

EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL “ATENUADO” EN EL PERÚ Y SU PARTICULAR INCIDENCIA EN LAS RELACIONES ENTRE GOBIERNO Y CONGRESO

Francisco José EGUIGUREN PRAELI*

SUMARIO: I. Consideraciones generales. II. La configuración del régimen presidencial en el Perú. III. La Constitución de 1979: la opción por el fortalecimiento del Ejecutivo. IV. La Constitución de 1993 y la reafirmación de la tendencia al fortalecimiento del poder del presidente y el Ejecutivo. V. Limitaciones e insuficiencias de los mecanismos parlamentarios introducidos en el régimen presidencial peruano para solucionar conflictos políticos entre gobierno y Congreso. VI. Propuestas y perspectivas de reforma del régimen político presidencial peruano.

El objetivo fundamental de este trabajo es reflexionar, a partir de la experiencia del régimen político presidencial peruano, sobre las características particulares que puede asumir el funcionamiento de un régimen presidencial al que se han introducido diversas instituciones de tipo parlamentario, configurando una forma de gobierno de tipo “híbrida” o “mixta” que puede denominarse sistema presidencial “atenuado” o “racionalizado”. Nos interesa resaltar también, cómo el mismo diseño o marco normativo constitucional de articulación de las relaciones entre gobierno y parlamento, puede tener un funcionamiento muy distinto en función de la composición política

* Abogado, magíster en derecho constitucional y doctor en humanidades; coordinador de la maestría en derecho constitucional de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú; presidente de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional.

concreta del Congreso, incidiendo en la mayor o menor manifestación de los elementos “parlamentarios” de dicho régimen presidencial.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

En el Perú, como en la mayoría de países latinoamericanos, al iniciarse la vida independiente y republicana se adoptó como forma de gobierno el régimen político de tipo presidencial, inspirado en el “modelo” de los Estados Unidos de Norteamérica. Como se sabe, el régimen presidencial clásico o “puro”, de raíz estadounidense, se caracteriza por la elección popular (indirecta) del presidente de la República (por medio de colegios electorales integrados por “compromisarios” de cada Estado, según la votación popular), con un Poder Ejecutivo unipersonal donde el presidente ejerce simultáneamente las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno. El presidente cuenta con un conjunto de secretarios, que designa y remueve libremente, sin que éstos integren un Consejo o Gabinete de Ministros ni estén sujetos a responsabilidad política ante el Congreso. Se trata de un régimen de rígida separación de poderes y funciones entre el Ejecutivo y el Congreso.

Sin embargo en el Perú, al igual que en la mayoría de países latinoamericanos, esta adopción de la forma de gobierno presidencial supuso también la incorporación progresiva de diversas instituciones políticas propias de los regímenes parlamentarios, que fueron alterando el modelo original y han llevado a hablar de un “presidencialismo latinoamericano”. Es así que según un análisis comparativo realizado por Pedro Planas⁴ sobre catorce estados latinoamericanos, aplicado a los casos de Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; se constataba lo siguiente:

- La necesidad de refrendo ministerial para los actos del presidente, se encuentra contemplada en los 14 países.
- La interpelación de los ministros ante el parlamento está prevista en todos los países, menos en Chile.
- La posibilidad de censura parlamentaria a los ministros se contempla en once países; aunque en Argentina solo es aplicable al jefe del gabinete. Sin embargo, en varios países, la aprobación del vo-

⁴ Planas, Pedro, *Regímenes políticos contemporáneos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 83.

to de censura parlamentaria no acarrea automáticamente la renuncia obligatoria del ministro implicado o la obligación del presidente de removerlo; conlleva una recomendación política hacia el presidente de la República, quien decide si acepta la dimisión o realiza el nombramiento de un nuevo ministro. En cambio, la censura parlamentaria no se contempla en los casos de Brasil, Chile y México; que mantienen un modelo presidencial más “puro”.

- La existencia de un Consejo de Ministros o Gabinete está prevista en ocho de los países, pues ocurre en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.
- La figura de un primer ministro o jefe de gabinete está prevista en Argentina y Perú. En Venezuela existe la figura del vicepresidente ejecutivo, que coordina a los ministros y la relación del Ejecutivo con la Asamblea.
- La iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo ante el Congreso está considerada en los catorce países.
- En todos los países, salvo en México, se reconoce la posibilidad de que los ministros participen con voz en el debate parlamentario.

