carta, era posible sostener que las Cámaras tenían la facultad de emitir un voto respecto de la exposición de la política general de gobierno que realizaba el primer ministro, aun cuando esta

⁵⁶ RUBIO, Marcial y BERNALES, Enrique. *Constitución y Sociedad Política*. Lima: Mesa Redonda, 1986, p. 390.

⁵⁷ *Ib.*

⁵⁸ DUVERGER, *op. cit.*, p. 199.

⁵⁹ Constitución de 1933:

«Artículo 167°.- El Presidente del Consejo al asumir sus funciones concurrirá a la Cámara de Diputados y al Senado, separadamente, en compañía de los demás Ministros, y expondrá la política general del Poder Ejecutivo».

posibilidad no se encontraba explícitamente prevista. En cambio, la posibilidad de asumir interpretaciones similares, en el contexto racionalizador de la Constitución de 1979, fue proscrita por el artículo 224° de la misma, que prescribía, en su segundo párrafo, que la exposición realizada por el gabinete no generaba voto alguno del congreso.⁶⁰

En esta misma línea de pensamiento, el artículo 130° de la Constitución de 1993 es una novedad en el ordenamiento constitucional peruano, pues prescribe que, al presentarse el consejo de ministros ante el congreso para debatir la política general del gobierno, su presidente debe plantearle cuestión de confianza. En otras palabras, cada primer ministro nombrado por el jefe de Estado debe someterse a la ratificación del congreso. Y, de la misma forma, somete a todo el gabinete a la posibilidad de ser obligado a dimitir al comenzar sus funciones.⁶¹ El voto de investidura está creado —en especial, en el Derecho Constitucional Comparado— para elevar el protagonismo del gabinete en los asuntos de Estado, así como para permitirle al congreso que pueda obligar al jefe de Estado a crear gabinetes de su confianza, sin que para ello sea necesario censurarlos. En otras palabras, *parlamentariza* el régimen. Pero, como luego se verá, la sola existencia de dicho mecanismo no necesariamente reduce los poderes presidenciales, sino que muchas veces genera el efecto exactamente opuesto.

3.2.2.2. Efectos

Tal como ocurría en regímenes anteriores, el voto de falta de confianza reclamaba el cumplimiento de aquellos requisitos que se establecieron como necesarios para la aprobación de la censura ministerial, dado que genera el mismo efecto: la dimisión del ministro o del consejo de ministros.

⁶⁰ Ver *supra* 2.2.2.1.2.

⁶¹ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. «El Nuevo Ordenamiento Constitucional del Perú». En: *La Constitución de 1993: Análisis y Comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, pp. 41 y 46.

Por otro lado, la Constitución de 1993 ha traído otra novedad, que podría afectar aun más el balance de poderes a favor del Gobierno. El artículo 133° de la citada norma prescribe que el premier puede plantear una cuestión de confianza a nombre del consejo de ministros. Si dicha cuestión de confianza es rehusada, el primer ministro es censurado, renuncia por propia voluntad o es removido, se produce la crisis total del gabinete.⁶² Esta posibilidad amenaza a todo el gabinete con la posibilidad de ser reemplazado, dado que los ministros ponen de inmediato sus cargos a disposición del presidente de la república.⁶³ Esta situación permite, sin embargo, que, en el nuevo consejo a formarse, por lo menos algunos de los ministros puedan conservar sus cargos, siendo reemplazados tan solo ciertos puestos claves o únicamente el primer ministro. A pesar de ello, era costumbre de la clase política nacional que la caída de un presidente del consejo de ministros implicara la crisis de todo el gabinete; esto, porque los nombramientos de todos los ministros habían sido propuestos por el mismo. La caída del premier implicaría entonces, como resultado, un nuevo nombramiento de todo el consejo.

Se entendería así que, en caso de censura o negación de confianza al presidente del consejo de ministros, todo el gabinete debería renunciar. Este sistema genera entonces una doble situación de necesidad de confianza por parte del consejo de ministros: por un lado, la del presidente de la república y, por otro, la del congreso. La confianza del jefe de Estado se consigue en el momento del nombramiento y la del congreso se obtiene con el voto de confianza.

La misma situación, pero en un grado más elevado, se genera en un contexto de existencia del voto de investidura. El primer ministro puede solicitar la confianza a nombre propio o del consejo. Si lo hace

⁶² *Ib.*, p. 41.

⁶³ El término «poner a disposición» implica, en realidad, una renuncia de carácter revocable. Lo que ocurre en la práctica es que los cargos ministeriales siempre se encuentran a disposición del jefe de Estado, aun cuando para las remociones requiera el acuerdo formal de Presidente del Consejo de Ministros.

a nombre propio, solamente a él se le adjudicaría la posible desconfianza. Si lo hace a nombre del consejo, todo el gabinete puede ser considerado no confiable y obligado a renunciar.

En principio, pareciera que, junto con el refrendo ministerial y la enumeración de las funciones del primer ministro contenidas en el artículo 123° de la Carta de 1993,⁶⁴ el caso del Perú se acerca a la figura del *ejecutivo dual*.⁶⁵ Sin embargo, el primer ministro no es un jefe de Gobierno, sino tan solo una especie de «coordinador» de las funciones del gabinete. Se encuentra en situación de *capitis diminutio* constitucional, estado derivado de la precariedad de su cargo y su relativa irrelevancia constitucional.⁶⁶ Tan plausible resulta ser la citada irrelevancia que es absolutamente improbable que los demás ministros admitan un intermediario entre ellos y el presidente de la república. En consecuencia y de la misma forma como ocurriría con cualquier otro ministro, el primer ministro está sometido al mismo *efecto fusible* que se comentara párrafos arriba, pues puede ser reemplazado en cualquier momento si se considera que con ello puede asegurarse la continuidad de las políticas de gobierno que maneja el jefe de Estado.

Por añadidura, el límite del congreso al uso de los mecanismos de control está cifrado en la *disolución parlamentaria*. El límite al funcionamiento ministerial radica en la posibilidad de que el presidente de la república nombre y remueva a voluntad al primer ministro y,

⁶⁴ De la Constitución de 1993:

«Artículo 123°.- Al Presidente del Consejo de Ministros, quien puede ser ministro sin cartera, le corresponde:

1. Ser, después del Presidente de la República, el portavoz autorizado del gobierno.
2. Coordinar las funciones de los demás ministros.
3. Refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley».

⁶⁵ FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 42; DE VERGOTTINI, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Espasa-Calpe S.A., 1983, p. 360.

⁶⁶ OCHOA CARDICH, César. «Tipología y Análisis del Régimen Política de la Constitución Peruana de 1993». En: *Derecho y Sociedad*, n.º 8-9. Lima: PUCP, 1994, p. 33.

por ende, a los demás ministros. Entonces, la falta de confianza es, en realidad, una sanción para el ministro y un peligro para el congreso, antes que una limitación para el presidente de la república. Y es que, frente a un gabinete derribado al empezar sus funciones, lo más probable es el que el jefe de Estado forme otro similar sin acceder fácilmente a los requerimientos de la cámara, con el agravante de que, como se verá más adelante, una negativa de confianza adicional deja expedito el camino para la disolución parlamentaria.

3.2.3. La censura ministerial

Mediante la censura se hace efectiva la responsabilidad ministerial, pero no por un pedido de los ministros sino por una iniciativa parlamentaria. La censura es, pues, el mecanismo más directo de control político, siendo esa precisamente la razón de sus regulaciones y limitaciones.

3.2.3.1. Formulación

Actualmente, la manera como se formula y se aprueba una moción de censura es idéntica a la de la Constitución de 1979: se requiere del pedido de no menos del 25% de los congresistas para presentarse y del apoyo de más de la mitad del número legal de congresistas para ser aprobada.⁶⁷

⁶⁷ De la actual Constitución:

«Artículo 132°.- El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación».

Sin embargo, existen algunas diferencias puntuales que es preciso anotar:

- 1) Ya no es solo una cámara la encargada de realizar el control político, sino que esta es labor del congreso en su conjunto. Como resultado, todo el congreso monopoliza la posibilidad de derribar consejos de ministros.
- 2) Existe un límite superior para el llamado período de enfriamiento, pues la censura ya no debe votarse después del tercer día de presentada sino entre el cuarto y el décimo día. El período referido se encuentra limitado constitucionalmente.
- 3) El presidente de la república tiene un plazo de setenta y dos horas para aceptar la dimisión ministerial resultante de la censura. Dicho plazo tiene sentido si se recuerda que, al darse la única censura durante la vigencia de la Constitución de 1979, el presidente Fujimori demoró hasta el extremo la aceptación de la renuncia del ministro censurado.

Estas variaciones, como es fácil comprender, no modifican la situación de superioridad del ejecutivo. Definitivamente, el presidente conserva su liderazgo respecto al congreso, en mérito de las razones que con anterioridad venimos comentando. El presidente es jefe de Estado y de Gobierno a la vez, y, dada su situación de irresponsabilidad política, ningún mecanismo directo de control parlamentario le puede afectar.

3.2.3.2. Efectos

La censura genera la dimisión del ministro censurado o del gabinete. En este caso, el congreso supuestamente ha logrado hacer efectiva la responsabilidad política del ministro censurado o del gabinete en pleno, intentando así «variar» la política del Gobierno en este sector. Asimismo, aparentemente se habría facilitado la posibilidad de que caiga un gabinete. El artículo 133° de la Constitución, que fuera mo-

tivo de comentario en su momento,⁶⁸ implicaría necesariamente la dimisión de todo el gabinete si se censura al primer ministro después de que este propusiera una cuestión de confianza.

A pesar de lo expuesto se hace necesario también resaltar que, si el voto de censura sigue siendo un mecanismo que hace efectiva la responsabilidad política en forma solo aparente,⁶⁹ el presidente de la república, al amparo del tercer inciso del artículo 118° de la Carta de 1993, dirige la política general del Gobierno prácticamente sin interferencia plausible de algún otro órgano constitucional. En consecuencia, es el jefe de Estado quien maneja el Gobierno, a pesar de carecer de responsabilidad política alguna, puesto que esta ha sido trasladada al gabinete a través del refrendo ministerial.⁷⁰

El fenómeno antes señalado, a nuestro parecer, es la peor incongruencia del régimen político peruano. Los ministros peruanos tan solo dirigen los servicios públicos, ejecutan órdenes del presidente de la república⁷¹ y se comportan, en los hechos, más como los secretarios de despacho norteamericano que como ministros de un gabinete europeo. De este modo, su influencia en el comportamiento del ejecutivo prácticamente es nula. Asimismo, el gabinete del Perú no tiene ni siquiera el poder que tienen los ministros en los sistemas semipresidenciales, como es el caso de la Constitución de la V República Francesa.⁷²

⁶⁸ Cfr. 3.2.2.2.

⁶⁹ OCHOA, *op. cit.*, p. 36

⁷⁰ VALEGA GARCÍA, César. «La Responsabilidad Política del Gobierno en la Constitución de 1993». En: *La Constitución de 1993: Análisis y Comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, p. 199. Además, véase PAREJA PFLUCKER, Piedad. *Atribuciones Constitucionales del Presidente de la República*. Lima: Rikchay Perú, 1987, p. 105.

⁷¹ RUBIO, *op. cit.*, p. 375.

⁷² Cfr. 1.3.1.2. Al respecto de la situación de los ministros de Estado véase VILLARÁN, Manuel Vicente. «La Posición Constitucional de los Ministros en el Perú». En: Villarán, Manuel Vicente. *Páginas Escogidas*. Lima: Talleres Gráficas P.L. Villanueva S.A., 1962, pp. 88 y ss.

En otras palabras, en el Perú, el hecho de que un congreso censure a un ministro o a todo un gabinete mantiene sustancialmente la forma como se dirige la política general de gobierno. Las razones para ello —las mismas que se han mantenido en varios de nuestros textos constitucionales— derivan de las facultades completamente discrecionales del jefe de Estado de nombrar y remover ministros, así como del otorgamiento de las facultades de manejo directo del Gobierno al jefe de Estado.

A mayor abundamiento, el uso de la censura en forma reiterada, en un contexto constitucional como el existente en el Perú, puede generar una concentración de poderes aun mayor sobre el jefe de Estado; esto, porque el presidente se encontraría obligado a invadir facultades ministeriales de tipo administrativo dada la imposibilidad de delegar funciones sin que estas sean abandonadas por ministros censurados y dada la inoperancia de los ministerios para responder a políticas concertadas.

