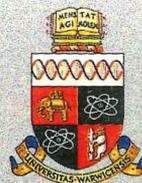


UNIVERSITY OF WARWICK
School of Law



Capítulo 5

DESAFIOS CONSTITUCIONALES CONTEMPORANEOS

César Landa y Julio Faúndez
(editores)



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
FACULTAD DE DERECHO
Maestría en Derecho Constitucional
FONDO EDITORIAL

1996

Primera edición, marzo de 1996

Carátula: Sandra Bigio

Cuidado de edición: Carlota Casalino

Corrector de estilo: Eduardo Toche

Desafíos Constitucionales Contemporáneos

Copyright © 1996 por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Av. Universitaria, cuadra 18. San Miguel. Apartado 1761. Lima 100, Perú. Telfs.: 462-6390, 462-2540, anexo 220.

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

Derechos reservados

ISBN: 9972-42-007-8

Impreso en el Perú - Printed in Peru



César Delgado Guembes

LA INVESTIDURA: ¿CONFIANZA EN LA POLÍTICA DEL GOBIERNO, O EN EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA?

“El poder ejecutivo procura hacerse criaturas de los débiles corrompidos o ignorantes, y temible de todos [...] Dejarle medios para que se haga de partidarios, y con cuyo auxilio oprimir a los ciudadanos, es lo mismo que invitarle á que se conviertan tiranos” La Abeja Republicana (15 de diciembre de 1822)

“Hay algunas caras nuevas, pero hay un común denominador de los seis gabinetes: el mismo Plan de Gobierno, y un mismo Conductor. Eso, en las esferas de los países modernos se llama estabilidad, seguridad, consistencia y firmeza” Congresista V. Joy Way (sesión del 17 de marzo de 1994)

A Luis Chacón y a Delfín Sotelo

Las citas que preceden estas líneas recogen dos conceptos, actitudes y sentimientos contrapuestos en la historia de las ideas políticas del Perú. Una es de inicios de nuestra vida republicana. La otra del Perú contemporáneo. El usarlas como proemio de este trabajo tiene un propósito heurístico, estimulante. Son percepciones

contrarias sobre el Poder Ejecutivo. Una resalta los riesgos. La otra los usos. Una previene lo que la otra enaltece. Una parte donde la otra llega. ¿Qué hay detrás de ambas percepciones? ¿Cómo se manifiestan en nuestra vida política diaria? ¿Deben tomarse una y otra al pie de la letra? ¿Acaso las obsesiones de una no son sino una reacción contra el arrojo de la otra? ¿Qué papel cumple el Parlamento como control del poder y garante de la representatividad, a la vez que de la gobernabilidad, de nuestra sociedad? ¿Qué nos toca hacer, pensar a cada uno, para que ni nuestra seguridad ni nuestra libertad peligren?

La investidura del Gabinete es una institución detrás de cuyo estudio se revelan pormenores sobre el manejo, usos y control del poder, del poder que cada uno de nosotros presta a quienes nos gobiernan. El conocimiento de su naturaleza política (teórica y práctica) es indispensable para mejorar la calidad de nuestra democracia y la eficacia de nuestro régimen de gobierno, a la vez que para entender mejor los límites y fines del rol del Parlamento y del trabajo parlamentario.

El presente trabajo tiene naturaleza preliminar y provisional, particularmente en lo que se refiere al análisis del debate de la exposición de la política general del gobierno. Pretende introducir al lector en la doctrina y aplicación de la investidura, dentro del régimen de gobierno de parlamentarismo presidencial que prevé la Constitución de 1993. Se analiza la naturaleza y procedimiento parlamentario de esta institución y se presentan los hechos más resaltantes de su práctica, con ocasión de la primera investidura ocurrida, en aplicación de la propia Constitución de 1993, en marzo de 1994.

Esta investigación consta de las siguientes partes:

1. Investidura y comunidad política
2. El régimen de gobierno en la Constitución de 1993
3. La formación del gobierno
 - 3.1 Fases del nombramiento del Gabinete

- 3.2 Concepto de investidura
- 3.3 Propósito y alcances
- 3.4 Presupuestos
- 3.5 Elementos
- 3.6 Procedimiento
- 3.7 Efectos
- 4. La primera investidura
 - 4.1 Supuestos importantes en el análisis
 - 4.2 La política general del gobierno del Gabinete Goldenberg
 - 4.3 Problemas metodológicos de la aplicación de la investidura
- 5. Propuestas técnicas y reflexión final

1. INVESTIDURA Y COMUNIDAD POLITICA

El presente acápite es una reflexión sobre la interrelación que existe entre la formación del gobierno y nuestra condición como electores de nuestros representantes. Se pretende encontrar algunos puntos comunes que proyecten los efectos recíprocos entre la organización de los poderes del Estado, y nuestra participación y capacidad para definir la dinámica que se genera entre el gobierno y el Parlamento.

Cuando nos preguntamos por una institución aparentemente novedosa como la **investidura**, es conveniente desde el comienzo tener claridad sobre el contexto en el que ella se engasta. Este contexto nos habla del Parlamento y su relación con el gobierno, en primer lugar, y de las relaciones entre el Estado y nosotros mismos, nuestro propio bienestar, felicidad y libertad como comunidad política en segundo término. La investidura del gobierno, entonces, no nos es ajena.

Nuestro voto es trascendente, pero no somos lo suficientemente conscientes de nuestra capacidad, de nuestro poder político. De nuestro voto depende la mayor o menor estabilidad de nuestros gobiernos, la gobernabilidad del país, no menos que nuestra propia

supervivencia como individuos, miembros de una comunidad política plural.

Una reflexión sobre una institución jurídica como la investidura, por consiguiente, no es menos una reflexión sobre los fundamentos de nuestra comunidad, de nuestra existencia individual, de nuestra vida común. Ello no debe pasar desapercibido y quiero dejarlo expresamente dicho. Es necesario que los medios queden referidos a los fines, el derecho es un instrumento para alcanzar fines. Los fines son definidos por nosotros, a cada instante, en cada lugar. Negar la naturaleza instrumental del derecho nos pone en serio riesgo de alejarnos de la realidad: discurriríamos insensata y superficialmente entre las ficciones y artificios con que la mente suele confundir y distorsionar nuestra conciencia y conocimiento de la realidad.

Me parece que el sentido de nuestra reflexión sobre un tema jurídico no tiene sentido pleno, a menos que comparemos, que contrastemos, que refiramos el derecho, a los propios fines que éste tiene. El derecho no es una entelequia. No es en sí mismo la sustitución del valor moral, del valor o los valores sociales, los valores políticos, culturales, etc. El derecho es un medio, una herramienta para vivir mejor nuestras relaciones como individuos, como personas, o como grupos de personas.

Mi convicción sobre el valor relativo del derecho, se extiende igualmente al Parlamento como institución fundacional de nuestra vida política o al gobierno como brazo ejecutor de la voluntad de las políticas públicas. El Parlamento es, también, un instrumento vivo, de la primera importancia, para alcanzar una vida más digna, más saludable, con mayor bienestar y prosperidad, en suma, más humana. Pero no es, tampoco, un fin en sí mismo: ni agota, ni reduce, ni sustituye los valores morales, sociales, políticos, o culturales. El es también una herramienta, y una herramienta política, que cumple la función de construir nuestra comunidad en planos más integrados y plurales.

Decía que el tema de la investidura del gobierno no nos es ajena. No nos es ajena, primero, porque de nuestro voto depende la tendencia política preponderante del Parlamento y la designación del propio presidente de la República. Si le damos una misma tendencia política a ambos, Parlamento y gobierno, habrá mayor estabilidad y proporcionalmente menor control crítico. Si le damos posiciones políticamente opuestas a una y otra ramas del Estado, la inclinación acelerará la facultad controladora del Parlamento a niveles más críticos, y en consecuencia la posibilidad de un gobierno estable disminuirá proporcionalmente.

No somos entonces ajenos a las crisis de gobierno. No cabe que nos limpiemos las manos responsabilizando a nuestros representantes. Somos nosotros quienes causamos la relación. De nuestro voto depende, potencialmente, la crisis no menos que la conformidad anómala. Ser conscientes de esta situación significa igualmente que sería un lujo inmoral que nos desentendamos de nuestros eventuales errores, cayendo en las tretas con las que desde el poder, o desde la prensa, pretende seducirnos para granjearse nuestra aprobación como árbitros. No hay crisis que potencialmente no haya sido generada por nosotros. Nosotros apoderamos a los parlamentarios y al gobierno. Y somos responsables de nuestras elecciones así como de los actos de nuestros elegidos que correspondan a la propia naturaleza del mandato y representación que les entregamos.

Pero hay una segunda razón por la cual la investidura del gobierno no nos es ajena. Nosotros, como electores, somos árbitros del conflicto extremo entre el Parlamento y el gobierno. No lo es el Tribunal Constitucional, no lo es el Poder Judicial, no lo es el Jurado Nacional de Elecciones. No lo es, tampoco, el presidente de la República, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, ni lo es la Asociación de Radiotelevisión peruana ni ninguna de las encuestadoras de opinión.

Cuando el Parlamento niega confianza a dos gabinetes, el presidente de la República puede disolver el Parlamento. La disolución

del Parlamento trae consigo una nueva elección, y por consiguiente nuestra decisión electoral tiene, otra vez, trascendental importancia. ¿A quién daremos razón? ¿al Parlamento, o al presidente de la República? Estamos, querámoslo o no, en el ojo de la tormenta. Toda prédica contra el Parlamento o el gobierno fue potencialmente prociada por nuestro voto.

Si referimos la investidura a su finalidad en nuestra vida social, a nuestra vida política, la dejamos referida, simultáneamente, al proyecto político que como comunidad nos proponemos llevar a efecto. Ella es un medio a través del cual debe cumplirse nuestro contrato social.

La investidura sirve, es políticamente útil, en la medida que el contrato social puede cumplirse. Sirve en la medida y con la condición de que los individuos, cada uno, pueda, a través de ella, dar mayor sentido a su propio proyecto político. Lo cual supone, inevitablemente, un marco de discreción muy importante, pero también un marco básico de tolerancia, de pluralismo y de entendimiento cuyo principal requisito es la toma informada y reflexiva de sus múltiples decisiones políticas.

El Parlamento no está alejado del pueblo. Su esencia nace de él. Apartado de él se desnaturalizan sus virtudes y esencia democrática. No es un aparato de funciones autogeneradas. El Parlamento es creatura popular. El padre no puede desentenderse de su proge- nie. Ni la proge- nie puede, impunemente, recurrir al parricidio real, ni virtual. Negar la interdependencia entre el Parlamento y la comunidad, amparados en la autoridad de los textos y de la doctrina o, peor aún, en conductas propias del paleolítico constitucional, importa un acto reprobable éticamente de renuncia de la propia identidad. Ningún escudo redime mejor la precariedad con que vivimos, que los argumentos y evidencias de nuestra propia razón. Las ficciones jurídicas le sirven a la razón y a nuestra propia felicidad o caducan.

Un Parlamento que fragmente la sociedad, niega su esencia y su finalidad. El Parlamento es por esencia la oportunidad y el escenario del entendimiento, de la asimilación, de la negociación entre intereses y aspiraciones heterogéneas. De ahí que el Parlamento tenga un reto tanto más noble, cuanto más variadas sean las tendencias de nuestra comunidad en él representadas. Y tanto más vil será su rol, cuanto más niegue el uso del poder que le da la mayoría para compartimentalizar y seccionar, primero a la propia representación nacional, y segundo, de modo indirecto, a la comunidad en general.

2. EL REGIMEN DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCION DE 1993

Así como existe una lógica innegable en la relación entre la comunidad y las mayorías políticas que gobiernan la cosa pública en nuestro país, existe igualmente otra dinámica al interior del poder político. Es la relación que el diseño de nuestras instituciones permite se establezca entre el gobierno y el Parlamento. En este apartado examino brevemente los aspectos que en esencia definen nuestra forma de gobierno, aspecto indispensable de tener presente porque condiciona la naturaleza, virtudes y debilidades de la forma en que se constituyen nuestros gabinetes.

En esencia, la forma de gobierno que prevé la Constitución de 1993 es la misma que la de la Constitución de 1979. Se adopta una forma mixta entre el presidencialismo y el parlamentarismo puros. Quienes han trabajado las formas mixtas de gobierno, sin embargo, distinguen dos tipos específicos: el semi-presidencial o **parlamentarismo con premierato** (Austria, Finlandia, Francia, Islandia y Portugal) y el **parlamentarismo presidencial** (Alemania de Weimar, Ecuador, Perú)¹

1. Sigo en particular el estudio de Matthew S. Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press, 1992.

Los aspectos principales en los que nuestro régimen es afín al presidencialismo son:

- (1) la separación en el origen del mandato y función del Parlamento y el presidente de la República: ambos son elegidos directamente por el electorado;
- (2) el presidente de la República tiene poder real de dirección y conducción de la política general del gobierno (es Jefe de Estado a la par que Jefe de Gobierno), y puede nombrar y remover al Gabinete;
- (3) la conclusión del mandato del presidente de la República (destitución) no depende del Parlamento (salvo casos de juicio político); y,
- (4) sólo el electorado controla políticamente al presidente de la República.

De otro lado, los principales puntos en los que nuestro régimen es afín al parlamentarismo son:

- (1) la compatibilidad para que parlamentarios desempeñen funciones en el Gabinete;
- (2) la responsabilidad política del Gabinete frente al Parlamento a través de la investidura y la censura; y,
- (3) la capacidad del Ejecutivo para disolver el Parlamento.

La característica principal de los regímenes mixtos es la combinación de elementos del presidencialismo y del parlamentarismo. El presidencialismo incide en la mayor separación de poderes. El parlamentarismo incide, por el contrario, en la fusión entre uno y otro. Loewenstein llama a lo primero la *interdependencia por coordinación* (siendo poderes separados, deben coordinar esfuerzos), y a lo segundo la *interdependencia por integración* (uno y otro se integran y tienden a fusionarse en un solo poder).

Nuestro régimen de gobierno se caracteriza por las siguientes notas:

- (1) la capacidad del presidente de la República para *dirigir* la política general del gobierno, aún cuando es políticamente *irresponsable* ante el Parlamento;
- (2) la facultad del presidente de la República para *nombrar* tanto como para *remover* al presidente del Consejo de Ministros ², así como a los demás miembros del Gabinete, a propuesta y con acuerdo del presidente del Consejo de Ministros;
- (3) la compatibilidad *esencial* ³ entre el mandato parlamentario y la pertenencia al Gabinete, o incluso como vicepresidente de la república;

2. Se trata, en realidad, conforme lo referimos más adelante, de la facultad prácticamente incondicional del presidente de la República de nombrar y remover a todo el Gabinete.

3. Distinguimos compatibilidad *esencial* de la compatibilidad *funcional*. Puede permitirse la compatibilidad entre los cargos de Ministro y Miembro del Parlamento, aunque limitarse el ejercicio simultáneo de ambas *funciones*.

Obsérvese en este sentido el texto de los Artículos 177 y 178 del Reglamento de la Cámara de Diputados de 1988. El primero señalaba qué Diputados eran *inhábiles* para efectos de las votaciones. El segundo precisaba cuáles de los *inhábiles* eran *habilitables*. El Artículo 178 no incluía entre los *habilitables* a los Diputados que "*ejerzan función ministerial*". Aún cuando no importara incompatibilidad, y por tanto causal de renuncia (la renuncia al mandato parlamentario es prohibida), el Reglamento de la Cámara de Diputados contemplaba la *incompatibilidad funcional*. Un Diputado no puede ejercer simultáneamente las funciones de ambos cargos (y ello no significa que quede privado de las prerrogativas que de suyo trae consigo el mandato parlamentario).

La Constitución de 1993 ni la de 1979 distinguieron entre uno y otro tipo de incompatibilidad. En rigor cabe que los reglamentos lo hagan. En todo caso, de hacerlo, debiera preverse igualmente cómo quedan los electores representados por el Ministro que funcionalmente no está en condición de cumplir con el mandato a plenitud. Ello pudo subsanarse en el contexto de la Constitución de 1979 mediante las *suplencias*. Nunca se las usó. Se desaprovechó una vía perfectamente compatible con el sistema de democracia representativa. La Constitución de 1993 no reconoce las *suplencias*. Sería saludable que se evalúe y desarrolle esta buena herramienta del derecho parlamentario en beneficio, fundamentalmente, del elector, que queda menoscabado cuando a quien eligió no se le permite optar ni votar.

- (4) la competencia del Parlamento para *investir* (otorgar confianza) así como para *remover* (censurar o negar confianza) al Gabinete;
- (5) la facultad del presidente de la República para *disolver* el Parlamento ⁴; y,
- (6) el rol arbitral del electorado para *dirimir* en caso de confrontación entre Parlamento y gobierno que determine la disolución del Parlamento ⁵.

-
4. Advierte con acierto César Valega en su estudio sobre "La responsabilidad política del Gobierno" (en *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, serie *Lecturas sobre Temas Constitucionales*, N° 10, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1994) que "la disolución, aún en su forma más atenuada, resulta incompatible con un régimen presidencial o presidencialista" (*Ibid.* p. 200). Lo cual es evidencia suficiente para negar el propio aserto suyo (*Ibid.* p. 201) respecto a la identidad de nuestro régimen: nuestro régimen obedece a características tipológicas ajenas a las del presidencialismo puro, conforme lo han demostrado, en especial, Shugart y Carey, *Op. cit.*
 5. El uso coherente de la disolución traería como consecuencia que, en caso que Parlamento y gobierno correspondan a partidos, tendencias o coaliciones políticamente divergentes, el electorado confirme la composición política del Parlamento o que, apoyando al Presidente de la República, lo dote de la mayoría que le negó en las elecciones inmediatas anteriores.

De confirmar la composición política del Parlamento es previsible que el choque entre Parlamento y gobierno recrudezca con mayor energía, restando legitimidad al presidente de la República. Ello es resultado del papel que éste tiene como Jefe de Gobierno, en cuya capacidad es él mismo quien dirige la política general del gobierno (y no los ministros censurados). Ver sobre este punto también la opinión de César Valega, cuando señala que "el Presidente de la República, que es quien conduce el gobierno, no responde políticamente de su gestión. El Congreso al censurar o negar confianza busca cambiar las políticas que se están siguiendo, y ello no depende en absoluto de los Ministros ni del Presidente del Consejo" (*Op. cit.* 201).

La pregunta que sigue es obvia: ¿qué hará un Presidente de la República, cuya facultad es dirigir la política general del gobierno, si sus ministros no tienen posibilidad de recibir la confianza del Parlamento? El presidente de la República está atado al mandato por el período constitucional, y sólo puede facilitar la superación de la crisis si él y sus vicepresidentes renuncian y su renuncia es aceptada por el Parlamento. Hay dos alternativas, o el compromiso, o el enfrentamiento. El compromiso supone que la capacidad real del presidente de la República como director y jefe del gobierno está físicamente mediatizada por las mayorías parlamentarias.

Lo central, a mi juicio, sin embargo, es que nuestro régimen aún cuando ha alterado la regulación de las posiciones entre Parlamento y gobierno fortaleciendo a uno y otro en unos casos ⁶, pero debi-

La confrontación o enfrentamiento fundamentalista, sustentados en el pleno e inquestionado ejercicio de su rol como jefe de gobierno, resultaría a todas luces ineficaz. ¿Qué tipo de dirección sería ésa en la que un presidente de la República se vale de tácticas confrontacionales que niegan el mensaje y advertencias del electorado? Una situación como esta última exigiría que se prevea constitucionalmente la posibilidad de remover al presidente de la República en caso que, luego de la disolución del Parlamento, el electorado respalde al Parlamento y el presidente de la República (lejos de tener voluntad de renuncia) insista en las mismas políticas a las que se opuso el Parlamento anterior.