Pero incluso dentro de esta característica “híbrida” del régimen presidencial imperante en muchos países latinoamericanos, el caso peruano resulta particularmente interesante. Y es que se trata del régimen político latinoamericano que incorpora, bajo un esquema de tipo presidencial, la mayor cantidad de instituciones de origen parlamentario, insertadas con la intención de establecer límites y contrapesos frente al significativo poder real del presidente de la República. Así, se contempla la necesidad de refrendo ministerial para la validez de los actos del presidente de la República; la compatibilidad entre las funciones de congresista y ministro; la existencia de un Consejo de Ministros y de un presidente de dicho Consejo, pudiendo los ministros ser objeto de interpelación, censura y voto de confianza ante el Congreso, por ser políticamente responsables ante éste; la disolución del Congreso por el Ejecutivo; etcétera.

El hecho de que muchos de los textos constitucionales peruanos hayan sido elaborados y aprobados durante procesos de transición política desde regímenes de facto, o inmediatamente después de haberse restablecido un gobierno democráticamente electo, ha tenido significativa incidencia en el tema que nos ocupa. En ciertos casos, como reacción ante los excesos del presidencialismo y de gobiernos autoritarios o dictatoriales, la nueva carta

constitucional puso énfasis en el fortalecimiento de instituciones de tipo parlamentario, que pudieran frenar o crear mayor contrapeso al poder presidencial. En otros, la constatación de que los mecanismos parlamentarios del régimen, utilizados por una mayoría parlamentaria opositora al gobierno, terminaron generando enfrentamientos agudos y bloqueo político e inestabilidad, que tuvieron como desenlace la ruptura del orden constitucional y la instauración de un régimen de facto, llevaron a que la nueva Constitución optara por fortalecer las atribuciones del presidente.

La experiencia constitucional peruana ha mostrado una alternancia pendular entre gobiernos democráticamente electos y regímenes de facto, inestabilidad que sin duda es expresión política de una sociedad fuertemente segmentada y con raíces autoritarias, donde aún persiste un escaso arraigo de los valores y prácticas democráticas en amplios sectores sociales y diversos escenarios de la vida nacional, así como una marcada debilidad orgánica y representativa de los partidos políticos. Puede 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 que generaron situaciones de crisis política, que solieron culminar con un golpe militar.

En consecuencia puede decirse respecto a la experiencia política peruana que, en general, un mismo marco normativo constitucional, con un régimen presidencial “híbrido” o “atenuado” por la incorporación de instituciones propias de regímenes parlamentarios, ha funcionado de manera bastante distinta según la composición y correlación de fuerzas políticas existente al interior del Congreso y el grado de predominio en éstas del sector ligado al gobierno, lo que ha incidido en que se hagan más visibles o no los elementos “parlamentarios” del régimen político presidencial peruano.

II. LA CONFIGURACIÓN DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL EN EL PERÚ

Si bien las Bases Constitucionales de la República (1822) y la primera Constitución peruana de 1823 adoptaron el régimen presidencial, desde un inicio se introdujeron algunas variaciones respecto al modelo estadounidense. Así, se incorporó la elección popular directa del presidente de la República y la prohibición de la reelección inmediata; se admitió que el Poder Ejecutivo pudiera tener iniciativa en materia legislativa; se exigió que los actos presidenciales, para tener validez, deban contar con el referendo ministerial; se contempló como práctica parlamentaria la responsabilidad solidaria de los ministros y su posibilidad de concurrir a participar en los debates de las cámaras.

Desde la segunda mitad del siglo XIX, empezaron a incorporarse otras instituciones propias del régimen parlamentario, 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, se pueden hallar sus antecedentes 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.⁵ Las

⁵ La ley contempló la necesidad del voto deliberativo del Consejo de Ministros para decisiones presidenciales en casos tales como: suspensión de garantías constitucionales,

constituciones de 1920 y 1933 recogieron y dieron continuidad a esta reforma. Pero no debemos olvidar que si bien el presidente de la República requería y 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 si bien cabe que el Consejo de Ministros se reúna 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 del régimen político— resultaban mucho menores de las que corresponden a un primer Ministro o jefe de gobierno de los sistemas parlamentarios. Su competencia se limitaba a poder convocar a reunión del Consejo de Ministros, fijar el orden del día de los temas a discutir en la sesión y presidir ésta, en caso de que no esté 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 en la práctica.

