

Francisco José Eguiguren Praeli (Perú) *

Las relaciones entre Gobierno y Parlamento: la particularidad del régimen presidencial en el Perú

En el Perú, como en la mayoría de países latinoamericanos, se adoptó el régimen presidencial inspirado en los Estados Unidos de Norteamérica como forma de gobierno, aunque, al igual que en algunos de estos países, desde el principio o progresivamente se introdujeron algunas instituciones políticas tomadas de los regímenes parlamentarios que fueron alterando el modelo original. No obstante, el caso peruano es particularmente interesante pues recoge la mayor cantidad de instituciones parlamentarias insertadas en un régimen presidencialista, con la intención de establecer límites y contrapesos frente al significativo poder real del presidente de la República. El hecho de que muchos textos constitucionales fueran elaborados durante procesos de transición, tras gobiernos dictatoriales o inmediatamente después de haberse establecido un régimen democráticamente electo, explica en mucho el temor hacia los excesos del presidencialismo que intentó plasmarse en algunas de nuestras cartas políticas. El resultado de este fenómeno es un régimen “híbrido”, que puede funcionar de manera bastante distinta según la composición y correlación de fuerzas políticas existente entre Gobierno y Parlamento.

La alternancia pendular entre gobiernos democráticamente electos y regímenes de facto ha sido un rasgo característico de la experiencia constitucional peruana. Dicha inestabilidad, sin duda, resulta expresión política de una sociedad fuertemente segmentada y de raíces autoritarias, donde aún persiste un escaso arraigo de los valores y prácticas democráticos en amplios sectores sociales y diversos escenarios de la vida nacional, así como una marcada debilidad orgánica y representativa de los partidos políticos. Puede

* Profesor de Derecho Constitucional y jefe del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ex director ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas; ex director general de la Academia de la Magistratura. Consultor y asesor en asuntos de Derecho Constitucional y Administrativo, Derechos Humanos y Reforma Judicial.

decirse que en el Perú las relaciones entre Gobierno y Parlamento generalmente han sido disfuncionales y desequilibradas. Así, cuando quien ejercía el Poder Ejecutivo contó con el respaldo de una mayoría en el Parlamento, usualmente logró concluir su mandato pero se instauró un régimen de excesiva concentración de poder y virtual ausencia de control y contrapeso desde el Congreso. En cambio, cuando el Ejecutivo no logró contar con el apoyo de la mayoría parlamentaria, frecuentemente se suscitaron entre ambos órganos agudos enfrentamientos, los cuales generaron situaciones de crisis política que solieron culminar con un golpe militar.

Por mucho tiempo y hasta no demasiados años atrás, los militares tuvieron un significativo protagonismo político, ya fuera mediante el ejercicio directo del gobierno (primero a través de caudillos y luego bajo la forma de una presencia “institucional” de las Fuerzas Armadas) o autoconfiriéndose el rol de “garantes del orden” y de “árbitros” llamados a dirimir —por la vía de la intervención golpista— los conflictos o bloqueos entre las fuerzas políticas, tornando en un eufemismo los preceptos constitucionales que establecen su carácter de institución políticamente no deliberante.

I. La paulatina configuración del peculiar régimen presidencial en el Perú

Ya desde las Bases Constitucionales de la República (1822) y la primera Constitución de 1823 se consagró la opción por un régimen presidencial. Pero el sistema evolucionó rápidamente, apartándose del modelo estadounidense, hacia la elección popular directa del presidente y la prohibición de la reelección inmediata. Aunque se admitió que el Poder Ejecutivo pudiera tener iniciativa en materia legislativa, se exigió para la validez de los actos presidenciales que contaran con el refrendo ministerial; se contempló como práctica la responsabilidad solidaria de los ministros y su posibilidad de concurrir a participar en los debates de las cámaras.

Fue desde la segunda mitad del siglo XIX que empezaron a incorporarse instituciones como la compatibilidad entre la función ministerial y la parlamentaria, la existencia de un Consejo de Ministros y de un presidente de dicho Consejo, la interpelación y el voto de censura del Parlamento contra los ministros, así como la obligación de renuncia impuesta al ministro censurado. Su propósito fundamental era introducir algunos mecanismos de moderación y control ante la concentración de poder que ejercía el presidente de la República y los reiterados excesos en que incurría.

Si bien la Constitución de 1856 (que sólo rigió cuatro años) instauró formalmente la existencia del Consejo de Ministros, sus antecedentes pueden hallarse en la responsabilidad solidaria de los ministros ya prevista en la Carta de 1823 y en una práctica reiterada de reuniones entre el presidente y sus ministros para abordar temas políticos de importancia. La Ley de Ministros de 1862 confirmó el carácter de cuerpo consultivo del Consejo de Ministros, pero no pudo finalmente establecerse su competencia deliberativa para ciertos asuntos, en mucho porque prevaleció el criterio de la Constitución de 1860 (para entonces vigente) que no le confería esta atribución.

Poco después, al aprobarse la Ley de Ministros del 19 de febrero de 1863, que introdujo algunas reformas a la norma de 1862, quedó reconocido el voto deliberativo del Consejo de Ministros como requisito para la validez de ciertos actos del Poder Ejecutivo.¹ Las constituciones de 1920 y 1933 recogieron y dieron continuidad a esta reforma. Pero no debemos olvidar que, si bien el presidente de la República requiere para la validez de sus actos la refrendación de algún ministro o del Consejo, el propio presidente es quien nombra y remueve con entera libertad a sus ministros. A su vez, que aunque el Consejo de Ministros puede reunirse sin la presencia del presidente de la República, no puede en tales casos adoptar ninguna decisión normativa o política de importancia.

La existencia de un presidente del Consejo de Ministros estaba contemplada en las leyes de 1862 y 1863, pero sus atribuciones —por la orientación presidencial de nuestro régimen político— resultaban mucho menores de las que corresponden a un primer ministro de los sistemas parlamentarios. Su competencia se limitaba a poder convocar a reunión del Consejo, fijar el orden del día de los temas a discutir en la sesión y presidirla, en caso de que no estuviera presente el presidente de la República. Su potestad para seleccionar a los ministros del gabinete y proponerlos al presidente de la República era rara vez ejercida.

La Constitución de 1933 buscó darle mayor importancia al presidente del Consejo de Ministros, no sólo porque mencionaba expresamente su existencia (a diferencia de las Cartas anteriores) sino porque establecía tanto que el presidente de la República debía consultar su consentimiento para disponer la separación de algún ministro, como que el presidente del Consejo —al asumir sus funciones— debía concurrir al Congreso para exponer la política general del gobierno. No obstante, comentaba Villarán:

La institución de la Presidencia del Consejo de Ministros no tiene la utilidad ni la importancia que pensaron sus autores de 1856 y 1862. El volumen político del Presidente de la República no deja sitio al Presidente del Consejo. La Presidencia del Consejo, débil de nacimiento, está casi atrofiada. El caso se halla dentro de la lógica del sistema de gobierno presidencial, que excluye como exótica e inadaptable la existencia de un Jefe de Gabinete que posea algo más sustancial que un título de honor y precedencia. Al lado de un Presidente, que es Jefe Supremo del Poder Ejecutivo, no cabe un Primer Ministro con poderes de un verdadero Jefe de Ministerio, so pena de crear una dualidad intolerable y nociva.²

¹ La ley contempló la necesidad del voto deliberativo del Consejo de Ministros para decisiones presidenciales en casos tales como: suspensión de garantías constitucionales, presentación de propuestas de reforma constitucional, convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso, celebración de tratados, aprobación de mensajes presidenciales ante el Congreso, solicitud al Congreso de permiso para salir del territorio nacional, nombramiento de agentes diplomáticos y prefectos, transferencia de partidas presupuestales, etcétera.