El sistema peruano conserva entonces la rigidez del presidencialismo puro, pues mantiene la imposibilidad de que el congreso pueda hacer dimitir a quien desempeña las tareas de jefe de Gobierno. Remover al presidente es entonces extremadamente difícil, pues, a menudo, el recurso de intentar un juicio político es muy incierto por sus efectos y, además, consume demasiado tiempo.⁷³ Ante una crisis política derivada de las acciones del ejecutivo no cabe sino la presión sobre este. La censura individual a los ministros de estado o al gabinete no va a afectar al presidente ni a su legitimidad democrática, obtenida a través del *voto popular directo*.

En contraste, de hacerse efectiva la salida del presidente de la república —vía declaración de vacancia o destitución por antejuicio— se generaría una crisis total muy compleja y jamás comparable siquiera a una disolución parlamentaria. La crisis del poder ejecutivo se transforma en una crisis del sistema político en su conjunto, dada la condi-

⁷³ LINZ, Juan. «Los Peligros del Presidencialismo». En: *Formas de Gobierno, Relaciones Ejecutivo Parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993, p. 28.

ción del presidente. En cambio, si es que fuese removido un primer ministro que fuese a la vez jefe de Gobierno, no se generaría un efecto tan grave como la ausencia de un órgano de Gobierno, sino tan solo su reemplazo, tal como ocurre en los sistemas parlamentarios.⁷⁴ Tras dicho reemplazo, el régimen seguiría en funcionamiento.

Asimismo, la censura ministerial está limitada por un mecanismo desincentivador. Como se verá a continuación, la censura o la denegatoria de confianza a dos gabinetes de ministros en forma consecutiva faculta al presidente de la república a disolver el congreso.

3.3. EJECUTIVO FRENTE A LEGISLATIVO. LA DISOLUCIÓN DEL CONGRESO

La facultad presidencial de disolver el congreso es indudablemente el mecanismo coercitivo más importante que formalmente tiene la Constitución de 1993 para impedir la dictadura parlamentaria. Este mecanismo busca limitar el poder político del congreso de censurar, interpelar y negar confianza a los ministros de Estado. Sin embargo, la disolución se encuentra pensada para regímenes distintos y con una óptica distinta. La disolución parlamentaria está diseñada para un régimen en el que el jefe de Gobierno es políticamente responsable y su aplicación en un régimen de eminente tendencia presidencial como el nuestro es muy complicada.⁷⁵

3.3.1. Supuestos en los que puede darse

Ahora disolver el congreso resulta más cómodo para el ejecutivo. Antes requeríamos la censura o negación de confianza de tres consejos de ministros,⁷⁶ ahora basta con dos. Durante la vigencia de la Constitución de 1979, no existía voto de investidura ni cuestión de confianza

⁷⁴ *Ib.*, p. 16.

⁷⁵ OSTERLING, *op. cit.*, p. 33; RUBIO, *op. cit.*, p. 391; y VALEGA, *op. cit.*, p. 200.

⁷⁶ De la Constitución de 1979:

«Artículo 227°.- El Presidente de la Republica está facultado para disolver la Cámara de Diputados si ésta ha censurado o negado su confianza a tres Consejos de Ministros».

a nombre del consejo de ministros. Finalmente, con el régimen precedente, existía una cámara que no podía disolverse: el senado.

De acuerdo con el artículo 134° de la Constitución de 1993,⁷⁷ el presidente puede disolver el congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos consejos de ministros. Lo antes precisado se puede dar en los siguientes casos:

- 1) Que el congreso censure a todo el gabinete en dos ocasiones, producto de sendas mociones de censura contra todo el consejo. Este caso es el mismo que se daba en la Constitución de 1979, con la única diferencia que con el sistema actual se requiere que ocurra la caída de únicamente dos gabinetes a diferencia de los tres requeridos por la Constitución anterior.
- 2) Que el congreso censure al primer ministro después que este ha planteado cuestión de confianza a nombre del gabinete, al amparo del artículo 133° de la Constitución. En este caso, se produce la caída de todo el gabinete y, si ello ocurre dos veces, el congreso puede ser disuelto. Sin embargo, no queda muy claro que —políticamente hablando— un presidente del consejo de ministros pueda ser censurado luego de haber solicitado la confianza y haberla obtenido. Si bien lo más lógico sería que esta confianza le fuese negada, la Constitución no es muy clara a este respecto.
- 3) Que el congreso niegue la confianza al gabinete dos veces consecutivas. Cabe señalar que en la Constitución de 1979 también existía esta posibilidad. Sin embargo, dicho texto no era claro en especifi-

⁷⁷De la Constitución de 1993:

«Artículo 134°.- El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.

Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto».

car cómo podía el consejo en su totalidad solicitar la confianza para que en su totalidad se le pudiese rehusar. Es posible interpretar que dicho pedido de confianza se hacía a través del primer ministro, pero el papel de este no se encontraba tan elaborado en la Constitución de 1979. Dicho papel se encuentra más perfilado, tan solo formalmente, en la norma constitucional actual. Puede servir de guía el hecho de que se estilara que la caída del presidente del consejo de ministros implicara la renuncia revocable de todo el gabinete. En particular, la duda respecto a la posibilidad de una negativa de confianza de todo el consejo deriva de la ausencia de esta entre los años de 1980 y 1992. Todas las mociones de confianza que fueron promovidas durante dicho período culminaron, como era obvio suponer, con el otorgamiento del voto correspondiente.

- 4) Que el congreso niegue la confianza al primer ministro dos veces consecutivas, cuando este la ha solicitado a nombre del consejo. En la Constitución de 1979, esta posibilidad no parecía existir; más bien, la cuestión de confianza operaba en forma individual.⁷⁸ Ahora basta que el primer ministro solicite la confianza a nombre del consejo para que, si él cae, dimitan todos. Esta parece la forma más clara por la cual puede negarse la confianza a todo un gabinete.

El efecto del voto de investidura

Por otro lado, la situación se complica con el llamado voto de investidura. Si un primer ministro empieza sus funciones, debe deliberar e informar en el congreso, y solicitar la confianza. Lo más seguro es que lo haga a nombre del consejo de ministros, con lo cual cae todo el gabinete o gana la confianza el consejo. Dos negativas de confianza disuelven el congreso y esta facultad puede ejercerse hasta que permita la existencia de gabinetes de «mayoría presidencial».⁷⁹

⁷⁸ FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 46.

⁷⁹ *Ib.*, p. 48. Véase, en la misma línea, FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. «Las Relaciones entre los Órganos del Gobierno en la Constitución del Perú». *Derecho* n.º. 43-44. Lima: PUCP, 1989-1990, p. 172.

Esta disposición es parecida formalmente a la existente en la Constitución de la IV República Francesa, cuando dicha República mantenía aún un sistema parlamentario. La existencia de un jefe de Estado muy débil impidió su adecuada puesta en práctica: allí nunca fue posible una disolución parlamentaria que resolviera las crisis. Es necesario señalar que esta restricción se justificaba en el fundado temor, por parte del Gobierno, de que el electorado fuera a nombrar un parlamento con una composición partidaria aun más desfavorable al ejecutivo. En contraposición, la existencia de un jefe de Estado muy poderoso —rasgo típico de todos los regímenes latinoamericanos— podría generar que este tenga un gran control sobre la acción del congreso, que se vería amenazado con la posibilidad de hacer uso de la disolución parlamentaria, tras la cual los congresistas de la oposición muy probablemente no volverían a ser elegidos y perderían su curul.

Un presidente con un sector importante de la opinión pública a su favor (ya vimos como resultaba relativamente fácil que el jefe de Estado obtuviera tal ventaja) podría crear en el electorado la impresión, correcta o no, de que es responsabilidad de tal partido, movimiento o de determinado grupo de congresistas la crisis política previa. Finalmente, si agregamos a esto que ya no existe limitación en el número de disoluciones, estas pueden ser varias en un mismo período y dependen de las situaciones que se generen. La importancia de las consecuencias de esto en el escenario político nacional es pues, a todas luces, muy significativa.

3.3.2. Mecanismo de ejecución de la disolución parlamentaria

El congreso se disuelve mediante un decreto emitido por el presidente de la república (en principio, un decreto supremo), que obviamente debe ir refrendado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 120° de la Constitución. Sobre el particular se discute si se requiere de acuerdo de todo el consejo de ministros para ordenar dicha disolución. Pareciera que esto no fuera necesario, dado el carácter de «constata-

ción objetiva» que se supone siempre acompaña a una disolución parlamentaria; ya que el supuesto se encuentra determinado constitucionalmente: la censura o la negativa de confianza reiterada al gabinete. Probablemente, esta sea la razón por la cual ya no se requiere que el decreto de disolución parlamentaria exprese la causa de la misma.

Asimismo, el presidente de la república debe convocar a elecciones en un período no mayor de cuatro meses, sin que en este caso pueda alterarse la *ley electoral* preexistente. Esto último resulta ser un mecanismo de protección muy importante,⁸⁰ aunque, en estricto, también podía haberse deducido del artículo correspondiente incluido en la Constitución anterior.⁸¹

Por último, la Constitución de 1993 también apunta la subsistencia de la comisión permanente, aunque esta hoy pareciera estar mas bien configurada como una especie de segunda cámara o un senado encubierto,⁸² que, como se ha indicado, muestra un unicameralismo imperfecto. Esto explica, por ejemplo, el hecho de que, disuelto el congreso, esta comisión se mantiene como una suerte de remanente y se le encarga la responsabilidad de controlar al ejecutivo y evitar que el régimen degenera en una dictadura constitucionalmente amparada. Ahora bien, una vez instalado el nuevo congreso, la comisión permanente se disuelve automáticamente.

3.3.3. Restricciones

Ahora existen mayores posibilidades de poner en practica una disolución parlamentaria: primero, porque puede disolverse a todo el congreso; segundo, porque resulta más factible poner en práctica aquellos supuestos que le facultan dicha acción; y, finalmente, porque las res-

⁸⁰ FERNÁNDEZ, *El nuevo...*, pp. 49-19.

⁸¹ Constitución de 1979:

«Artículo 228°.- El decreto de disolución expresa la causal que la motiva. Incluye la convocatoria a elecciones en el plazo perentorio de treinta días, de acuerdo con la ley electoral en vigor al tiempo de la disolución».

⁸² FERNÁNDEZ, *El Nuevo...*, pp. 31-32 y BERNALES, *La Comisión...*, pp. 160 y ss.

tricciones aplicables a estos casos son bastante menores que las previstas para este tipo de situaciones. En contraste, la Constitución de 1979 impedía que hubiese varias disoluciones en un solo período (artículo 229°) y no establecía como causal de disolución el estado de emergencia.

El impedir que se produzca más de una disolución parlamentaria durante cada período presidencial carecía de razón de ser. Si bien la disolución del congreso es un mecanismo excepcional, la crisis que dicha institución buscaba resolver podía volver a generarse;⁸³ ya que, una vez reinstalado un congreso adverso, dicho ente podría derribar a la cantidad de gabinetes ministeriales que reputase necesario sin límite constitucional alguno.

Aunque la reinstalación de un congreso de composición discrepante con el ejecutivo implica una derrota política de todo jefe de Gobierno (jefe de Estado y, en principio, líder del partido en el poder en el caso peruano), la crisis que dio origen a la disolución no se resolvería aun cuando el nuevo congreso determinase censurar a todo el gabinete, dada la evidente supremacía del presidente de la república en el ejecutivo. El resultado sería el nombramiento de un gabinete de comportamiento similar al anterior. En este sentido, si se restringiera la facultad de disolución a solo una vez cada período, tendríamos sucesivamente gabinetes censurados, sin que ninguno de los órganos del Estado acepte ceder en sus requerimientos.

El problema de la legitimidad dual

En un régimen parlamentario, la solución es más fácil: en el peor de los casos, tendríamos un gabinete de mayoría parlamentaria. En un régimen como el peruano, ocurre el fenómeno de la legitimidad dual. Esta se deriva de la elección por separado de jefe de gobierno y del congreso, y del hecho de que ambos tienen la misma legitimidad democrática al ser ambos órganos elegidos directamente por el pueblo.

⁸³ RUBIO, *op. cit.*, p. 393.

En consecuencia, en términos de democracia, no existe principio constitucional alguno que resuelva un eventual conflicto.⁸⁴ De hecho, ambos poderes se crearían depositarios de la voluntad popular.