6. A continuación algunos de los principales casos de fortalecimiento del Parlamento y del gobierno.

(1) Fortalecimiento del Parlamento

- * Acceso de comisiones parlamentarias al secreto bancario y la reserva tributaria (C93 Arts. 2 inc. 5; 97)
- * Se disminuye calificación del voto de 2/3 a 3/5 para aprobar créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas (C93 Art. 80)
- * Se constitucionaliza la responsabilidad ministerial por no responder pedidos (C93 Art. 96)
- * Tiene competencia jurisdiccional para **suspender, destituir** y para **inhabilitar** a funcionarios públicos privilegiados con el antejuicio (C93 Art. 100)
- * Presta consentimiento para ingreso de tropas extranjeras (C93 Art. 102 inc. 8)
- * Derecho a las preguntas parlamentarias (C93 Art. 129)
- * Reconoce derecho de investir (C93 Art. 130)
- * Establece plazo máximo para la interpelación -10 días- (C93 Art. 131)
- * Constitucionaliza plazo máximo para votar la censura -entre 4 y 10^o días naturales- (C93 Art. 132)
- * Reconocimiento de la función investigadora durante procesos judiciales (C93 Art. 139 inc. 2)

(2) Fortalecimiento del gobierno

- * El uso de los medios de comunicación para la propaganda puede permitirse según el "último resultado general" de las elecciones presidenciales, en vez de las "elecciones parlamentarias", con lo cual se robustece la presencia del partido al que pertenece el presidente (C93 Art. 35, y C79 Art. 70)
- * Se reconoce la fuerza de ley de los **Decretos de Urgencia** (C93 Arts. 74; 118 inc. 19; 125; 135)
- * Se supedita conducción de BCR y SBS a la figura presidencial: son designados por su período (C93 Arts. 86 y 87)

litándolos en otros ⁷, ha reiterado, paralelamente, también un rasgo esencial de la estructura de dichas relaciones que en el pasado decidió la probada ineficacia del sistema. Se trata de la *simetría* de fuerzas entre gobierno y Parlamento. Si concurren en la misma facultad del presidente de la República y Parlamento, las posibilidades de entramamiento, paralización e inestabilidad aumentan.

-
- * Se excluyen los votos viciados y en blanco de la base de cálculo para establecer la mayoría absoluta en su elección (C93 Art. 111)
 - * Se permite la reelección por un período inmediato (C93 Art. 112)
 - * Cabe vacancia del cargo sólo si la **incapacidad moral** tiene carácter de **permanente** (C 93 Art. 113 inc. 2)
 - * La diplomacia es dirigida sólo por los nombramientos del Ejecutivo: los embajadores no son ratificados por el Parlamento (C93 Art. 118 inc. 12)
 - * Sólo con 2 censuras a gabinetes puede **disolver** al Parlamento (C93 Art. 134)
 - * Se amplía el plazo de 30 días a 4 meses para que se elija el Parlamento que sustituya al disuelto (C93 Art. 134)
 - * Puede ascender a altos mandos militares sin participación del Parlamento (C93 Art. 172)
 - * No cabe acusación constitucional contra el presidente de la República por impedir reunión o funcionamiento del Tribunal Constitucional (C79 Art. 210)
 - * El presidente de la República puede disolver el Parlamento más de una vez durante su mandato: se elimina la limitación anterior de la C79 (C79 Art. 229 párr. 2)

7. Como en la nota anterior, en seguida algunos de los principales casos de debilitamiento del gobierno y del Parlamento.

(1) **Debilitamiento del gobierno**

- * El debate del presupuesto se hace con presencia de ministro de Economía y el resto de Gabinete (C93 Art. 80)
- * El candidato a la presidencia no puede postular al Parlamento (C93 Art. 90)
- * Los Viceministros son inelegibles como miembros del Parlamento (C93 Art. 91)
- * No cabe delegación de facultades sobre materia reservada al Parlamento –Ref. Const, L. Org., Ppto., C. Grl., Tratados– (C93 Art. 101 inc. 4; 104)
- * Ministros no pueden ser gestores de intereses propios ni de terceros (C93 Art. 126)
- * Disminuye en 15 días el plazo para ausentarse como Ministro (C93 Art. 127)
- * El Gabinete debe recibir investidura del Parlamento (C93 Art. 130)
- * Se fija plazo máximo de 30 días para que el Gabinete concorra a debatir la política general de gobierno (C93 Art. 130)

Ello se nota de modo especial con la incorporación de la investidura, que lejos de beneficiar entorpece aún más el funcionamiento del régimen. Al disminuir relativamente el poder del presidente de la República en favor del Parlamento la simetría de la **designación** del Gabinete, no se ha eliminado la simetría y superposición de tareas entre Parlamento y gobierno para la **remoción**. En tanto quepa que tanto el Parlamento como el gobierno puedan disponer de un Gabinete, subsistirá la potencialidad de **conflicto** y de **inestabilidad**, sin que tampoco exista garantía suficiente de mayor **representatividad**.

La capacidad de responder (*accountability*) es mayor cuando hay **asimetría** entre las potestades de Parlamento y gobierno, esto es cuando hay una ligera discrecionalidad para que uno de los poderes tenga la última palabra y capacidad final de decidir. Este **desbalance**

* En los casos de régimen de excepción, el juez está facultado para examinar la razonabilidad y proporcionalidad del acto que restringe los derechos suspendidos (C93 Art. 200 último párrafo)

(2) **Debilitamiento de la posición del Parlamento**

* Se establece la materia reservada del Parlamento (C93 Arts. 56, 57 y 74)

* Basta un Decreto Supremo –antes se requería Ley– para autorizar adquisición o posesión de tierras dentro de 50 kms. de fronteras (C93 Art. 71 - C79 Art. 126)

* Impedido de legislar sobre tributos dentro de la Ley de Presupuesto (C93 Art. 74)

* Sólo si el Ejecutivo lo pide o propone puede legislar sobre tributos con fines predeterminados (C93 Art. 79)

* Disminuye el plazo dentro del cual debe estar aprobado el Presupuesto en 15 días: debe enviarse al gobierno antes del 30 de Noviembre (C93 Art. 80)

* Se establece plazo fijo para resolver sobre la Cuenta General de la República –90 días– (C93 Art. 81)

* Se exige mayoría absoluta del número legal para ratificar y designar miembros del BCR (C93 Art. 86)

* Se exige dictamen previo para aprobar los proyectos de ley (C93 Art. 105)

* No puede autoconvocarse a Legislatura Extraordinaria –el presidente de la República ahora debe firmar el Decreto– (C93 Art. 118 inc. 6)

* Sí puede ser disuelto durante el **estado de emergencia** (C93 Art. 134)

* No participa en ascenso de militares, ratificación de embajadores, y nombramiento de la Corte Suprema (C93 Art. 172)

es necesario. A la vez que da flexibilidad y no rigidez al régimen, toma como presupuesto dos hechos: que los regímenes son conducidos por hombres, cuyos juicios no pueden ser sustituidos mecánicamente por procedimientos aparentemente "más seguros", y que debemos confiar en el buen uso del poder, en el criterio en la bondad moral de nuestros representantes. Sólo nuestra razón y nuestro juicio político nos salvan, y nada, nada puede sustituir ni una ni otro.

Cuando se superponen las facultades de uno y otro poderes, a punto tal que las posibilidades de **nombre** y de **remover** son *simétricas y mecánicamente balanceadas*, hay un elevado riesgo de **conflicto** e **inestabilidad**. Conforme anotan Shugart y Carey ⁸, una de las principales lecciones del desempeño de regímenes como el peruano, es que la eficacia de los regímenes debe buscarse en una de dos alternativas:

- (1) o una **marcada separación** de poderes en cuanto al origen y sobrevivencia de uno y otro, pero con **poca competencia legislativa** en la presidencia de la República; o,
- (2) una **mínima separación** en cuanto al origen y separación de uno y otro poderes del Estado, pero con **escasa autoridad presidencial sobre el Gabinete**.

Ello nos acerca o al presidencialismo, o al parlamentarismo. La inextricable acumulación de las competencias inutiliza y desvirtúa al híbrido. La combinación de facultades de una y otra forma de gobierno en nuestro régimen, no trae como consecuencia un producto superior en el que las ventajas de un régimen se añadan a las del otro. Por el contrario, la desventaja principal es que la adición (léase, confusión) de competencias, atribuciones o facultades, convierte al resultado en un producto contrafáctico sumamente rígido, en el que la suma de desventajas de la combinación es más dramática que las desventajas en las formas puras. La carencia de flexibilidad, además,

8. *Op. cit.* p. 148

debilita las ventajas originales que dichas competencias tienen en los regímenes que las concibieron.

3. LA FORMACION DEL GOBIERNO

Visto el tipo de gobierno diseñado en nuestra Constitución, en el acápite que aquí comienza me detengo en el análisis de la investidura. Este análisis comprende las fases del nombramiento del Gabinete desde que éste es proyectado por el presidente de la República hasta la revisión de éste por el Parlamento, el concepto de investidura, su propósito y alcances, los presupuestos y elementos de la investidura como acto parlamentario, el procedimiento, y los efectos que el pedido de confianza puede producir. Me detengo en especial en algunos aspectos, y otros los dejo simplemente consignados, en función de la mayor o menor importancia que para comprender la naturaleza y problemas de su aplicación, tiene cada uno de los diversos aspectos que, por razones de sistemática, no pueden menos que ser presentados e introducidos aunque sea elementalmente.

La investidura es una fase consolidadora e integradora en la formación del gobierno ⁹. Ella constituye, conforme lo afirma

9. El concepto de formación de gobierno (*Regierungsbildung*) que uso vale para el sistema italiano tanto como para el peruano.

En Alemania y en España la formación del gobierno adopta una forma diversa, que no resistiría se afirme que la investidura es una fase consolidadora e integradora. Para Alemania y España la formación del gobierno no es un acto sujeto a *condición resolutive*. En estos países, por el contrario, la formación del gobierno y el acto de investidura coinciden, y por ello tienen naturaleza *constitutiva del gobierno*.

Como en Italia (Artículo 93 de la Constitución) y Perú, el Jefe de Estado nombra al Gabinete, y éste jura el cargo y entra en funciones. Luego de haber entrado en funciones y de haber quedado formado el gobierno, el Gabinete concurre al Parlamento para obtener su confianza.

En Alemania (Artículo 63) y España (Artículo 99.1) el Jefe de Estado propone al Parlamento al Jefe de Gobierno (no al Gabinete entero). También en uno y

Biscaretti, "una *condición resolutive* del nombramiento mismo"¹⁰ del Gabinete. Esto quiere decir que producida la contingencia de la negación de la confianza el nombramiento pierde efecto. Es una *condicio iuris*, un requisito que el ordenamiento constitucional exige como condición de eficacia del nombramiento que está facultado a realizar el presidente de la República.

A diferencia de las condiciones suspensivas, con la condición resolutoria no hay expectativa de producción de efectos jurídicos. Por el contrario, el nombramiento tiene en sí mismo la capacidad de generar efectos, tal cual si no estuviera sujeto a condición alguna.

El nombramiento genera efectos pero, como depende de la futura concurrencia de la voluntad y aquiescencia del Parlamento, las mismas que son inciertas al momento del nombramiento por el presidente de la República, el otorgamiento de confianza, la investidura, destruye la condicionalidad del nombramiento y per-

otro regímenes la Constitución prevé que la ausencia de determinación del Parlamento faculta al Jefe de Estado para disolver el Parlamento.

En España el Rey no tiene alternativa: sólo puede disolver si transcurren 2 meses desde la primera votación de investidura sin que el presidente del Gobierno obtenga la confianza del Congreso de los Diputados).

En Alemania, por el contrario, el presidente Federal puede optar entre nombrar al Canciller propuesto, o disolver el *Bundestag*, si como consecuencia del tercer intento de elección en el plazo de 21 días el Parlamento no ha llegado a una determinación por mayoría simple (el segundo intento tiene lugar 14 días después de la fecha en que se vota la propuesta presidencial por primera vez, y el tercer intento tiene como plazo máximo 7 días después del segundo).

En el régimen francés, como en el nuestro de la Constitución de 1979, el Parlamento no tiene participación alguna en la formación del gobierno. Es un poder exclusivo y discrecional del presidente de la República nombrar al presidente del Consejo de Ministros. (*Vid. v. gr.* el Artículo 8 de la Constitución francesa, y el comentario sobre el mismo de André Hauriou en su *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ed. Ariel, Barcelona, 1971, pp. 542-543).

Al apartarnos del régimen francés el Parlamento peruano retorna al antecedente del parlamentarismo de la Constitución de 1933, aunque no incorpora los desarrollos de otras experiencias, como la italiana o la alemana, posteriores a la Segunda Guerra.

10. Biscaretti di Ruffia, Paolo; *Derecho Constitucional*. Tecnos, Madrid, 1973. p. 464.

fecciona plenamente la validez del nombramiento. La investidura extingue y disuelve la condicionalidad del nombramiento.

De manera que quedando clara la función reguladora, y de control, que le corresponde a la investidura, pasemos a revisar en primer lugar, las fases del nombramiento del Gabinete.

3.1 Fases del nombramiento del Gabinete

Las siguientes son las etapas por las que pasa la formación del gobierno, desde que el presidente de la República lo proyecta, hasta que el Gabinete recibe la confianza del Parlamento.

- (a) *Selección* del presidente del Consejo de Ministros por el presidente de la República: el Artículo 122 de la Constitución de 1993 señala que el presidente de la República nombra y remueve al presidente del Consejo de Ministros. Se trata de su más cercano colaborador, oficial y público, en el gobierno. El presidente del Consejo de Ministros es portavoz autorizado del gobierno, según el Artículo 123 inciso 1, después del presidente de la República. El alcance que tiene la condición de portavoz no es claro. No tiene contenido específico. Puede quedar sólo en una etiqueta. Pero puede ser también el desdoblamiento de la jefatura de gobierno en cabeza ajena.

De análogo modo puede interpretarse la capacidad del presidente del Consejo de Ministros para presidir el Consejo. ¿Qué presidente del Consejo de Ministros puede ser ése que, según el texto del Artículo 121 de la Constitución, no preside el Consejo cuando el presidente de la República convoca a Consejo o asiste de hecho a una de sus sesiones? En el régimen francés se distingue entre la *presidencia del Consejo* y la *presidencia del Gabinete*. Las sesiones a las que concurre el presidente de la República son presididas por él, y en ese caso se dice que preside el consejo de ministros. Las sesiones a las que no concurre el presidente de la República, son presididas por el Primer Minis-

tro, y su rol es el de presidente del Gabinete. Nosotros tenemos un presidente del Consejo de Ministros, no un Primer Ministro, que no preside el consejo sino en ausencia del presidente de la República. Es, llanamente, un presidente del Consejo de Ministros disminuido. Queda la duda de si más propiamente debiera reservarse el nombre del presidente del Consejo de Ministros al presidente de la República, y usar el de Primer Ministro o Presidente de Gabinete a quien la Constitución llama ahora presidente del Consejo de Ministros. ¿Sería útil la distinción?

Qué poder real tenga el presidente del Consejo de Ministros en el gobierno, depende, en gran medida, de qué tanto poder quiera desprenderse el presidente de la República. El presidente de la República puede delegar la dirección de la política general del gobierno al Gabinete. Nada se lo impide. Hacerlo, por el contrario, sincera el ejercicio del poder. El presidente de la República no es políticamente responsable, aún cuando sólo él está expresamente facultado para dirigir la política general del gobierno. El presidente de la República, como Jefe de Gobierno, no da cuenta de sus planes de gobierno. Un presidente del Consejo de Ministros con dirección delegada, es conductor, y su cambio puede efectivamente variar la política general del gobierno.

La selección del presidente del Consejo de Ministros debe recaer, por tanto, en una persona de confianza del presidente de la República. Una persona que comprenda el estilo con el que quiera dirigir el gobierno. Durante el segundo período del presidente Belaunde, por ejemplo, sus gabinetes tuvieron considerable discreción. Todo lo contrario del estilo empleado por los períodos de los presidentes García Pérez y Fujimori. Estos últimos agotaron las facultades constitucionales, a sol y a sombra, más al estilo de un régimen presidencial, en el que los titulares de los ministerios son Secretarios y colaboradores del gobierno, más que co-gobernantes.

La Constitución sólo exige como requisito para el cargo de ministro la nacionalidad peruana por nacimiento, ser ciudadano en ejercicio, y contar por lo menos con 25 años de edad.

(B) *Propuesta de Gabinete* por el presidente del Consejo de Ministros al presidente de la República. Según la Constitución, el presidente del Consejo de Ministros propone al presidente de la República a los miembros del Gabinete. Y dice más: que el nombramiento de los miembros del Gabinete requiere el acuerdo del presidente del Consejo de Ministros (Artículo 122).

Aún cuando se hable de propuesta y acuerdo del Consejo de Ministros, ante todo se trata de la facultad del presidente de la República para *nombrar*. En tal sentido, la designación del Gabinete es un acto complejo aún al interior del propio gobierno. No basta la propuesta. La propuesta se formula en espera del consentimiento del presidente de la República.

¿Qué tipo de acto es ése en el que el presidente del Consejo de Ministros propone al jefe de gobierno a quienes conformarán el Gabinete? ¿Qué trascendencia puede tener que el presidente del Consejo de Ministros proponga un Gabinete cuyo jefe es la propia persona a la que se lo propone? ¿Es que el jefe de gobierno necesita que le propongan quién debe ser parte de un Consejo cuyo presidente real es él mismo?

La respuesta parece ser que la propuesta es una formalidad que no traduce un poder real del presidente del Consejo de Ministros. Sólo significa poder real del presidente del Consejo de Ministros si éste fija una posición fuerte ante el presidente de la República de antemano, y si el presidente de la República prefiere un presidente del Consejo de Ministros fuerte antes que detentar el mismo la jefatura de gobierno plenamente.

Potencialmente puede ser una atribución importante. Pero cuán importante lo sea no depende del texto cuanto de la vida que le den quienes hayan de usarlo.

Quiénes pueden ser propuestos depende de dos factores principalmente. El primero de carácter formal: los propuestos deben reunir las condiciones que establece la Constitución para ser ministro. El segundo es discrecional: depende tanto de la coyuntura política como de la afinidad o confianza personal. Podrá optarse entre parlamentarios; políticos que representen a una tendencia relevante para la formación del gobierno; líderes de algún sector de la sociedad, economía o cultura; técnicos en el ramo que se les encargará; o especialistas con formación eminentemente burocrática. No hay límite.

- (G) *Aceptación del Gabinete* por el presidente de la República. Luego de las tratativas y conversaciones, presidente del Consejo de Ministros y presidente de la República llegan a un acuerdo.

A diferencia de regímenes típicamente parlamentarios en los que el presidente del Consejo de Ministros tiene la exclusiva responsabilidad de formar el gobierno, en un régimen híbrido como el nuestro la responsabilidad es compartida. Las sugerencias del presidente del Consejo de Ministros no obligan al presidente de la República. Es más el propio presidente de la República puede hasta persuadir al presidente del Consejo de Ministros que le proponga a tal o cual ministro. En este caso, claro está, el presidente del Consejo de Ministros persuadido habrá prestado tácito acuerdo.

El texto del Artículo 122 habla de la propuesta y del acuerdo, en texto idéntico al que recogían las constituciones de 1933 (Artículo 158) y de 1979 (Artículo 216). De ahí que siga hoy siendo válido lo que en 1939 dijera José Pareja Paz Soldán: *"lo cierto es sin embargo, que no obstante esa exigencia constitucional, el presidente de la República designa efectivamente a todo el Ministerio. El presidente del Consejo de Ministros, que realmente no es el premier sino tan sólo el primero de los Ministros, se conforma con la voluntad presidencial y en muy limitadas ocasiones obtiene una o quizás más carteras, para candidatos propios. Por su parte, los Ministros conocen*

bien que su nombramiento lo deben al Jefe del Estado y que su interés y conveniencia está en complacerlo y servirlo, con menoscabo a veces, de la autoridad del presidente del Consejo de Ministros”¹¹

En realidad, como se ve, de lo que se trata es de que exista un mínimo de entendimiento entre el presidente del Consejo de Ministros y el presidente de la República, para que éste último pueda dirigir su gobierno guardando toda la apariencia que la ficción de la responsabilidad ministerial requiere. Debe asegurarse el máximo de apariencia de que el presidente del Consejo de Ministros conduce y es responsable por el gobierno, aunque el propio texto constitucional señala que es el presidente de la República quien dirige el gobierno.

Puede verse, por el juego entre el presidente del Consejo de Ministros y presidente de la República que aquí se advierte, que el nuestro es en principio un ejecutivo funcionalmente monista, pero formalmente dualista.

- (d) *Nombramiento* del Gabinete por el presidente de la República. El nombramiento del Gabinete adopta la forma de un Decreto Supremo, el cual es firmado por el presidente de la República y refrendado por el flamante presidente del Consejo de Ministros.
- (e) *Juramento* ante el presidente de la República. Esta etapa ha sido tradicionalmente incorporada en nuestros textos constitucionales. La Constitución de 1993 la conserva exclusivamente para el presidente de la República. El juramento se incluía como un requisito indispensable para el ejercicio de las funciones. Sin embargo, la práctica sigue viva y los Ministros juran el cumplimiento de la Constitución.