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 Constituciones 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, según apunta Manuel Vicente 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

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.

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.⁶

La posibilidad de que un parlamentario sea nombrado ministro, fue tratada y resuelta de manera diversa y contrapuesta por nuestras distintas Constituciones. Así, mientras la Constitución de 1823 no lo permitía, la carta 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 ejerza la labor ministerial. La Carta de 1933 eliminó esta última restricción, estableciendo la conservación y ejercicio de ambas funciones. Incluso señaló expresamente que los parlamentarios que ejerzan cargos de ministros podrán 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 sólo en la Constitución de 1860 donde se le 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 parlamentaria la que definió que la interpelación debía versar sobre hechos y temas concretos, que tenía que ser interpuesta por escrito y ser 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 procedía si era admitida por un quinto

⁶ Villarán, Manuel Vicente, “Posición constitucional de los ministros en el Perú”, *Páginas escogidas*, Lima, 1962, pp. 58 y 59.

de los parlamentarios hábiles, ya sea de una cámara o del Congreso, según fuera el caso. 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, la Ley de Ministros que se 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 entre nosotros, según Villarán, es un voto de censura planteado en 1847. Pero la Constitución de 1856 no contempló la censura, sino solo lo hizo la ley de ministros de dicho año, aunque sin estipular su fuerza jurídica obligatoria, pues no imponía al ministro censurado la renuncia forzosa ni al presidente tener que aceptar la dimisión. Tampoco en la Constitución de 1860 se plasmó el voto de censura, por considerarse contrario a nuestro sistema presidencial, a la separación de poderes y a 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 al ministro censurado. Dicha ley señalaba que el voto de censura procede “para desaprobación 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 de la República 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 vez de “desconfianza”. Asimismo convalidó la costumbre de que el pedido de censura podía 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 deba ser votado en la misma sesión en que se solicitaba.

Los excesos del Poder Ejecutivo en diversos gobiernos, propiciaron algunas propuestas encaminadas a adoptar un régimen parlamentario; pero fueron rechazadas por considerarse ajenas a nuestra tradición política presidencial y carecer de partidos sólidos con organización disciplinada, lo que hacía impensable contar con mayorías estables como las que requiere dicha forma de gobierno. Un intento similar 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 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 ya con poder suficiente frente al Ejecutivo, lo que hacía innecesario seguir avanzando hacia un sistema parlamentario.

Quizás el hito 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 (1919-30) mediante sucesivas y cuestionadas reelecciones. Dicha carta respondió a una natural reacción de desconfianza y cuestionamiento ante el riesgo de un excesivo poder presidencial, optando por restringir las atribuciones del Ejecutivo y por fortalecer las del Congreso, 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...⁷

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. Pero 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 jefe de gobierno, su carencia de responsabilidad política ante el Congreso, así como su atribución para nombrar autónomamente a los ministros, sin intervención

⁷ *Ibidem*, pp. 40 y 41.

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, quienes son políticamente responsables ante el parlamento. Si a ello sumamos el liderazgo real, a nivel 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 de un sistema presidencial a otro parlamentario ciertamente se presentaban muy poco viables..

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 destinadas a atenuar el poder del jefe de Estado y a controlar sus actos por el parlamento. Para contribuir a la estabilidad del régimen, se propuso que la elección del presidente y el Congreso se realicen 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”, 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 “ecléctico”, 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”.