Los estados de emergencia

La segunda restricción que incluía el Texto de 1979 —la imposibilidad de la disolución durante el estado de emergencia— fue finalmente eliminada en la Constitución de 1993 como resultado de una constatación fáctica: el Perú normalmente se encontraba en estado de emergencia, debido fundamentalmente a la subversión. En este contexto, podía resultar inadecuado prohibir la disolución parlamentaria en un estado de cosas que había dejado de ser excepcional para pasar a ser cotidiano.⁸⁵ Esta situación —es justo decirlo— ya no existe en la actualidad.

Ahora bien, la justificación original de la prohibición contenida en la Carta de 1979 se encontraba en la peculiaridad del estado de excepción que venimos comentando, en el cual se restringían ciertas garantías constitucionales. En ese contexto, la inexistencia del congreso permitiría la excesiva auto-atribución de facultades por parte del ejecutivo, que ya poseería aquellas derivadas del estado de emergencia. Finalmente, es necesario resaltar que, siguiendo esta misma línea de pensamiento, la carta de 1993 impide la disolución del congreso durante el estado de sitio.

Elementos adicionales de control

En esta parte de la presente exposición, parece necesario resaltar como el Texto Constitucional de 1993 incluye dos interesantes novedades en cuanto a la disolución parlamentaria. En una primera aproximación, estas podrían ser vistas como nuevas restricciones a la facultad disolutoria, pero, como se pasará a explicar de inmediato, tienen más relación con el congreso que con el presidente mismo:

⁸⁴ LINZ, *op. cit.*, pp. 13-14.

⁸⁵ Al respecto véase RUBIO, *op. cit.*, p. 393.

- a) La Constitución de 1993 carece de aquella restricción parlamentaria contenida en la Carta de 1979, mediante la cual se requería de dos tercios del número legal de diputados para censurar el gabinete durante el último año del período constitucional. Sin embargo, ambos sistemas mantienen la limitación de que el presidente no puede disolver el congreso durante el último año de su mandato. Como resultado de lo antes precisado, el congreso podía censurar con facilidad durante ese año, sin mayores inconvenientes derivados del temor a la disolución parlamentaria. Tanto es así que gabinetes enteros podrían ser derribados antes de iniciar funciones, en un contexto caracterizado por la existencia de una institución como el voto de investidura. Podría darse el caso de que, tras una disolución parlamentaria, el pueblo devuelva un congreso aun más adverso al ejecutivo que el anterior, precisamente al iniciarse el último año de período. ¿Existe salida para este entrampamiento? Solamente cabe la formación de un gabinete de mayoría parlamentaria, plural o, en su defecto, la renuncia del jefe de Estado.
- b) La Constitución faculta al nuevo congreso resultante de la disolución a censurar o negar confianza al gabinete una vez que este ha dado cuenta de los actos del ejecutivo durante el interregno parlamentario.⁸⁶ Dicha facultad parece completamente innecesaria dado que el Congreso siempre tiene la facultad de censurar o negar confianza al amparo del artículo 132° de la Carta de 1993, ya comentado anteriormente.

Frente a lo expuesto, cabe preguntarse cuál es la razón de una previsión constitucional de esta naturaleza. En este sentido, se debe señalar

⁸⁶ De la Constitución de 1993:

«Artículo 135°.- Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale».

lar que ello no queda claro, pues por un momento pareciera que, al estar el congreso «facultado» para dicha censura o negativa de confianza, cualquiera de ambas posibilidades no se computan para efectos de una eventual disolución parlamentaria posterior. En otras palabras, el ejecutivo necesitaría que se verifiquen dos censuras o negativas de confianza ministeriales adicionales por parte del congreso para encontrarse facultado a disolver este órgano. Sin embargo, puede admitirse que una interpretación como esta puede resultar muy discutible.

Sin embargo, la restricción más importante sobre el particular es aquella que se refiere a la recuperación de la institucionalidad democrática una vez disuelto el congreso. Si no hay elecciones en el plazo señalado por el *decreto de disolución*, el congreso se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades y destituye al consejo de ministros (artículo 136° de la Constitución vigente).

Sobre el particular es necesario hacer dos atinencias. En primer lugar, la Constitución de 1979 empleaba el término «cesar», que daba la impresión de hacer referencia a una pérdida de cargo automática y que no era resultado de la acción de un ente determinado ni operaba a través de la misma. El uso del término «destitución» implica, en realidad, que el cese opera a través de la acción del congreso. Ahora bien, el fraseado del artículo puede hacer pensar que tal acción no se configura como una facultad, sino, más bien, como una obligación.

Por otro lado y constitucionalmente hablando, este es el único caso existente de destitución directa derivada de la responsabilidad política ministerial. La destitución señalada podría ser comparable a una suerte de castigo que el congreso podía efectuar en contra de ciertos funcionarios públicos. Sin embargo, dicha destitución requeriría de la realización de un antejudio con todas las formalidades que este conlleva. En términos constitucionales, un ministro puede ser removido, puede renunciar o ser forzado a renunciar a través del empleo de los mecanismos de control directo. Sin embargo, no puede ser destituido sin un antejudio o juicio político (el *impeachment* anglosajón). Lo técnicamente correcto habría sido obligar a renunciar al gabinete me-

diante el uso de una censura ministerial común, que evidentemente no debería computarse para efecto de una disolución parlamentaria posterior.

3.3.4. Nuestras reservas al mecanismo de esta institución

Como se analizó anteriormente, el derecho de disolución parlamentaria no resuelve los problemas de desequilibrio e inestabilidad política de nuestro país y, como se verá a continuación, lo previsto por el Texto Constitucional de 1993 no solamente mantiene sino que empeora los problemas ya existentes sobre el particular:

1) En esta línea de pensamiento, lo primero que corresponde decir es como la disolución parlamentaria es, en principio, un mecanismo propio de los sistemas típicamente parlamentarios, así como de aquellos que muestran dicha tendencia. No es pues, en principio, una facultad inherente a los sistemas presidenciales, porque en ellos, en sentido estricto, la responsabilidad política es inexistente. El Perú es uno de los pocos países en Sudamérica que posee un régimen de esa naturaleza, en el cual el jefe de Estado es jefe de Gobierno y, sin embargo, otro órgano corre con los «platos rotos». Aun así, el jefe de Estado puede disolver el órgano encargado de cobrarlos.⁸⁷ Puede darse el caso, por cierto gravísimo y muy raro, de que el congreso censure gabinetes y el ejecutivo disuelva congresos de tal suerte que el gabinete nunca asuma verdaderas funciones⁸⁸ ni el congreso legisle ni fiscalice. El resultado directo es, entonces, el aumento, en los hechos, del poder presidencial.

A mayor abundamiento y a la luz de la experiencia política peruana y comparada, el factor desencadenante de estas crisis suele ser el propio jefe de Estado, que no sufre mella considerable en su posición respecto a los demás poderes del Estado al no ser política ni

⁸⁷ VALEGA, *op. cit.*, p. 199 y BERNALES, *Los Poderes...*, p. 171.

⁸⁸ Es importante señalar que, dada la existencia del voto de investidura, un gabinete podría ser destituido por el Congreso casi inmediatamente después de haber sido nombrado, con las consecuencias nefastas que ello podría acarrear.

penalmente responsable de ellas.⁸⁹ Tal como se dijera anteriormente, nada impide el nombramiento de gabinetes de mínima relevancia para el régimen y la asunción de prerrogativas administrativas por parte del presidente. Como resultado de esto, el poder presidencial aumentaría hasta límites insospechados, sin que, desde un punto de vista democrático, exista mecanismo alguno que resuelva el problema generado.

- 2) Llega ser pues muy peligrosa la existencia de una figura como esta, que va muy lejos en algunos aspectos y resulta entrampante en otros. Y es que resulta clarísimo como un primer ministro puede generar que se niegue confianza a un gabinete por instigación presidencial⁹⁰ y precipitar la disolución. Es probable que siempre exista dicha tendencia, si se diese el caso.⁹¹ Como resultado de ello, el poder del ejecutivo sobre el congreso podría ser absoluto.

Además, podría ocurrir exactamente el efecto contrario en los hechos: que se otorgue confianza al consejo, pero que se empiece a censurar a ministro por ministro en forma individual,⁹² sin que con ello sea posible precipitar la disolución. Nada impide, pues, que un ministro que goza de confianza sea censurado. Un congreso inteligente solamente se ocuparía de los ministros más importantes, como, por ejemplo, los de Economía y Finanzas, Interior o Justicia (que, en la mayoría de los casos, no son a la vez presidentes del consejo), y dejaría en paz al premier o a otros miembros del gabinete con cargos menos relevantes en la coyuntura. En este punto, resulta muy claro como los conflictos que pudiesen surgir finalmente no se resolverían.

- 3) Asimismo, la disolución parlamentaria no resuelve otros entrampamientos que pueden originar diversos grados de ingobernabilidad y que no tienen mucho que ver con el control político

⁸⁹ BERNALES, *Los Poderes...*, p.172.

⁹⁰ *Ib.* y VALEGA, *op. cit.*, p. 200.

⁹¹ BERNALES, *Los Poderes...*, *op. cit.*, *loc. cit.*

⁹² RUBIO, *op. cit.*, p. 392 y OCHOA, *op. cit.*, p. 39.

«clásico».⁹³ Entre ellos cabe resaltar aquellos generados por la derogación de decretos de urgencia o de decretos legislativos, por el entrapamiento de proyectos del ejecutivo o por una «crisis blanda», común en el Derecho Comparado y derivada de sucesivas interpelaciones sin moción alguna subsiguiente.

Cabe entonces preguntarse cuál puede ser la solución a estos problemas, ya que parece que tanto la Constitución de 1993 como sus antecesoras carecen y han carecido de una respuesta al respecto. Todo indica que la posibilidad de darle a la disolución parlamentaria una connotación de mecanismo de resolución de conflictos y no la de un dispositivo de sanción del congreso ante la censura a negación de confianza se presenta como una opción resistida por nuestros constituyentes.⁹⁴ Es necesario señalar que la historia política peruana nos muestra como la utilización de la disolución parlamentaria en contextos determinados y con un diseño adecuado pudo haber resuelto crisis políticas serias, como las ocurridas, por un lado, durante el gobierno del presidente Bustamante y Rivero, en cuyo periodo la crisis de gobernabilidad no tuvo que ver directamente con el control político directo sino más bien con la inactividad de las cámaras legislativas.⁹⁵ Por otro lado, pudo haber sido de utilidad ante crisis políticas más recientes, como las ocurridas durante el gobierno del presidente Fujimori.

3.4. LA CRISIS POLÍTICA RECIENTE

El régimen político creado por la Carta de 1993 consagraba una distribución inequitativa del poder entre el Estado y los particulares, por un lado, y entre los diversos órganos del Estado, por otro. Ese grave defecto de las constituciones peruanas ha generado serios inconvenientes, que son comunes en el presidencialismo: la rigidez del sistema y, sobretudo, la tendencia a la personalización del poder,

⁹³ Cfr. 2.2.1.3.2, acápite 2.

⁹⁴ FERNÁNDEZ, *El Nuevo...*, p. 48. RUBIO, *op. cit.*, p. 392.

⁹⁵ Cfr. 2.1.2.3.2.

sobretudo, la tendencia a la personalización del poder, derivada de una Estado muy grande y, sobre todo, de un presidente muy poderoso.

Una vez que el presidente Fujimori fue reelegido y gozaba de mayoría parlamentaria, el Estado peruano fue prácticamente dominado por él y, en especial, por su asesor, Vladimiro Montesinos. Sucesivos hechos mostraron la voluntad del gobierno de turno de perpetuarse en el poder. Una ley emitida por el Congreso —que era, a todas luces, inconstitucional—, denominada de *interpretación auténtica*, pretendía computar los períodos de gobierno del presidente desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1993. Esta contabilización permitiría una nueva reelección del presidente en el año 2000.

Posteriores hechos hicieron evidente la tendencia antes referida. Un intento de declaración de inconstitucionalidad de la Ley materia de comentario culminó con una confusa sentencia y la destitución por el Congreso de tres de los siete magistrados que conformaban el Tribunal Constitucional. Un intento de referéndum para obtener la derogatoria de la Ley de Interpretación Auténtica se frustró por una indebida modificación de la Ley que regulaba el referéndum en el Perú. La intervención ilegal en el Poder Judicial y el Ministerio Público dio como resultado el manejo del Jurado Nacional de Elecciones. De este modo, este organismo permitió la postulación, evidentemente ilegítima, del presidente Fujimori. Finalmente, unas elecciones que se dieron con muchas acusaciones de fraude generaron que Alberto Fujimori fuera elegido como presidente del Perú por tercera vez consecutiva.