² Manuel Vicente Villarán, “Posición constitucional de los ministros en el Perú”, en *Páginas escogidas*, Lima, 1962, pp. 58-59.

La posibilidad de que un parlamentario pudiera ser nombrado como ministro fue tratada y resuelta de manera diversa y contrapuesta por nuestras distintas constituciones. Así, mientras la Constitución de 1823 no lo permitía, la de 1826 lo admitió a condición que el parlamentario dejara de pertenecer al Congreso. A su turno, la Constitución de 1828 restableció la prohibición absoluta, mientras que la de 1834 volvió a admitirla pero disponiendo la vacancia en el cargo parlamentario. Nuevamente la Carta de 1839 reiteró la prohibición, pero los textos constitucionales de 1856 y 1860 establecieron la compatibilidad de ambas funciones, manteniendo como contraparte la pérdida del mandato representativo. Finalmente, la ley de 1887 aprobó la reforma constitucional que habilitaba la compatibilidad entre las funciones de congresista y ministro, sin vacancia del mandato parlamentario. La Constitución de 1920 mantuvo la compatibilidad de ambas funciones, pero con la suspensión del mandato parlamentario mientras se ejerciera la labor ministerial. La Carta de 1933 eliminó esta última restricción, estableciendo la conservación y el ejercicio de ambas funciones; incluso señaló expresamente que los parlamentarios que ejercieran cargos de ministro podrían asistir a las sesiones de sus cámaras, con derecho a participar en los debates y a votar en ellos.

La potestad de las cámaras de interpelar a los ministros surgió de la práctica parlamentaria, especialmente en la convención de 1855-56, pero fue en la Constitución de 1860 donde se la reconoció formalmente y se estableció que el ministro o ministros involucrados tenían la obligación de concurrir a contestar la interpelación formulada desde el Congreso o de alguna de sus cámaras. Fue también la práctica la que definió que la interpelación debía versar sobre hechos y temas concretos, que tenía que ser interpuesta por escrito y respondida oralmente, suscitándose luego un debate entre el ministro y los congresistas. Recién la Constitución de 1933 reguló con mayor precisión este instituto, disponiendo que la interpelación procedería en caso de ser admitida por un quinto de los parlamentarios hábiles, ya fuera de una cámara o del Congreso. Con ello se respetaba de mejor manera el derecho de las minorías, pues la ley de 1878 exigía que la interpelación fuera aprobada por acuerdo de la cámara, lo que obviamente exigía la conformidad de una mayoría.

En cuanto al voto de censura, fue también la convención constituyente de 1855-56 (que por su predominio liberal buscaba imponer limitaciones al Poder Ejecutivo) la que impulsó incorporarla desde la práctica parlamentaria. Así, en la Ley de Ministros que aprobó en 1856 incluía un artículo que decía: "No merece la confianza pública el ministro contra quien emitan las Cámaras un voto de censura". El antecedente más remoto de esta institución parlamentaria que entre nosotros encuentra Villarán es un voto de censura planteado en 1847. Pero la Constitución de 1856 no contempló la censura; sí lo hizo la ley de dicho año, aunque sin estipular su fuerza jurídica obligatoria, pues no imponía al ministro censurado la renuncia forzosa ni al presidente aceptar la dimisión. Tampoco en la Constitución de 1860 se plasmó el voto de censura, por considerarse contrario a nuestro sistema presidencial, vulnerador de la

separación de poderes y la autonomía del presidente de la República. Sin embargo, dicho cuerpo legislativo aprobó la Ley de Ministros de 1862, que sí contemplaba expresamente la censura, pero como atribución del acuerdo de ambas cámaras y sin disponer la obligación de renunciar del ministro censurado. Dicha ley señalaba que el voto de censura procede “para desaprobar la conducta de un ministro por las faltas que cometa en el ejercicio de sus funciones y que no merezca acusación”.

Un aspecto verdaderamente importante es que, no obstante las limitaciones a la procedencia y eficacia del voto de censura establecidas en la Ley de Ministros de 1862, la práctica parlamentaria siguió un camino diferente. En efecto, lo corriente fue que bastara la aprobación de la censura por una sola cámara y, lo fundamental, que el ministro censurado renunciara necesariamente, procediendo el presidente a aceptar esta dimisión. La Constitución de 1920 vino a reconocer y formalizar dicha práctica, aclarando que el voto de censura era un problema de desconfianza hacia el ministro y no de desaprobación por la comisión de faltas; la Carta de 1933 confirmó este temperamento, aunque prefirió retomar el término “censura” en lugar de “desconfianza”. Asimismo, convalidó la costumbre de que el pedido de censura pudiera ser formulado por un solo parlamentario, aunque obviamente su aprobación requería la decisión favorable de la mayoría de la cámara. Dispuso también que el voto de censura sería votado en la misma sesión en que se solicitaba.

Cabe resaltar que los excesos de algunos gobiernos influyeron en que algunos congresistas propusieran adoptar el régimen parlamentario, lo que fue rechazado por considerarlo ajeno a nuestra tradición política presidencial y por carecer de partidos sólidos, con ideologías claras y organización disciplinada, lo que hacía impensable contar con mayorías estables como las que requiere dicha forma de gobierno. Similar intento se retomó durante la convención constituyente de 1919 que elaboró la Carta de 1920, pero la mayoría desestimó tales propuestas considerando que, con las atribuciones de control y fiscalización ya conferidas al Congreso (interpelación y censura de ministros, compatibilidad entre el cargo parlamentario y el de ministro, potestad para nombrar comisiones investigadoras, etcétera), este órgano contaba con poder suficiente frente al Ejecutivo, lo que hacía innecesario seguir avanzando hacia un sistema parlamentario.