11. Pareja Paz Soldán, José; *Comentarios a la Constitución Nacional*. Tesis para optar el grado de Doctor en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica del Perú. Lima, 1939, pp. 419-420.

(Z) *Investidura* del Congreso. La Constitución dispone que el Gabinete se presente ante el Parlamento para obtener su confianza dentro de los 30 días de haber asumido sus funciones. Calla, sin embargo, respecto del posible límite de tiempo dentro del cual el Parlamento deba finalmente pronunciarse sobre la confianza.

La Constitución de 1979, que no previó si no que, por el contrario, negó expresamente el voto de confianza, no establecía plazo dentro del cual el Gabinete había de concurrir al Parlamento para informar sobre la política general del gobierno y las diversas medidas que requiera su gestión ¹². Aquí hay una diferencia sustancial en el concepto constitucional sobre nuestra forma de gobierno y por tanto sobre el papel que cumple el Parlamento como agente de compromiso y consenso político ¹³.

-
12. Una salida como la del Artículo 224 de la Constitución de 1979, inspirada como queda dicho en el derecho constitucional francés, tan afectado por la inestabilidad, es una alternativa eficaz para conseguir menos turbulencia contra el gobierno. El Artículo 130 de la Constitución de 1993 tiene como fuente al derecho constitucional italiano, que no es precisamente el ejemplo más notable de estabilidad gubernamental.

La racionalidad del parlamentarismo presidencial parece estar tocada por un sino que hará menos fácil la existencia a los gabinetes, porque éstos no disponen de arma eficaz alguna adicional para compensar los puntos en los que ha quedado fortalecido el Parlamento. Las dificultades que enfrentarán los gabinetes están en proporción inversa a las mayorías con que cuente el presidente de la República en el Parlamento, o de la solidez de las coaliciones que se configuren para formar y soportar a un gobierno.

13. Se sigue la misma línea que la Constitución italiana, que en su Artículo 94 señala que *"entro dieci giorni dalla sua formazione el Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia"*. Se trata de un término más corto que el fijado en nuestro Artículo 130.

Cuando se discutió el Artículo 87 de proyecto de la Constitución italiana, antecedente del actual Artículo 94, que en lugar de señalar 10 días decía 8, el honorable Bozzi dijo *"vi sono enunciazioni superflue o pericolose. Perché fare obbligo al Governo di presentarsi alle Camere entro 8 giorni? Se circostanze di forza maggiore lo costringessero a presentarsi entro un termino maggiore, che cosa succederebbe? Qual'è la sanzione? La decadenza del Governo, forse? Evidentemente non è il caso di inserire una norma di questo genere nella Costituzione"* (*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblée Costituente*, Camera dei Deputati - Segretariato Generale, Roma, 1970. Volume IV, p. 3517).

Malgrado del avance relativo a la capacidad y función consocial del Parlamento, el constituyente ha perdido de vista las proyecciones que a éste instituto le corresponden. Si el Parlamento participa en el proceso de formación del gobierno, no debiera quedar sin límite ni término el tiempo dentro del cual llegue a un acuerdo.

Aún cuando el problema del tiempo dentro del cual el Parlamento debe pronunciarse sobre la investidura es más crítico en regímenes como el alemán o el español ¹⁴, razón por la cual el incumplimiento de los plazos está ligado a una eventual disolución del Parlamento, en casos como el italiano y el peruano es aconsejable prever los límites de que aquél dispone para liquidar la incertidumbre de la que pende la conducción de la administración del país.

Es cierto que nuestro presidente del Consejo de Ministros es en realidad el nuncio del presidente de la República. Pero el menor poder relativo que el presidente del Consejo de Ministros tiene en nuestro régimen no es consideración bastante para negar las funciones que de suyo les tocan a él y a su Gabinete como directores de la administración de sus respectivos sectores,

La práctica peruana fue más o menos regular. Aún cuando el Artículo 224 de la Constitución de 1979 no fijó plazo, los gabinetes se presentaban alrededor del mes después de haber entrado en funciones. Pero la cuestión planteada por el honorable Bozzi en la Italia de 1947, es plenamente actual hoy para nosotros. ¿Qué pasa si no se presenta el Gabinete dentro de plazo? ¿Decae, degenera el gobierno? ¿Caduca su nombramiento? ¿Es posible de acusación constitucional? ¿O no incurre en responsabilidad alguna por infringir un precepto constitucional? Si así fuera, ¿a qué finalidad obedece el plazo si no hay sanción aplicable a la infracción? Aquí hay importantes preguntas que sólo el desarrollo, la práctica y la vida parlamentaria permitirán resolver.

14. Como ya quedó referido, en Alemania y en España el Parlamento *constituye* el gobierno en sentido estricto. El jefe de Estado tiene como misión proponer, mediar, más allá de todas y cada una de las facciones políticas. El nuevo Gabinete no entra en funciones porque sencillamente no hay Gabinete. Sólo si el propuesto por el jefe de Estado es elegido por el Parlamento y se llega a un acuerdo sobre el programa de gobierno, puede designar a los demás integrantes de su Gabinete y concluir, sólo entonces, la formación de su gobierno.

además, claro, de las que formalmente debe cumplir como responsable de los actos de gobierno del presidente de la República.

El Parlamento no debe tener un plazo *sine die* para definir el status del gobierno y de la administración. La inexistencia de dicho plazo contribuye a que el Parlamento pierda de vista su responsabilidad. Ya se avanzó algo frente al gobierno. Antes el Gabinete no tenía plazo. Ahora se conoce que el Gabinete no debe dejar pasar más de un mes antes de cumplir con la exposición de la política general del gobierno. Pero falta que se defina cuánto tiempo es el máximo dentro del cual nuestro Parlamento debe tener bajo su conocimiento y evaluación la aprobación o rechazo del Gabinete designado por el presidente de la República.

Se dirá que la práctica y la costumbre han demostrado que el Parlamento ha actuado con celeridad. Es cierto. Así ha ocurrido con ocasión de la presentación del Gabinete Goldenberg. Pero un caso no hace una regla. Por el contrario, dejar que sea la costumbre la que defina puede agravar la incertidumbre e indecisión. El Parlamento no está obligado sino por su propio arbitrio, discreción y deseo, sin atención a las consecuencias que su eventual inacción causara en la seguridad que toda la comunidad tiene derecho a contar.

Así como puede verse que es deseable se prevea el término dentro del cual el Parlamento debe haber definido qué status corresponde al Gabinete designado por el presidente de la República, debe señalarse qué sanción jurídica correspondería en caso que el Parlamento incumpliera con su plazo. *¿Qué tipo de condición resolutoria afectará al Gabinete? ¿una positiva o una negativa?. ¿Qué se presumirá?, ¿la formación tácita de gobierno? ¿o, al revés, la revocación de su nombramiento?.*

Teniendo en consideración la "personalidad" de nuestro régimen, las necesarias garantías que un sistema político urge para

su eficaz funcionamiento, la seguridad jurídica y administrativa a que la población tiene derecho, así como el plazo perentorio con la que el Parlamento debe responder a la gobernabilidad y estabilidad del país, parece recomendable que se deje al Parlamento la carga de la prueba, y que se establezca una presunción contra su inacción dentro del plazo. Ello equivaldría a una *presunción de formación de gobierno*.

¿Cuál debiera ser el plazo? En circunstancias como las alemanas o españolas, donde el Parlamento no se pronuncia solamente sobre la identidad del presidente del Consejo de Ministros, sino que tiene incluso la responsabilidad anexa de participar, aunque no sea sino indirectamente, en la definición del **programa del nuevo gobierno**¹⁵, tiene sentido que el plazo sea de casi un mes (Alemania) o de dos meses (España). Juzgo que en el Perú un **plazo de entre 48 horas y una quincena debiera ser suficiente.**

-
15. Obsérvese la asombrosa diferencia entre los regímenes alemán y el peruano. Entre tanto que en Alemania el Parlamento es responsable de la definición del programa de gobierno, en el Perú es raro el caso cuando se conoce no sólo el programa de gobierno del ejecutivo, sino hasta el propio plan de gobierno de quienes candidatean a la presidencia de la República.

Como se ve, el nuestro es un régimen en el que prevalece la consideración de la persona antes que los acuerdos entre los distintos sectores de la sociedad. El elector no toma en consideración tanto las propuestas como al individuo. De ahí pareciera desprenderse con naturalidad que ni se exija contar con un plan de gobierno que ofrecer a la ciudadanía antes de las elecciones, ni la fuerza vinculante que dicho plan debiera tener para el candidato que asumiera el cargo de presidente de la República. Obviamente, una medida como esta última precisaría de la sanción que el apartamiento del plan de gobierno debiera corresponder al mentiroso (revocación del mandato, por ejemplo). Más allá de dicha posibilidad teórica, tal requisito pudiera resultar excesivamente rígido.

El hecho es que el Parlamento sólo puede debatir y sugerir alternativas (sin suficiente estudio, por lo demás, debido a la ausencia de evaluación en comisiones, ni consenso, debido al no uso del filtro que pueden ser los grupos parlamentarios) a la política general expuesta. El suyo es un voto de confianza que no dejará de ser reglamentario, aunque probablemente no sea conveniente, adecuada o suficientemente reflexionado. Sólo tiene una mínima capacidad real, en comparación con el régimen parlamentario alemán, para participar en la definición de las políticas y programa de gobierno.

3.2 Concepto de investidura

La investidura es *facultad* y es *acto*. Como facultad es el reconocimiento de la capacidad y competencia constitucional que tiene el Parlamento para participar en el proceso de formar y controlar al gobierno. Como acto es a la vez el procedimiento, la decisión y el documento a través de los cuales y en los cuales queda constancia del trámite y del sentido en el que se ejercita la facultad de invertir.

La investidura es la facultad de la Asamblea para comprometer su apoyo a un Gabinete, a base de la **confianza** que ella le otorga para que ejecute un programa político durante su mandato. Su fin es fundar el gobierno con la confianza del Parlamento.

¿Qué **tipo de acto** es la investidura? Es una declaración unilateral de conocimiento, de voluntad y de deseo del Parlamento.

Es un acto de **dirección** (*indirizzo*) en cuanto con la investidura, o la no investidura, del Gabinete, además de formar el gobierno (*Regierungsbildung*), se define la orientación política del país y sus principales políticas públicas.

Es también un acto de **control** que el Parlamento ejercita frente al gobierno (*Regierungskontrolle*). El Parlamento debe escuchar, debe conocer qué orientación propone para el país el Gabinete escogido por el presidente de la República. Pero el Parlamento no sólo escucha pasivamente. Su participación es activa. Escucha para informarse, y escucha para, primero, debatir y preguntar y luego anunciar, en atención y por los fundamentos de la información y respuestas suministradas por el Gabinete (*declaración de conocimiento*), a qué aspectos debe adicionalmente atender el gobierno, o de qué especial modo cree que deben ser atendidos los que señala el Gabinete (*declaración de deseo*). La exposición del Gabinete y los anuncios del Parlamento constituyen las bases iniciales del control que practicará el Parlamento durante la existencia del Gabinete. Como consecuencia de la exposición y de la posición adoptada, el acto final de la investidura es el voto mediante el cual se concede (o no se concede) la confianza (*declaración de voluntad*).

Esa declaración del Parlamento puede ser con **contenido positivo**, si otorga la confianza; con **contenido negativo**, si el número de votos en contra es superior al número de votos a favor; o, por último, **sin contenido**, si el número de votos de quienes se abstienen fuera mayor al de votos en favor de la aprobación del pedido de confianza e, igualmente, mayor al de votos en contra del pedido de confianza.

La investidura es una de las formas en que se materializa el voto de confianza del Parlamento. Hay otros casos en los cuales el Parlamento debe pronunciarse sobre un pedido de confianza. La investidura es un voto sobre una gestión ministerial que comienza. Los votos de confianza posteriores son sobre declaraciones, o acciones, del Gabinete respecto de las cuales plantea la cuestión de confianza, y lo son también sobre las políticas o medidas legislativas respecto de las cuales solicita confianza del Parlamento.

El no otorgamiento de la confianza no es igual a la censura ¹⁶. Para la censura se exigen requisitos diferentes, más rigurosos. El no otorgamiento de confianza puede consistir simplemente en que, puesto al voto el pedido de confianza solicitado, no reciba votación a favor suficiente. Esto es, que la consulta sobre la confianza no alcance mayoría para ser aprobada, sin que los votos en contra sean superiores a los que se abstienen. Para no otorgar confianza puede no votarse en contra de la confianza: basta no votar. La simple abstención puede resolver la investidura en sentido negativo ¹⁷.

16. El voto de censura es el coronamiento de una paciente labor de la oposición. Es su triunfo. Y la única posibilidad de cambiar de Gabinete durante un mismo período constitucional: según Eckart Busch el voto de censura contra el gobierno, "*ist das Ende einer längeren konfrontatorischen Entwicklung zwischen den politischen Lagern des Parlaments. Treibender Impuls ist die Opposition. Für sie ist das Mißtrauensvotum die einzige Möglichkeit, während einer Wahlperiode den Regierungswechsel herbeiführen zu können*" (Busch, Eckart; *Parlamentarische Kontrolle. Ausgestaltung und Wirkung*, R.v. Decker's Verlag, Heidelberg-Hamburg, 1983, pp. 132-133).

17. De acuerdo al Reglamento del CCD "*todos los congresistas están obligados a votar*". Esta obligación no debiera admitir excepción. Dice el propio Reglamento que los congresistas "*no pueden excusarse*" (Artículo 49 inciso 6). Sin embargo es imposible compeler a los congresistas a votar a favor cuando

La censura es más grave en sus formalidades. Requiere el voto expreso de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso, esto es, de 41 miembros del CCD, o de 61 miembros del primer Parlamento que se instale a partir de 1995.

Bastan dos negaciones de confianza, así no sean sucesivas¹⁸, para que quede expedita la facultad del presidente de la República para disolver el Parlamento. El presidente de la República puede disolver el Parlamento tantas veces como lo estime preciso. El único lapso en el que no puede disolver es, según el Artículo 134, tercer párrafo, durante el último año del mandato presidencial.

Se trata, como se ve, de una institución frágil. Ni siquiera mayoría simple (pluralidad) se requiere para resolverla. Basta no votarla. Si el Gabinete no cuenta con una mayoría suficiente para vencer cuando menos la indiferencia, no podrá gobernar.

3.3 PROPOSITO Y ALCANCE DE LA INVESTIDURA

La investidura es una posibilidad para alcanzar dos distintos valores políticos en el gobierno del país. En primer término ella es un

no quieren hacerlo, ni a votar en contra cuando no es ése el sentido en que quieren expresar su voluntad. El reconocer esta realidad inconcusa determinó a la Cámara de Diputados a incluir en su Reglamento el voto por la abstención (Artículo 170).

Existe una variante que es indispensable referir. En la práctica de la Constitución de 1933 se introdujo, durante el período 1963-1968, una forma particular que matizaba el voto ni a favor ni en contra. Se trataba del denominado **voto de expectativa** que profesaban las cámaras luego de escuchar y debatir la política general expuesta por el Gabinete.

El **voto de expectativa** se distingue de la simple *indiferencia* o la *abstención pura*. La diferencia se ve con mayor claridad cuando se analizan los **motivos** por los cuales el Parlamento opta por la expectativa o por la abstención pura. En el caso de la expectativa existe una resolución motivada de la mayoría en la que constan las causas por las cuales no se vota a favor ni en contra. Estas causas incluyen, por lo general, una actitud positiva de disponibilidad, que está más cerca de la confianza que de la desconfianza.

18. La Constitución de 1979 era más severa para el ejercicio de la disolución. Según el Artículo 227 se exigía que la Cámara de Diputados hubiera censurado, o negado confianza, a tres Consejos de Ministros.

instrumento que debe conseguir **eficacia** en el gobierno. Y en segundo lugar, su uso debe prestar el máximo de **representatividad** al gobierno que contribuye a formar.

El Gabinete expone la política general que dirige el presidente de la República. Por eso es un puente entre el presidente de la República y el Parlamento. En especial cuando no coinciden las mayorías parlamentarias con la tendencia política del presidente de la República, se convierte en un catalizador: mediante ella se induce al presidente de la República a **negociar** y a llegar a **soluciones de compromiso**. Está forzado a “**jugar en pared**” con el Parlamento. Esta tendencia es más grande en regímenes multipartidarios que en el bipartidismo. Tanto más nutrido sea el régimen partidario de un país, menores son las posibilidades de obtener mayorías claras en el Parlamento.

Por consiguiente, el multipartidismo, en especial los regímenes con policromía abundante, tendrán mayor dificultad para alcanzar la **eficacia** y la **estabilidad** el gobierno. La gobernabilidad es tendencialmente menor. El multipartidismo, por tanto, es un rasgo que fragiliza aún más las características ya debilitadas de una investidura como la peruana, en un régimen de gobierno simétrico, orientado hacia el entramamiento y no a la solución de los conflictos.

La investidura **no es en sí misma una herramienta destructiva**. Su razón de ser, bien entendida, debiera evitar los juegos de estrategia derivados de las relaciones simétricas de poder entre Parlamento y gobierno. En el papel, y un contexto de buena fe y uso noble de la política, debiera, por el contrario, facilitar la estabilidad no menos que el máximo posible de representatividad del sistema.

3.4 Presupuestos del acto de investidura

Son dos los presupuestos en el acto de la investidura: la política general expuesta, y la resolución causada por la cual se la aprueba o rechaza.

§1 Las declaraciones contenidas en la política general expuesta.

Este es uno de los lados de la moneda que considerará y sobre el que se pronunciará el Parlamento. El otro podrá ser la calidad del equipo que debiera llevarla a cabo. Sin embargo el último no es un presupuesto, sino un elemento subjetivo del acto de la investidura, cuya calidad examina igualmente quien otorga, niega, o se reserva la confianza. Examinemos en seguida el presupuesto referido.

Lo primero que debemos tener claro, es qué es una política general del gobierno. Hay conceptos que le son afines. Por ejemplo, el plan general de gobierno, las políticas públicas, o los principios políticos que inspiran al gobierno, o el programa de gobierno. Debe aclararse qué es una política general del gobierno. ¿Es lo mismo que la gestión y los resultados ya logrados o los que se planea obtener? ¿Es la relación casuística de éxitos presentados más o menos organizadamente?

Política no es lo mismo que **programa**. El programa es una relación cuantificada de objetivos, plazos, recursos, procedimientos, e indicadores de evaluación y control posterior. Una política contiene los lineamientos generales a partir de los cuales se detallan los programas. Los programas se manejan por objetivos y metas cuantificables a ser alcanzadas en unidades de tiempo específicas y detalladas.

Una política tiene todos esos elementos del programa pero, a diferencia de éste, son proyecciones que no son por sí mismas cuantificables. Que no sean cuantificables no quiere decir que no sean verificables.

La política general del gobierno, en general, se espera que cuente con los siguientes componentes:

- * *propósitos o fines* políticos, o de política;
- * un *marco de tiempo* general y razonable dentro del cual se pretende alcanzarla;

- * *medios, recursos y procedimientos* disponibles prácticamente, y permitidos por la Constitución y las leyes, para alcanzarla;
- * las *áreas priorizadas* de la actividad pública en las que tienen responsabilidad el Estado y el gobierno; y (óptimamente),
- * *previsión de indicadores* generales para el control y evaluación posterior.

El criterio de cumplimiento del acto de gobierno de exponer la política general del gobierno es, entonces, que el Gabinete señale no solamente cuáles son los fines políticos que aspira alcanzar, ni los eventuales avances que se haya logrado en caso que la exposición deba efectuarse a mitad de régimen. Debe señalar igualmente los períodos o etapas en los que se propone hacerlo, el camino, recursos o medios de que se valdrá, y las áreas en las que incidirá prioritariamente su acción gubernamental. Supone que se señale igualmente los **criterios** a partir o a base de los cuales se prioriza unas áreas y no otras, se escoge unos caminos y no otros, y se establecen tales etapas generales de cumplimiento en vez de otras más cortas o largas, o se establecen unos fines o propósitos **en vez de aquellos otros por los que se pregunta la representación nacional.**

De lo dicho se ve que la política general del gobierno es el plan de actividades organizadas y coordinadas sectorialmente, en función de una metas políticas claramente definidas. No se confunde política general con programa político, como tampoco se reduce una política general al recuento de logros, dificultades o hechos gestionados o por gestionar. La política general importa una visión global del papel que a cada sector público le corresponde en el logro de metas definidas y priorizadas a nivel nacional. Una política general comprende, de consiguiente, la comprensión clara de cuál es, o cuáles son, los objetivos centrales en la dirección del país, y el lugar e importancia que cada sector público tiene en el logro de esos objetivos.