III. LA CONSTITUCIÓN DE 1979: LA OPCIÓN POR EL FORTALECIMIENTO DEL EJECUTIVO

El funcionamiento del régimen político bajo la Constitución de 1933 resultó muy accidentado, pues ningún gobierno electo en procesos inobjetables logró concluir su mandato entre 1933 y 1968. Se pusieron de manifiesto las dificultades para la estabilidad política de un sistema de corte presidencial, debido al incremento de algunas atribuciones del Congreso tomadas del régimen parlamentario, sobre todo cuando el Congreso era dominado por una mayoría opositora al Poder Ejecutivo. Así, durante los gobiernos de Bustamante (1945-48) y de Belaunde (1963-68), se produjeron agudos conflictos debido al blo-

queo de 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 Constitución de 1979, proceso desarrollado como parte del retorno a la constitucionalidad para culminar el gobierno de la fuerza armada que rigió el país entre 1968-80. De allí que un rasgo característico de dicha Constitución fue 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 para dirimir, mediante votación popular directa, entre los dos candidatos con las votaciones más altas. Se abandonó así el sistema de la Constitución de 1933 que establecía, en caso de que ningún candidato obtuviera la votación exigida, una suerte de “segunda vuelta parlamentaria”, pues el Congreso elegiría al presidente entre los tres candidatos con mayor votación en la elección popular. La duración del mandato presidencial se estableció en cinco años (anteriormente era de seis) sin reelección inmediata hasta luego de transcurrido un periodo presidencial.
- b) El presidente de la República, 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 pre-

vista 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) El presidente de la República seguía conjugando las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno, siendo nulos los actos presidenciales que no cuentan con refrendo ministerial, como una forma de control intraorgánico en el Poder Ejecutivo y de fundamento para que el presidente no sea políticamente responsable ante el Congreso. 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 delictuosos o infractorios de la Constitución o las leyes en que incurra el presidente de la República o que se acuerden en el Consejo de Ministros, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente al cargo. 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 de funciones que establecía la Carta de 1933 al conferir esta facultad a ambas cámaras. Ello fortaleció la posición de los ministros frente al parlamento, situación que se complementó con el incremento introducido en el número de votos requeridos para que procedan la interpelación o la censura. La interpelación podía solicitarla al menos 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 minorías 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 apruebe un voto de censura tenían que renunciar, estando obligado el presidente de la República a aceptar esta dimisión; similar es la consecuencia cuando el ministro solicitaba, por propia iniciativa, un voto de confianza y no lo obtenía. Esta Constitución disponía que la censura se debata y vote por lo menos tres días después de su presentación, precepto que no existía en la carta de 1933 y que permitía incluso su debate y votación inmediata.

- e) El Senado, además de poder invitar a los ministros para rendir informe, ejercía una importante función de control, al quedar sujetos a su ratificación los nombramientos hechos por el Poder Ejecutivo de los magistrados de la Corte Suprema, del presidente del Banco Central de Reserva, de los embajadores, 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 esta haya 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 podrá 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 convocatoria a elecciones para ésta y su realización en el plazo perentorio de treinta días. Si no se producían las elecciones, la cámara disuelta recobraba sus funciones y quedaba 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 fortalecimiento del Poder Ejecutivo, se introdujo la posibilidad de que el Congreso pueda delegarle facultades legislativas para que dicte decretos con fuerza de ley en las materias y el plazo expresamente delimitados en la ley de delegación. Asimismo, se

reconoció al presidente la potestad para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, con cargo de dar cuenta al Congreso. Esta última atribución, profusa e injustificadamente utilizada durante el periodo 1980-92, 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”. También se reconoce la potestad del presidente de formular observaciones a los proyectos de ley aprobados por el Congreso, mediante una suerte de “veto suspensivo”.⁸

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 Congreso, 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.

⁸ 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 este, la norma observada retornaba para su reconsideración por el Congreso, alcanzando carácter de ley únicamente si lograba la aprobación por más de la mitad del número legal de miembros de ambas cámaras.

IV. LA CONSTITUCIÓN DE 1993 Y LA REAFIRMACIÓN DE LA TENDENCIA AL FORTALECIMIENTO DEL PODER DEL PRESIDENTE Y EL EJECUTIVO

La elección de Alberto Fujimori como presidente en 1990, permitió establecer una continuidad de tres gobiernos consecutivos democráticamente elegidos (en procesos inobjetable) situación singular en la experiencia política peruana. A su vez, 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, más aún cuando el país vivía los estragos de la violencia política y la acción armada de grupos subversivos y terroristas. Finalmente, el régimen democrático fue quebrantado, pero esta vez no por el habitual golpe militar sino por un autogolpe de Estado montado por el propio Fujimori con el respaldo de la cúpula militar, logrando 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, no obstante que en muchos casos esta posibilidad quedó evidenciada, como en materia de las 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 hubiera demandado el establecimiento de acuerdos sobre puntos específicos con la oposición en el Congreso.