El hito quizá más importante en este debate se presentó con motivo de la Constitución de 1933, elaborada poco después del derrocamiento del gobierno de Augusto Leguía, que se había mantenido once años en el poder (1919-1930) mediante sucesivas reelecciones. Dicha Carta, respondiendo a una natural reacción de desconfianza y cuestionamiento ante el riesgo de un excesivo poder presidencial, optó por restringir las atribuciones del Ejecutivo y fortalecer las del Parlamento, al punto que muchos analistas la califican como una Constitución “orientada hacia el parlamentarismo”. En la exposición de motivos del anteproyecto de Constitución elaborado en 1931 por la comisión que presidió Manuel Vicente Villarán, se señalaba:

La primera interrogación que nos hemos hecho los autores del anteproyecto es si debían alterarse los poderes que nuestra historia constitucional asigna al Presidente de la República. No es raro escuchar opiniones favorables a un cambio de régimen y a la implantación entre nosotros del gobierno parlamentario. El carácter bien conocido de esta forma de gobierno, es anular o reducir a casi nada el poder personal del Jefe del Poder Ejecutivo, trasladando su autoridad al gabinete. La objeción capital contra esas opiniones tiene un carácter práctico. El gobierno parlamentario o de gabinete es un régimen que las constituciones pueden preparar pero no crear. Se establece y realiza por obra de fuerzas políticas ilegislables que logran, en circunstancias determinadas, dar a las mayorías congresionales potencia bastante para dominar al Presidente y obligarlo a ceder la realidad del gobierno a gabinetes impuestos por las Cámaras [...]. El Perú no ha podido establecer el parlamentarismo, a pesar de que los textos constitucionales y la ley de ministros contienen absolutamente todos los elementos que lo hacen legalmente posible [...]. Y a pesar de todo continúan gobernando los Presidentes y no los gabinetes [...]. En el Perú el Congreso ha carecido de fuerza para implantar en los hechos el parlamentarismo que se halla de derecho en las entre líneas de la Constitución. Lo que ha faltado en el Perú para dar vida al parlamentarismo no son textos escritos, sino una redistribución de valores políticos entre el Congreso y el Presidente de la República, cuyo resultado fuese romper definitivamente el equilibrio de fuerzas hacia el lado del Congreso. Hasta ahora, la balanza se ha inclinado del lado del Presidente, y la observación de nuestra historia y nuestra psicología y costumbres políticas conduce a la creencia de que, en el próximo porvenir, las mayorías de los Congresos carecerán de aquella popularidad, cohesión y disciplina, de aquella inflexible y agresiva voluntad de poder, que serían necesarias para colocar al Presidente bajo su tutela, imponerle gabinetes parlamentarios y gobernar por medio de ellos. La institución del Presidente con facultades propias y extensas de gobernante efectivo, está sustentada en el Perú y en la América toda por una fortísima tradición y por hábitos populares incoercibles. Responde a un estado social y económico que impone sus leyes inflexibles a la evolución política. No podemos imaginar la abolición del régimen presidencial sino como resultado de un cambio de cosas profundo precedido tal vez de una revolución [...].³

El mérito indudable de estas aseveraciones es que denotan un claro conocimiento de la relación que tiene que existir entre los postulados políticos y normativos contenidos en la Constitución y su vinculación o posibilidad de aplicación en la realidad política y social del país. Sin embargo, aunque compartimos mucho de lo expresado en dichas afirmaciones, creemos algo exagerado sostener que nuestros textos constitucionales contenían todos los elementos necesarios para el parlamentarismo y que sólo faltó la voluntad política de las cámaras para hacerlo posible. Aspectos centrales de nuestras constituciones han sido la elección popular directa del presidente de la República, su doble condición de jefe de Estado y de Gobierno, así como su atribución para nombrar autónomamente a los ministros, sin intervención del Congreso. Aquí se socavan dos elementos básicos del poder y la legitimidad de un régimen parlamentario, pues en éste sólo el Parlamento emana de la elección popular directa, lo que le permite nombrar al jefe de Gobierno y al gabinete que conforman el Poder Ejecutivo. Si a ello sumamos el liderazgo

³ Manuel Vicente Villarán, Anteproyecto de Constitución de 1931: Exposición de motivos, Lima, 1962, pp. 40-41.

real, social y político, ejercido por el presidente, así como los frecuentes casos de predominio en el Parlamento de mayorías ligadas al Gobierno, las posibilidades de un tránsito “sencillo” de un sistema presidencial a otro parlamentario ciertamente se presentaban mucho menos tangibles.

En todo caso, este anteproyecto de Constitución fundamentó adecuadamente su opción por la continuidad de un régimen esencialmente presidencial en el Perú, pero cuidando de mantener instituciones de corte parlamentario y otros mecanismos destinados a atenuar el poder del jefe de Estado y a controlar sus actos por el Parlamento. Un dato interesante es que, para contribuir a la estabilidad del régimen, se propuso que la elección del presidente y el Congreso se realizaran simultáneamente y por un término similar de mandato, suprimiendo el sistema de renovación parcial periódica de la Cámara de Diputados. La Constitución de 1933 plasmó la continuidad de este modelo “híbrido” peruano, aunque acrecentando algunas de las atribuciones del Congreso. Los miembros del congreso constituyente sostuvieron que, dado que nuestra forma de gobierno se apartaba del presidencialismo y el parlamentarismo puros, optaban por mantener este sistema “eclectico”, al que denominaban “parlamentarismo atenuado o moderado”. A su entender, con ello “se apartaban de las exageraciones del presidencialismo pero evitaban los riesgos del parlamentarismo incontrolado”.

II. La Constitución de 1979: la opción por el fortalecimiento del Ejecutivo

La experiencia de aplicación de la Constitución de 1933 resultó muy poco alentadora, pues ningún gobierno electo en procesos inobjectables logró concluir su mandato entre 1933 y 1968. Se hizo palpable, además, el riesgo para la estabilidad política de un sistema de corte presidencial que generaba el incremento de algunas atribuciones del Congreso tomadas del régimen parlamentario, sobre todo cuando el Congreso era controlado por una mayoría activamente opuesta al Poder Ejecutivo. Esto se evidenció durante los gobiernos de Bustamante (1945-1948) y de Belaunde (1963-1968), cuando se produjeron agudos conflictos e inestabilidad política debidos al bloqueo a propuestas legislativas gubernamentales, la aprobación en el Parlamento de leyes objetadas por el Ejecutivo, reiteradas interpelaciones o censuras al gabinete o a ministros, etcétera. Ello generó cuadros de virtual ingobernabilidad que finalmente tuvieron como desenlace la producción de un golpe militar.

Esta mala experiencia fue tomada en cuenta por los constituyentes que elaboraron la Carta de 1979, dentro del proceso de retorno a la constitucionalidad durante el gobierno de la Fuerza Armada de 1968-1980. De allí que un rasgo característico de dicha Constitución haya sido su opción resuelta al fortalecimiento de la posición y atribuciones del presidente de la República y el Poder Ejecutivo. Esto se logró tanto mediante el reconocimiento constitucional de algunas nuevas potestades al presidente, como a través del recorte o la disminución de ciertas atribuciones que la Carta de

1933 confería al Congreso. Entre las principales características y novedades de la Constitución de 1979 en esta materia, cabe señalar:

- a. Se incrementó el número de votos exigido para la elección popular del presidente de la República, requiriendo obtener “más de la mitad de los votos válidamente emitidos”, a diferencia de la Carta de 1933, que sólo exigía una votación superior al tercio de los votos válidos. Si ninguno de los candidatos obtenía en primera instancia dicha votación, se procedería a una segunda vuelta entre los dos candidatos con las votaciones más altas, abandonando la fórmula que preveía que, cuando ningún candidato obtuviera el número de votos requerido, correspondería al Congreso la elección del presidente entre los dos candidatos más votados. La duración del mandato presidencial se estableció en cinco años (anteriormente era de seis) sin reelección inmediata hasta luego de transcurrido un período.
- b. El presidente, durante su mandato, sólo podía ser objeto de acusación constitucional y antejuicio ante el Congreso por haber incurrido en traición a la patria, por impedir las elecciones, el funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones o del Tribunal de Garantías Constitucionales, o por disolver el Congreso fuera del supuesto previsto en la Constitución. Esta enumeración ya estaba prevista en la Carta de 1933 y buscaba contribuir a la continuidad en el ejercicio de la función presidencial, pero puede considerarse exageradamente restringida, pues excluye otros delitos (de función o comunes) y otras infracciones de la Constitución en que podría verse incurso el presidente, que no obstante su eventual gravedad penal, política o moral, impedirían la procedencia del antejuicio parlamentario durante la vigencia del mandato presidencial.
- c. Se mantuvo que el presidente de la República conjuga las funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno, pero también la estipulación de que “son nulos los actos del Presidente de la República que no cuentan con refrendación ministerial”, como una forma de control intraorgánico en el Poder Ejecutivo y de fundamento para que el presidente no sea políticamente responsable ante el Parlamento. En cambio, los ministros resultan individualmente responsables por sus propios actos o por los actos presidenciales que refrendan; asimismo, todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o infractorios de la Constitución o las leyes en que incurra el presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente. Los ministros reunidos conforman el Consejo de Ministros, a cuya cabeza existe un presidente del Consejo. Corresponde al presidente de la República nombrar y remover al presidente del Consejo; también el presidente nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con el acuerdo del presidente del Consejo, respectivamente. Los ministros no pueden ejercer ninguna otra función pública, excepto la de congresista.

- d. Las potestades de interpelar, censurar o extender confianza a los ministros se reservan exclusivamente a la Cámara de Diputados, corrigiendo la innecesaria duplicación que establecía la Carta de 1933, que conferiría esta facultad a ambas cámaras. Ello fortaleció la posición del Consejo y los ministros frente al Parlamento, situación que se complementó con el incremento introducido en el número de votos requeridos para que procedan la interpe-lación o la censura. La interpe-lación podía solicitarla al menos el 15% del número legal de diputados, procediendo únicamente si era admitida por no menos de un tercio del número de representantes hábiles, cifra que limitaba ostensiblemente la capacidad de control y fiscalización política de las mino-rías parlamentarias. En cambio, la censura debía formularla no menos de 25% del número legal de diputados y su aprobación quedaba sujeta al voto favorable de más de la mitad del número legal de éstos. El ministro o los ministros contra quienes se aprobara un voto de censura tenían que renun-ciar, estando obligado el presidente de la República a aceptar esta dimisión; similar era la consecuencia cuando el ministro solicitaba, por propia inicia-tiva, un voto de confianza y no lo obtenía. Esta Constitución disponía que la censura se debatiera y votara por lo menos tres días después de su presenta-ción, precepto que no existía en la Carta del 33 y que permitía incluso su debate y votación inmediatos.
- e. El Senado, además de poder invitar a los ministros para rendir informe, ejer-cía una importante función de control, al quedar sujetos a su ratificación los nombramientos hechos por el Poder Ejecutivo de los magistrados de la Cor-te Suprema, del presidente del Banco Central de Reserva, de los embajado-res, así como los ascensos a general y grados equivalentes de los oficiales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. También correspondía al Senado designar al contralor general, a propuesta del presidente de la República, y a tres de los siete miembros del directorio del Banco Central de Reserva.
- f. Se otorgó al presidente de la República la facultad de disolver la Cámara de Diputados, siempre que ésta hubiera censurado o negado confianza a tres consejos de ministros. Esta potestad presidencial sólo podía ejercerla una vez durante su mandato, sin admitirse en el último año de éste, lapso en el que la Cámara sólo podría aprobar una censura mediante el voto favorable de dos tercios del número legal de diputados. El decreto presidencial de disolución de la Cámara de Diputados conllevaba la obligación de convoca-toria a elecciones para ésta y su realización en el plazo perentorio de treinta días. Si no se producían, la cámara disuelta recobraba sus funciones y que-daba cesado el Consejo de Ministros, sin que sus miembros pudieran volver a ocupar un cargo ministerial durante el mandato presidencial.
- g. En el campo de la función legislativa, dentro de la orientación hacia el forta-lecimiento del Poder Ejecutivo, se introdujo la posibilidad de que el Con-

greso pudiera delegarle facultades legislativas para que dictara decretos con fuerza de ley en las materias y por el plazo expresamente delimitados en la ley de delegación. Asimismo, se reconoció al Ejecutivo potestad para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, con cargo de dar cuenta al Congreso. Esta última atribución, profusa e injustificadamente empleada durante el período 1980-1992, evolucionó por obra de su uso práctico y de la interpretación predominante hasta ser asumida como una modalidad —ciertamente muy imperfecta en su regulación— de los denominados *decretos de necesidad y urgencia*. Otro aspecto importante fue la consagración constitucional de la potestad del presidente de formular observaciones a los proyectos de ley aprobados por el Congreso, mediante una suerte de *veto suspensivo*.⁴

- h. La Constitución de 1979 innovó también en materia de la aprobación de la ley anual del Presupuesto del Sector Público, disponiendo que el proyecto debía ser elaborado por el Poder Ejecutivo (y ya no por el Parlamento, como normaba la Carta de 1933) remitiéndolo para su estudio, debate y aprobación por el Congreso. Si el proyecto de ley no era votado y aprobado antes del 15 de diciembre, entraba en vigencia la propuesta que elaboró el Poder Ejecutivo.

En definitiva, la Constitución de 1979 fortaleció las atribuciones del presidente de la República y del Poder Ejecutivo, pero no por ello abandonó el carácter “híbrido” del modelo imperante en nuestra tradición constitucional. Sucedió que las relaciones entre Gobierno y Parlamento sufrieron un cambio significativo de orientación con respecto a la Carta de 1933, inclinando esta vez la balanza hacia el fortalecimiento de las atribuciones del Poder Ejecutivo, sin que ello implicara la supresión (aunque sí su disminución cuantitativa y cualitativa) de numerosos mecanismos de control parlamentario ajenos al régimen presidencial típico.

III. Las novedades introducidas por la Constitución de 1993

La elección de Alberto Fujimori como presidente, en 1990, permitió establecer una continuidad de tres gobiernos consecutivos democráticamente electos (en procesos inobjectables), situación singular en la experiencia política peruana. A su vez,

⁴ La Carta preveía que el proyecto de ley debía ser remitido para su promulgación por el presidente de la República, quien debía hacerlo dentro del plazo de quince días; si no lo hacía en dicho lapso, el proyecto volvía al Parlamento, que lo promulgaba directamente. Pero si el presidente de la República, siempre dentro del plazo de los quince días, formulaba expresamente observaciones al proyecto de ley o a parte de éste, la norma observada retornaba para su reconsideración por el Congreso, y alcanzaría carácter de ley únicamente si lograba la aprobación por más de la mitad del número legal de miembros de ambas cámaras.

supuso el primer caso práctico de utilización del sistema de segunda vuelta previsto en la Constitución de 1979 para la elección presidencial. Pero, a diferencia de lo sucedido en los gobiernos precedentes de Belaunde y García, Fujimori careció de una mayoría parlamentaria propia, lo que hacía temer que pudiera cumplirse aquella fatal constante de ingobernabilidad o crisis política que traería como desenlace la ruptura del orden constitucional. Y finalmente ello sucedió, pero la novedad fue que se trató de un autogolpe de estado montado por Fujimori con el respaldo de la cúpula militar, el cual logró rápidamente el apoyo de los grupos económicos poderosos y de amplios sectores de la población, en clara confrontación con los partidos políticos “tradicionales”.