Esa visión de conjunto debe ser claramente presentada en el Parlamento. Se debe enfatizar en el grado de interrelación y peso que a cada ministerio tocará cumplir para alcanzar el fin del gobierno. La razón de ser del requerimiento que consagra nuestra Constitución sobre la exposición de la política general del gobierno, es la necesidad de que, a través de la exposición que el Gabinete presenta en el Parlamento, los representantes de nuestra nación, y el país entero, conozcan hacia dónde se quiere conducir el país y cuáles son las necesidades que a juicio del gobierno precisan de prioritaria atención para alcanzar nuestro desarrollo. Tiene a la base la expectativa que tiene la población sobre la incidencia que el desenvolvimiento de las políticas públicas tendrá en su vida privada, no menos que la información indispensable que permitirá al Parlamento controlar los avances o la consecución de las metas diseñadas.

Exigir la presentación de la política general del gobierno, como condición para concurrir a pedir la confianza del Parlamento, es un dato constitucional que revela, de otro lado, la presencia de una conciencia y mentalidad económica y administrativa en nuestros constituyentes. Se ha tenido presente que los recursos nacionales deben orientarse **racionalmente**.

El supuesto es que las acciones gubernamentales deben obedecer a **planes** (no necesariamente a un modelo de planificación), a identificación de **metas**, y a coordinación y sincronía de nuestras energías y esfuerzos, para potenciar y hacer el mejor uso de las **capacidades** disponibles, así como de superación de nuestras **debilidades** y **dificultades** individuales, orgánicas, funcionales o estructurales ¹⁹.

-
19. Datos sugestivos en el desarrollo de esa mentalidad racionalizadora de nuestra clase política, pueden ser los casos en los cuales se han presentado Mociones de Censura contra ministros que carecían de planes en la conducción del país. Uno de los casos es el de la moción de censura que en nombre de la Democracia Cristiana presentó el Diputado Arce Zagaceta, el 13 de Noviembre de 1957, contra el Ministro de Hacienda y Comercio, por carecer de un *plan económico de impulso al desarrollo del país*. La moción fue rechazada.

Dentro de estos supuestos es evidente que la formulación de la política general debe haber partido del diagnóstico y evaluación de necesidades y posibilidades del país, así como de las proyecciones para, cuando menos, un período constitucional ²⁰, aún cuando tenga que repetirse varias versiones de la política general que se anuncia al comienzo de un régimen de gobierno. Para hacerlo cada Gabinete cuenta con 30 días después de haber asumido sus funciones. Plazo que parecería generoso para la exposición del primer Gabinete, que ingrese sin conocer los indicadores de la situación nacional al detalle, pero indebidamente ancho para los sucesivos gabinetes de un mismo período constitucional que ya no tienen la misma desventaja.

Un último asunto qué esclarecer es si los cambios en la política general del gobierno aprobada exigen una nueva concurrencia y solicitud de confianza del Gabinete. Considerando que el otorgamiento de confianza perfecciona un compromiso entre Parlamento y gobierno (mejor aún, entre mayoría y presidente de la República), y que cualquier alteración esencial significa igualmente la revisión de la *base negocial* sobre la que se acordó y otorgó la confianza pedida, fluye de ello que el Gabinete tendría que proceder, hidalgamente, a conseguir el *placet*. Si la alteración fuera accesoria ese proceder no estaría necesariamente en orden. La corrección exigiría, por lo demás, que en casos

20. Este último hecho representa una dificultad. Si los gabinetes pueden ser removidos por el presidente de la República tanto como por el Parlamento una o varias veces durante el período, ¿es que habrá tantas políticas generales del gobierno como gabinetes sean nombrados? ¿pueden existir tantas políticas generales de gobierno cuantos gabinetes concurren para contar con la confianza del Parlamento? ¿cabe imaginar que bajo un mismo director de la política general del gobierno, haya distintas versiones cuantos gabinetes se nombre? En suma, aun cuando la exposición de la política general del gobierno es un presupuesto del acto de investidura, ¿es en realidad al Gabinete a quien se le da confianza? ¿o es a una política general de gobierno que el Gabinete no tiene competencia plena para decidir ni dirigir? ¿Es acaso entonces que el Parlamento no llega a pronunciarse sobre las políticas expuestas en cada presentación, sino sobre el propio presidente de la República y el mayor o menor acierto que tuvo al elegir a sus representantes en cada ministerio?

límites o de duda sobre la naturaleza de los cambios en la orientación de la política general, se favorezca el trato y consideración apropiadas para quien confirió la confianza que se solicitó.

§2 La resolución parlamentaria

Son tres las principales cuestiones por definir, en relación a la naturaleza del acuerdo del Parlamento. (α) ¿cuál es la *cuestión* respecto de la cual se vota?; (β) ¿debe el pronunciamiento del Parlamento sobre la confiabilidad del Gabinete ser *motivado*; y, (Γ) si debe o no ser *nominal* la votación para definir la posición del Parlamento.

(α) **¿Cuál es la cuestión sobre la que se pronuncia el Parlamento?** Es competencia del Presidente de la Cámara definir qué está en debate y sobre qué vota el Pleno. El Presidente de la Cámara anuncia al Pleno cuál es el tema en debate. El Presidente orienta la discusión. El puede, en razón de dicha facultad, retirar el uso de la palabra al parlamentario que se extravíe de la cuestión o tema en debate.

¿Cómo debe orientar el debate de la investidura el Presidente? En principio debe tenerse presente que no hay uno sino dos debates. El primer debate es el que refiere la Constitución en el Artículo 130. La política general del gobierno y las principales medidas requeridas para la gestión del Gabinete **son debatidas**. Este primer debate tiene dos interlocutores: Gabinete y Parlamento, y se rige por las reglas de debate propias.

Concluido el debate de la política y medidas expuestas el Presidente anuncia el siguiente tema. Dicho tema puede ser la cuestión de confianza solicitada por el Gabinete. Ahora bien, aquí se presenta un asunto adicional: ¿es suficiente el pedido ministerial de confianza para que se inicie el debate? ¿Es el Gabinete titular del derecho para promover la discusión en el Parlamento? Observemos bien, la Constitución manda que el

presidente del Consejo de Ministros *plantee la cuestión de confianza*. Es una obligación constitucional. ¿Sobre qué se debate? ¿sobre el planteamiento ministerial de la cuestión de confianza?

El planteamiento de la cuestión de confianza es un hecho frente al cual algún parlamentario, o grupo parlamentario, puede presentar una proposición. Antes de la proposición no hay propiamente tema en debate. Existe por cierto el planteamiento de la cuestión de confianza, pero plantear, esto es, solicitar, no deja el asunto expedito para votar. Es preciso preparar la voluntad del Pleno.

El procedimiento usual de preparación de la voluntad del Parlamento es mediante el dictamen o informe de una Comisión. Temas de dirección política (*indirizzo político*) como el de la cuestión de confianza por lo general no son derivados a una Comisión. Es práctica de larga data que la confianza o censura a un ministro o al Gabinete se discutan sin dictamen previo (aunque han habido excepciones).

Sin embargo, en ausencia de dictamen, la posición a adoptar requiere una preparación mínima indispensable. Decía Jeremy Bentham que para llegar a una resolución en el Parlamento, sólo tres actos eran absolutamente necesarios: 1. proponer una moción, 2. votar, 3. declarar el resultado de los votos ²¹. El planteamiento de la cuestión de confianza precisa de una toma de posición por el Parlamento.

Las *mociones de confianza o de falta de confianza* son el instrumento con el que se prepara el debate sobre el pedido de confianza que solicita el Gabinete.

El debate se produce, por tanto, no sobre el pedido del presidente del Consejo de Ministros, sino sobre el texto de una moción. Las mociones de los grupos parlamentarios recogen la cuestión

21. Bentham, Jeremy; *Essay on Political Tactics*, Chapter VIII, "Of the different acts which enter into the formation of a decree", s/l, s/f, p. 352.

sobre la cual ha de votarse. No se vota sobre el pedido de confianza del Gabinete. Se vota sobre la conclusión o acuerdo propuesto por los parlamentarios. El proyecto de acuerdo contenido en la moción representa la posición a adoptar.

El Presidente pone en debate, según el orden de su presentación, una de las mociones que sobre el pedido de confianza se presentan. Si las mociones son opuestas una a otra, dependerá del destino que sufra la primera moción que ocurra con la segunda. Si la primera es aprobada, la segunda es inútil. Si la primera es rechazada, se pone en debate la segunda. Aplicación de los principios lógicos de no contradicción y del tercio excluido: es imposible que una proposición sea verdadera y falsa a la vez; y una proposición es o verdadera o falsa y no hay una tercera posibilidad de que una proposición no sea ni verdadera ni falsa²². En consecuencia, si el Pleno niega confianza al Gabinete, es imposible que el Pleno, a la vez, se la conceda. Y viceversa.

(β) ¿Debe el pronunciamiento del Parlamento sobre la confiabilidad del Gabinete ser *motivado*? La regla es que toda proposición es presentada con considerandos, fundamentos, o exposición de motivos. Esta ha sido no sólo una práctica religiosamente observada en nuestro derecho parlamentario, sino además una norma originaria del parlamentarismo peruano²³ que aún cuando no aparece registrada en el reglamento del cecidismo sí ha sido observada en los hechos.

-
22. El principio de no contradicción es simbolizado formalmente por $\bar{p} \cdot \bar{p}$. El principio del tercio excluido se expresa con la fórmula: $p \vee \bar{p}$
23. Las primeras normas que han regulado conductas parlamentarias de representantes del Perú son las que dictaran las Cortes de Cádiz en 1813, y los reglamentos de 1813 y 1821.

En 1810 la norma era la oralidad. El Artículo 1 del Capítulo V, decía que “no habiendo asunto determinado de que tratar, podrá cualquier Diputado anunciar el que le parezca, fijando una o más proposiciones. Los Secretarios las escribirán, si no las presentase escritas el proponente, y las leerán una o dos veces para que todos las entiendan”. No sólo no se exigía que una proposición tuviese considerandos, sino que aún la parte resolutive podía ser oral.

La Constitución de 1993 no exige que la confianza o falta de confianza sea motivada. Sí lo hace la Constitución italiana, que señala en el Artículo 94 que "*ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata [...]*"²⁴. ¿Por qué no es suficiente una moción pura y simple?

En 1813 se inicia la práctica de las proposiciones por escrito. El Artículo 87 de ese reglamento señalaba que "*el Diputado que hiciere alguna proposición, la pondrá por escrito, exponiendo a lo menos de palabra las razones en que la funda*". Nace la obligación de proponer por escrito la parte resolutive, aún cuando era necesario exponer los fundamentos cuando menos de manera oral.

En 1821 el Reglamento contenía una provisión idéntica a la de 1813. Su Artículo 99 disponía que "*el Diputado que hiciere alguna proposición, la pondrá por escrito, exponiendo, a lo menos de palabra, las razones en que lo funda*".

La primera norma reglamentaria del Perú republicano es la contenida en el Artículo 1 del Capítulo VI del Reglamento de 1822, que dice que "*el Diputado que haga alguna proposición la pondrá por escrito con precisión y claridad, en los mismos términos en que quisiera fuese aprobada, anteponiendo sumariamente las razones en que la funda*". El Reglamento de 1828 tiene el mismo texto. El texto de 1853, derogado para la Cámara de Diputados sólo en 1988, tenía igualmente el mismo texto que el de 1822.

El Artículo 136 del Reglamento de la Cámara de Diputados mantiene el principio de la proposición escrita, aunque varía la terminología relacionada con los considerandos o fundamentos, a los que llama "exposición de motivos". Este último concepto revela la influencia de la práctica normativa del poder ejecutivo, cuyos decretos y resoluciones, así como los proyectos que presenta en el Parlamento, en efecto, contienen una *exposición de motivos*. Esto último revela dos cosas: la ausencia de identidad del propio Parlamento peruano, mayormente debido a la insuficiente experiencia de los representantes que llegan a ocupar un escaño, así como la deficiente cultura y tradición parlamentaria, en general, expresada por la ignorancia de la propia historia de las instituciones parlamentarias peruanas, sus orígenes y su razón de ser.

24. Fue un texto que, sin embargo, tuvo oponentes. Entre ellos el honorable Arata, quien se preguntó "*in questo caso che cosa noi dobbiamo motivare? Che cosa, cioè, può e deve motivare una mozione de fiducia? Dovrà la mozione tradursi nella solita formula: "La Camera, udite le comunicazioni del Governo, le approva", oppure dovrà esservi una formula diversa?*" (*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Camera dei Deputati, Roma, 1970, p. 3518). Luego de advertir que al requerirse la motivación se incurriría en una tautología que se formularía en la proposición "*La Camera esprime la sua fiducia al Governo perché il Governo le dà fiducia*", afirmó que "*[...] una mozione di fiducia che deve approvare un Governo non per l'opera e per l'attività che ha prestato, ma unicamente per il programma e per le promesse che ha enunciate, non può, evidentemente, motivare niente*" (*Loc. cit.*).

La motivación tiene particular relevancia cuando se trata de las mociones que proponen el **no otorgamiento de confianza**. Para fundamentar este requisito el honorable Tosato dijo en la Asamblea Constituyente italiana, que *“il requisito della motivazione si propone di conseguire un duplice effetto. Da un lato, nella concessione della fiducia, di impegnare Governo e Camera ad un dato programma; dall'altro, nella revoca della fiducia, di fissare esattamente i termini del contrasto fra Governo e Parlamento, il che è particolarmente importante nell'ipotesi che si addivenga allo scioglimento delle Camere, affinché il popolo possa pronunziarsi sui termini del contrasto stesso. D'altra parte, attraverso la motivazione, si riesce ad identificare l'opposizione o le opposizioni, e quindi ad accertare se esistono le condizioni che giustificano la caduta del Governo, el a formazione, in sua vece, di una nuova compagine ministeriale”* ²⁵.

La cita anterior es clara. Debe conocerse expresamente por qué y sobre qué se concede, o sobre qué no se concede, la confianza. Si bien esa exigencia es más rigurosa y necesaria en el caso de la falta de confianza, por el efecto que sobre la población causa ese acto de *indirizzo*, las mociones que la conceden no deben dejar de quedar motivadas. La motivación de la moción es un medio adecuado para impedir o por lo menos limitar crisis de naturaleza propiamente extraparlamentaria, conforme anotan bien Falzone, Palermo y Cosentino, respecto de la Constitución italiana ²⁶.

25. *Op. cit.* pp. 3531-3532

26. Dicen dichos autores que *“la motivazione, nell'intendimento del costituente, deve servire, nel caso di gabinetti di larga concentrazione di gruppi politici, a porre ciascuno di fronte alle proprie responsabilità, sia nel caso della fiducia che della sfiducia, e a consentire la valutazione più esatta di tali responsabilità al corpo elettorale in occasione di nuove elezioni: la disposizione tende cioè a impedire o, per lo meno a limitare le crisi extraparlamentari, così come l'articolo intiero è diretto a evitare il più possibile gli “assalti alla diligenza”, le “bucce di limone” e le “sorprese dell'ora tarda” classici esempi di degenerazione del sistema parlamentare in parlamentarismo [...]”* (Falzone, Vittorio; Palermo, Filippo; y Cosentino, Francesco; *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1954, p. 251)

En realidad, en el caso de las mociones de confianza se trata de una motivación en blanco ²⁷, las mismas que tienen como fundamento los de las declaraciones y exposiciones que el Gabinete expresa para solicitar la confianza.

(I) **¿Debe ser nominal la votación para definir la posición del Parlamento?** Es una deficiencia aún insuperada de nuestra vida parlamentaria que no existan registros del modo cómo votan nuestros representantes, excepto por los contados casos en que a pedido de algún solitario y preocupado parlamentario recibe el desinteresado y condescendiente beneplácito de las mayorías. En otras palabras, sólo es posible saber quién vota por qué por voluntad de la mayoría, no porque sea un derecho del electorado.

Esta ausencia de sensibilidad por el interés de la comunidad no contribuye a la madurez política que el Parlamento está llamado a propiciar. La pedagogía política es una tarea vocacional del Parlamento y de quienes a él llegan. Nuestros representantes son modelo de conducta. No sólo se espera de ellos que defiendan con pundonor y tenacidad lo que su conciencia les dicta como correcto, que controlen el buen uso de los recursos fiscales, el regular ejercicio de la autoridad y la intransigente de nuestras libertades. Esperamos de ellos, igualmente, una conducta digna, solidaria, democrática.

Cuando de por medio tenemos el debate de la más importante decisión por un período constitucional, es natural que quedemos enterados y que se registren los votos de nuestros representantes. Queremos saber cómo votan cada uno de ellos. Eso los responsabiliza frente a nosotros. Con mayor razón aún si el

27. Esa fue la explicación que dio el honorable Tosato, presidente de la Comisión de Constitución, de la Asamblea Constituyente italiana, al señor Arata. Dijo el señor Tosato que *“Udite le dichiarazioni del Governo” è una motivazione in bianco, ma è una motivazione; che richiama il programma esposto dal Governo come motivo della fiducia*”. *Op. cit.*, p. 3535.

nuestro no es un mandato representativo. Los votos de nuestros representantes deben ser todos públicos y nominales.

Hoy día nada excusa el registro del voto individual de cada parlamentario. No es más necesario el llamado de lista por el relator. Basta con la instalación de un ordenador informático. El voto puede hacerse por tarjeta o por presión de un interruptor²⁸.

No se tome mis observaciones como un planteamiento descabellado, radical ni inadmisibile *prima facie*. Se trata, al revés, de una alternativa para hacer menos descabelladas, radicales e inadmisibles las costumbres y convenciones que usan las mayorías con extraordinaria y consensual regularidad. Es más, la idea es darle a nuestro régimen los elementos originales de la forma de gobierno que le sirve de fuente: el Artículo 94 de la Constitución italiana.

-
28. Han habido siempre intentonas de llevar a cabo una "modernización" integral del Parlamento. Esta no ha alcanzado dos aspectos: la modernización de las conductas y los patrones mentales, y la modernización del sistema de votación. Este último es tabú. Durante la presidencia del ingeniero Luis Percovic (1981-1982), por ejemplo, la Cámara de Diputados pagó poco más de \$ 71,000 por un "Sistema de Votación Computarizado (SVC)". Dicha adquisición fue proveída por la firma **Telecomunicaciones, Computación y Control S.A.**, constaba de 180 unidades de votación con 3 interruptores (para el SI, el NO, y la ABSTENCION), un tablero de resultados, una unidad central (con 8 controles), una computadora de procesamiento de resultados (pantalla, impresora, microcomputador con 64 KB de memoria y dos unidades de diskettes de 1.2 MB). Este equipo nunca se usó. Por el contrario, el tablero y la unidad central perecieron en el depósito donde fue almacenada luego de su desactivación, bajo los efectos del fuego en un incendio que afectó el segundo y tercer piso de la Cámara de Diputados en 1987. La computadora tampoco fue usada, y el tiempo se encargó de sentenciarla a la obsolescencia. Hoy sólo quedan las 180 unidades de votación, testimonio mudo de lo que pudo ser.

Diez años después, en 1991, el Senado realizó una compra parecida, con los adelantos de la tecnología del momento. El golpe de estado dejó dichas instalaciones sin uso. El CCD decidió sesionar en el hemiciclo de la Cámara de Diputados, el mismo que nunca fue equipado ni modernizado, excepto por la eliminación de un cuadro de mal gusto de Túpac Amaru, el repintado de las paredes y los escaños y el retapizado del piso.

En Italia, en efecto, la votación es **nominal** para dejar constancia de la responsabilidad de cada parlamentario sobre la confianza que otorga a un gobierno, así como para dejar indicado qué probables parlamentarios podrían respaldar políticas análogas y, por último, para permitir a los electores conocer cómo se condujo su representante.

Falzone, Palermo y Cosentino afirman que el ordenamiento constitucional italiano preveía la votación de la confianza o no confianza al gobierno en sus costumbres (*consuetudine*), y que "*è opportuno tener presente, infatti, che il voto nominale costituisce per il Presidente della Repubblica il solo mezzo per valutare gli orientamenti, le cause de una eventuale crisi ed il modo per risolverla*"²⁹. Punto adicional al nuestro, que no es menos decisivo. Argumento más para favorecer la máxima transparencia de nuestros procesos políticos.