El golpe de estado del 5 de abril de 1992 fue 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 de una nueva Constitución, pues ningún sector político o académico había formulado tal planteamiento; a lo más, 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 democrática, que 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. A nivel 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 4% de los votos. Dicha carta contempla el siguiente contenido e innovaciones en materia del régimen político y de las relaciones entre gobierno y parlamento:

- a) Se permite la reelección presidencial inmediata, por un periodo 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 periodo de cinco años, Fujimori y sus seguidores en el Congreso aprobaron una ley autodenominada de “interpretación constitucional auténtica” que sostuvo que la reelección presidencial inmediata por una vez recién se computaba desde el gobierno en curso, por lo

que Fujimori podría volver a ser candidato presidencial en el 2000 para un tercer periodo consecutivo, 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 para 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 al 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 elegirá por “distrito nacional único”. Ello favorecía el centralismo y facilitaba la digitación de los candidatos al parlamento por el presidente. Al interior del Congreso unicameral existe una Comisión Permanente elegida por éste, cuyos integrantes no excederán de 25% del número total de congresistas, tendiendo a mantener la proporcionalidad de la representación parlamentaria de las distintas fuerzas políticas.⁹

⁹ 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

- e) Se suprime 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 del presidente del Consejo de Ministros, y de su equipo ministerial, de concurrir al Congreso, para exponer las políticas y medidas de su gestión, debe efectuarse dentro de los treinta días siguientes de haber asumido sus funciones. 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 que el parlamento haya censurado o negado confianza a dos Consejos de Ministros, a diferencia de la carta de 1979 que exigía el derribamiento de tres gabinetes ministeriales.

V. LIMITACIONES E INSUFICIENCIAS DE LOS MECANISMOS
PARLAMENTARIOS INTRODUCIDOS EN EL RÉGIMEN
PRESIDENCIAL PERUANO PARA SOLUCIONAR CONFLICTOS
POLÍTICOS ENTRE GOBIERNO Y CONGRESO

Como hemos señalado, la incorporación progresiva de un conjunto significativo de instituciones originarias del régimen parlamentario en el modelo presidencial peruano, configurando un régimen híbrido conocido como “presidencialismo atenuado”, buscaba introducir mecanismos de mayor control, contrapeso y racionalización del excesivo poder político del presidente de la República. Sin embargo, como sostuvimos en un es-

to 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.

tudio sobre el tema hace quince años,¹⁰ a pesar de la existencia de un andamiaje institucional injertado del sistema parlamentario en el régimen político presidencial peruano, esta mixtura origina que el funcionamiento de dichas instituciones parlamentarias conduzca a resultados distintos a los que les corresponderían en un modelo parlamentario.

Cabe afirmar que el régimen presidencial “atenuado” peruano presenta una cierta “rigidez” política, por la virtual permanencia inmutable de la composición del gobierno y el Congreso durante el periodo común de cinco años de sus respectivos mandatos. La censura parlamentaria del gabinete ministerial no conduce al cambio de gobierno ni necesariamente a la variación de su política; la disolución del Congreso por el Ejecutivo, tiene pocas posibilidades reales de llevarse a cabo, dado los requisitos impuestos por la Constitución para su procedencia; no está contemplada la renovación de parte del Congreso durante su mandato, ni la revocatoria popular de los parlamentarios. De modo que se carece de mecanismos eficaces para una solución política efectiva de conflictos o enfrentamientos agudos entre gobierno y parlamento, o incluso de formas (electorales) de un “arbitraje popular” para dirimir estas desavenencias. A continuación explicaremos brevemente estas deficiencias.