La nueva elección de Alberto Fujimori generó una seria crisis política y la presión de la comunidad internacional a favor de una verdadera democratización tras varios años de dictadura encubierta. La situación empeoró cuando se dio a conocer un video que mostraba al asesor Montesinos entregándole dinero a un congresista que acababa de pasarse, del partido que lo llevó al Congreso, hacia las filas del partido oficialista. Ello confirmó las sospechas de que la corrupción política se había adueñado de gran parte del Estado.

El video señalado generó, en primer término, la convocatoria a nuevas elecciones por parte del Presidente de la República, dada la imposibilidad de mantener el régimen. El empeoramiento de la crisis, acompañado de la huida del asesor presidencial y un cambio de la correlación de fuerzas en el Parlamento —que culminó en la elección de un nuevo Presidente del Congreso— forzó la salida del Presidente del país y su renuncia. Dicha renuncia, lejos de ser admitida, se convirtió en la declaración de vacancia de la Presidencia por incapacidad moral del Presidente en funciones.

La crisis a la que hacemos referencia hizo evidentes los riesgos de la existencia de un régimen político que privilegia un gobierno fuerte. Ello es resultado de la errónea concepción de que, para cumplir con las funciones encomendadas, se requiere un Estado grande y fuerte, enfocado en las prerrogativas del Gobierno. En este caso, las funciones de control, aun existiendo, son inoperantes e ineficientes por responsabilidad del propio Estado o de la normatividad constitucional.

3.5. PROPUESTAS DE BASE PARA UN EQUILIBRIO DE PODERES

La Constitución de 1993 no resuelve el problema del equilibrio de poderes en el Perú. No solo existe el mismo peligro que dejaban traslucir los textos constitucionales anteriores, sino que este se ha agravado. De este modo, la posibilidad de que el régimen oscile entre una dictadura constitucional y el asambleísmo es una amenaza posible en alto grado; inclusive, sin considerar que, en el Perú, se tiende a resolver estas crisis políticas mediante una salida autoritaria: el golpe de Estado civil, militar o cívico-militar.⁹⁶

El sistema peruano, que es de tipo mixto y que, desde siempre, mezcla instituciones de otros sistemas, recoge dentro de sí graves incongruencias. Esta característica es sumamente peligrosa no solo respecto a los órganos de gobierno sino también respecto a los gobernados. Y

⁹⁶BERNALES, *Los Poderes...*, pp. 169 y ss.

es que, si no existe un adecuado régimen de control inter-órganos, no se asegura de ninguna manera el respeto a los derechos fundamentales de las personas y se tiende al autoritarismo y el despotismo.

Frente a este problema, dos han sido tradicionalmente las posibles soluciones. Ambas buscan corregir el modelo existente de tal manera que pueda encontrarse aquel sistema político que pueda considerarse adecuado. La primera implica «parlamentarizar» el sistema a través de la creación de condiciones necesarias para que la responsabilidad política recaiga sobre el que es verdaderamente responsable del Gobierno, así como de condiciones para que pueda ampliarse el control de los poderes del Estado entre sí. La segunda implica «presidencializar» el régimen a través de la distribución de las diferentes funciones del Estado entre sus diversos órganos y la eliminación del régimen de colaboración imperante para obligar a los poderes del Estado a utilizar mecanismos informales o indirectos para superar los conflictos y limitar adecuadamente el poder ejecutivo y el legislativo.

3.5.1. ¿Funcionaría el *régimen parlamentario* en el Perú?

Un régimen de gabinete como el inglés no funcionaría en nuestro país, dado que el Perú se caracteriza no solo por un muy acentuado multipartidismo sino, también, por la existencia de muchos independientes que parecieran no estar vinculados directamente con las agrupaciones ya existentes.⁹⁷ Si a esto se le suma la actual crisis de los partidos políticos, se puede considerar que un régimen de ese tipo generaría más inestabilidad que cualquier otro. Por otro lado, la tradición latinoamericana no es muy favorable a la instauración de sistemas parlamentarios.⁹⁸

La solución más apropiada en esta dirección sería la «dualización» del ejecutivo. En otras palabras, el traslado de ciertas atribuciones del presidente de la república y jefe de Estado a favor del gabinete en general y del primer ministro en particular. De este modo, este último

⁹⁷ Cfr. DUVERGER, *op. cit.*, p. 201.

⁹⁸ «Entrevista a Néstor Pedro Sagües». *Themis*, Segunda Época, n.º 26, p. 39.

asumiría las atribuciones propias de un jefe de Gobierno.⁹⁹ En síntesis, lo que se busca es darle la responsabilidad del manejo político nacional a quien debe dar cuenta de sus actos al congreso bajo sanción de censura.

En otras palabras, se postula reformular el régimen para evitar las deformaciones propias de los regímenes presidenciales latinoamericanos.¹⁰⁰ En este sentido, sería conveniente acercarse más a los modelos de tipo mixto y no tomar, como ha ocurrido en los textos constitucionales de 1979 y 1993, elementos del sistema parlamentario por partes y en modo sesgado para utilizar las instituciones con fines distintos de aquellos para las que fueron creadas.

Sin embargo, tampoco puede realizarse una copia exacta de los modelos extranjeros, puesto que la realidad política peruana obliga a la creación de instituciones propias. La reforma propuesta implica entonces lo siguiente:

3.5.1.1. Entregar la responsabilidad de la dirección de la política general de gobierno al Primer Ministro y al gabinete

Esto, con la intención de que el congreso pueda controlar directamente lo que es lo que se hace en el Gobierno y fiscalizar al responsable de ejercer el grueso de funciones a cargo de dicho poder del Estado.¹⁰¹ En otras palabras, el congreso debe tener la oportunidad de variar la política de gobierno en su totalidad o respecto a un sector determinado a través de la censura a un ministro o del primer ministro, respectivamente.

Asimismo, la reforma que venimos explicitando repotencia al gabinete ministerial al permitir la existencia de un ejecutivo dualizado y, a la vez, autofiscalizable. De esta forma, la interdependencia por

⁹⁹ En otras palabras, postulamos derogar el tercer inciso del artículo 118° de la Constitución de 1993. El inciso pasaría a engrosar las atribuciones del Presidente del Consejo de Ministros, contenidas en el artículo 123° de la Carta de 1993.

¹⁰⁰ DUVERGER, *op. cit.*, p. 213.

¹⁰¹ *Ib.*, p. 214.

a la vez, autofiscalizable. De esta forma, la interdependencia por coordinación, antes referida a la relación entre congreso y ejecutivo, se da ahora entre el gabinete y el presidente de la república. Las instituciones ejecutivas, tal como están enfocadas en el sistema peruano, no resuelven los problemas de rigidez e inmutabilidad entre ejecutivo y congreso, pero tampoco alejan la posibilidad de una eventual acumulación de poder en la figura del jefe de Estado.

a) La existencia de un ejecutivo dual resuelve el problema de la legitimidad dual, al cual hemos hecho alusión con anterioridad. En otras palabras, se apuesta por la existencia de un primer ministro que tenga verdaderas atribuciones de gobierno. Esta característica traslada la responsabilidad del Gobierno y, por ende, la posibilidad de una crisis de quien tiene la legitimidad equivalente al congreso, el presidente de la república, a quien no la tiene, el primer ministro.¹⁰² Ante esta situación ya existe un principio democrático para resolver el conflicto: el traslado de la disputa al jefe de Estado-presidente de la república y, de este, a través de la disolución parlamentaria, al electorado para que lo resuelva.

b) Asimismo, resuelve el problema de la falta de responsabilidad política del jefe de Estado-jefe de gobierno. El dar atribuciones de gobierno al primer ministro y al gabinete posibilita que el congreso realice un control efectivo, pues el ejercicio de las labores fiscalizadoras a su cargo puede generar un verdadero cambio de rumbo de la política gubernamental de un determinado sector de la administración pública o incluso de toda su orientación.

Y, ante una censura o negativa de confianza, el presidente se encontrará, en estos casos, ante la disyuntiva de disolver el congreso o de armar un gabinete que, si no es realmente plural, será por lo menos representativo de la mayor parte de las fuerzas políticas que componen el parlamento. Esto, porque nadie asegura que un Gobierno pueda sobrevivir a un congreso adverso que le imponga condiciones.

¹⁰² Al respecto véase LINZ, *op. cit.*, pp. 25-26.

- c) Por otro lado, el congreso pondría mucho cuidado al hacer uso de sus facultades de control en este escenario. Dichas precauciones se generarían, en primer término, en el temor a una disolución parlamentaria que puede estar cercana, pero, también, en el hecho de que una oposición recalcitrante podría asegurar un triunfo del partido gobernante en las elecciones para un nuevo congreso ante la existencia de no una sino dos figuras fuertes: el presidente de la república y el primer ministro.
- d) Además, la existencia de una figura que simbólicamente actúe en representación de la nación le da mayor flexibilidad a las relaciones de poderes, dada la posibilidad de asignar a dicha figura un rol de mediador. Dicho rol se sustentaría, en especial, en su relativa inamovilidad en el cargo frente a una mayor inestabilidad del gabinete y el congreso.¹⁰³ De este modo, el jefe de Estado se convertiría

¹⁰³ En estas precisiones, no estamos haciendo referencia directa a la posibilidad de la revocatoria, por parte del pueblo, del mandato presidencial o congresal. Un análisis exhaustivo de ambas posibilidades excede los fines del presente trabajo. Sin embargo, debemos señalar algunos puntos importantes sobre el particular. Por un lado, una institución como la revocatoria de autoridades —adecuadamente diseñada, claro está— podría facilitar la corrección de situaciones en las cuales las autoridades elegidas democráticamente pierden representación política en relación con el electorado. La revocatoria de autoridades permite que los particulares, cumpliendo ciertos requisitos establecidos en la Ley, puedan poner fin al mandato de una autoridad pública elegida mediante el voto popular directo.

Ahora bien, la pérdida de representatividad del Gobierno de turno echa por tierra la justificación de la existencia de la democracia representativa, que es la necesidad de simular la decisión del electorado en un momento político dado. Este es el caso en el cual resultaría sumamente interesante el crear mecanismos que permitieran activar la revocatoria de autoridades a fin de afectar políticamente, por ejemplo, a los miembros del parlamento.

En un escenario como el descrito en el párrafo anterior, un mecanismo como la revocatoria de autoridades permitiría recomponer la conformación de las instituciones políticas que hayan perdido representatividad. Desde el punto de vista de la eficiencia social, permitiría generar que los actores políticos, a través de los mecanismos establecidos por la Ley, puedan llegar a las soluciones más eficientes.

en una figura neutral, que inclusive podría carecer de representación partidaria mayoritaria. Es más, sí toma una decisión determinada, no llegaría a ella, por lo menos en teoría, como consecuencia de un cálculo partidario sino como resultado de un análisis que toma en cuenta los grandes objetivos nacionales.

También es necesario señalar como la existencia de la figura que se viene proponiendo permite la despersonalización y limitación del poder al diferenciar, en forma nítida, las calidades de jefe de Gobierno-líder del partido de las de jefe de Estado-presidente de la república. En nuestros países, la conjunción de ambas genera una acumulación tal de prerrogativas en el presidente que las expectativas cifradas sobre él por el electorado le permiten ejercer un control severo sobre el congreso como un conjunto.

El presidente ejerce el control antes citado sobre su propio partido, pues los parlamentarios de dicha bancada, aprovechando la popularidad de su líder, le serán sumisos para asegurar su postulación en

Es necesario precisar que, en principio, en prácticamente ninguna constitución del planeta —salvo la interesante excepción contenida en el artículo 72° de la Constitución de Venezuela— existe mecanismo alguno de participación del electorado que permita revocar en forma directa el mandato de algún miembro del Gobierno central. La posibilidad de revocatoria se restringe únicamente a las relaciones entre órganos del Estado, en especial entre Gobierno y parlamento.

Además, en el Derecho Comparado, la revocatoria de autoridades está diseñada, en principio, únicamente en función de los gobiernos regionales y locales. Ahora bien, la lógica que anima a la revocatoria de autoridades municipales, por ejemplo, se encuentra en la gran democratización que implica la relación directa entre el Municipio y sus electores, respecto de la cual es más factible (dados los menores costos de ponerse de acuerdo) que se puedan emplear mecanismos de democracia directa. Sin embargo, el problema aquí radica también en el hecho de la necesidad de una adecuada política de descentralización, que permita que las decisiones se distribuyan adecuadamente entre los diversos niveles de decisión territorial regional o local, en la doble concepción de este último nivel, la provincial y la distrital.