El gobierno de Fujimori ensayó diversos intentos de justificación de esta medida, pero la verdad era otra. El Ejecutivo, pese a que carecía de mayoría en el Congreso, no buscó seriamente propiciar alianzas con otras organizaciones políticas en el Parlamento para construir una base de respaldo o compromiso para el desarrollo de su política, aunque en muchos casos esta posibilidad quedó evidenciada, como por ejemplo, en materia de reformas económicas. Asumió más bien una orientación autoritaria, aspirando a concentrar todo el poder en el presidente (y el Ejecutivo) y a gobernar sin oposición ni control. En claro desprecio a reglas fundamentales del sistema democrático, se prefirió el camino dictatorial para llevar a la práctica un conjunto de acciones que en muchos casos requerían de reformas constitucionales previas, lo que habría demandado el establecimiento de acuerdos o consensos sobre puntos específicos con la oposición en el Congreso.

El golpe del 5 de abril fue pues esencialmente la consumación de un proyecto político autoritario, antes que producto de una responsabilidad sustantiva de las normas constitucionales que regulan las relaciones entre Gobierno y Parlamento. Al producirse, no existía en el país una situación seria o real de “ingobernabilidad”, de bloqueo o inestabilidad propiciada por la obstaculización sistemática del Parlamento a la política gubernamental. Tampoco el Perú necesitaba una nueva Constitución, pues ningún sector político o académico había formulado tal planteamiento; a lo sumo, podían establecerse algunas reformas puntuales para corregir ciertas deficiencias advertidas en la aplicación y vigencia de la Carta de 1979. Sin embargo, el régimen dictatorial de Fujimori se vio forzado —principalmente por presiones de la comunidad internacional— a anunciar un pronto cronograma de retorno a la normalidad institucional, el cual conllevaba la elección popular de un Congreso que debía elaborar una nueva Constitución y reemplazar al Parlamento que había sido arbitrariamente disuelto por el Gobierno.

El país se vio así incurso en un proceso constituyente que era producto de una “salida política” antes que de una necesidad real. El denominado Congreso Constituyente Democrático, ampliamente dominado por el oficialismo, elaboró una nueva Constitución que reproduce parte importante del articulado de la Carta de 1979, pero que introdujo serias restricciones —de orientación neoliberal— en la intervención

estatal en el régimen económico y en materia de los derechos económicos y sociales, así como un marcado retroceso en la descentralización y las competencias de los gobiernos municipales y regionales. En el ámbito de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la nueva Constitución de 1993 prosigue en el camino de acrecentar las atribuciones del Gobierno. Esta Constitución fue aprobada mediante un referéndum popular, el 31 de octubre de 1993, donde el *sí* obtuvo un apretadísimo (y bastante discutido) triunfo sobre el *no*, por una diferencia de escasamente el 4% de los votos. En materia del régimen político y de las relaciones entre Gobierno y Parlamento contempla las siguientes innovaciones:

- a. Se permite la reelección presidencial inmediata, por un período adicional de cinco años. Éste era quizás el principal objetivo del oficialismo y del golpe de Estado en materia de la reforma constitucional. No obstante, luego de ser reelecto en 1995 para un nuevo período de cinco años, Fujimori y sus seguidores en el Congreso aprobaron una ley de “interpretación constitucional” que sostenía que la reelección presidencial inmediata por una vez recién se computaba desde el gobierno en curso, por lo que podría volver a ser candidato presidencial en el 2000, como en efecto sucedió, a pesar del carácter notoriamente inconstitucional de dicha norma y de la marcada oposición de la mayoría de fuerzas políticas y sectores de la población del país.
- b. Para acceder a la Presidencia de la República se mantiene la exigencia de obtener una mayoría absoluta de más de la mitad de los votos, pero se excluyen a los efectos de este cómputo los votos nulos y en blanco. Ello torna algo menos difícil la posibilidad del triunfo de algún candidato en la primera vuelta.
- c. Aunque se mantiene como atribución del presidente de la República su condición de jefe de Estado y de jefe de Gobierno (incluyendo ahora en forma expresa su potestad para dictar decretos de urgencia en materia económica y financiera), se contempla la posibilidad de que el presidente del Consejo de Ministros pueda ser un ministro “sin cartera”, es decir, ejercer dicha función sin necesidad de que ocupe simultáneamente otro ministerio. Asimismo, se enumeran algunas atribuciones específicas del presidente del Consejo de Ministros, tales como ser (después del presidente de la República) el portavoz del gobierno, coordinar las funciones de los demás ministros, y refrendar los decretos legislativos, los de urgencia y otras normas dictadas por el Ejecutivo.
- d. Se establece un Congreso unicameral de ciento veinte miembros, cuya elección se realiza de acuerdo con el sistema de representación proporcional. Si bien la determinación de la composición del Congreso, en atención a la organización territorial del país, se deja a la decisión de la ley, la Constitución estableció que para el proceso electoral de 1995 el Congreso se elegiría por “distrito nacional único”. Ello favorecería el centralismo y facilitaba la digita-

ción de los candidatos al Parlamento por el presidente. Dentro del Congreso unicameral existe una Comisión Permanente elegida por éste, cuyos integrantes no excederán del 25% del número total de congresistas, tendiendo a mantener la proporcionalidad de la representación parlamentaria de las distintas fuerzas políticas.⁵

- e. Se suprimen como atribuciones del Congreso la ratificación del nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema, de los ascensos al grado de general de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, así como de los embajadores nombrados por el presidente de la República.
- f. Se establece que la obligación de concurrir al Congreso para el presidente del Consejo de Ministros y su equipo ministerial debe efectuarse dentro de los treinta días siguientes de haber asumido sus funciones, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que se propone adoptar en su gestión. Pero, a diferencia de la Constitución de 1979, que disponía que esta presentación ministerial no daba lugar a ningún voto del Parlamento, la Carta de 1993 señala expresamente que el presidente del Consejo planteará una cuestión de confianza, lo que obliga al Congreso a votar concediéndola o negándola, con los efectos consiguientes respectivos.
- g. Se mantiene la potestad presidencial de disponer la disolución del Congreso, pero esta vez en el supuesto de que el Parlamento haya censurado o negado confianza a dos Consejos de Ministros, a diferencia de la Carta de 1979, que ponía como condición el derribo de tres gabinetes ministeriales.