1. *La censura del gabinete o de algún ministro, no conduce al cambio de gobierno ni (necesariamente) a la modificación de la política gubernamental*

En los regímenes parlamentarios, la finalidad y efecto de la censura aprobada por el parlamento contra el gabinete, no sólo conlleva la caída y sustitución del gobierno, ante la falta de respaldo parlamentario a la gestión gubernamental. Posibilita también el surgimiento de un nuevo gobierno, nacido del apoyo de la mayoría parlamentaria vigente, lo que debe conducir a cambios en su política. Como se sabe, en dichos regímenes la continuidad del gobierno 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 o la desaprobación de la confianza

¹⁰ Eguiguren Praeli, Francisco José, “Las relaciones entre gobierno y parlamento: elementos para una propuesta de reforma en el Perú”, *Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, pp. 170-178.

solicitada, se hará efectiva la responsabilidad política del gobierno ante el parlamento 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 así también un cambio en la política gubernamental.

En el régimen político peruano, en cambio, si bien la aprobación de un voto de censura (o el rechazo al pedido de confianza) origina la caída y reemplazo del ministro o del gabinete contra quienes se adopta, no implica un cambio de gobierno ni necesariamente una variación en la orientación de la política gubernamental. Y es que la Constitución establece una suerte de Poder Ejecutivo unipersonal, a cargo del presidente de la República, quien es el jefe de gobierno y cuya continuidad no se ve afectada por la caída del gabinete ministerial. Además, la designación de los ministros es potestad exclusiva del presidente de la República, por lo que puede suceder que, tras la aprobación del voto de censura, se produzca un simple reemplazo de ministros pero que se mantenga la misma política gubernamental, si el presidente no desea introducir modificación en ésta, sin que el parlamento pueda hacer demasiado para cambiarla, lo que puede determinar la subsistencia o eventual agravamiento de la discrepancia surgida entre el Ejecutivo y el Congreso. En definitiva, la censura ministerial en el caso peruano solo garantiza el cambio de ministros (o sea de personas) pero no necesariamente un cambio de política gubernamental ni la solución de la controversia suscitada.

2. La inmutabilidad de la composición política del Congreso

La elección popular directa del presidente de la República y de los congresistas se realiza simultáneamente en el mismo acto electoral, adquiriendo ambos órganos virtual inmutabilidad de su composición política durante todo su mandato común de cinco años. La Constitución no contempla la renovación parcial de la composición del Congreso durante el transcurso de su mandato, por lo que la eventual variación de la representatividad popular real o significación política de las distintas agrupaciones parlamentarias en dicho periodo, no tiene incidencia alguna en la correlación de fuerzas políticas imperante al interior del Congreso. En cambio, si pueden darse variaciones en las alianzas de bancadas parla-

mentarias, o algunos de sus integrantes pueden individualmente cambiar de agrupación, pero no son fenómenos que puedan modificar significativamente la composición política del Congreso.

Aunque la Constitución contempla la disolución del Congreso por decisión del Ejecutivo, mecanismo que podrían incidir en la modificación de la composición política y correlación de fuerzas del parlamento por obra de una nueva elección popular, su posibilidad real de implementación resulta bastante difícil. Y es que la Constitución condiciona el uso de esta atribución presidencial, a que el Congreso previamente haya censurado o negado confianza a tres o dos gabinetes ministeriales, según que se trate de las cartas de 1979 o 1993, respectivamente; supuesto que resulta muy poco probable de verificarse en la práctica. Con esta exigencia se limita seriamente el uso de un mecanismo que, en los regímenes parlamentarios, permite acudir al “arbitraje” del electorado para dirimir controversias políticas agudas entre el gobierno y un parlamento opositor, configurando la nueva composición del parlamento.

No está permitida por la Constitución la renuncia al mandato por el propio parlamentario, ni su revocatoria por votación popular. De modo que tampoco existen mecanismos para el cambio individual de congresistas.

3. La exigencia de lograr la mitad más uno de los votos para ser elegido presidente de la República, sea en primera o segunda vuelta, no garantiza al Ejecutivo contar con mayoría parlamentaria

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 sea en primera o en segunda votación popular directa. Su propósito 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 a las acrecentadas atribuciones constitucionales que se le confieren.