El voto secreto o anónimo, además, favorece la inestabilidad del sistema democrático, que tiene como presupuesto la apertura de los procedimientos y difusión amplia de los debates y resultados de quienes toman decisiones públicas. El voto nominal pretende cuidar nuestra salud política, poniéndonos a buen recaudo de los francotiradores que rehuyen sus responsabilidades a la sombra de los resultados de una decisión impersonal y masivamente adoptada. En tanto que el voto nominal hace al individuo conciente y responsable de sus propios actos, el voto anónimo propicia una conducta tribal e irresponsable.

3.5 Elementos del acto de investidura

Los elementos del acto de investidura son de doble naturaleza: objetivos o subjetivos.

§1 Elementos objetivos. Son los hechos físicos o acontecimientos concretos que, ocurridos en el tiempo y el espacio, configuran

29. *Op. cit.*, p. 251.

la hipótesis que da lugar al acto mismo de conceder o negar confianza y, por ende, de formar o no gobierno. Son los supuestos de hecho (*fattispecie* o *Tatbestand*) constituidos por:

- (α) el inicio de las funciones del Gabinete;
- (β) el cumplimiento del plazo dentro del cual el Gabinete debe presentarse en el Parlamento;
- (Γ) la concurrencia física del Gabinete en pleno al Parlamento;
- (δ) exposición de la política general del gobierno y de las principales medidas requeridas para la gestión del Gabinete;
- (ε) planteamiento de la cuestión de confianza por el presidente del Consejo de Ministros;
- (Ζ) debate sobre el pedido de confianza y sobre la moción que contiene la posición del Parlamento; y,
- (H) la votación sobre la propuesta contenida en la moción de confianza de no confianza, o de expectativa.

§2 Elementos subjetivos. Son los sujetos de la relación de confianza y actores o protagonistas del acto de investidura, sin cuya concurrencia ésta sería imposible. Son:

- (α) el Parlamento, como sujeto **activo** de la investidura, que en sesión plenaria debe atender a la exposición del Gabinete, debatir sobre sus alcances, y luego pronunciarse con su voto sobre la moción que proponga la relación de confianza que mayoritariamente debe acordarse; y,
- (β) el Gabinete, como el sujeto **pasivo** de la investidura.

Puede discutirse si el voto de confianza se produce sobre la política general expuesta, o si éste es también un pronunciamiento sobre la persona de quienes integran el Gabinete.

Cuando el presidente de la República escoge y designa al presidente del Consejo de Ministros no conoce con precisión qué tipo

de política general es viable dirigir. Puede haber presentado al electorado un plan de gobierno durante la campaña electoral. Si así lo hubiera hecho, aquél será la base sobre la cual se diseñarán las políticas sectoriales más importantes y la propia política general del gobierno. Debe haber coincidencia y entendimiento sobre los fines y objetivos del plan o marco general dentro del cual quiere conducir las políticas públicas el presidente de la República.

El plan o marco básico será, en consecuencia, uno los criterios con los que el presidente de la República gestionará su *staffing*. Otro criterio importante es la propia coyuntura política, la configuración de las mayorías, y las necesarias alianzas o coaliciones de gobierno.

El presidente del Consejo de Ministros es el primer reclutado por el presidente de la República. Puede escoger a una persona de su absoluta y personal confianza, a una personalidad destacada y de indiscutible reconocimiento nacional, a un líder de su propia línea política o de la línea política mayoritaria con la que se concrete la alianza o coalición de gobierno, a un militante de su propia agrupación o partido con méritos técnicos indiscutidos, a un especialista de reconocido prestigio en el mundo académico, o a uno con amplios conocimientos en el área pública que interese al presidente de la República priorizar sobre todas las demás.

Escogido el presidente del Consejo de Ministros, se llevan a cabo las tratativas entre uno y otro para conformar el resto del Gabinete. El presidente de la República puede sugerir al presidente del Consejo de Ministros que le proponga algunos nombres, y el presidente del Consejo de Ministros hará uso de su criterio personal para proponer otros con el fin de conseguir un Gabinete **confiable** ³⁰. Algunos ministros serán de exclusiva confianza del presidente de la República, otros de confianza compartida entre él y el presidente del Consejo de Ministros, algunos pocos de la exclusiva confianza del presidente del Consejo de Ministros, y otros tantos de menor

30. Digno de inspirar confianza en el Parlamento o, por lo menos, de representar el mínimo de desconfianza posible frente a éste.

nivel de confianza de uno y otro, pero acordados entre el presidente de la República el presidente del Consejo de Ministros y los líderes de las tendencias con las cuales se establece alianza, coalición o compromisos de apoyo.

Hasta aquí el ámbito de discrecionalidad del presidente de la República. Sin embargo, ¿puede el Parlamento, debe el Parlamento, pronunciarse respecto del Gabinete mismo que pide confianza?

¿Es **indispensable** que se pronuncien sobre los integrantes del Gabinete? ¿No hacerlo **invalidaría** el pronunciamiento del Parlamento? Por el contrario, ¿acaso otorgar o negar confianza sobre la base **exclusiva** de los individuos que integran el Gabinete invalidaría el acuerdo parlamentario? ¿Qué tipo de elemento del acto de investidura sería aquél que no es **esencial** para que sea válido y parlamentaria, si no jurídicamente perfecto?

Para aproximarnos con algún grado de seguridad y certeza a la comprensión de los problemas que nos presentan las preguntas que recoge el párrafo anterior, es necesario tener presente, en primer lugar, la naturaleza dual del Ejecutivo. Aun cuando es el presidente de la República quien dirige la política general del gobierno, es el presidente del Consejo de Ministros quien concurre al Parlamento para exponer la política general dirigida por el presidente de la República. El presidente de la República es quien da unidad a las distintas administraciones.

Los integrantes del Gabinete pueden ser, en este contexto, narradores de una misma y sola novela. Son músicos que ejecutan la misma partitura, cuyo compositor queda más allá del proscenio y fuera de toda alabanza u oprobio del palco tanto como de la cazuela.

Entonces, ¿cómo comprender con claridad el sentido del acto de investidura si el texto de la exposición tiene como autor, como compositor, a quien no tiene voz propia para responder por la partitura original?. ¿Cómo comprenderlo en su exacta dimensión si los nuncios del presidente de la República no tienen capacidad

propia para alterar aquello para lo que no reciben apoderamiento?. ¿Cómo, cuando independientemente de quienes accidentalmente ocupan una cartera hay una voluntad cuyo designio se está en la imposibilidad de perturbar? ¡Ese es, y ahí está, el poder del presidente de la República! ¿De qué margen real dispone el Parlamento para conseguir que cambie una política general, cuando no consigue sustituir al autor de ella? ¿Dónde está la capacidad real del Parlamento para dirigir políticamente el país (*indirizzo politico*)?

La respuesta parece estar lejos de las expectativas de quienes tienen una posición maximalista. Hay casos en los que el Parlamento puede levantar a tema de política general el de la composición y pertenencia al Gabinete de alguno de sus integrantes. Ese caso se produce cuando el ministro tiene una conducta o intereses incompatibles con el cargo que se le va a confiar o con los intereses públicos.

Entre esos casos puede estar, por ejemplo, el del ministro con una conducta visiblemente indecorosa. Ello puede comprender incluso los efectos públicos de la vida privada del ministro, ya sea por una conducta sexualmente escandalosa cuestionable, por manejos financieros poco escrupulosos, o hasta por declaraciones públicas o un pasado políticamente cuestionables desde el punto de vista constitucional o democrático.

Tener presente esto último ayuda al presidente de la República a elegir mejor a su Gabinete. No será sólo cuestión de presentar al Parlamento un Gabinete cohesionado desde el punto de vista político. Merece ponderación especial la calidad humana y moral de quienes lo integran, al igual, por cierto, que una trayectoria política correcta y ceñida a la Constitución y a principios democráticos. Los ministros son líderes. Mal papel de líder tendría quien pobre ejemplo puede dar a la comunidad.

A la pregunta entonces, de si la identidad de los ministros es un elemento del acto de investidura, la respuesta correcta parece ser que sí lo es. El Parlamento puede cuestionar y revisar la moralidad

o trayectoria democrática de un ministro, o hasta de los integrantes de todo un Gabinete. Se trata de un elemento no sólo indispensable para recibir la confianza del Parlamento, sino que es esencial que la confianza se exprese sobre la política general del gobierno tanto como sobre la persona e idoneidad político-moral del Consejo de Ministros.

En suma, se percibe incluso, por el contrario, que la propia política general del gobierno pudiera pasar a un segundo plano cuando es mucho la identidad de los miembros de un Gabinete no despierta la confiabilidad del Parlamento. Quienes son escogidos son una señal nítida y poderosa, frente a la cual el Parlamento es mucho más sensible. Indica, en casos, los énfasis de política que cada ministro puede potencialmente dar al Gabinete, según la trayectoria profesional recorrida o la militancia que profese.

La política general del gobierno podría resultar mucho más relevante, ciertamente, al inicio de un período constitucional, que durante el curso del régimen. Así como es esencial la condición de los miembros del Gabinete para que el Parlamento se pronuncie en favor o en contra de la confianza, no podría, inversamente afirmarse con corrección que la confianza se otorga sólo por la composición del Gabinete.

Como señalé previamente al reflexionar sobre los presupuestos del acto de investidura, las declaraciones programáticas contenidas en la política general del gobierno, son sólo uno de los lados de la moneda que considerará y sobre el que se pronunciará el Parlamento, siendo el otro lado la **calidad del equipo** que la llevará a cabo. El Parlamento no podría correctamente pronunciarse sólo sobre el sujeto pasivo de la investidura, sin hacer conocer al país qué política es a la que respalda, y quiénes de los miembros del propio Parlamento son los que mayoritariamente la aprueban en representación del pueblo ³¹.

31. Cuando es una sola la persona que dirige la política general del gobierno, es claro que ocurra lo que con claridad describió el congresista Joy Way, al referirse

Como son dos los lados de ese acto, así como cuando hay variación esencial en la política general sobre cuya base se acordó la confianza es correcto solicitar su confirmación, parece necesario que ésta sea solicitada nuevamente cuando la recomposición del Gabinete pueda afectar, esencialmente, el diseño o ejecución de la política general del gobierno³². Ello es aún más cierto teniendo en consideración que, a diferencia de lo que ocurre en España y Alemania, donde quien recibe la confianza es el Jefe de Gobierno, esto es, el Presidente de Gobierno en España y el Canciller Federal en Alemania, no el Gabinete en pleno.

Queda por examinar con mayor profundidad, por último, la cuestión que queda presentada, del rol que cumple en realidad el presidente de la República. ¿Es que el Gabinete no es sólo sino el sujeto pasivo aparente de la investidura, siendo el presidente de la República el sujeto pasivo real de la misma? ¿Acaso quienes invisten

a los gabinetes del presidente Fujimori en el período 1990-1994, durante la sesión de investidura del Gabinete Goldenberg: *"los seis gabinetes tienen como denominador común, un mismo programa y un mismo conductor, lo que evidencia la estabilidad, consistencia y firmeza en la administración del Estado"*. ¿Confesión de parte, relevo de prueba? ¿excusa no pedida, culpa manifiesta?

¿Qué diferencia hubiera habido si en lugar del presidente del Consejo de Ministros y el presidente de la República hubiera designado a otros que le fueran igualmente dóciles? ¿Qué valor especial tiene que el Parlamento confíe en un conjunto de hombres de los que no depende en realidad la definición ni determinación de políticas de gobierno, sino sólo la dirección de la acción de las mismas, para utilizar el distingo que alguien cree encontrar en el caso de la experiencia francesa? ¿En qué se confía, en la política de gobierno o en el Gabinete? ¿En ambos?

El estilo del gobernante puede, además, minimizar aún más el rol de su Gabinete, porque es él quien dirige efectivamente la política general de gobierno. Los cambios de Gabinete por ausencia de confianza del Parlamento no son bastante para modificarla.

32. Ello no afecta el papel que sigue desempeñando como conductor indiscutido de la política general el presidente de la República. El nombramiento de los nuevos ministros no puede llevarse a cabo sin su voluntad. Es él quien, con el cambio de personas, enfila en un sentido o en otro los cambios de política en un sector, y por el énfasis en un sector, eventualmente, en la política general.

a un Gabinete no saben que éste en realidad no dirige la política que ha debatido el Parlamento? ¿Si no es quien la dirige, y si quien efectivamente lo hace no está presente ni la ha debatido, porqué es que sus nuncios son quienes reciben la sanción que corresponde al titular del derecho? Estamos en el difícil terreno de la política ficción, dimensión de todos explorada pero por ninguno desenmascarada. Son los disfraces del carnaval político peruano. El talco disimula un orden y limpieza que nadie puede advertir y menos cuestionar. El poder puede todo. Hasta negar que lo tiene.

3.6 Procedimiento

De modo que las etapas propiamente parlamentarias por las que pasa la formación del gobierno, y que componen el acto de investidura, se tengan presente, consigno en seguida en orden cronológico su relación. Se trata de momentos que ya han sido previamente comentados en distintos lugares de este trabajo, razón por la cual obviamos su análisis en este acápite.

- §1 Concurrencia del Gabinete dentro del plazo constitucional: 30 días de asumir funciones (Artículo 130)
- §2 Exposición de la política general del gobierno y de las principales medidas que requiere su gestión, por el Gabinete (Artículo 130)
- §3 Debate plural de la política general del gobierno
- §4 Planteamiento de la cuestión de confianza
- §5 Presentación de la moción en el Pleno
- §6 Debate y votación de la confianza.

3.7 Efectos del voto sobre la investidura

Tres son las consecuencias posibles luego de propuesta la cuestión de confianza por el presidente del Consejo de Ministros:

§1 Formación del gobierno

Si el Parlamento conviene en votar favorablemente la confianza queda formado plenamente el gobierno. Con el otorgamiento de la confianza se produce la unión entre los poderes del Estado (*Gewaltenmonismus*). Más exactamente, la unión del gobierno y la mayoría del Parlamento³³. En adelante la legitimidad ha sido asegurada. Queda disuelta la condición resolutoria.

§2 Crisis gubernamental

La no aprobación produce la **crisis del Gabinete**, como consecuencia del principio de responsabilidad colectiva que prescribe el Artículo 133 de la Constitución³⁴. La crisis del Gabinete obliga a la renuncia. De no renunciar el Gabinete en pleno sería posible de una acusación constitucional. La crisis es el resultado de no encontrar predisposición para el compromiso. El compromiso se consigue sólo cuando una mayoría calificada del Parlamento confía en el Gabinete. Si no hay compromiso no hay unión de voluntades, sin unión no hay gobierno.

33. A esta unión la doctrina la llama *Gewaltenmonismus*, el monismo de los poderes. Cfrse. Schneider y Zeh, "Koalitionen, Kanzlerwahl und Kabinettsbildung", en *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Walter de Gruyter, Berlin, 1989. p. 1301.

34. La doctrina de la **responsabilidad colectiva** nace de una convención británica, cuya naturaleza, para repetir la afirmación de Geoffrey Marshall, "*is somewhat vague and slippery -resembling (to borrow a phrase) the procreation of eels*" (Geoffrey Marshall; *Constitutional Conventions*, Clarendon Press, Oxford, 1984, p. 54).

Dicho autor afirma que la convención de la responsabilidad colectiva está compuesta de tres ramas: "*the confidence rule, the unanimity rule and the confidentiality rule*". Para mayor detalle ver la obra citada, pp. 54-79. En Gran Bretaña no obtener la confianza pone al presidente del Consejo de Ministros ante su **resignación**, o la sugerencia que se **disuelva** el Parlamento. En el s. XX sólo han perdido una votación de confianza Baldwin y MacDonald en 1924, y Callaghan en 1979, pero sólo Baldwin renunció, los otros 2 propusieron la disolución del Parlamento.

§3 Disolución del Parlamento

Este efecto es contingente al cumplimiento de la condición constitucional sobre la remoción de dos gabinetes por el Parlamento, y la voluntad del presidente de la República de ejercitar su facultad de disolver, para remitir al electorado el arbitraje entre la política general que él dirige y la representatividad de la población presente en el Parlamento.

4. LA PRIMERA INVESTIDURA

En el apartado anterior hemos repasado los más relevantes aspectos teóricos de la investidura. En el siguiente reviso la primera experiencia de la investidura, en aplicación de la Constitución de 1993.

4.1 Supuestos importantes en el análisis

Para analizar los sucesos y aplicación de la investidura del Gabinete Goldenberg, resulta necesario tener presentes, además de los aspectos previamente reseñados, en su mayoría de carácter constitucional, estos otros que inciden en las actitudes y los comportamientos políticos observados.

- (1) Parlamento y gobierno tienen las mismas mayorías en ambas ramas del gobierno en el período 1993-1995.

Un contexto diverso probablemente ofrecería un escenario menos apacible, críticamente tolerante frente al Gabinete y con mayor predisposición para escuchar a la mayoría y oposición parlamentarias. Creo que en la adversidad se incuba la madurez. Por el contrario, el conformismo y monocromía preña el espíritu de engrheimiento y autocomplacencia. Si nuestros gobiernos precisaran continuamente de llegar a coaliciones, se presentarían oportunidades en mayor número para nuestra pedagogía cívica.

- (2) Relativamente fuerte cohesión de la “tendencia política mayoritaria” (independientes bajo Nueva Mayoría, Cambio 90, y otras agrupaciones). Aun cuando no hay una ideología articulada ni una organización estructurada, sí es palpable y tangible que hay un **temperamento, sentimiento y actitud cohesionadores**: la simpatía sólida a un presidente de la República exitoso, audaz, decidido, no menos que poderoso, y respaldado por los poderes económico, militar, gran parte de la prensa y un sector del clero, además, aparentemente, de una cantidad significativa de ciudadanos.
- (3) Según el Artículo 118 inciso 6 **sólo el presidente de la República firma el Decreto de Convocatoria en el caso de las legislaturas extraordinarias**. Y según el segundo párrafo del Artículo 130 es el presidente de la República a quien corresponde convocar al Congreso cuando éste no está reunido.

Este dato revela la autonomía del presidente de la República para dirigir las relaciones entre Parlamento y gobierno. A él le corresponde no solamente convocar y firmar el decreto de convocatoria, sino que, por tener estas dos facultades, puede igualmente decidir cuán larga deba ser dicha legislatura y si puede o no incluir otros temas en su agenda o no.

En Francia el gobierno tiene preponderancia en la agenda de la Asamblea Nacional. El Parlamento tiene un *numerus clausus* en sus competencias. Por el contrario, el gobierno tiene mayor discrecionalidad. La Constitución de 1993 ha introducido dos recortes notables en esa misma línea: primero las competencias regladas del Parlamento en materia de tratados (Artículo 56), y segundo la autonomía del ejecutivo para fijar la agenda y extensión de la legislatura extraordinaria de investidura ³⁵. A menos que le convenga al presidente de la República, no cabe

35. Las proyecciones del inciso 6 del Artículo 118 son impredecibles aún. A pesar que el texto establece que es el presidente de la República quien firma el Decreto de Convocatoria, ello está ligado a la convocatoria que el presidente de la República puede o quiere convocar. La Constitución no ha previsto la eventual

negociación ni compromiso alguno para fijar una agenda más amplia o un plazo más largo.

4.2 La política general del gobierno del Gabinete Goldenberg

En esta sección reviso los conceptos de política general del gobierno que usaron el Gabinete Goldenberg y la representación parlamentaria. Revisar su exposición permitirá una aproximación a la práctica política. Veré en consecuencia qué enfatizó como política general del gobierno el Gabinete Goldenberg, qué juzgó la oposición que omitió referir el presidente del Consejo de Ministros y su Gabinete como política general y qué necesitaba escuchar aquélla para conceder la confianza ³⁶.

El concepto de política general del gobierno del presidente del Consejo de Ministros y su mayoría parlamentaria

Tres aspectos son los que más llaman la atención en cuanto al concepto de política general del gobierno del Gabinete Goldenberg. El primero es que su exposición consistiría en la presentación de resultados. Dijo, en efecto, en la sesión del 17 de marzo el Premier Goldenberg:

autoconvocatoria del Parlamento. La pregunta es, si es que puede autoconvocarse ante el silencio de la Constitución. Si el poder no tiene límite expreso en la Constitución, la opinión contraria del electorado u otro poder que se le enfrente, nada queda dicho en definitiva. En la eventualidad que opte alguna vez por autoconvocarse, quedaría por encontrar el sentido y ratio del inciso 6 del Artículo 118, particularmente en vistas del conflicto que se produjo entre Parlamento y gobierno con ocasión de la observación del presupuesto de 1991 que motivó la primera autoconvocatoria del Parlamento dentro del período de existencia de la Constitución de 1979. Pareciera que el propósito del constituyente habría sido resarcir el rasguñón que el orgullo presidencial sufriera en enero de 1991, definiendo a quién corresponde firmar el decreto de convocatoria. De otro modo no se explica que un asunto aparentemente tan nimio como la firma del decreto llegara a alcanzar rango constitucional.