IV. La falta de mecanismos para la solución efectiva de conflictos agudos entre Gobierno y Parlamento

Como hemos señalado, la incorporación de un conjunto importante de instituciones propias del régimen parlamentario en el modelo presidencial predominante en el Perú buscaba introducir mecanismos de control y contrapeso político que pudieran atenuar el poder presidencial y frenar sus eventuales excesos. Sin embargo, como sostuvimos en un estudio sobre el tema hace una década,⁶ pese a la existencia de este andamiaje institucional el régimen político presenta cierta “rigidez” por la perma-

⁵ Entre las principales atribuciones de la Comisión Permanente están: acusar ante el Congreso a los altos funcionarios que cometan infracción de la Constitución o algún delito en el ejercicio de sus funciones; designar al contralor general; ratificar el nombramiento del presidente del Banco Central de Reserva y del superintendente de Banca y Seguros; ejercer la función legislativa que le delegue el Congreso; aprobar los créditos suplementarios y transferencias presupuestales, durante el receso parlamentario.

⁶ Francisco José Eguiguren, “Las relaciones entre Gobierno y Parlamento: elementos para una propuesta de reforma en el Perú”, en *Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1993, pp. 170-178.

nencia inalterable de su composición política, la carencia de instrumentos eficaces para una solución efectiva de conflictos o enfrentamientos agudos entre Gobierno y Parlamento, o incluso de formas de un “arbitraje popular” para la dirimencia de estas desavenencias. A continuación explicaremos brevemente estas deficiencias.

1. *La censura de los ministros y su virtual ineficacia para el cambio de la política gubernamental*

En los regímenes parlamentarios, la censura y el derribamiento del gabinete ministerial no sólo constituye un importante mecanismo de control político del Parlamento al Gobierno, sino que permite resolver la crisis por falta de respaldo o aceptación parlamentarios a la gestión política gubernamental. En efecto, en dichos regímenes la continuidad del gabinete está supeditada a que éste conserve la confianza o, cuando menos, la tolerancia del Parlamento. En caso contrario, a través de la aprobación del voto de censura se hará efectiva la responsabilidad política y el gabinete tendrá que dimitir, cediendo su lugar a uno nuevo que deberá disponer —para instalarse y proseguir en funciones— del respaldo de una mayoría parlamentaria. El reemplazo del gabinete ministerial conlleva pues también un cambio en la política gubernamental.

En el caso peruano, en cambio, si bien la aprobación de un voto de censura origina la caída y el reemplazo del ministro o ministros contra quienes se adopta, no implica necesariamente un cambio en la orientación de la política gubernamental. Dado que la designación de los ministros compete exclusivamente al presidente de la República, que también es el jefe de Gobierno, puede suceder perfectamente que el nuevo ministro nombrado mantenga la misma política de su antecesor (desatendiendo las exigencias de los parlamentarios) sobre todo si ésta es impartida por el presidente, lo que puede determinar la subsistencia o eventual agravación de la discrepancia surgida entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. En definitiva, la censura ministerial en el caso peruano sólo garantiza el cambio de la persona del ministro, pero no necesariamente un cambio de política gubernamental ni la solución de la controversia suscitada.

2. *La inconsistencia del sistema electoral*

Las constituciones de 1979 y 1993 establecieron la exigencia de que para obtener la Presidencia de la República se requiera alcanzar más de la mitad de los votos, ya fuera en primera o en segunda votación popular directa. El objetivo perseguido fue dar mayor legitimidad y representatividad social al presidente, quien sería ungido por el respaldo de una mayoría absoluta del número total de votantes, como contraparte de las acrecentadas atribuciones constitucionales que se le conferían.

Pero la exigencia de mayoría absoluta y la eventual segunda vuelta sólo se contemplan para la elección presidencial, mientras que la composición política del Congreso se define en la primera y única votación y permanece invariable a lo largo de

todo el mandato parlamentario. Nada garantiza entonces que quien obtenga la Presidencia de la República con una mayoría absoluta de sufragios (incluso tras la segunda vuelta) disponga simultáneamente de una mayoría parlamentaria favorable a su gobierno; así sucedió en el primer gobierno de Fujimori (1990-1992) y en el actual gobierno del presidente Toledo (2001-2006). De modo que el triunfo presidencial en segunda vuelta no impide que pueda tener que “convivir” con un Parlamento eventualmente dominado por la oposición.

3. *La virtual “inmutabilidad” de la composición política de Gobierno y Parlamento*

El sistema de elecciones generales previsto en las constituciones de 1979 y 1993 supone la realización simultánea de los comicios para la elección popular del presidente de la República y de los congresistas, y ambos órganos adquieren virtual inmutabilidad de su composición política durante todo el mandato común de cinco años. Y es que el Poder Ejecutivo (presidente de la República y ministros) es elegido sin ninguna participación del Congreso, y la eventual censura del gabinete por decisión parlamentaria no acarrea la conformación de un “nuevo” Gobierno sino el reemplazo de personas en la función ministerial. A su vez, la Constitución no contempla la renovación parcial de la composición del Congreso durante su mandato, con lo que la variación de la representatividad popular de las agrupaciones parlamentarias durante el período no tiene incidencia alguna en su representación y correlación de fuerzas políticas en el Congreso.

Tampoco la posibilidad de disolución del Congreso por decisión presidencial aparece como un mecanismo realmente efectivo para poder modificar, mediante una nueva elección popular, la composición política y la correlación de fuerzas dentro del Parlamento. Y es que la condición impuesta en la Constitución para el uso de esta atribución presidencial —es decir, que el Congreso haya censurado o negado confianza a tres o dos gabinetes ministeriales (según que se trate de las Cartas de 1979 o 1993)— resulta muy poco posible de verificarse en la práctica y limita el uso de un mecanismo que en los regímenes parlamentarios permite acudir al “arbitraje” popular electoral para dirimir controversias políticas agudas entre el Gobierno y un Parlamento opositor.

4. *La debilidad del Consejo de Ministros y de su presidente*

La existencia del Consejo de Ministros con un presidente al frente de éste no constituye un mecanismo sustantivo de limitación al poder y atribuciones del presidente de la República. Por el contrario, su debilidad es ostensible, pues los ministros deben al presidente de la República su nombramiento y requieren conservar su confianza para continuar en el cargo; a su vez, su permanencia en la función ministerial puede concluir en caso de perder la confianza del Parlamento y sufrir un voto de

censura, que conlleva la ineludible obligación constitucional de dimitir. El liderazgo político y social del presidente de la República es lo dominante, lo que se refuerza por su condición de jefe de Gobierno.

Por conjugar el presidente de la República las funciones de jefe de Estado y de Gobierno, a él corresponden la auténtica dirección de la política gubernamental y la adopción de las principales decisiones. La capacidad de control del Consejo de Ministros y de éstos hacia el presidente de la República resulta bastante limitada, pues la necesidad de refrendo ministerial impuesta para la validez de los actos presidenciales luce poco efectiva frente a la posibilidad del presidente de prescindir de un ministro que entorpezca o se resista a la orientación política por él impuesta.