Pero esta exigencia de alcanzar una mayoría absoluta de votos, y la eventual necesidad de realizar una segunda vuelta para lograrlo, sólo se aplica para la elección del presidente. Aunque las elecciones presidencial y parlamentaria se realizan simultáneamente, la composición política del Congreso queda definida en la primera votación, sin alterarse ante una

eventual segunda vuelta y quedando invariable a lo largo de todo el mandato parlamentario. Si bien la simultaneidad de las elecciones para presidente y Congreso generan un “efecto arrastre” de votos del candidato presidencial ganador a su lista parlamentaria, nada garantiza que el gobierno electo logre conseguir una mayoría parlamentaria que le sea favorable. Son ilustrativos los casos del primer gobierno de Fujimori (1990-92) y de los gobiernos de Toledo (2001-2006) y García (2006-2011), donde a pesar de ganar las elecciones en segunda vuelta, no tuvieron mayoría parlamentaria propia en el Congreso.

4. *La “debilidad” del presidente del Consejo de Ministros y del gabinete*

La existencia del Consejo de Ministros y de un presidente al frente de éste, no constituyen un verdadero mecanismo sustantivo de limitación o freno al poder del presidente de la República. Aunque la Constitución señala que el presidente de la República designa al presidente del Consejo de Ministros y que a propuesta de éste nombra o remueve a los ministros que integran el gabinete, la verdad es bastante distinta. Es el presidente de la República, dado su liderazgo político, el que impone la designación o continuidad de la mayoría de los ministros en el gabinete. Además, el presidente del Consejo de Ministros no es un primer ministro o jefe de Gobierno, siendo más bien un coordinador o “jefe” de los ministros y vocero gubernamental. Ni él ni el gabinete tienen competencias autónomas frente al presidente de la República en materia política o legislativa.

Que en los hechos el presidente de la República nombre y remueva con amplia libertad a sus ministros y al presidente del Consejo, fomenta que éstos busquen resultar funcionales a las decisiones políticas del presidente, para conservar su respaldo que permite la permanencia en el cargo. A esta dependencia de los ministros de la confianza presidencial, se suma la responsabilidad política que tienen ante el Congreso, que puede hacerlos pasibles del voto de censura parlamentaria que acarrea su caída. Esta exposición a “dos frentes” debilita su posición política, optando por el sometimiento al presidente de la República, a quien deben su cargo.

En definitiva, 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 gabinete y de los ministros al

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. Es frecuente que muchos ministros sean meros colaboradores o “secretarios” del presidente de la República, no obstante lo cual tienen que asumir la responsabilidad política de la gestión gubernamental ante el Congreso, toda vez que al presidente no cabe exigérsela. A veces la interpelación o censura a un ministro conlleva realmente un cuestionamiento parlamentario a la política que imprime el propio presidente. Los ministros pueden entonces convertirse en meros “fusibles”, que se queman y sustituyen para garantizar la continuidad de una política dirigida y decidida por el presidente.

5. La ausencia de una efectiva responsabilidad penal y constitucional del presidente de la República

La ausencia de responsabilidad política del presidente de la República y las limitaciones en los alcances y eficacia de la responsabilidad política de los ministros, hacen más importante la eficacia de la institución del Antejudio o Juicio Político ante el Congreso, previsto en las diversas constituciones peruanas y actualmente en los artículos 99 y 100 de la carta de 1993, como mecanismo de control y eventual sanción frente a los excesos y abusos de los altos funcionarios públicos. Dicha institución dispone que el presidente de la República, los ministros, los congresistas y algunas otras altas autoridades estatales, puedan ser acusados ante el Congreso por los delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones o las infracciones constitucionales en que incurran. Las sanciones que puede imponer el Congreso son la suspensión o destitución del cargo, o la inhabilitación para el desempeño de toda función pública hasta por diez años; sin perjuicio del ulterior sometimiento a juicio en caso de la imputación de delitos cometidos con ocasión del ejercicio del cargo.

Si bien es frecuente que la mayoría de ordenamientos latinoamericanos brinden un régimen especial al tratamiento de la responsabilidad penal y constitucional del presidente de la República, limitando las causas por las que puede ser acusado mientras ejerce su mandato a fin de dar

mayor continuidad y estabilidad a la función presidencial durante el desempeño del cargo, el caso peruano resulta excesivamente restrictivo respecto a la normativa comparada y las necesidades políticas del país. Así, el artículo 117 de la Constitución de 1993 enumera, en forma taxativa y muy limitada, los únicos casos en que el presidente de la República puede ser acusado durante el ejercicio de su mandato, siendo éstos: traición a la Patria, disolución del Congreso (salvo cuando éste haya censurado o negado confianza a dos Consejos de Ministros) impedir la realización de los distintos tipos de elecciones o el funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones y los órganos electorales.