Sobre el particular véase GUZMÁN NAPURI, Christian. «Algunos apuntes respecto a los denominados Mecanismos de Democracia Participativa». *Revista Jurídica del Perú*. Lima, n.º 19, año 2001, pp. 59 y ss.

los próximos comicios. Asimismo, el jefe de Estado también ejerce control sobre la oposición, pues el temor a mostrar una imagen derivada de un comportamiento recalcitrante contra alguien tan popular como el jefe de Estado podría afectar seriamente sus opciones para una carrera política en el futuro. Esta última situación es muy común en Latinoamérica, donde podemos observar partidos de oposición muchas veces incapaces de crear espacios para, por lo menos, ejercer eficientes labores de fiscalización.

- e) Finalmente, un jefe de gabinete que actúe como jefe de Gobierno permitiría expresar mejor el multipartidismo peruano, al lograr que, en una situación en la cual el partido de gobierno carece de mayoría absoluta en el congreso, se propicien las condiciones necesarias para la configuración de gabinetes plurales. Además, esto puede resolver el efecto *todo a ganador* que acompaña a toda elección de jefe de Estado en los sistemas presidenciales,¹⁰⁴ dado que parte importante del interés que los partidos y el electorado prodigan a la elección presidencial se trasladaría a la elección parlamentaria, que definiría finalmente qué partido manejaría el gabinete. Como resultado directo de lo anterior y al mediar en eventuales conflictos de poderes, la labor del presidente de la república se vería reconfigurada, al mismo tiempo que el consejo de ministros se vería obligado a actuar con gran cautela.

3.5.1.2. El control político directo

Conviene facilitar a la minoría la posibilidad de ejercer el control político directo. Un porcentaje de congresistas como el prescrito por la Constitución de 1993 para la presentación de una moción de censura (25% del número legal de congresistas) es un porcentaje elevado si lo comparamos con otros ordenamientos que mantienen esta institución. Por ejemplo, en Francia e Italia, dicho porcentaje es del orden del 10%. Es posible que este último sea un número adecuado, dado el sistema de partidos existente en el Perú (múltiple y polarizado).

¹⁰⁴ LINZ, *op. cit.*, p.17.

Se entiende que, si es un derecho de la oposición proponer la dimisión de los miembros del gabinete, es un derecho de la mayoría gobernante poderlos mantener en el Gobierno. El parlamento, fundamentalmente cuando el ejecutivo goza de mayoría, se ha comportado siempre como su caja de resonancia, ya que, cuando hay mayoría parlamentaria adicta al régimen, es improbable que esta censure a los ministros.

Bajo las figuras antes descritas se podría corregir el problema de un poder ejecutivo superlativizado, propio del sistema político peruano. Ahora, más bien es el gabinete el que asume gran parte de los riesgos al convertirse en el responsable de manejar la política general de gobierno. Si al congreso no le agrada la labor efectuada por el gabinete en este sentido, lo interpelará, lo censurará o le negará la confianza cuando éste último órgano se la solicite. En otras palabras, el gabinete, que sería la instancia encargada de gobernar, sería elegido producto de una coordinación entre el congreso y el presidente de la república. Este, sin embargo, mantiene atribuciones de Estado muy importantes. Entre ellas destacan las de poder recurrir a la disolución parlamentaria, la promulgación de las leyes (con todas las facultades conexas a dicha prerrogativa), el ejercicio de las facultades legislativas, el nombramiento del primer ministro y, conjuntamente con este último, el del resto del gabinete, por solamente citar unos ejemplos. El ejercicio de las facultades presidenciales estaría mediatizado por ministros que refrendarían sus actos y que tendrían efectivo poder de decisión en el manejo de sus respectivos sectores y de la administración pública en general.

3.5.1.3. El tema de la disolución parlamentaria

Resulta conveniente también introducir algunas modificaciones en el diseño y tratamiento de la disolución del congreso, de manera que sea posible disolver dicho organismo en caso de producirse una crisis que ponga en riesgo la gobernabilidad de la nación y dejar así que el pueblo sea quien resuelva el *impasse*. Se habilitaría entonces no solamente

la posibilidad de disolver el parlamento en caso del uso de controles políticos directos sino, también, en el caso de situaciones que pueden calificarse como entrampamientos comunes y perfectamente posibles. Resulta innecesario señalar que, si el pueblo considera que el Gobierno es el equivocado en esta pugna, elegirá un parlamento igual o aun más adverso que el precedente. En este caso, solo cabría, por parte del presidente de la república, el proceder a la elección de un gabinete representativo de la pluralidad de fuerzas parlamentarias existentes. Esta sería la única manera de asegurar que sus miembros gocen de la confianza suficiente. Por otro lado, si el pueblo considerase que el congreso es quien generó la crisis, premiaría al Gobierno dándole un parlamento con una conformación partidaria más favorable, que lo dejará trabajar a sus anchas.

Sin duda la posibilidad de acudir a la disolución del congreso para resolver ciertos *impasses* genera también algunos riesgos, pues podemos considerar que el manejo de las elecciones parlamentarias por parte de un ejecutivo sin fiscalización efectiva podría inclinar la balanza a su favor. No obstante, este sistema resuelve la crisis sin necesidad de una salida autoritaria y golpista.¹⁰⁵ Además, transcurridas algunas elecciones y disoluciones parlamentarias, puede darse que el partido del presidente de la república ya no sea mayoritario en el Parlamento y eso podría favorecer a que éste asuma una posición mas bien neutral dentro del proceso electoral que se promueva.

Además, y a diferencia de los sistemas típicamente semipresidenciales, la disolución parlamentaria, en la práctica, resultaría ser una facultad compartida por el presidente de la república y el presidente del consejo de ministros, que refrendaría el decreto de disolución. Dadas las facultades de gobierno del primer ministro en el modelo que proponemos y el mantenimiento de la obligación del refrendo para la validez de los actos presidenciales, la disolución parlamentaria implicará el acuerdo de ambos. Ahora bien, el temor del presidente

¹⁰⁵ RUBIO, *op. cit.*, p. 373.

del consejo de ministros de perder la confianza parlamentaria una vez instalado el nuevo congreso lo obligará a utilizar su facultad de re-frendo con mucho cuidado.

3.5.1.4. El papel del poder judicial y de los organismos autónomos

Finalmente, se debe considerar de manera obligada la importancia de otros órganos que se encuentran en relación con los órganos materia de estudio, pero sin intervenir directamente en las controversias derivadas de su actuación. Uno de ellos es el poder judicial, que puede generar mecanismos de fiscalización contra los demás organismos integrantes del aparato estatal a través, fundamentalmente, del control jurisdiccional de las normas legales mediante el control difuso. Un poder judicial independiente y eficiente puede controlar la emisión legal tan certeramente como podría hacerse mediante el uso del control político directo, el ejercicio del derecho de observación o el desempeño de las facultades del congreso de revisar las normas emanadas del ejecutivo.

Por otro lado, otro de estos órganos que puede asumir funciones de control es el Tribunal Constitucional. Ello, mediante el ejercicio de las facultades de control de la constitucionalidad de las normas que la Constitución le atribuye. Finalmente, el *defensor del pueblo*, en ejercicio de sus facultades, ejerce control sobre la administración pública, sobre la creación legislativa y sobre la constitucionalidad de las normas al poder promover acciones de inconstitucionalidad ante el Tribunal respectivo.

3.5.1.5. Posibles problemas de aplicación del modelo propuesto

A pesar de todo lo expuesto, un sistema como el propuesto, que posee parte de los elementos constitutivos del semipresidencialismo de tipo francés, puede generar ciertos problemas derivados del deficiente funcionamiento de los órganos de gobierno en el Perú.

En primer lugar, una limitación importante en este sentido sería la derivada de la utilización de la confianza primigenia del primer ministro por parte del presidente para denegarle la posibilidad de manejar

el aparato estatal. En este contexto y ante la amenaza de la destitución, el mecanismo del refrendo ministerial devendría en inoperante y no existiría un control efectivo de los actos presidenciales. A su vez, frente a un frecuente empleo de la censura ministerial por parte del congreso, es probable que al presidente no le quede más que hacer uso de sucesivas disoluciones parlamentarias o, en su defecto, emplear su potencial apoyo popular para desprestigiar el congreso. Una posibilidad a este nivel podría estar ubicada en el hecho de atribuir al presidente el nombramiento del primer ministro, pero no su destitución. El primer ministro y, por ende, el gabinete tan solo podrían ser derribados a través del control político (léase censura o rechazo de la cuestión de confianza) o control constitucional (juicio político).

En segundo lugar, el otorgamiento de todas las facultades ejecutivas a un ente colegiado al mando de un primer ministro no elegido en forma popular puede generar, ante un congreso no adecuadamente institucionalizado, una excesiva atribución de facultades a su favor. En el modelo propuesto, el primer ministro y el gabinete dirigen la política interna de la nación, pero no gozan de las facultades propias de la jefatura de Estado. En consecuencia, si bien es cierto que el primer ministro gozaría del *poder reglamentario* y de la facultad de emitir decretos y resoluciones, carecería de iniciativa legislativa directa (a menos que sea también congresista), de derecho de observación y de atribuciones legisferantes, prerrogativas propias del presidente de la república. Finalmente, si el primer ministro muestra una actitud excesivamente intransigente y poco favorable al diálogo y la concertación, lo más lógico es que el congreso lo censure (inclusive con instigación del jefe de Estado de por medio) y tenga que dimitir.

En tercer lugar, debemos tener en cuenta que la existencia de un poder ejecutivo muy débil o de una gran ineficiencia funcional para resolver problemas de gobierno podría originar la inoperancia del sistema y la nula recurrencia al arbitraje electoral por el temor a la elección de parlamentos sucesivamente contrarios al régimen, tal como ocurrió durante la III y IV Repúblicas Francesas. Podría ser con-

veniente, a este nivel, la instauración de una suerte de *voto de censura constructivo* como el existente en el sistema español, pero solo como resultado de la eventual censura ministerial promovida por el nuevo Congreso tras una disolución parlamentaria. Así, se podría controlar una posible censura a todo el gabinete motivada únicamente por el deseo de represalia del nuevo congreso, derivado de la disolución del parlamento anterior. El nuevo gabinete, sobre la base de razones de investidura, gozaría por ese solo hecho de confianza parlamentaria y podría entonces gobernar con cierta comodidad.

Finalmente, parece que el Perú no está preparado para un sistema parlamentario. Sin duda alguna el modelo descrito líneas arriba es lo máximo que se puede avanzar en la incorporación y reformulación de instituciones propias de dicho régimen,¹⁰⁶ pues resulta imposible que un funcionario público elegido popularmente, como el presidente de la república, pueda aceptar ver reducidas sus atribuciones a un escenario con muy restringidos poderes. Hay que recordar que su legitimidad democrática, obtenida a través del sufragio directo, es la que lo pone a nivel del parlamento en términos de representatividad política.¹⁰⁷

Por otro lado, la viabilidad de sistemas típicamente semipresidenciales —como el francés— es muy dudosa en el Perú. Los sistemas semipresidenciales parten de regímenes originalmente parlamentarios, en los cuales se apunta a un fortalecimiento de las facultades del poder ejecutivo con el objetivo de contrarrestar el riesgo de la dictadura parlamentaria o de la simple inestabilidad política, típica de realidades como la italiana. En el caso peruano, la situación opera a la inversa, puesto que lo que se requiere es limitar los poderes del Gobierno. Crear facultades que se encuentren libres del requerimiento del refrendo ministerial —a la francesa— en realidades como las nuestras implicaría colocar un poder casi absoluto en manos del presidente de la república.

Sin embargo, el cambio más importante del sistema que se propone podría radicar en hacer del presidente de la república un poderoso

¹⁰⁶ «Entrevista a..., *op. cit.*, p. 39.

¹⁰⁷ DUVERGER, *op. cit.*, *loc. cit.*

y eficiente árbitro que garantizase el control y equilibrio de poderes¹⁰⁸ a través, sobre todo, de la disolución parlamentaria, de la facultad de nombrar al primer ministro y los demás miembros del gabinete, y de las prerrogativas de tipo legislativo.