36. Resultará útil en el futuro comparar el concepto que han tenido los distintos gabinetes sobre qué deba exponerse en el Parlamento como política general del gobierno. Esta es una tarea pendiente, necesaria para cotejar los textos con la realidad, y aprender de este contraste qué debe enmendarse.

“Señor Presidente, cada vez que un Gabinete concurre a esta Asamblea, el primer gran problema que afronta es reunir un cúmulo de buenos resultados que exhibir. Felizmente para el Perú ése no ha sido nuestro caso. En realidad hoy nuestra principal preocupación es tomar sin triunfalismos y de la manera más objetiva posible, la enorme cantidad de indicadores que señalan que el Perú va por buen camino. Solamente voy a señalar algunos de los más significativos”³⁷.

Dos cosas nos dice el presidente del Consejo de Ministros. Que expondrá resultados, los cuales no le significan problema. Y que el modo en que los presentará será objetivo. Su intención es excluir el triunfalismo.

Sin embargo, como para advertir que el Gabinete no expondría una política general novedosa, afirma el presidente del Consejo de Ministros, asimismo:

“Señor Presidente, no venimos aquí, no podemos venir aquí a cambiar una orientación que ha permitido que, por imposible que parecía hace algunos años, los peruanos hoy vislumbren un futuro de modernidad y progreso”³⁸

El mensaje es claro. El presidente del Consejo de Ministros no expondría una política general diferente a la que supuestamente ya

37. Versión mecanográfica del área de Transcripciones Magnetofónicas del CCD, Sesiones Matinal y Vespertina de la Primera Legislatura Extraordinaria, celebrada el jueves 17 de marzo de 1994. Turno 4. p.12. Repárese que la óptica del presidente del Consejo de Ministros no zanja con la práctica y normas anteriores. Su marco de referencia no parece ser tanto el texto de la Constitución sino su práctica. Insiste por tanto en la continuidad de las costumbres, y pierde de vista que su presencia tiene una connotación novedosa en nuestro derecho constitucional. Es un anuncio, y confesión, que el estilo de su discurso abordará la relación del gobierno con el Parlamento del modo usual al que utilizaron previamente los gabinetes anteriores. En todo caso es igualmente también síntoma de que la anunciada ruptura de los hábitos tradicionales no afectará las prácticas del poder ante un Parlamento con mayoría gubernamental.

38. *Idem*. Turno 5. pp. 14-15

existía y que él ni diseñó ni aplicó. ¿Qué sentido tiene que un Gabinete nuevo exponga o explique lo que él ni planeó ni hizo, y se abstenga, por el contrario, por lo menos, de recapitular la política general del gobierno vigente y el compromiso que asume de cara a la responsabilidad que asume?

¿Dónde constó en el Parlamento que lo recibió, el compromiso de éste para respaldar la política general en vigor?. ¿Recibió dicha política general del gobierno la confianza del Parlamento?. Se da por descontado que el Parlamento ya conocía la política y orientación general que el Gabinete Goldenberg continúa. Si es así, ¿cuál es el sentido de la investidura que exige el Artículo 130 de la Constitución? ¿para qué concurre el Gabinete al Parlamento si presume que el Parlamento ya conoce la política general que él aplicará? ³⁹.

La primera y más impactante percepción que ofrece la exposición del señor Goldenberg, como se ve, es su reconocimiento de que lo que debe presentar son **resultados** alcanzados por los gabinetes que lo precedieron. Según puede advertirse por el texto de su introducción, la exposición comprendería meramente la **narración de resultados**, resultados cuya expresión más clara sería el acercamiento a la *modernidad* y al *progreso*. Ese es el concepto de política general del gobierno que usa el Gabinete.

Sin embargo, también en el texto de su intervención es posible encontrar algunos otros **elementos** de su política general que, como

39. Nos encontramos ante los límites de la institución. ¿Por qué tendría un Gabinete renovado que exponer una política general que él no ha diseñado? El Gabinete es concebido, en este contexto, como los hombres de confianza del presidente de la República para aplicar su política general a través de cada uno de los sectores. El presidente del Consejo de Ministros, a su turno, es sólo lo que los primeros ministros fueron en los orígenes del parlamentarismo, el *primus inter pares*, encargado de coordinar algunas de las actividades de sus compañeros de Gabinete (Artículo 123 inciso 2), o de presidir el Gabinete cuando no lo haga el presidente de la República (segundo párrafo del Artículo 121), sin mayor poder efectivo o decisorio que el resto de sus colegas ministros. El presidente de la República no sólo decide la política general, sino que incluso nombra y define el Gabinete, y lo remueve.

señalé, incidirá especialmente en el aspecto económico y la pacificación. Uno de esos elementos es la identificación de la finalidad económica buscada. Dicha finalidad, en palabras del presidente del Consejo de Ministros, es la *"estricta política de austeridad y orden fiscal"*⁴⁰. Otro elemento significativo es el sustento del modelo de desarrollo peruano, el cual es definido como el *"crecimiento económico a través de la inversión"* por oposición al *"gasto indiscriminado"*⁴¹. El presidente del Consejo de Ministros, sin embargo, fue ayudado por los parlamentarios de la mayoría, quienes justificaron la continuidad de política general del gobierno⁴² y precisaron algo más cuál era la médula de la política general del gobierno en curso⁴³, además de hacer lo suyo en su crítica a las observaciones que tocó hacer a la oposición⁴⁴.

Lo demás es, básicamente, una compilación de los logros de la política general del gobierno que él admite continuar con el Gabi-

40. *Op. cit.*, Turno 4. p. 12

41. *Idem.* Turno 6. p. 16

42. Entre dichos parlamentarios, Jorge Velásquez Ureta, Gilberto Siura, Oswaldo Sandoval y Carlos Ferrero Costa. Este último señaló que *"un Consejo de Ministros del mismo gobierno, no puede traer un programa de trabajo sustancialmente distinto de los otros Consejos de Ministros"* y que *"es natural que nosotros esperásemos que las grandes líneas del programa fueran similares a la línea que viene siguiendo el gobierno desde su inicio, y con más fuerza desde el año 93"* *Idem.*, reunión vespertina, Turno 27, p. 76.

43. En respuesta a la afirmación de Bedoya de Vivanco, de que el presidente del Consejo de Ministros no había cumplido con el Artículo 130, porque no había expuesto ninguna política general del gobierno, Carlos Ferrero dijo *"[...] entonces ahora dicen ustedes "¡están en lo mismo!". ¡Sí señor, en lo mismo estamos!. En tres grandes líneas: 1º recuperación de la capacidad adquisitiva del pueblo peruano, su salario [...], 2º eliminación de un aparato estatal ineficiente, inmoral, que nos quitaba los recursos que utilizamos para otras cosas [...], y 3º, señor, hacer que en este país se pueda recuperar la paz social"* *Idem.*, reunión vespertina, Turno 34, p. 96.

44. Entre las críticas a la oposición la principal fue que no formuló *"un programa de gobierno alternativo"*, ni mayores aportes al gobierno (*Vid. v. gr.* las intervenciones de los congresistas Torres y Torres Lara, Ferrero Costa, Joy Way, y Salgado Rubianes)

nete ⁴⁵. En cuanto al otro extremo de su exposición, las principales medidas que requería su gestión, el presidente del Consejo de Ministros tuvo menos dificultad, probablemente en razón de que tal empresa suponía una perspectiva menos global e integradora que la definición de una política general del gobierno ⁴⁶.

Las intervenciones de la oposición

¿Qué habría necesitado el Gabinete para contar con la confianza de la oposición? Hay tres modos de acercarnos a la respuesta. El primero, determinar cuál era el **concepto** de política general del gobierno más afín a sus expectativas, el segundo es encontrar los principales **temas** de política general que le preocuparon, y el tercero examinar qué críticas de carácter personal se formularon contra los integrantes del Gabinete. De algún modo ambos aspectos guardan relación. Se presuponen.

En general no es posible advertir una definición propia sobre qué sea política general del gobierno. Una de las principales aproximaciones al tema, fue la del congresista Luis Bedoya de Vivanco. Dijo en su intervención en la tarde del 17 de marzo de 1994, que:

45. Entre los temas abordados se incluyen los logros macroeconómicos (reducción de inflación, reducción del déficit fiscal, incremento de recaudación tributaria, incremento de reservas internacionales netas, crecimiento del PBI); la pacificación nacional (efectividad de la estrategia antiterrorista); los avances en materia de privatización; los avances de las acciones realizadas para potenciar exportaciones; las principales acciones de apoyo social en salud, educación (evaluaciones, magisterio, tecnología educativa, etc.), justicia, transportes, vivienda, agricultura, y energía (*Idem.* pp.11-33)

46. Entre las medidas que adelantó, mencionó que remitiría al Parlamento el proyecto sobre ley de aguas (con el fin de evitar el establecimiento de precios debajo de lo real, causa de la sobreregulación en materia de recursos hídricos); la próxima suscripción de un contrato de explotación con la Shell (gas de Camisea); resaltó la importancia del Fondo de Compensación Municipal para promover la descentralización y proveer de recursos a los municipios distritales; y precisó que el presupuesto para gasto social ascendía a 1,600 millones de dólares *Idem.* pp. 11-33

“[...] no se ha venido a cumplir el mandato del Artículo 130 de la Constitución. Conforme a este artículo, señor, el presidente del Consejo de Ministros y sus ministros, deben concurrir al Congreso para exponer y debatir la política general del gobierno y las medidas principales que requiere su gestión. Acá señor, el presidente del Consejo de Ministros ha venido a hacer memoria de lo acontecido. Me parece bien, señor, porque eso en todo caso refleja su compromiso con el pasado, pero su presencia en este Congreso, señor, es para expresar su compromiso con el futuro y no con el pasado”⁴⁷.

A pesar de anunciar que su intervención sí tocaría la política general del gobierno (sobre la cual, según él, no expuso el presidente del Consejo de Ministros), no cumplió con lo ofrecido, porque se ocupó también de temas puntuales. La cita, sin embargo, es útil porque consigna la conciencia de omisión que tiene un congresista. El problema queda sin resolver, porque no ofrece una definición teórica ni práctica de lo que debiera ser una política general del gobierno.

De ahí que tengamos que volver a la segunda alternativa, los temas priorizados por la oposición. Entre los principales temas de política general del gobierno los más asistidos fueron los derechos humanos⁴⁸, el costo social del programa económico⁴⁹, fragilidad

47. *Idem.*, reunión vespertina, Turno 24, p. 68

48. En materia de la política sobre derechos humanos y de la lucha contra el terrorismo se tocaron los siguientes asuntos: la aprobación y promulgación de la Ley N° 26291, denominada Ley Cantuta (que supuso violación flagrante de normas constitucionales y parlamentarias como la “fabricación de una sentencia”, para usar la frase de Marcial Rubio, y el establecimiento de normas individuales para alterar el procedimiento debido, así como, a nivel reglamentario, la introducción del proyecto sin acuerdo de grupos, sin aviso previo, y sin distribución previa de copias); la desactivación inmotivada y sin explicación de DINCOTE así como de la unidad de servicios especiales Llapan Atic (ex GR); el ocultamiento de la carta de Abimael Guzmán exhibida ante la ONU; la reducción de rigidez de leyes antiterroristas; y el uso del fuero privativo militar para juzgar al narcotraficante Demetrio Chávez “Vaticano”.

49. En esta área se mencionó particularmente la ausencia de indicadores sobre

y corrupción institucional⁵⁰ las vinculaciones entre militares de alto rango y el narcotráfico⁵¹, las garantías para el proceso electoral del 9 de abril de 1995⁵², las inconveniencias de algunas privatizaciones⁵³, nuestra política exterior de límites e integración⁵⁴, la situación pendiente de la deuda externa⁵⁵, el recorte presupuestal a los

pobreza, trabajo y deserción escolar, y el aumento de sueldos en los sectores Salud y Educación.

50. Respecto de la situación de la institucionalidad del Estado, la oposición mencionó especialmente la corrupción de la policía, originado por la precariedad de sus ingresos, así como el debilitamiento la carrera policial, las FFAA, y el servicio diplomático, por intromisión del poder en la estructura.
51. En materia del compromiso que existiría al interior de las fuerzas del orden con el narcotráfico, se mencionó en especial la vinculación de militares de alta graduación con Demetrio Chávez, alias "Vaticano"; la insuficiente rapidez y drasticidad en la moralización de las FFAA; la difusión de un documento que circulaba al interior de las FFAA relacionado con la amenaza de la libertad de expresión; y el aumento relativo de la producción de coca y de la amapola.
52. Los aspectos más comentados en material del régimen electoral fueron el relacionado con la reelección; los indicios aparentes de fraude para las elecciones generales de 1995; las insuficientes garantías para dicho proceso electoral; la eventual posibilidad de golpe institucional de las FFAA; e invocaciones diversas para lograr el tránsito democrático al próximo régimen.
53. Dos fueron los asuntos más saltantes respecto de la privatización. El primero la oposición a la liquidación del Banco de la Nación; el segundo la oposición a la privatización de los hoteles de turistas.
54. En materia de nuestras relaciones exteriores lo que más le preocupó a la oposición fueron las convenciones de Lima (situación del Tratado de límites y territorio con Chile); nuestro activo retorno al Pacto Andino; y el asunto del "cese" de 117 diplomáticos que no había sido entonces solucionado. Hubo también una mención a las presuntas concesiones que el presidente de la República habría empezado a negociar con el presidente del Ecuador (*Vid.* la intervención del congresista Moreyra Loredo, *Idem.*, reunión matinal, Turno 48, p. 142).
55. De la política económica los aspectos que más le interesaron a la oposición fueron la firma de la Carta de Intención con el FMI; y la inexistencia de referencias en la exposición del presidente del Consejo de Ministros a la situación del pago de la deuda externa.

municipios provinciales ⁵⁶, la promoción del agro ⁵⁷, e incluso la responsabilidad del presidente de la República por implicar sin pruebas como narcotraficantes a ciudadanos sin procesar en el Poder Judicial ⁵⁸ y el papel deliberante asumido por órganos de difusión de las FFAA ⁵⁹.

En el terreno de las conductas personales deseadas, y unido a las críticas que la oposición hace de la política general del gobierno ejecutada, y a la lamentación de los puntos que no fueron abordados en la exposición inicial, un congresista de la minoría no opositora, Enrique Chirinos Soto, toca un tema vinculado a las relaciones entre gobierno y Parlamento, y que conforme al segundo párrafo del Artículo 96 de la Constitución *"da lugar a las responsabilidades de ley"*. Está referido a la escasa sensibilidad del Gabinete de atender los pedidos que les formulan los congresistas ⁶⁰ y a la desatención de

56. Se asoció el recorte de presupuesto de las municipalidades provinciales (D.Leg. 776), con la tendencia contraria a la descentralización del país.

57. Sobre el sector Agricultura la principal preocupación de la oposición fue la solución para el principal problema del agricultor: la reducción de precios de productos agrícolas causados por la mayor oferta.

58. El presidente de la República señaló que una Señora Mundo era parte de una banda de traficantes de drogas. Se trataba de la señora Lucila Boggiano de Zöger, quien fue exculpada por el Poder Judicial.

El congresista Henry Pease preguntó al Ministro del Interior, como presunto responsable por las afirmaciones del presidente de la República, por qué se había manchado el honor de la Señora Mundo sin habersele luego pedido disculpas. *Idem.* Turno 24, p. 71.

59. El señor Bedoya de Vivanco recordó, por ejemplo, la circulación de un documento al interior del ejército, con el membrete de la Oficina de Comunicaciones, en el que se decía que *"si bien el Comando del ejército es respetuoso de la libertad de información, opinión y expresión, sin embargo, a pesar de ese respeto, señala que se viene desarrollando en forma orquestada una campaña orientada a desprestigiar al ejército como institución empleando todos los medios de difusión nacional e internacional"* *Idem.*, reunión vespertina, Turno 25, p. 70.

60. El Artículo 96 de la Constitución faculta a los parlamentarios a pedir los informes que estime necesarios de los ministros y otras autoridades, precisando que *"la falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley"*. Chirinos Soto

las llamadas telefónicas que les hacen ⁶¹. Luego de reprochar el relajamiento de las responsabilidades ministeriales con la representación nacional, Chirinos Soto anuncia que su voto de confianza dependerá de cuánto hagan los miembros de su fracción parlamentaria para disuadirlo de votar por la no confianza. Aun cuando no hubo registro oficial de los votos, la prensa reportó que el congresista Chirinos Soto no se encontraba en el hemiciclo cuando se consultó la cuestión de confianza.

Pero de un tono menos convencional fueron las críticas que afectaron a los miembros del Gabinete Goldenberg que formaron parte del Gabinete Bustamante, inmediato predecesor de aquél. Se dijo, por ejemplo, que el Gabinete Goldenberg “*nace con las manos manchadas de sangre*”, y se lo caracteriza como “*el Gabinete ensangrentado*” ⁶², por la poca decisión, claridad y transparencia con que manejó la responsabilidad que correspondía por lo menos a uno de sus ministros, y a altos mandos de las FFAA, como consecuencia de los crímenes clandestinos cometidos contra un profesor y varios estudiantes de la Universidad Nacional de Educación (“La Cantuta”)

dijo que estaba “*de acuerdo en lo esencial con la exposición del señor presidente del Consejo de Ministros*”, y que ello era “*también una razón por la cual yo votaría la confianza*”, pero, afirmó, “*no estoy de acuerdo en cambio con los malos modos parlamentarios del Gabinete que nos visita, con alguna excepción*” *Idem.* Turno 18, p. 49. Los asuntos no atendidos por el Gabinete fueron un pedido cursado al Ministro de Relaciones Exteriores, también al presidente del Consejo de Ministros, sobre la situación del Consulado del Perú en Valencia, y otro al Ministro de Transportes y Comunicaciones, sobre la necesidad de contener y reparar los estragos que causaba la crecida de las aguas del río Chili *Idem.* A la protesta Chirinos Soto se sumaron luego el congresista Roger Cáceres Velásquez *Idem.* Turno 41, p. 120, y Juan Guillermo Carpio *Idem.*, reunión vespertina, Turno 9, p. 23.

61. *Idem.* En el mismo sentido se expresaron los congresistas Larrabure Gálvez *Idem.* Turnos 36 y 37, pp. 44-45, y Róger Cáceres Velásquez *Idem.* Turno 41, p. 120.

62. Expresiones del congresista Fernando Olivera Vega, del Frente Independiente Moralizador. Estos calificativos tuvieron que ser retirados por ser considerados ofensivos por el congresista Anastasio Vega, de Cambio 90. *Idem.* Turno 20, pp. 54-55.

por elementos militares. Del propio presidente del Consejo de Ministros se dice que es incondicional, y que se somete plenamente al presidente de la República ⁶³.

4.3 Problemas metodológicos de la aplicación de la investidura

§1 Reglas del debate

En todo debate se usan reglas relacionadas con:

- * el **tiempo total** que se dedica a una materia
- * **proporción** que corresponde a cada grupo
- * **cantidad** de participantes por grupo, o de minutos por el total de participantes

¿Qué reglas deben usarse para la discusión de la moción de confianza o de falta de confianza? ¿Debe seguirse la regla general del Reglamento? ¿Pueden tratarse igualmente el debate de una ley de presupuesto, una ley de elecciones, una moción de censura, o la interpelación al Gabinete? Es indispensable tener presente que en los casos señalados se trata de **materias** y se persiguen **finés** diferentes unos de otros.

En el caso de la investidura se debate no sobre una política pública más, ni sobre su desarrollo a través de un texto legal. Se debate sobre la posición de los representantes de la nación sobre el **plan maestro** que se aplicará al país durante el período constitucional, o parte de él, así como los hombres que, en representación del presidente de la República, serán responsables por ejecutarlo. De ese plan maestro se derivarán todas las políticas públicas sectoriales. De ese equipo de hombres dependerá una administración confiable, oportuna, eficaz y honrada de nuestros recursos.