En los hechos, los ministros suelen constituir una suerte de colaboradores o “secretarios” del presidente de la República, no obstante lo cual tienen que asumir la responsabilidad política de la gestión gubernamental ante el Parlamento, toda vez que (constitucionalmente) no cabe exigírsela al presidente. De allí que muchas veces la interpelación o censura a un ministro conlleva realmente un cuestionamiento a la política que imprime el propio presidente, aunque —en caso de prosperar— puede limitarse a lograr la caída del ministro pero no así el cambio de la política del Gobierno o sector a su cargo. Los ministros pueden entonces convertirse en meros “fusibles”, que se sustituyen para garantizar la continuidad de una misma política. El presidente del Consejo de Ministros y dicho órgano carecen virtualmente de competencias autónomas frente al presidente de la República, sin cuya aprobación no pueden adoptar ninguna norma o medida política relevante. A su vez, el presidente del Consejo no es un auténtico primer ministro, al margen del liderazgo y la función de coordinación que puedan corresponderle.

V. Una apreciación de conjunto

Los excesos y distorsiones a que ha conducido frecuentemente el presidencialismo real imperante en el Perú son preocupantes. La personalización del poder que este régimen propicia, su relativa incapacidad para favorecer políticas de consenso o niveles de concertación entre Gobierno y oposición, así como el bloqueo que suele presentarse cuando el Poder Ejecutivo carece de mayoría en el Parlamento, sin duda han conspirado contra el fortalecimiento y la estabilidad del régimen político y la institucionalidad democrática. A su vez, han sido palpables la inmadurez e incompreensión que aún persisten en la mayoría de fuerzas políticas acerca del rol que corresponde tanto a las mayorías como a las minorías en el Parlamento, así como al tipo de diálogo y contrapunto que debe existir entre Gobierno y oposición. Si bien las mayorías parlamentarias que consiguieron establecer los gobiernos de Acción Popular y el APRA (durante 1980-1990) y la que disfrutó Fujimori entre 1992 y el 2000 contribuyeron a dar “estabilidad” a las políticas gubernamentales, propiciaron también conductas muy teñidas de soberbia e intransigencia en el Poder Ejecutivo, junto

con una elevada dosis de obsecuencia en el Parlamento. Por otra parte, los escasos márgenes de maniobra que esta situación dejaba a las fuerzas de oposición, la indujeron a optar por posiciones esencialmente orientadas a la denuncia.

La experiencia política nacional confirma que la incorporación de un conjunto amplio de instituciones típicamente parlamentarias en el régimen de corte presidencial peruano, configurando el *presidencial atenuado* al que alude García Belaunde,⁷ sólo logran limitar significativamente el poder presidencial cuando el gobierno carece de mayoría parlamentaria. Por ello, al igual que en otros países latinoamericanos, algunos sectores, fundamentalmente académicos, han visto con entusiasmo la posibilidad de incursionar hacia lo que Duverger denomina un régimen *semipresidencial*.⁸ La innovación básica es que se instituye un presidente o jefe de Estado electo por votación popular y con mayores atribuciones de las que le corresponden en un régimen parlamentario clásico; a su vez, conservando el Ejecutivo dualista, existe el primer ministro (como jefe de Gobierno) y un gabinete designados por el Parlamento y políticamente responsables ante éste.

El régimen semipresidencial que algunos proponen para países latinoamericanos, como el Perú, supone un mecanismo moderador del régimen presidencial y del poder del presidente de la República mediante la incorporación de elementos del régimen parlamentario, especialmente la conversión del primer ministro o presidente del Consejo de Ministros en un jefe de Gobierno, función que deja de corresponder al presidente de la República. Como puede apreciarse, ello es diferente al camino seguido en el caso de la V República francesa, pues allí lo central era moderar y racionalizar la inestabilidad política del régimen parlamentario, estableciendo un presidente o jefe de Estado con mayores atribuciones propias y un sustantivo liderazgo político y social, es decir, instituciones del sistema presidencial incorporadas a un régimen parlamentario.

En verdad, el objetivo perseguido con una reforma de este tipo se oriente a establecer un régimen político más estable y equilibrado, donde el Gobierno (Poder Ejecutivo) cuente con atribuciones suficientes para adoptar decisiones ágiles y eficientes, mientras el Parlamento (Poder Legislativo) se limite a legislar sobre las materias más trascendentes y privilegie el ejercicio efectivo de funciones de control político, fiscalización y representación. Creemos que en la tradición y situación política del Perú es poco probable el éxito de la adopción de la fórmula semipresidencial; el liderazgo político real que ejerce el presidente de la República y que socialmente

⁷ Domingo García-Belaunde, "Forma de gobierno en la Constitución peruana", en *Notarius, Revista del Colegio de Notarios*, n° 2, Lima, 1993, p. 245.

⁸ Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional* (6ª edición española refundida), Ariel, Barcelona, 1982, p. 153. Vale la pena precisar que el propio autor reconoce que utiliza el término pensando en el modelo político plasmado en la V República francesa y que éste tiene más de parlamentario que de presidencial, por lo que consideramos que más propiamente corresponde a un régimen semiparlamentario, que no es lo planteado para Latinoamérica, la que se orienta más estrictamente a un esquema semipresidencial.

“se espera” de él, así como el cuestionamiento popular a la labor del Parlamento y la debilidad de los partidos políticos, hacen poco factible que se acoja la idea de que las funciones de jefe de Gobierno pasen directamente del presidente de la República al presidente del Consejo de Ministros y su gabinete y, menos aún, que éstos sean elegidos por el Congreso.

Por ello, buscando rescatar el propósito central que persigue una propuesta de este tipo, creemos que tendría mayor viabilidad política mantener el carácter “híbrido” propio de la modalidad de régimen presidencial imperante en el Perú pero introducirle nuevos mecanismos de control político intra e interorgánicos para la limitación al poder del presidente de la República. En tal sentido, establecer cierto reparto de atribuciones y funciones de gobierno entre el presidente de la República y el presidente del Consejo de Ministros y su gabinete, así como extender y precisar mejor las decisiones presidenciales que tienen que adoptarse con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, y no con el simple refrendo de algún ministro, pueden suponer un avance importante. Así, el presidente de la República podría ejercer las funciones representativas de un jefe de Estado, la designación de altos funcionarios, la iniciativa en materia legislativa, la sanción y promulgación de las leyes y el derecho de observarlas, la disolución del Parlamento, etcétera. Algunas de las funciones y atribuciones de un jefe de Gobierno (aunque no todas) podrían transferirse directamente al primer ministro, al Consejo y a los respectivos ministros, tales como la elaboración de reglamentos, el manejo de la política económica, de la administración pública, el control del orden público, etcétera. Obviamente, los ministros requerirían el respaldo presidencial a su gestión y serían políticamente responsables de ella ante el Parlamento.

Otro aspecto medular a revisar es la tradicional falta de responsabilidad política del presidente de la República, pues consideramos que es uno de los factores de mayor incidencia en los excesos del poder presidencial, por falta de mecanismos políticos reales de control y contrapeso. A pesar de ser quien ostenta la máxima autoridad como jefe de Estado y de Gobierno, actualmente el presidente no sólo carece de responsabilidad política sino que incluso las causales previstas para su acusación constitucional mientras ejerce el cargo resultan ciertamente insuficientes y muy restringidas, a lo que se suma la imposibilidad de su procesamiento penal por delitos comunes (incluidos los dolosos) durante el desempeño de la función.