3.5.2. El presidencialismo y la tendencia autoritaria en el Perú

En el Perú, siempre se ha definido un régimen político en función de conjurar una crisis similar a la señalada arriba. Asimismo, se ha pensado en función de la autoridad presidencial, que siempre ha prevalecido y a la cual aparentemente se ha buscado ir controlando. Esta tendencia iniciada en 1828 ha tenido significativos altibajos, que han estado vinculados a una suerte de tendencia nacional al caudillismo, a la dictadura y a que una sola persona siempre acapare todos los poderes públicos.¹⁰⁹

Sin embargo, mucho se ha pensado también en función a la tradición presidencialista del sistema peruano y, posiblemente, esa sea la motivación de aquellos que proponen más bien desmontar todo el constructo «parlamentarista» que acompaña al régimen y acercarse cada vez más hacia el régimen presidencial clásico o puro, es decir, el reducir al mínimo los puntos de contacto inter-órganos y confiar en que los «poderes del Estado» puedan crear mecanismos informales de control o utilizar creativamente los existentes en el sistema presidencial puro.

Quienes postulan la idea que se viene describiendo utilizan como modelo el sistema norteamericano. Ahora bien, como ya hemos señalado anteriormente, su relativo éxito¹¹⁰ se debe más a la peculiaridad e idiosincrasia norteamericana que al sistema mismo. Las singulares características de su sistema incluyen elementos como el carácter difu-

¹⁰⁸ LAGO, *op. cit.*, p. 28-29 y EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Las Relaciones entre Gobierno y Parlamento en el Perú». Contribuciones, n.º 1/95, Argentina, CIEDLA, 1995, pp. 145-146.

¹⁰⁹ *Ib.*, pp. 22-23.

¹¹⁰ Cfr. 1.2.2 y 1.2.3.

so y dual de sus partidos políticos, la adecuada institucionalización del congreso como organismo fiscalizador y legislador, la eficiente labor de la judicatura norteamericana —que combina el control difuso de la constitucionalidad de las leyes con la obligatoriedad del precedente jurisprudencial— y la existencia de mecanismos alternos de control que funcionan. Frente a este tipo de elementos, que no encontramos en nuestro país, podemos concluir que un sistema presidencial puro difícilmente funcionaría en el Perú.

Asimismo, en los Estados Unidos, existe un adecuado sistema de frenos y contrapesos que no funcionan en la mayor parte de Latinoamérica. Una razón de ello es la vocación autoritaria de los presidentes latinoamericanos, que buscan acrecentar atribuciones al consagrar, en las normas constitucionales que promueven, una suerte de dictadura constitucional. Los casos argentino, peruano y venezolano resultan importantes para observar este fenómeno. Otro factor importante a tomar en cuenta es el del clientelismo, compadrazgo y falta de independencia de los miembros de un partido, que votan más en término de consigna que de verdadera necesidad pública, ante la presión, perfectamente comprensible, de conservar sus curules tras las elecciones.¹¹¹ Finalmente, debemos considerar la inadecuada institucionalización de los parlamentos latinoamericanos, cuyos miembros en gran medida carecen de una formación técnica seria.

Además y aun cuando las deficiencias de los sistemas latinoamericanos antes precisadas no existiesen, la rigidez del sistema presidencial en naciones inestables y polarizadas políticamente como las latinoamericanas dificulta la resolución de crisis políticas derivadas de enfrentamientos entre poderes. La solución de estas crisis se encuentra normalmente en el desafortunado recurso del golpe de Estado, civil o militar. Las razones que justifican lo señalado se encuentran en las siguientes consideraciones:

- a) La legitimidad dual ejecutivo-congreso. Al no existir una salida democrática a la crisis de representatividad siempre está abierto el

¹¹¹ DUVERGER, *op. cit.*, p. 213.

riesgo de que el sistema la busque en el autoritarismo. En este sentido, puede suceder que el presidente de la república aproveche su obvia ventaja comparativa, en términos de representatividad, sobre el congreso y asuma plenos poderes con el apoyo de los sectores militares o empresariales más poderosos; o que el gobierno sea derrocado y reemplazado por una dictadura militar. La posibilidad alternativa de la dictadura parlamentaria, vista mucho en el Derecho Comparado, es rara en realidades como la latinoamericana, pero es igualmente perniciosa.

- b) Las crisis de representatividad que sufren ambos poderes, dado su periodo prácticamente fijo de vigencia. La experiencia demuestra que, transcurrido cierto tiempo, se da un serio desfase entre quienes gobiernan y aquellos con quienes el electorado en esa coyuntura específica se siente mejor representado. Y es que, conforme transcurre el período de gobierno, los poderes del Estado reducen paulatinamente su legitimidad, sin que esta reducción encuentre un correlato en la composición del congreso ni en la representatividad del ejecutivo. Ejemplos muy claros de este fenómeno los encontramos en los gobiernos de Fernando Belaunde Terry y Alan García Pérez. Después del tercer año de mandato de dichos presidentes y a pesar de tener mayoría en las cámaras, ambos habían sufrido gran mella en su representatividad. Esta disminución de su popularidad se aprecia con gran claridad en los resultados obtenidos en las elecciones municipales de aquella época,¹¹² así como las elecciones presidenciales y parlamentarias subsiguientes. El temor del presidente Fujimori a que le ocurra el mismo fenómeno motivó, en gran medida, el autogolpe del 5 de abril de 1992.

Asimismo, la señalada rigidez de tiempo que divide el devenir político en periodos inmutables no permite realizar reajustes necesarios en momentos determinados. Entonces, el partido que obtiene el po-

¹¹² Sobre el particular véase EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Las Relaciones entre Gobierno y Parlamento». En: *Formas de Gobierno, Relaciones Ejecutivo Parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993, p. 175.

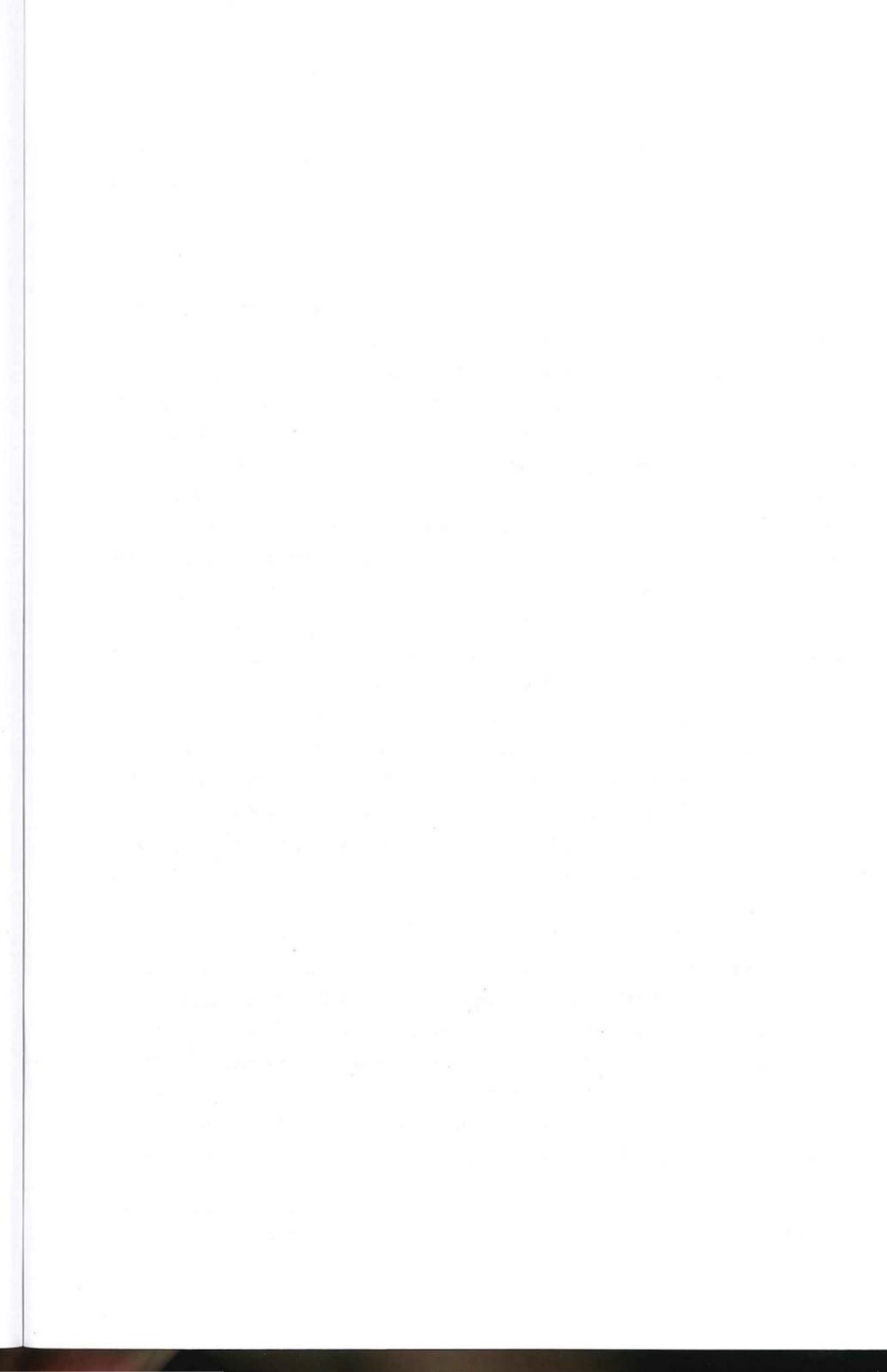
der en el congreso y en el ejecutivo se ve impedido de modificar su composición y línea de comportamiento, a menos que se den graves cismas en su interior. Como obvio resultado de ello, la composición del parlamento se mantendrá inmutable mientras duren los cinco años de su período sin importar el grado de aceptación de la que posteriormente gocen quienes lo integran y conducen.¹¹³

Sin embargo, resulta definitivo que el temor a la personalización del poder obliga en gran medida a racionalizar el régimen presidencial puro de tipo norteamericano. Ese temor, que no es infundado, es muy antiguo y ha motivado en nuestro país muchos de los rasgos hasta hoy presentes dentro del ordenamiento jurídico vigente.

Estos temores, hasta cierto punto comprensibles, son aquellos que han originado la sucesiva incorporación de elementos ajenos al régimen presidencial puro en la normatividad de algunos países con énfasis variables en cada caso. En Latinoamérica, el Perú y Uruguay son las naciones con un sistema de gobierno más cercano al parlamentario, aunque han existido experiencias importantes como las ocurridas en Chile o Brasil durante el siglo pasado.

Por último, siempre resulta peligroso desandar lo avanzado. Eliminar instituciones como el refrendo ministerial o la existencia de un consejo de ministros como organismo colegiado o la iniciativa legislativa directa puede resultar contraproducente. Asimismo, no existe la suficiencia conciencia cívica ni capacidad técnica para llevar a cabo mecanismos de control «alternos» (como si ocurre en los Estados Unidos de América) y asegurar que estos surtan el efecto deseado. Quien sabe si quizá más adelante se puedan obtener mejores resultados que en la mayor parte del subcontinente, territorio en el cual casi unánimemente se sigue este modelo.

¹¹³ LINZ, *op. cit.*, p. 14 y EGUIGUREN, *Las Relaciones ...*, p. 175.



CONCLUSIONES

1. El mundo tiene y ha tenido siempre distintos sistemas de gobierno. Sin embargo, el éxito o fracaso de cada uno de ellos muchas veces se debe más a la idiosincrasia y conciencia democrática de cada nación que al sistema en sí: un sistema que funciona muy bien en un lugar o momento determinado, puede no funcionar bien en otro.

2. Muchos sistemas de gobierno son resultado, en mayor o menor medida, de la influencia de otros. Europa, por ejemplo, se encuentra más influida por el parlamentarismo proveniente de Inglaterra. Este fenómeno se da con algunas excepciones. La más saltante de estas excepciones es Francia. Este país creó un sistema híbrido llamado «semipresidencialismo», que incluye instituciones propias de ambos sistemas: el parlamentario y el presidencial. Lo *sui generis* de la fórmula francesa se explica y sustenta en que, frente a realidades sociopolíticas tan singulares como las de dicho país, un sistema como el parlamentario puro genera una gran debilidad del ejecutivo.