La **oposición** fue conciente del distinto tratamiento reglamentario. José Barba Caballero (Coordinadora Democrática -CODE-) pre-

63. *Idem.*

sentó una *cuestión previa* para que se establezcan las reglas antes de la exposición del Gabinete ⁶⁴. Lógico. Era la primera vez que iba a aplicarse el Artículo 130 de la Constitución.

La cuestión previa de Barba Caballero no distinguió entre las reglas para la exposición y debate sobre la política general del gobierno y las relativas al debate y votación de la moción que en su momento se presentara en favor o en contra de la confianza. Era la suya la simple y razonable percepción general que algo faltaba, algo previo sobre lo que había que acordar un método.

Percibió algo parecido la **minoría no opositora** ⁶⁵. Enrique Chirinos Soto solicitó, también mediante una *cuestión previa*, que se oficie al presidente de la República para que amplíe el término de la legislatura a cuatro (4) días, en vez de las 24 horas para las que la

64. El congresista Barba Caballero dijo que “[...] es norma y costumbre de este Parlamento darle la debida importancia a las presentaciones del Gabinete, y esto implica una singular mecánica de debate sobre la cual no nos hemos puesto de acuerdo. Por esta razón, yo quisiera plantear una cuestión previa en el sentido de un cuarto intermedio, que podría ser ahora o después de la intervención del Ministro. Pero esto es fundamental para establecer la mecánica del debate, ¿no?”. (Versión mecanográfica del Area de Transcripciones Magnetofónicas del CCD. Turno 2. p. 4)

65. El voto de confianza tiene como uno de sus efectos el de dividir el Parlamento entre la mayoría y la oposición, según que se a favor o en contra de la confianza. La mayoría está compuesta por todos quienes apoyan la política general del gobierno y las principales medidas que el presidente del Consejo de Ministros anuncia requerirá su gestión.

Desde el momento en que algunos grupos minoritarios votan en favor de la cuestión de confianza, adhieren al gobierno y a su mayoría parlamentaria. Sin embargo, dicha adhesión no es una cuestión automática. Como no lo es tampoco la cohesión de la propia mayoría parlamentaria. El presupuesto es que la adhesión a la política general del gobierno orienta la simpatía y apoyo con una mayoría presunta. Pero ese respaldo está sujeto al desempeño efectivo del gobierno. No es, no puede ser, incondicional. Ello explica que use el concepto de **minoría no opositora**, con el cual se identifica en particular **Renovación**, persuadido de que la presencia de los representantes en el Parlamento tiene un carácter eminentemente personal, y que nada en la política, que a la vez sea humano, justifica la hipoteca de la propia conciencia o juicio en favor cerrado de actos ni programas de gobierno susceptibles de error.

convocó ⁶⁶. El entendido de Chirinos Soto fue que, el debate de la política general del gobierno requería un debate más amplio, con tiempo para las intervenciones más razonable que los magros 5 minutos por parlamentario que prescribían las normas reglamentarias.

Al pedido de Chirinos Soto se sumó el congresista Róger Cáceres Velásquez, quien añadió otro criterio para que se establezca un plazo más amplio que las 24 horas para las que el presidente de la República convocó al Parlamento. Su entendido era que como resultado de la confianza que por obligación debía solicitar el presidente del Consejo de Ministros, era razonable esperar que se presente una moción negando la confianza ⁶⁷. Presumía Cáceres Velásquez que para debatir y votar una moción de falta de confianza se seguiría, por analogía, las reglas establecidas en la Constitución para las mociones de censura del Gabinete (artículo 132). Error.

66. En tono bastante más firme el congresista Chirinos Soto, dijo que su cuestión previa era *“que se oficie al Poder Ejecutivo, de una vez, para que se amplíe el plazo humillante para el Parlamento, de esta legislatura extraordinaria. Señor Presidente, vamos a discutir algo tan importante como la exposición del señor presidente del Consejo de Ministros. Vamos a estrenar un instituto de la nueva Constitución, que es la cuestión de confianza, a renglón seguido de la exposición ministerial, y el presidente de la República nos convoca para 24 horas. De manera que mañana a esta hora estamos fuera de la legislatura extraordinaria. ¿Por qué señor Presidente?, ¿cuál es la prisa?. ¿Porque el presidente del Consejo de Ministros tiene que viajar a no sé dónde, a Campuchea, no sé dónde será?. El señor presidente del Consejo de Ministros no puede tener ningún compromiso dentro del país ni fuera del país, superior, ni más grave, que su obligación de comparecer ante la representación nacional”*. *Idem.*, Turno 2. p. 5. En este mismo sentido se expresaría casi al fin de la sesión matinal el congresista Manuel Moreyra Loredó, quien lamento contar con tan escaso tiempo para debatir la exposición del presidente del Consejo de Ministros *Idem.*, Turno 46, pp. 137-138.

67. Roger Cáceres Velásquez, dió lectura al segundo párrafo del Artículo 132, sobre trámite de las mociones de censura, y señaló que *“si se presenta una moción de censura, va a ser necesario, señor Presidente, esperar cuatro días para el debate entre el cuarto y el décimo día. De tal manera que esta legislatura de ninguna manera, señor, podría ser previsible que se desarrolle en 24 horas, porque es razonable la posibilidad de que los de la oposición, discrepando de la mayoría en muchos aspectos [...] tengamos que presentar una moción de censura. Y eso va a significar necesariamente cuatro días para iniciar el debate de esa moción de censura”* *Idem.*, Turnos 2 y 3. pp. 6-7.

El Artículo 132 de la Constitución se refiere, como queda dicho, al trámite que corresponde dar a las mociones de censura. Señala que no se las puede presentar por menos del 25% del número legal de representantes; que su debate y votación no puede tener lugar antes del cuarto ni después del décimo día natural después de su presentación; y que para aprobarla se necesitan los votos de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. Nada de eso se exige para las mociones de confianza, ni para las de falta de confianza ⁶⁸.

Las mociones de censura son diferentes de las mociones de falta de confianza. Una moción de censura es iniciativa exclusiva de un miembro del Parlamento. La falta de confianza surge del pedido del Gabinete, o un ministro. Es iniciativa exclusiva del gobierno. La censura es un arma de castigo. El Parlamento, agobiado por una conducta o una declaración indeseable de un ministro o del presidente del Consejo de Ministros, le retira inavisadamente su confian-

68. Con admirable cálculo las mayorías del período 1980-1990 comprendieron esta diferencia. Primero durante el período 1980-1985, la mayoría AP-PPC se adelantaba a expresar su confianza a sus ministros interpellados (confianza que no le había sido solicitada, pero que no podía prohibírsele que ofrezca ni reitere). Al adelantar la presentación de su moción de confianza, no quedaba alternativa al Presidente de la Cámara que poner dicha moción en debate primero y al voto después. Aprobada la moción de confianza era innecesario poner en debate la moción de censura (principios lógicos de no contradicción y de tercio excluido ya referidos). De esta manera, quedaba inutilizado el recurso a la moción de censura por la oposición.

Durante el período 1985-1990 la mayoría aprista desarrolló la iniciativa surgida en el quinquenio anterior. No bien concluidas las interpelaciones los ministros pedían la confianza de la Cámara. Así la Cámara no tenía otra alternativa que debatir sobre la moción de la mayoría que otorgaba la confianza. Otra vez, se desmontaba el aparato de la censura.

Durante el período 1990-1992 el gobierno no tuvo mayoría en el Parlamento, y tampoco formó una coalición para gobernar con mayoría. Dejó hacer. Observó. Denunció cada acto de afirmación del poder del Parlamento, como si fuera ilegítimo. Su mejor prensa le dió ventaja. El Parlamento atomizado de este período formaba alianzas por temas. Se encontró desarmado. Sin embargo, al enfrentar al gobierno, a pesar de derribar mediante una censura al ministro de Agricultura Rossli Link, fue él mismo inconstitucionalmente disuelto.

za. El Gabinete no es interpelado previamente. El Parlamento observa hechos nudos y concretos. O le reitera su confianza, o lo censura.

Porque la censura tiene esa naturaleza inavisada es preciso que se la trate de una manera especial. La censura es una reprobación imprevista del gobierno. Es el carácter improvisado con que puede surgir, que exige un marco racional y riguroso. Es por su excepcionalidad que deben preverse plazos y límites anormales. La estabilidad del gobierno tiene un costo. El Parlamento debe pagarlo ciñéndose a las garantías que su accionar responsable le demanda.

Como la cuestión de confianza es iniciativa ministerial exclusiva no hay costo que el Parlamento deba pagar. Por el contrario. El Gabinete asume un riesgo razonablemente calculado. Por eso las reglas de la censura no afectan la libertad del debate parlamentario.

Pero estas reflexiones no fueron previstas por el constituyente Chirinos Soto en su momento. Pensó que el plazo de 48 horas establecido por el presidente de la República en su decreto de convocatoria a legislatura extraordinaria, para atender la exposición del Gabinete era constitucionalmente insuficiente. Sería insuficiente, a no dudarlo, si el trámite posible para una moción de falta de confianza fuera el que la Constitución reserva para la moción de censura. La Constitución, ya quedó consignado, exige que pasen no menos de 4 días desde la presentación de la moción de censura para que se inicie su debate.

El Presidente del Congreso señala que las reglas que se usarán serán *"las mismas que se emplearán para las últimas tres presentaciones del presidente del Consejo de Ministros y su Gabinete"* ⁶⁹, y pide a ambos parlamentarios, Barba Caballero y Chirinos Soto, que coordinaran internamente de modo que lo solicitado por el congresista Chirinos pueda llevarse a cabo entre tanto se produce la exposición ⁷⁰. Uno

69. *Idem.* Turno 2. p. 6

70. *Idem.*

y otro, inexplicablemente, optan por no insistir en sus planteamientos y retiran sus cuestiones previas. Por tanto, se allanaron tácitamente al uso de las reglas generales de debate (con las "concesiones elásticas" ofrecidas por la Presidencia). Reglas que, sintéticamente, significaban 5 minutos por parlamentario, y tantos turnos de 5 minutos como parlamentarios con los que contara cada grupo (a mayor número de parlamentarios, mayor cantidad de turnos y mayor tiempo disponible para intervenir), concediéndose el tiempo que le fuera necesario al presidente del Consejo de Ministros y a los miembros del Gabinete para intervenir cuantas veces y por el tiempo que necesitaran o quisieran.

§2 Uso del tiempo

No sería más relevante el estudio del tiempo utilizado por el CCD para investir al presidente del Consejo de Ministros y su Gabinete, si no hubiera sido objetado por las minorías. En unos casos se dijo que el término de 24 horas para acabar con la investidura era un plazo humillante. En otro se arguyó que era prácticamente insuficiente para agotar las posibilidades parlamentarias y constitucionales.

La revisión de los cuadros que siguen demuestra que el tiempo fue suficiente cuando, en aplicación del Artículo 224 de la Constitución de 1979, la exposición de la política general del gobierno no daba lugar a voto alguno del Congreso, y en consecuencia no existía **investidura del Gabinete**.

En primer término, puede observarse que durante el segundo gobierno de Belaunde ninguna presentación duró más de 21 horas. Y que el promedio de tiempo usado fue de alrededor de las 14 horas por presentación y debate, tal cual consta en el Cuadro 1.

En el gobierno de García Perez, la presentación que más duró fue la del primer Gabinete de Larco Cox, que alcanzó las 26 horas. El promedio por presentación y debate fue de entre 18 y 19 horas, como puede apreciarse en el Cuadro 2.

Cuadro 1

PRESENTACIÓN DE GABINETES Y SU POLÍTICA GENERAL DEL GOBIERNO

Período 1980-1985 ⁷¹

Gab./Hrs.	9-14	14-19	19-24	24-34
Ulloa	10 h 11'			
Schwalb		17 h 33'		
Mariátegui			20 h 2'	
Percovic	9 h 4'			

Fuente: Dirección de Grabaciones de la Cámara de Diputados

Elaborado por la Oficina Técnica de Asesoría Parlamentaria de la Cámara de Diputados (Eric Reategui) y el autor.

Cuadro 2

PRESENTACIÓN DE GABINETES Y SU POLÍTICA GENERAL DEL GOBIERNO

Período 1985-1990 ⁷²

Gab/Hrs.	9-14	14-19	19-24	24-34
Alva		17 h 16'		
Larco Cox			26 h 16'	
Villanueva.			22 h 39'	
Sánchez	13 h 19'			
Larco Cox	13 h 19'			

Fuente: Dirección de Grabaciones de la Cámara de Diputados

Elaborado por la Oficina Técnica de Asesoría Parlamentaria de la Cámara de Diputados (Eric Reategui) y el autor.

71. En el período 80-85 los gabinetes duraron un promedio de 15 meses y medio. El Gabinete Ulloa comienza el 28 de julio de 1980 y finaliza el 3 de enero de 1983 (2 años y medio). El Gabinete Schwalb se inicia el 3 de enero de 1983 y concluye en abril de 1984 (1 año y 4 meses). El Gabinete Mariátegui comienza en abril de 1984 y termina el 12 de octubre del mismo año (6 meses). Por último, el Gabinete Percovic se inicia el 12 de octubre de 1984 y finaliza el 28 de julio de 1985 (9 meses).

72. Los gabinetes del período 1985-1990 tuvieron una duración promedio de 12

Aun cuando el trabajo es incompleto respecto de las presentaciones durante el período de Fujimori, los datos preliminares que aparecen en el Cuadro 3 indican que la presentación que más tiempo duró fue la de Hurtado Miller, que alcanzó más de 33 horas, producida a inicios del período. El promedio de las tres presentaciones recogidas indica que éstas duran alrededor de las 21 horas.

Cuadro 3
PRESENTACIÓN DE GABINETES Y SU POLÍTICA GENERAL DEL GOBIERNO
Período 1990-1995 ⁷³

Gab./Hrs.	9-14	14-19	19-24	24-34
Hurtado				33 h 5'
Torres			20 h 11'	
Goldenberg	10 h 15'			

Fuente: Dirección de Grabaciones de la Cámara de Diputados, y Oficina de Grabaciones del CCD.

Elaborado por la Oficina Técnica de Asesoría Parlamentaria de la Cámara de Diputados (Eric Reategui) y el autor.

Una visión comparativa de conjunto de los tres períodos permite afirmar que en promedio las presentaciones duran menos de 18 horas. Siendo la de menor duración la del Gabinete Percovic (9 horas 4 minutos), en el período 1980-1985, y la mayor la del Gabinete Hurtado Miller (33 horas 5 minutos) en el período 1990-1995.

meses. El Gabinete Alva Castro comienza el 28 de julio de 1985 y dura hasta el 29 de junio de 1987 (1 año y 11 meses). El primer Gabinete Larco Cox dura del 29 de junio de 1987 hasta el 15 de mayo de 1988 (casi 11 meses). El Gabinete Villanueva del Campo comienza el 15 de mayo de 1988 y concluye el 15 de mayo de 1989 (1 año exacto). El Gabinete Luis Alberto Sánchez se inicia el 15 de mayo de 1989 y termina el 3 de octubre del mismo año (4 meses y medio). El último Gabinete aprista y segundo de Larco Cox en el mismo período, comprende del 3 de octubre de 1989 hasta el 28 de julio de 1990.

73. Los gabinetes del período 1990-1992 tuvieron una duración promedio de 7 meses, hasta el 5 de abril. Los del período 1994-1995, desde la vigencia de la Constitución de 1993 hasta diciembre de 1994 en que se redacta este trabajo, duran en promedio 6 meses.

Existe alguna otra tendencia que es notoria a primera vista. La primera es que la cantidad de tiempo que tardan las presentaciones es tanto menor cuanto más próximo está a su conclusión el período. Una segunda es que, salvo en el período 90-95, las presentaciones duran más hacia mitad de régimen. La tercera es que la primera presentación, también salvo en el período 90-95, dura más que la última pero menos que las de mitad de período.

Es hipotetizable, a la luz de esta información, que las primeras presentaciones pueden tender a durar más cuando nos encontramos en una coyuntura en la que la mayoría del Parlamento no coincide con la del presidente de la República. Ello es lo que justificaría que la presentación del Gabinete Hurtado Miller durara mucho más allá de lo que razonablemente hubiera podido preverse, considerando las experiencias anteriores.

Parece razonable afirmar que no será una pauta adecuada para prever las **investiduras** que en el futuro se lleven a cabo, la longitud (ni reglas) de la presentación del Gabinete Goldenberg. No parece ser, en efecto, un indicador decisivo de experiencias posteriores de **investidura**, porque se trata de un Gabinete de casi fin de un período constitucional, "con un mismo plan de gobierno, bajo un mismo conductor" para utilizar la marmórea frase del congresista Joy Way. En todo caso podría hasta asumirse que mejor indicador es la presentación de Hurtado Miller (33 horas 5 minutos), de no ser porque precisamente su presentación se produjo en un contexto opuesto al que le correspondió a Goldenberg. De existir la investidura durante

El Gabinete Hurtado Miller inicia sus funciones el 28 de julio de 1990 y concluye el 15 de febrero de 1991 (casi 7 meses). El Gabinete Torres y Torres Lara comienza el 15 de febrero de 1991 y termina el 6 de noviembre del mismo año (casi 9 meses). El Gabinete De los Heros Pérez Albela empieza el 6 de noviembre de 1991 y renuncia en abril de 1992 (5 meses).

No pude obtener datos sobre la presentación del Gabinete De los Heros Pérez Albela, en noviembre de 1991, ni la del señor Alfonso Bustamante en febrero de 1993. El Gabinete de la Puente no realizó presentación alguna, en razón de haber iniciado sus funciones luego de la renuncia del Gabinete de los Heros con motivo del golpe del 5 de abril de 1992.

el período que comenzó Hurtado Miller era una probabilidad no desdeñable que no la consiguiera, o que se viera forzado a mayor maniobrabilidad y alteración de la política general del gobierno.

No debe pasarse por alto otro dato bastante elocuente. Las reglas para la intervención de los parlamentarios y el Gabinete no han sido las mismas. Las cuatro presentaciones del período 1980-1985, las cinco del período 1985-1990 y las presentaciones anteriores a la de Alfonso Bustamante en el período 1990-1995 se rigieron por el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853. Este Reglamento facultaba al uso de la palabra hasta por 45 minutos por cada parlamentario⁷⁴, límite que alcanzaba por igual a los miembros del Gabinete en las intervenciones que realizaban después de su exposición.

Sin embargo, a pesar del término tan extenso que permitía el añejo reglamento de 1853, es evidente que las presentaciones no han durado mucho más que la del Gabinete Goldenberg. Lo que ha ocurrido es un uso selectivo del derecho a intervenir. Mientras que bajo las normas de 1853 cada parlamentario podía hacer uso de ella hasta por 45 minutos, bajo las disposiciones del reglamento del CCD a cada parlamentario no le corresponden más de 5 minutos.

Además existe otra diferencia reglamentaria. Cada ministro, a diferencia de las prácticas vigentes hasta 1992, tiene tiempo ilimitado para intervenir. Diferencia que sólo encuentra explicación en la notable y natural prudencia de los períodos anteriores, únicamente comparable con la pretensión de rendimiento y eficacia del CCD y la ventolera de conceder ventaja al gobierno en su relación con el Parlamento⁷⁵.

74. El límite al uso de la palabra se introduce en el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853, con la modificación acordada por la Cámara de Diputados el 19 de diciembre de 1939, que dispone que *"los discursos no podrán durar más de cuarenta y cinco minutos y las rectificaciones no más de veinte minutos"*. Esta disposición fue observada regularmente por el Congreso en las sesiones conjuntas de ambas cámaras.

75. Las reglas antiguas no impidieron un uso juicioso del tiempo. El objetivo no era que todos hablaran, sino que cada grupo dijera lo que le tocaba decir sobre

Tampoco debe quedar sin percibir que, además de la diferencia de reglas, existía otro rasgo destacable. En el período anterior al CCD los congresos no eran unicamerales sino bicamerales. En consecuencia, una reunión de Congreso se componía con los miembros de las dos cámaras en sesión conjunta. Esto equivale a 240 parlamentarios. El CCD se integra con 80, la tercera parte del período 1980-1992.

La proporción del tiempo en la investidura del Gabinete Goldenberg se distribuyó según los datos que se consignan en el Cuadro 4.

Cuadro 4
DISTRIBUCIÓN DEL TIEMPO
Investidura del Gabinete Goldenberg

Gobierno	4 h 20'	42.27%
Mayoría ⁷⁶	1 h 30'	14.63%
Min. no oposit. ⁷⁷	1 h	9.75%
Oposición ⁷⁸	3 h 25'	33.34%

Fuente: Oficina de Grabaciones del CCD

Elaborado por el autor.

la política general del gobierno, y que los ministros no dispusieran de un margen de intervenciones que les dé ventaja sobre los dueños de casa.