Esta casi “irresponsabilidad total” ha favorecido, en no pocas ocasiones, conductas presidenciales proclives a los excesos políticos y la arbitrariedad, a la par de la virtual impunidad de éstos y de actos de corrupción. En el régimen político de un Estado democrático y constitucional de Derecho, no resulta razonable que la persona que dispone del mayor poder y ejerce las mayores atribuciones carezca casi totalmente del contrapeso y equilibrio de una efectiva responsabilidad en los planos político y penal. Las causales actualmente vigentes para la acusación constitucional del presidente de la República durante su mandato resultan francamente muy limitadas e insuficientes, sobre todo a la luz de experiencias recientes como las del régimen de

Fujimori. Es necesario incluir otros supuestos vinculados a delitos de función y a graves infracciones de la Constitución; así, por ejemplo, ante casos de enriquecimiento indebido, corrupción o el aprovechamiento del cargo para actividades ilícitas, el presidente no podría ser pasible actualmente de acusación constitucional ni de destitución.

VI. Reflexión final

El régimen “presidencial atenuado” con instituciones parlamentarias que ha imperado en el Perú responde a un origen y racionalidad surgidos de factores políticos de índole histórica y fáctica, antes que ser expresión o producto de una creación modélica teórica. La incorporación de instituciones parlamentarias en un régimen presidencial ha sido una suerte de reacción frente a los excesos del poder presidencial y una respuesta a las experiencias autoritarias. Ha tenido como intención establecer mayores frenos que moderen y limiten el poder gubernamental. Este régimen político se asemeja a una suerte de árbol cuyo tronco es fuertemente presidencialista, porque su raíz se asienta en un sustento normativo y fáctico construido sobre la base de la legitimidad política y social real del poder del presidente, al que se suman un conjunto de ramas típicamente parlamentarias, que resultan mayoritarias en número y, a veces, son lo más vistoso del árbol, pero que no por ello llegan a alterar la configuración política central del régimen.

Es necesario apreciar, por ejemplo, la dimensión real que adquiere en nuestro sistema híbrido una institución parlamentaria clásica como la responsabilidad política de los ministros y su control a través de la censura. En verdad, siendo el presidente de la República (y no el Parlamento) quien nombra o remueve a “sus” ministros, la continuidad de éstos o de una determinada política ministerial no pueden darse sin el respaldo o “complicidad” presidencial. Si bien el Congreso puede censurar y derribar a un ministro, lo que consigue es su reemplazo por otro, pero ello no necesariamente garantiza un cambio de política gubernamental, pues el sucesor responderá a la decisión del presidente de la República y a la orientación que éste —como jefe de Gobierno—, y no el Parlamento, le imponga.

La forma de gobierno del régimen peruano combina, pues, instituciones de los modelos presidencial y parlamentario, bajo una hegemonía presidencial notoria, aunque dicha mixtura produce a veces que se pierdan algunos de los elementos de control político que dan coherencia o racionalidad a cada uno de ambos regímenes. No obstante, es muy importante advertir que, en este régimen “presidencial atenuado”, el mismo marco normativo constitucional puede ofrecer resultados políticos que varían notablemente según suceda que el Gobierno posea o no mayoría parlamentaria. Cuando el Gobierno cuenta con mayoría parlamentaria, los mecanismos de control y contrapeso político parlamentario pasan casi inadvertidos, sin llegar a constituir una forma real de atenuación del poder presidencial y gubernamental. En cambio, cuando el Gobierno carece de mayoría

parlamentaria, el Congreso tiende a utilizar intensamente los mecanismos de control, con lo que se hacen más notorios los elementos parlamentarios que conforman el régimen híbrido y se generan conflictos políticos que el sistema, muchas veces, sea por razones normativas o fácticas, no ha sido capaz de solucionar.

El asunto, en definitiva, antes que una solución en el plano del diseño constitucional, se expresa y resuelve según la composición política del Congreso y el grado de mayoría o minoría que el Gobierno ostente en éste; es decir, que lo decisivo termina siendo la actuación de las fuerzas políticas en la relación entre Gobierno y oposición. Si nuestra experiencia política demuestra que el mismo marco normativo constitucional de este régimen híbrido funciona de manera diferente según se trate de un Gobierno con o sin mayoría parlamentaria, el problema central y su solución, entonces, no parecen depender tanto de la modificación del diseño constitucional sino de la actuación de los partidos y las fuerzas políticas concretas. De no superarse la actual crisis de representatividad de los partidos y la debilidad e inconsistencia de los vigentes movimientos políticos, es poco lo que se podrá avanzar en la consolidación institucional de nuestro régimen político. El futuro inmediato dependerá mucho, pues, de estas agrupaciones y de la madurez de su accionar político.

Bibliografía básica

- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado: Las “formas de Estado” y las “formas de gobierno”*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS, *Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*, CAJ, serie Lecturas Constitucionales Andinas n° 2, Lima, 1993.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional* (6ª edición española refundida), Ariel, Barcelona, 1982.
- EGUIGUREN, Francisco José, “La elección presidencial en la Constitución de 1979”, en *Los retos de una democracia insuficiente*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1990.
- EGUIGUREN, Francisco José, “Las relaciones entre Gobierno y Parlamento: elementos para una propuesta de reforma en el Perú”, en *Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1993.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo, “Forma de gobierno en la Constitución peruana”, en *Notarius, Revista del Colegio de Notarios*, n° 2, Lima, 1991.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo, FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO y RUBÉN HERNÁNDEZ VALLE, *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Dykinson, Madrid, 1992.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado* (6ª edición), Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, 1961.
- HAKANSSON, Carlos, *La forma de gobierno de la Constitución peruana*, Universidad de Piura, Piura (Perú), 2001.

- LIJPHART, Arend, *Las democracias contemporáneas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1987.
- LINZ, Juan, Arend LIJPHART, Arturo VALENZUELA y Óscar GODOY (eds.), *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1990.
- LINZ, Juan; Dieter NOHLEN, Néstor Pedro SAGÜÉS, Humberto NOGUEIRA, Carlos AYALA, Francisco EGUIGUREN, *Reformas al presidencialismo en América Latina ¿Presidencialismo versus parlamentarismo?*, Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1993.
- LINZ, Juan, y Arturo VALENZUELA, *Las crisis del presidencialismo: 1. Perspectivas comparativas*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.
- LINZ, Juan, y Arturo VALENZUELA, *Las crisis del presidencialismo: 2. El caso de Latinoamérica*, Alianza Universidad, Madrid, 1998.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Regímenes políticos contemporáneos*, Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1993.
- NOHLEN, Dieter, y Mario FERNÁNDEZ (eds.), *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- PLANAS, Pedro, *Regímenes políticos contemporáneos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- VERGOTTINI, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado* (2ª edición), Espasa-Calpe, Madrid, 1985.
- VILLARÁN, Manuel Vicente, *Anteproyecto de Constitución de 1931: Exposición de motivos*, Lima, 1962.
- VILLARÁN, Manuel Vicente, "Posición constitucional de los ministros en el Perú", en *Páginas escogidas*, Lima, 1962.