Por otro lado, existen otros sistemas que, al carecer de algunos de los elementos normalmente considerados como propios del régimen de gabinete inglés —como, por ejemplo, una composición bipartidista de las fuerzas políticas nacionales—, han racionalizado su parlamentarismo, y han incluido elementos tales como jefes de Estado con algunas facultades efectivas, o requisitos especiales para llevar a la práctica los clásicos mecanismos de control, entre otros.

Los sistemas latinoamericanos, a su vez, se encuentran influidos por el presidencialismo de origen estadounidense, y ha sido en un principio muy reducida la influencia de los sistemas parlamentarios en nuestro continente. Entonces, y debido a que en nuestros países se asumió como propia la opción por una separación rígida de poderes, se hizo necesario la existencia de un órgano autónomo del Parlamento y que, a la vez, poseyera las atribuciones de todo poder ejecutivo. Ese órgano era el Presidente de la República. Sin embargo, progresivamente los países latinoamericanos han ido insertando a sus constituciones ciertos elementos que las alejan del régimen presidencial puro. Dicho fenómeno tiene su origen fundamentalmente en el temor al autoritarismo presidencial derivado de una inadecuada institucionalización de los Congresos, así como en la búsqueda de mecanismos que conjuren la rigidez propia del sistema presidencial —la misma que no permite la solución pacífica de los conflictos entre poderes—.

3. En líneas generales, el Perú no ha sido una excepción al esquema que venimos describiendo. Y es que, sobre un sistema con un claro perfil presidencialista, poco a poco se han ido incorporando elementos propios de los sistemas parlamentarios. De esta manera se han incorporado, sucesivamente, el refrendo ministerial, el Consejo de Ministros, el Primer Ministro, la cuestión de confianza, la moción de censura, las interpelaciones, la existencia de una cámara política, la disolución parlamentaria, así como el voto de investidura ministerial.

Lo expuesto nos ha llevado a concluir que en el Perú se configura un sistema de tipo presidencial atenuado. Si bien las últimas constituciones del Perú se han inspirado en modelos foráneos, faltan aún elementos que puedan configurar en nuestro país un sistema semipresidencial. Asimismo, el proceso de atenuación del régimen presidencial se ha dado progresivamente y tras la promulgación de varias Constituciones.

4. La actual configuración del sistema de gobierno peruano favorece el entrampamiento de poderes. Si bien empezó como un régimen de separación más bien rígida, progresivamente fue constituyéndose como un régimen más cercano a un escenario de colaboración entre poderes. Sin embargo, en el Perú dicha colaboración siempre ha sido más formal que real, pues habitualmente el Presidente de la República ha dominado el ámbito político. En los únicos casos en los cuales el jefe de Estado no alcanzaba esa situación de dominio —fundamentalmente cuando carecía de mayoría parlamentaria—, el clima político y social ha devenido en una dictadura parlamentaria o en un abierto enfrentamiento de poderes —enfrentamiento que, muchas veces, desembocó en un golpe de Estado—.

5. En el Perú, sucesivas crisis políticas han ido propiciando significativos cambios en la configuración de su régimen político. En el siglo pasado, las crisis políticas más importantes indudablemente han sido las de 1930, 1968 y 1992. Dichas crisis dieron lugar, a la larga, a las Constituciones de 1933, 1979 y 1993. Cada una de ellas, con muy relativo éxito, buscó resolver y/o evitar aquella crisis que luego terminó presentándose en forma inevitable.

Así, por ejemplo, la Constitución de 1933 —surgida como respuesta al denominado «Oncenio» de Leguía— intentó consagrar en nuestro país un sistema en el cual la predominancia presidencial tuviese muchas dificultades para consolidarse. Por ello, dicha Constitución repotenció instituciones mediante las cuales pudiese existir un control directo del Congreso sobre el ejecutivo, pero, desafortunadamente, sin que ello estuviese acompañado del correlato evidente que es la disolución parlamentaria.

Por otro lado, la Constitución de 1979 buscó corregir las incongruencias de su antecesora, y fortaleció los poderes presidenciales y habilitó la posibilidad de disolver la cámara de diputados. Sin embargo, los cambios introducidos en este sentido fueron, al parecer, no

solo insuficientes para resolver las contradicciones intrínsecas del propio sistema, sino que, además, las exacerbaron.

6. La última crisis política que ha generado un cambio constitucional radical —por lo menos hasta el momento— se ha producido en 1992 como resultado de la presión ejercida por un Gobierno autoritario que carecía de mayoría en el Congreso. Se produjo entonces el denominado «autogolpe». Posteriormente se procedió a la convocatoria de un Congreso Constituyente destinado a elaborar un texto Constitucional que permita la reinstalación de las instituciones democráticas y la mejora de la imagen internacional del régimen, aunque dentro de ciertos parámetros que claramente tienden al fortalecimiento de la figura presidencial. Para sustentar este tipo de consideraciones se aducía, no sin cierta razón, que el modelo de 1979 era entrampante, pues lejos de simplificar el régimen de 1933, lo complicaba aun más al permitir la existencia de un régimen de disolución de la cámara política tan complicado que hacía casi imposible que este pudiese plasmarse en la práctica.

7. Sin embargo, la Constitución de 1993 no resuelve el problema del entrampamiento de poderes o el de la personalización del poder, pues ha creado un régimen político aún más complicado. Se trata de un régimen que cuenta con un poder ejecutivo muy fuerte —que tiene la posibilidad de legislar prácticamente sin autorización y que podía ser reelegido en forma inmediata—; un Consejo de Ministros atrofiado, sujeto a una doble investidura; un Congreso unicameral sin muchas posibilidades de fiscalización efectiva; y, finalmente, una disolución parlamentaria pensada más como una sanción al control político clásico o directo que como un mecanismo de resolución de impases. Lamentablemente —e independientemente de otras consideraciones políticas y valorativas que aquí no viene el caso señalar—, la Constitución de 1993 mantiene y profundiza la incongruencia más

sería del sistema político peruano, incongruencia que hasta hoy nunca ha sido corregida: la de asignar responsabilidad política directa a quienes no tienen injerencia real y efectiva en el Gobierno.

8. La concepción que animaba a la Constitución de 1993 —en el sentido de fortalecer los poderes del Presidente de la República— generó la personalización indebida del poder estatal en el presidente Fujimori. Dicha personalización concluyó en dos reelecciones sucesivas, las mismas que habían sido proscritas por los dos textos constitucionales anteriores. El resultado directo fue una seria crisis política y social generada hacia la segunda mitad del año 2000. Esta crisis concluyó en la convocatoria a nuevas elecciones presidenciales y parlamentarias y en la posterior declaración de vacancia de la Presidencia de la República por incapacidad moral y la asunción de un Gobierno de transición.

9. La solución que encontramos al problema de las deficiencias del régimen político peruano es reformular el diseño vigente del mismo. Se deberían aplicar las instituciones derivadas del sistema parlamentario que existen en nuestro sistema con la finalidad para la que fueron creadas originalmente. Igualmente, intentaríamos eliminar la severa incongruencia del sistema peruano —consistente en la adjudicación de responsabilidad gubernamental a un gabinete que no gobierna y la irresponsabilidad de un Presidente de la República que es a la vez jefe de Estado y de Gobierno—.

En este orden de ideas, lo ideal sería dualizar el ejecutivo, y trasladar la facultad de manejar la política general de gobierno al gabinete y al Primer Ministro. Una posibilidad a este nivel podría estar ubicada en el hecho de otorgar al Presidente el poder de nombrar al Primer Ministro, pero no el poder de destituirlo. Así, el Presidente sería el gran árbitro, el supremo conciliador, facultado a intentar resolver

cualquier tipo de entrampamientos —para ello podría acudir, como último recurso, a la disolución del Congreso—.

En el modelo que proponemos, el Primer Ministro y el gabinete dirigen la política interna de la nación. En consecuencia, si bien el Primer Ministro gozaría del poder reglamentario y de la facultad de emitir decretos y resoluciones, no poseería iniciativa legislativa directa —a menos que sea también congresista—, ni derecho de observación, ni de atribuciones legislativas, todas estas prerrogativas propias del Presidente de la República.

Asimismo, es necesario redefinir la disolución parlamentaria, y entenderla no como un mecanismo de sanción al uso del control directo por parte del Congreso, sino más bien como un mecanismo de solución de conflictos entre poderes, los que no podrían ser resueltos de otra manera.

Finalmente, es conveniente reformular los mecanismos de control directo —como es el caso de la censura ministerial—, y permitir la presentación de la moción a un número menor de congresistas, así como desarrollar las facultades de diversos órganos estatales distintos al poder ejecutivo y al Congreso —los mismos que podrían, a través de diversos mecanismos, controlar a las entidades que hemos venido estudiando—.

10. Antes de concluir con este texto, debemos precisar que creemos que el sistema presidencial puro es inconveniente, en especial en realidades políticas como las latinoamericanas. En primer lugar, por su excesiva rigidez —que no permite variaciones en la conformación de los poderes del Estado sino hasta la realización de las siguientes elecciones—. Además, esta rigidez permite que permanezcan en el poder partidos políticos y personas que han perdido legitimidad respecto a quienes los eligieron originalmente.

Por otro lado, un presidencialismo puro puede resultar sumamente nocivo en un contexto de inadecuada institucionalización del Parla-

mento, pues pone demasiado poder sobre el Presidente. Este poder no solamente se sustenta en la exhaustiva enumeración de sus atribuciones en la Carta Magna, sino también en lo que la figura presidencial representa para el electorado que lo eligió.

Finalmente, creemos que un presidencialismo puro es inconveniente porque, al permitir que tanto la legitimidad del ejecutivo como la del Congreso se sustenten en la elección popular, dificulta la solución pacífica y democrática de las controversias que pudieran surgir al considerarse ambos poderes como depositarios de la voluntad popular.

BIBLIOGRAFÍA

I.- LIBROS

1. ALDAO, Carlos A. *El poder legislativo*. Buenos Aires: Talleres Gráficas Argentinas, 1929, 210 p.
2. BAR, Antonio. *El Presidente del Gobierno en España*. Madrid: Civitas, 1983, 260 p.
3. BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *El Parlamento en el Perú. Análisis político-jurídico*. Lima: PUCP, 1971, 87 p.
4. *Parlamento y Democracia*. Lima: Hípata, 1990, 385 p.
5. BIDART CAMPOS, Germán. *Derecho Constitucional. Realidad, Norma y Justicia*. Buenos Aires: Ediar, 1966, 2 tomos.
6. CORWIN, Edward Samuel. *El poder ejecutivo: funcionamiento y poderes (1787-1957)*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1958, 366 p.
7. CORWIN, Edward Samuel y PELTASEN, J.W. *La Constitución. Una interpretación de la Constitución de los Estados Unidos de América*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1968, 212 p.
8. CHIRINOS SOTO, Enrique. *Naturaleza presidencial o parlamentaria de nuestro sistema de gobierno*. Arequipa: Editorial Universitaria, 1968, 219 p.
9. *La nueva Constitución al alcance de todos*. Lima: Ediciones Importadores, 1986, 540 p.
10. DANCUART P., Emilio. *Crónica parlamentaria del Perú*. Lima: Imprenta de la Revista, 1901, 4 tomos.

11. DE VERGOTTINI, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Espasa-Calpe, 1983, 729 p.
12. *Los regímenes semipresidenciales*. París: Presses Universitaires de France, 1986, 367 p.
13. DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel, 1962, 167 p.
14. *Enciclopedia Universal Ilustrada*. Madrid: Espasa-Calpe, 1975, 105 tomos.
15. *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Buenos Aires: Editorial Argentina, 1968, 26 volúmenes.
16. FERNÁNDEZ MARTINI, Manuel. *Derecho parlamentario español*. Madrid: Glosas Orcoyen, 1992, 3 tomos.
17. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*. Madrid: Dykinson S.L., 1992, 1136 p.
18. GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. *Las Constituciones del Perú*. Lima: Ministerio de Justicia, 1993, 622 p.
19. GRIMBERG, Carl. *Historia Universal*. Santiago de Chile: Lord Cochrane S.A., 1987, 39 tomos.
20. HAURIOU, André. *Derecho Constitucional e instituciones políticas*. Barcelona: Ariel, 1980, 1100 p.
21. HERRERA PAULSEN, Darío. *Derecho Constitucional e instituciones políticas*. Lima: Eddili, 1987, 584 p.
22. *Historia General de los Peruanos*. Lima: Iberia, 1968, 3 tomos.
23. *Historia del Perú*. Lima: Editorial Mejía Baca, 1980, 12 tomos.
24. La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, 269 p.
25. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1979, 619 p.
26. MINISTERIO DE JUSTICIA. Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978. Edición Oficial. 8 tomos.
27. MONTESQUIEU, Barón de. *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos, 1980, 516 p.