Este quizá sea un buen ejemplo del mensaje engañoso que se dió sobre las ineficacias presuntas de los parlamentos anteriores al CCD. Pareciera que más fuera el ruido que las nueces. La crítica al Reglamento de 1853 esconde la intención de justificar la movilidad y ascenso al poder. Las normas no impiden la ineficacia ni el abuso cuando el hombre ni es capaz ni temperante. Al revés igual: por más laxas y tolerantes que sean las normas, ellas no conducen, por sí mismas, a la ineficacia ni al abuso. Lo criticable y condenable es negar el desempeño ajeno, o exagerar sus debilidades, para avanzar y vencer sin mayor mérito propio.

76. Alianza Nueva Mayoría-Cambio 90, integrada por 44 congresistas.
77. La minoría no opositora está integrada por Renovación, Somos Independientes, y el FREPAP.
78. La oposición está compuesta por 25 congresistas. Los grupos en los que se

El gobierno utilizó casi el 43% del total del tiempo consumido. Los miembros del Parlamento el 57% del tiempo.

La oposición utilizó 3 horas 25 minutos. Lo cual equivale a un promedio de alrededor de 8 minutos por parlamentario de la oposición. La minoría opositora, compuesta por 11 congresistas, utilizó 1 hora. Esto importa casi 6 minutos por parlamentario. Y la mayoría parlamentaria usó una hora y 30 minutos, que significa un promedio de 2 minutos por parlamentario. Sin embargo, cada ministro contó con un promedio teórico aproximado de 20 minutos para exponer.

Los datos y cálculos indicados en el párrafo anterior revelan una distribución adecuada y tolerante del tiempo en función de las concesiones reconocidas a la oposición así como el uso ilimitado del tiempo por los ministros. La minoría opositora contó con mayor tiempo que el que le correspondió en promedio teórico a la mayoría parlamentaria. Sin embargo el total del tiempo consumido entre el gobierno y su mayoría parlamentaria, juntos, fue de aproximadamente el 57%, y si a ello se añade el tiempo usado por la minoría no opositora (9 congresistas) se consumió el 66.7%.

Considerando que la oposición está compuesta por 25 congresistas, lo cual equivale al 31% del CCD, y que consumió aproximadamente el 33% del tiempo utilizado durante la sesión de investidura, se confirma que contó con una proporción equitativa del tiempo que le correspondía. Sin embargo, dicha proporción es aún mayor si medimos el tiempo empleado por la oposición, en relación con el tiempo efectivamente usado por el total de parlamentarios que hicieron uso de la palabra. Comparadas estas dos dimensiones, la oposición consume casi el 58% del total del tiempo efectivamente usado por el Parlamento ⁷⁹.

integran son el Partido Popular Cristiano, el Frente Independiente Moralizador, el Movimiento Democrático de Izquierda, Coordinadora Democrática, el Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos, Solidaridad y Democracia, y el Frente Agrario.

79. La oposición usó el tiempo de la siguiente manera: el PPC 60 minutos; el FIM

En cada caso, como se ve, se llega a un punto de equilibrio. Mientras que en el período 1980-1992 el tiempo por parlamentario era inferior (considerando el promedio de duración de una presentación, y descontando el tiempo que le correspondía usar al Gabinete), en la investidura del Gabinete Goldenberg se advierte un uso proporcional que en todo caso no perjudica a la oposición. Por el contrario, es un dato objetivo que la distribución del tiempo no la perjudicó.

Este análisis sin embargo, pudiera ser insuficiente de cara al sentimiento de humillación que expresó el congresista Chirinos Soto por el perentorio y terminante plazo contenido en el decreto de convocatoria. No tiene que ver con la cantidad de tiempo. Las 24 horas resultaron ser más que bastantes para cumplir. Sólo hubieron dos casos en la historia reciente de presentaciones de gabinetes que duró más de 24 horas efectivas ⁸⁰. Y éstas coincidieron con acontecimientos nada comunes en nuestra historia política: con Larco Cox la estatización de la banca, y con Hurtado Miller el *shock* económico.

El sentimiento de humillación parece ocasionarse en la crudeza con que se expresa. Pudiera no haber herido tanto la sensibilidad parlamentaria de Chirinos Soto si el decreto expresara lo mismo en términos menos directos y exactos. Es un asunto, otra vez, de maneras, de modos y usos. Es un tema que puede más propiamente comprenderse y un sentimiento con el que puede guardarse simpatía y hasta afinidad, en el terreno de lo que la doctrina denomina el *galateo*, o la *correteza*. Es el solar de la dignidad y del honor, más que el de la puntualidad de las citas.

40 minutos; el MDI, el CODE, y FRENATRACA, cada uno 30 minutos; el SODE 10 minutos; y el Frente Agrario (García Mundaca) 5 minutos.

80. El primer Gabinete Larco Cox se presentó los días 5 y 6 de octubre de 1987. El Gabinete Hurtado Miller del 27 al 30 de agosto de 1990.

§3 Reglas de votación de la investidura

Es preciso señalar en primer término que la práctica del CCD no coincide con las observaciones del autor sobre el asunto que se debe poner al voto. Como ya he señalado, son dos los momentos de una investidura. El primero es la exposición y debate de la política general del gobierno. El segundo es el debate de la moción con la cual se acordará la confianza o, por el contrario, la que resolverá la no confianza.

El procedimiento empleado redujo las dos etapas a una. No bien concluida la exposición y debate de la política general del gobierno, retirado el Gabinete con la venia de la Presidencia, el Presidente anunció que procedería de inmediato a votar la cuestión de confianza. Pidió que levantaran la mano quienes estaban a favor de la *moción de confianza*⁸¹, luego que hicieran lo mismo quienes estuvieran en contra. En seguida anunció que había sido aprobada la *cuestión de confianza*. No hubo, sin embargo, moción ni documento alguno en el que constara la moción a la que se refirió el Presidente. No hubo fundamentación de la votación a favor. No se motivó la confianza. Tampoco quedó constancia de quiénes formaban, a partir de entonces, con su voto, el gobierno, ni quiénes se ponían del lado de la oposición. Ni siquiera se contó el número de votos en un sentido ni el otro. Bastó la simple percepción del Presidente. Y, lo más extraño, tampoco hubo reacción de la oposición ni de miembro alguno del Parlamento.

El Presidente del Congreso, a mi parecer, confundió los dos momentos del debate. Se perdió de vista que uno y otro debate son sobre temas que, aunque conexos, son diferentes y tienen diferentes objetivos y finalidades. La alternativa escogida encaja en la meta simplificadora del CCD, sin embargo, aun cuando, a mi juicio, no

81. Es indispensable dejar constancia que ni la mayoría presentó tal *moción de confianza*, ni la oposición la de *falta de confianza*. Se trata de un tropo literario, aunque probablemente por causa de un acto fallido, para designar como "moción" lo que tendrá a la fuerza que contener la consulta. La Presidencia usa la sinécdoque confundiendo el continente con el contenido.

sólo ha desnaturalizado la institución de la investidura sino el propio papel que toca cumplir al Parlamento. La práctica adoptada fue justificada en el pragmatismo, en la producción inmediata e impremeditada de resultados. La necesidad de deshacerse de lo superfluo, de lo inútil.

Si bien en Alemania el voto de confianza debe producirse sin abrir debate⁸², no es ése el caso, el principio, la norma ni la práctica en el Perú. El CCD se ha apartado de la práctica establecida en nuestro derecho parlamentario. Con la conducta inaugurada en el CCD se propicia la informalidad y ligereza en la formación del gobierno. "Nada más innecesario que debatir dos veces, nada más leve que redactar una moción de confianza, nada más frívolo que fundamentar la formación del gobierno", pareciera haber sido el razonamiento detrás del procedimiento adoptado. El logro de resultados prontos tropieza con el cumplimiento pulcro de los procedimientos.

82. El Artículo 63, primer párrafo, dice que "*Der Bundeskanzler wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestage ohne Aussprache gewählt*". Esta disposición presupone, naturalmente, tres cosas. Primero la idiosincracia y mentalidad de un pueblo. Segundo, el método normal de trabajo del Parlamento alemán, nutrido por las consultas a nivel de fracciones parlamentarias y Comisiones. El derecho parlamentario alemán distingue el *Arbeitsparlament* del *Redeparlament*, el Parlamento de trabajo (grupos y círculos de trabajo de las fracciones, y Comisiones), y el Pleno. El trabajo de debate sí se lleva a efecto al interior de las fracciones y entre las fracciones. Ellas deben llegar en última instancia al *Koalitionsvertrag* (acuerdo de la coalición de gobierno), y ellas son las que elaboran la *Regierungspolitik* (política de gobierno), y el *Regierungsprogramm* (programa de gobierno). El Pleno, por eso, puede votar con eficacia. No es eficacia bien entendida donde se vota sin trabajo previo de estudio y compromiso (Vid. de Karl-Heinz Seifert et al, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1988, p. 310). Tercero, la mayor presión, responsabilidad y exigencia que trae consigo la elección de un auténtico jefe de gobierno por el Parlamento. En efecto, si el riesgo de error es más grande, puede uno preguntarse, ¿por qué no se debate?. Porque el compromiso entre los actores de la investidura es más fuerte. Aun cuando el público no tenga acceso a las conversaciones privadas del *Bundespräsident* con los líderes, ni la de los líderes entre sí, o las fracciones a su interior, los parlamentarios expresan y registran su voto. Y de ese voto queda constancia necesaria. De él depende quién queda en la mayoría o en la oposición, en principio, por los próximos 5 años del presidente del Consejo de Ministros.

No hay mejor procedimiento, según esta lógica, más eficaz, más claro ni más ordenado, que el de decidir y votar. Así no se diga por qué, ni quede constancia de quién voto por qué. Hay que actuar rápido. Sin perder tiempo. El Parlamento es un estorbo para la eficacia. Todo razonamiento adicional entorpece, complica y estorba. La racionalidad pareciera ser que como todo vino decidido y asegurado de antemano ya no es necesario perder más tiempo (bastante se habría perdido ya sufriendo la formalidad de la presentación del Gabinete, su exposición, y las peroratas de los representantes)

Pero vayamos a lo que debió ser. ¿Qué número de votos se requiere para aprobar una moción de confianza? Ya quedó explicado que la naturaleza de la moción de confianza es diversa a la de la moción de censura. Y que la moción de confianza no es tramitada con el procedimiento que la Constitución reserva en el Artículo 132.

Entonces, ¿cuál es la mayoría exigida para aprobar una moción de confianza?. Matemáticamente es posible aprobarla con un mínimo de 22 votos en el CCD. ¿Cómo se llega a esta cifra? Según el Artículo 13 del Reglamento del CCD el **quorum** es de la mitad más uno de 80, que es el número legal. Esto equivale a 41. De otra parte, el propio Reglamento prohíbe las abstenciones de voto. Si ningún miembro del Parlamento dejara de votar, estando los 41 presentes, la cuestión de confianza se puede aprobar o rechazar con **más de la mitad de los presentes**. Más de la mitad de 41 es 21.5, cifra que debe redondearse hacia arriba, porque de lo contrario no se cumpliría la condición de que haya, cuando menos **un** parlamentario más que la mitad. Ello equivale a **22 miembros del Parlamento**. Esta es la cantidad teórica mínima con la cual puede otorgarse confianza.

La censura, por el contrario, requiere un mínimo de 41 votos para su aprobación. Se trata de 19 votos menos para una posible no confianza. Ello equivale a que es matemáticamente posible negar confianza a un Gabinete con menos de la tercera parte del número legal de parlamentarios, esto es con 27.5% del número legal de miembros del CCD.

5. PROPUESTAS TECNICAS Y REFLEXION FINAL

Sumarizo y resalto en este acápite los aspectos puntuales que podrían requerir mayor atención en el desarrollo de la investidura, a la vez que reitero algunos aspectos de principio, que adelanté al inicio de esta exploración.

Entre los puntos mínimos a los que mayor atención convendría técnicamente prestar, creo que los siguientes podrían integrar la agenda:

- (1) Es urgente prestar atención a la forma de gobierno que vienen diseñando nuestros constituyentes, en la cual se enfatiza tanto en lo que se gana o se pierde en la **lucha entre poderes** (real o imaginario enfrentamiento armado de privilegios), que se pierde de vista las lecciones que debiera enseñarnos la ineficacia de nuestra práctica anterior.

El camino debe ser, o tender a **separar** más las funciones de Parlamento y gobierno **restando capacidad legislativa** al presidente de la República; o, inclinarnos hacia una división de funciones entre uno y otro de forma que gobierno y Parlamento se **fusionen** más, pero que, igualmente, el presidente de la República tenga **menos capacidad decisoria sobre el origen o fin de un Gabinete**, su nombramiento o remoción.

- (2) Sería aconsejable que se establezca un **plazo** dentro del cual el Parlamento resuelva sobre el pedido de confianza, estableciendo la **presunción de confirmación del Gabinete** en caso de omisión de acuerdo del Parlamento dentro de dicho plazo. La condición resolutoria carece de término final definido, y la inexistencia de éste diluye la responsabilidad que corresponde al Parlamento para arribar a una decisión.
- (3) El voto de confianza debe producirse sobre, y materializarse en, un **documento**: la moción de confianza o de falta de confianza. Esta moción debe ser **motivada** y contener los **puntos de concor-**

dancia, o discrepancia, por los que se da o se niega, suficientemente especificados.

- (4) El voto de confianza debe otorgarse mediante **votación nominal**, la misma que debe obligatoriamente publicarse en los principales diarios para su debida y suficiente difusión en el público elector.

Finalmente, en seguida, algunas reflexiones más allá de la teoría. Creo indispensable tomar distancia frente a los pistones y engranajes del motor político, para percibir, desde lejos, el lugar exacto que la discusión de esos temas tiene en el corazón mismo de nuestra vida política. En esa perspectiva comprensiva de los fenómenos técnicos es necesario asumir que nosotros tenemos la palabra frente a los cambios y las rutinas.

No hay dogma que el hombre no pueda rechazar o aceptar. Pero debe hacerlo conciente y no irreflexivamente. Las rutinas mentales liquidan nuestra condición como seres pensantes. Nosotros somos los agentes de la **discontinuidad** y de nosotros depende que afirmemos o neguemos nuestra **originalidad** e **irrepetibilidad** sobre la tierra.

El repaso general que efectuamos sobre los principales aspectos que definen a la investidura en nuestro país, no puede confundir la perspectiva desde la que se evalúa todo fenómeno jurídico o político. La fascinación de los diseños, las instituciones, las normas, procedimientos, controles, mayorías y votaciones no liquida la principal realidad, esto es, la posición personal que asumimos frente al poder.

No hay ningún mecanismo que pueda liberarnos de nuestro compromiso elemental con nuestro propio y personal destino. Somos nosotros mismos quienes nos lo construimos. Esa creación que los orfebres de la política y de los conceptos legales ponen delante de los textos, las pantallas de televisión, con cuidado y finas precisiones carecen de fundamento fuera de nosotros. Somos cada uno

de nosotros quienes compramos el sebo de culebra, presas de la fascinación de un vendedor hábil, o nos convertimos en el consumidor educado que adquiere lo que necesita y que razonablemente está en capacidad de comprar.

En este proceso concurrente y policéntrico de voluntades tenemos una responsabilidad inaplazable. Dice Fernando de Trazegnies que *"no nos queda más remedio que quemar etapas y ponernos a inventar la forma cómo pueden organizarse de la mejor manera los poderes "micro". Pero la tarea no es fácil. En el camino, podemos perdernos en diferentes sentidos: ya sea regresando a un Estado conceptualmente elegante pero anacrónico, poblado por "dinosaurios" políticos; ya sea construyendo una "chicha" social donde se ahogarían tanto los valores de la modernidad como los de la post-modernidad. [...] La verdadera tarea está en el análisis de las nuevas estructuras de poder no político y en la difusión de una consciencia cívica que nos lleve a replantear el papel del hombre privado y de las organizaciones no estatales, y que nos permita entender todas las consecuencias (todavía oscuras) de este paso del poder central organizado en una sociedad política a poderes descentralizados y efervescentes que se auto-organizan dentro de la sociedad civil"* 83.

En este proceso de instalación y remontaje de nuestro poder en la sociedad existe una apelación urgente a nuestra capacidad creativa y reconstructiva. ¿Qué nuevas partituras tendremos que escribir? Quizá la pregunta sea mejor formulada si la formulamos en términos menos ambiciosos. ¿Cómo adaptar las antiguas partituras a nuestras sonajas, quenás, tambores, zampoñas y flautas de caña y de cerámica?

La investidura es un ejemplo claro en el que la filigrana sofisticada contiene una misión operativa que compartimos. Para que ella funcione, para que ella sea verdaderamente útil, tenemos que usarla y tenemos que saber cómo puede ser usada. O nos ponemos al día

83. Fernando de Trazegnies Granda; *"El poder ha muerto: ¡vivan los poderes!"*, en *El Comercio*, Lima, 16 de noviembre de 1994, p. A-3.

o llegamos tarde al ejercicio de poder que nos corresponde. Nuestras negligencias revierten.

La comunidad tiene retos frente a los que debe estar al día. No sólo es la tecnología informática la que nos amenaza en su infinita complicación. Son las especialidades con que se manipula el tejido social. El poder más grande es el de no ser afectado invisiblemente por el marketing de los sabios y de los políticos de nuestro tiempo. Ser nosotros mismos es una empresa en casos monótona, prosaica y tediosa, pero en otros poética, heroica. El mayor acto de heroísmo es pensar y decidir en atención a nuestra propia conciencia, en función de nuestras propios y originales juicios y percepciones. Para sobrevivir es necesario decidarnos y apostar, arriesgar. El temor y la huida fomentan la afirmación ajena, pero denigran a quien niega su capacidad creativa.

Cada hombre **fabrica** nuestra comunidad. Por eso y de ahí que estemos obligados a prestar cuidadosa atención al lenguaje que usa en su interlocución con nosotros. Lo que la sociedad es, no es diferente de lo que nosotros, como artesanos trabajamos. La sociedad, en este contexto, es **nuestro artefacto**. Nosotros lo hacemos. Para hacerlo afirmamos nuestra originalidad o afirmamos una originalidad ajena con conciencia de nuestra participación en la industria social. Afirmar nuestra originalidad, o la ajena, importa igualmente reconocer el **reto del conflicto**, con toda la secuela de ilegitimidad inicial que daña nuestro deseo de identidad y afinidad en el conglomerado social ⁸⁴.

Quedar alertas frente a la presión que insensatamente nos embuten las imágenes o las encuestas, requiere de nosotros una preparación moral y una conciencia conceptual superior. Negarnos frente a esos nuevos retos significa sumarnos dócil y cándidamente

84. Para profundizar esta línea de reflexiones es útil leer los trabajos de Roberto Mangabeira Unger. En particular *Social Theory: Its Situation and Its Task. A critical introduction to Politics, a Work in Constructive Social Theory*, Cambridge University Press, 1990.

a la masa irreflexiva que el poderoso quiere inmoralmente utilizar y someter en su favor. Y una sociedad de dominadores y dominados es una sociedad bárbara, de caníbales. No de iguales.

¿Estamos a la altura de los tiempos, o llegamos tarde al futuro? El primer paso es presionar el interruptor para decodificar el discurso de los dinosaurios. El segundo, no recurrir a la fórmula química que sustituye el color y sabor pero no la esencia del maíz morado en la chicha.

Un tema que siempre ha estado presente en el debate sobre el establecimiento de un Estado constitucional y democrático ha sido el de la distribución territorial del poder a través de los gobiernos descentralizados, que son las unidades básicas de todo sistema democrático. Sin embargo, en toda la historia republicana de nuestro país se profesa la descentralización a nivel normativo de las constituciones, como en la práctica gubernamental, evidencia lo contrario. Es de irse preguntando qué razones pueden haber dado origen a esta paradoja, y si se han agotado ya los recursos para explicarlas. En el presente artículo se intenta dar una respuesta a estas preguntas.

Los países han experimentado de esta forma de descentralización dos tipos de formas descentralizadas: a nivel local y regional. En todo el tema de los gobiernos descentralizados, para definir la voluntad gubernamental de carácter política y económica, que permite la implementación en un horizonte temporal de corto, mediano y largo plazo, los instrumentos básicos de la descentralización son:

En segundo lugar se ha conocido también de un aumento de orden local-municipal y regional como es la convicción, cooper-