28. NOGUEIRA ALCALA, Humberto. *El Gobierno*. Santiago de Chile: Participa, 1992.
29. PAREJA PAZ SOLDÁN, José. *Derecho Constitucional Peruano*. Lima: Ediciones Librería Studium, 1973, 626 p.
30. *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*. Lima: Ital Perú S.A., 1980, 440 p.
31. PAREJA PFLUCKER, Piedad. *Atribuciones constitucionales del Presidente de la República*. Lima: Rikchay Perú, 1987, 118 p.
32. PISANO FISCHER, Carlos. *El poder ejecutivo en las constituciones latinoamericanas*. Santiago de Chile: 1968, 168 p.
33. PEASE GARCÍA-IRIGOYEN, Henry. *El ocaso del poder oligárquico*. Lima: DESCO, 1979, 313 p.
34. PIZZORUSSO, Alessandro. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984, 2 tomos.
35. RAMÍREZ, Manuel. *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*. Madrid: Labor S.A., 1978, 497 p.
34. ROUSSEAU, Jean Jacques. *El contrato social*. Madrid: Taurus, 1966, 143 p.
35. RUBIO, Marcial y BERNALES, Enrique. *Constitución y sociedad política*. Lima: Mesa Redonda, 1986, 671 p.
36. RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999, 6 tomos.
37. SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel. *La moción de censura*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1992, 416 p.
38. SANTOLALLA, Fernando. *Derecho parlamentario español*. Madrid: Editora Nacional, 1989, 427 p.
39. SIEGAN, Bernard. *Reforma Constitucional*. Lima: CITEL, 1993, 170 p.
40. VALLE RUESTRA, Javier. *La Responsabilidad Constitucional del Jefe de Estado*. Lima: Labrusa S.A., 1998, 219 p.
41. VARIOS. *Historia Universal*. Buenos Aires: El Ateneo, 1984, 2 tomos.

42. VEGA VERA, David Manuel. *El presidencialismo mexicano en la modernidad*. México: Porrúa, 1989, 208 p.
43. VIDAL PERDOMO, Jaime. *Derecho Constitucional General e instituciones políticas colombianas*. Bogotá: Legis, 1998, 380 p.

II.- ARTÍCULOS Y TRABAJOS

1. ABAD YUPANQUI, Samuel. «Congreso Constituyente: ¿el fin justifica los medios?». *Themis*, Segunda Época, n.º 26, 1993.
2. «Alcances de la convocatoria el Congreso Constituyente Democrático». *Ius Et Veritas*, n.º 5. Lima, PUCP, 1992.
3. BERNALES BALLESTEROS, Enrique. «El Funcionamiento del Sistema Político de la Constitución de 1979». En: *La Constitución diez años después*. Lima: Fundación Friedrich Naumann, 1989, 414 p.
4. «Los poderes ejecutivo y legislativo en la Constitución Peruana de 1993». En: *División de Poderes*. Buenos Aires: CIEDLA, 1993, 224 p.
5. «La Comisión Permanente en la Constitución de 1993». En: *La Constitución de 1993, Análisis y Comentario*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, 269 p.
6. COLOMER, Antonio. «Claves y paradojas del presidencialismo. La tentación parlamentaria del presidencialismo iberoamericano: el caso de Perú». En: *Primer Encuentro Internacional de Peruanistas*. Lima: Universidad de Lima, 1988, tomo I.
7. COTLER, Julio. «La crisis política». En: *Nueva Historia General del Perú*. Lima: Mosca Azul, 1987.
8. DALLARI, Dalmo A. «Constitución para un Brasil nuevo». *Derecho*, n.º 41-44, 1989-1990.
9. DELGADO GUEMBES, César. «La reforma del Parlamento». *Lecturas sobre temas constitucionales*, n.º 8, junio 1992.
10. «Discurso con que la Comisión de Constitución presentó el proyecto de ella al Congreso Constituyente». *Pensamiento Constitucional*. Lima: MDC, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1994.

11. EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Facultades legislativas del poder ejecutivo». En: EGUIGUREN, Francisco (dir.). *La Constitución Peruana de 1979*. Lima: Editorial Cusco, 1987, 782 p.
12. «Desarrollo y vigencia de los derechos y garantías en diez Años de régimen constitucional». *Derecho*, n.º 43-44, 1989-1990.
13. «Reforma constitucional y poder ejecutivo». *Lecturas sobre temas constitucionales*, n.º 8, 1992.
14. «Las relaciones entre Gobierno y Parlamento en el Perú». *Contribuciones*, n.º 1/95, 1995.
15. «Las Relaciones entre Gobierno y Parlamento: elementos para una propuesta de reforma en el Perú». En: *Formas de gobierno, relaciones ejecutivo-parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993, 233 p.
16. «La legislación delegada y los decretos de urgencia». En: *La Constitución de 1993, Análisis y Comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, 269 p.
17. ESPINOSA SALDAÑA BARRERA, Eloy. «Algunas notas sobre la evolución del presidencialismo latinoamericano a la luz de lo previsto por la Constitución peruana de 1993». *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 20/21, 1997.
18. FERNÁNDEZSEGADO, Francisco. «Las relaciones entre los órganos del Gobierno en la Constitución del Perú». *Derecho*, n.º 43-44, 1989-90.
19. «El nuevo ordenamiento constitucional del Perú». En: *La Constitución de 1993, Análisis y Comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, 269 p.
20. FERREIRA RUBIO, Delia y GORETTI, Mateo. «La reforma constitucional argentina». En: *Contribuciones, 1995*. Buenos Aires: CIEDLA, 1995.
21. FERRERO, Raúl. «Gran Bretaña y EE.UU». *Derecho*, n.º 22, 1963.

22. GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. «Forma de Gobierno en la Constitución Peruana». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 74, octubre-diciembre, 1991.
23. «El constitucionalismo peruano en la presente centuria». *De-recho*, n.º 43-44, 1989-90.
24. GUZMÁN NAPURI, Christian. «Algunos apuntes respecto a los denominados mecanismos de democracia participativa». *Revista Jurídica del Perú*, n.º 19, año 2001.
25. «Propuestas base para una adecuado equilibrio de poderes». *Revista Jurídica del Perú*, n.º 28, año 2001.
26. JACKISH, Carlota. «Teoría de distribución de poderes». En: *División de poderes*. Buenos Aires: CIEDLA, 1993.
27. JIMÉNEZ MAYOR, Juan F. «Relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo». En: *Pensamiento Constitucional*. Lima: MDC, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1994.
28. LAGO CARBALLO, Antonio. «Presidencialismo vs. parlamentarismo: una cuestión disputada». *Ius Et Veritas*, n.º 10, año V, 1995.
29. LINZ, Juan. «Los peligros del presidencialismo». En: *Formas de gobierno, relaciones ejecutivo-parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993, 231 p.
30. «Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?». En: *Las crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial S.A., tomo I, 255 p.
31. LOZADA SALVADOR, María. «El presidencialismo en América Latina». *Revista Jurídica del Perú*, n.º 2, año XVII.
32. MCCLINTOCK, Cynthia. «Presidentes, mesías y crisis constitucionales en Perú». En: *Las Crisis del Presidencialismo*. Madrid: Alianza Editorial S.A., tomo II, 391 p.
33. MELO VEGA, Jorge. «Control parlamentario en la Constitución Peruana». En: EGUIGUREN, Francisco (dir.). *La Constitución Peruana de 1979*. Lima: Cusco, 1987, 782 p.

34. MOLINELLI, Guillermo. «Las relaciones presidente-congreso en EE.UU.». *Revista Jurídica Argentina «La Ley»*, tomo 1988-B.

35. NOHLEN, Dieter. «Sistemas de gobierno, perspectivas conceptuales y comparativas». En: *Formas de gobierno, relaciones ejecutivo-parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993, 233 p.

36. OCHOA CARDICH, César. «Tipología y análisis del régimen político de la Constitución Peruana de 1993». *Revista Derecho y Sociedad*, n.º 8-9, 1994.

37. OSTERLING, Felipe. «El equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo». *Themis*, Segunda Época, n.º 26, 1993.

38. PAREJA PAZ SOLDÁN, José. «El Régimen Presidencial en la Constitución de 1979». *Derecho* n.º 35, 1981, 202 p.

39. «Las Relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo». *Revista del Foro* n.º 2-3-4, año LXVI.

40. PÉREZ GUILHOU, Dardo. «Presidente y Jefe de Gabinete en la Reforma». En: *La Reforma Constitucional Argentina*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 1994.

41. RETES, Pablo y SORIANO, Rodolfo. «El Presidencialismo Mexicano». En: *División de Poderes*. Buenos Aires: CIEDLA, 1994, 224 p.

42. SAGÜÉS, Néstor Pedro (entrevista). «Rol de los Parlamentarios en la Sociedad Actual». *Derecho y Sociedad*, n.º 6, 1992.

43. «Aproximaciones a una teoría del control parlamentario sobre el poder ejecutivo». En: *Formas de Gobierno, Relaciones Ejecutivo-Parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993, 233 p.

44. VALEGA GARCÍA, César. «La responsabilidad política del Gobierno en la Constitución de 1993». En: *La Constitución de 1993, Análisis y Comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, 269 p.

45. VALLE RIESTRA, Javier. «El Fracaso de la Constitución». *Lecturas sobre temas constitucionales* n.º 8, 1992.

46. VANOSSI, Jorge Reinaldo. «¿Régimen Mixto o Sistema Híbrido?». En: *Comentarios a la reforma constitucional*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 1995.

47. VILLARÁN, Manuel Vicente. «La posición constitucional de los ministros en el Perú». En: VILLARÁN, Manuel Vicente. *Páginas Escogidas*. Lima: Talleres Gráficos F.L. Villanueva S.A., 1962, 463 p.

48. ZOLEZZI MOLLER, Armando. «El régimen tributario en la nueva Constitución». En: *La Constitución de 1993, Análisis y Comentarios*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1994, 269 p.

Impreso en los talleres de
INDUSTRIAL*gráfica* S.A.
Chavín 45 Lima 5 Perú
Email: igsa@goalsnet.com.pe
Teléfono: 431-2505
Fax: 431-3601
Mayo de 2003



Próximas publicaciones

Collaguas II. Lari Collaguas
David Robinson

Derecho Internacional Ambiental
Fabián Novak y Pierre Foy (eds.)

Historia del Derecho Civil
Peruano. Tomo IV
Carlos Ramos

Introducción a la Antropología
Histórica
Paolo Viazzo

La fiesta del ganado en el valle de
Chancay (1962-2002)
Juan Javier Rivera Andía

La poca fe
Alberto Wagner

Riqueza económica y pobreza
política
Francisco Durand

Fondo Editorial de la PUCP
Plaza Francia 1164
Cercado de Lima
Teléfonos: 3307410 - 3307411
email: feditor@pucp.edu.pe

El presente trabajo tiene por finalidad acercar al lector a los tópicos más importantes del análisis de las relaciones existentes entre el Gobierno y el Parlamento, y los conflictos potencialmente existentes entre dichos organismos y de qué manera esto se manifiesta en un régimen político tan complejo como el peruano. En este orden de ideas, el autor esgrime un conjunto de razones para acreditar el inadecuado funcionamiento del sistema peruano y elabora un conjunto de propuestas a fin de corregir la citada situación.

En primer lugar, el autor establece una comparación entre los regímenes de gobierno más importantes en términos de derecho constitucional comparado. En tal sentido, se aborda diseños tan distintos como el inglés, el estadounidense, el francés, el italiano, el español y un conjunto de regímenes latinoamericanos, como el argentino, mexicano y brasileño.

Seguidamente, se aborda la experiencia histórica peruana, enriquecida por una cantidad importante de textos constitucionales. El análisis incluye las primeras constituciones peruanas, haciendo un énfasis especial en las de 1933 y 1979, las mismas que fueron reemplazadas en interesantes contextos de crisis política.

Finalmente, el autor realiza un análisis acerca del régimen peruano diseñado por la Constitución de 1993, estableciendo sus limitaciones y deficiencias, así como esbozando propuestas de reforma a fin de hacer más viable el funcionamiento de los organismos que conforman el Estado.

ISBN 9972-42-532-0



9 789972 425325 >