Para acusar al presidente de la República por cualquier otro delito o infracción constitucional, no contemplados en la referida enumeración taxativa, hay que esperar a que concluya su mandato. También se deberá aguardar a la culminación del mandato presidencial cuando se le quiera denunciar o juzgar penalmente por la comisión de un delito común, aunque entonces ya no será necesario recurrir al Antejudio.

Ante las insuficiencias de esta normativa y la experiencia de diversas gestiones presidenciales, lo más adecuado sería realizar una reforma del artículo 117 de la Constitución, incorporando algunas nuevas causales específicas adicionales para la acusación del presidente de la República mientras ejerce el cargo, tales como: la comisión de graves delitos con motivo del ejercicio de la función (corrupción, enriquecimiento ilícito, peculado); violación de derechos humanos; graves delitos comunes dolosos o de serias infracciones de la Constitución. Obviamente la determinación de los casos que configuran este carácter grave de los delitos e infracciones constitucionales imputados al presidente, así como la graduación de la sanción política, corresponderá ser evaluada y resuelta por el Congreso, lo que nunca estará exento del riesgo de manipulación política o arbitrariedad.

Cabe agregar que ante las restricciones actuales para la acusación constitucional al presidente de la República mientras ejerce su mandato, se ha buscado una “salida” que posibilite lograr su destitución por el Congreso. Para ello, dado que la Constitución contempla como una causal específica para la declaración de vacancia del presidente su “incapacidad moral”, se ha interpretado que ésta abarcaría también el incurrir en alguna conducta que pueda calificarse por el parlamento como social o políticamente reprobable. Con ello se ha abierto un marco bastante am-

plio y discrecional para el manejo político parlamentario respecto a la evaluación y sanción de la conducta del presidente. Esta causal se aplicó por el Congreso, por primera y única vez, para aprobar la destitución del presidente Fujimori, quien se había fugado del país y pretendido renunciar al cargo desde el extranjero. Así, el Congreso desestimó su renuncia y destituyó al presidente por incapacidad moral, dados los actos de corrupción producidos en su gobierno.

Cabe agregar que, posteriormente, una sentencia del Tribunal Constitucional ha establecido como exigencia para declarar la vacancia presidencial por incapacidad moral el voto favorable de dos tercios de los congresistas, lo que hace más difícil el logro de esta votación y exige un alto grado de consenso político parlamentario. No obstante, consideramos preferible dejar de lado esta interpretación amplia de dicha causal de vacancia presidencial, por los riesgos de instrumentación y manipulación política que podría propiciar. En su reemplazo, cabría ampliar el listado de causales específicas y precisas de acusación constitucional al presidente de la República durante el ejercicio de su cargo, incluyendo algunos otros delitos cometidos en el ejercicio de la función o graves infracciones constitucionales perpetradas.

VI. PROPUESTAS Y PERSPECTIVAS DE REFORMA DEL RÉGIMEN POLÍTICO PRESIDENCIAL PERUANO

Los excesos en el ejercicio del poder y la tendencia al autoritarismo que han caracterizado al presidencialismo real imperante en el Perú, son notorios y frecuentes. La personalización del poder que este régimen propicia, su relativa incapacidad para favorecer políticas de consenso o niveles de concertación entre el gobierno y la oposición parlamentaria, así como el bloqueo que suele presentarse cuando el Poder Ejecutivo carece de mayoría en el Congreso, sin duda han conspirado contra el fortalecimiento y estabilidad del régimen político y la institucionalidad democrática. A su vez, ha sido palpable la inmadurez e incomprensión 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 con que contaron los gobiernos de Fernando Belaunde (1980-1985), Alan García (1985-1990) y Alberto Fujimori (1992- 2000),

contribuyeron a dar “estabilidad” a las políticas gubernamentales, propiciaron también conductas muy teñidas de soberbia e intransigencia en el Poder Ejecutivo, a la par de una elevada dosis de obsecuencia en el Congreso. 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 política.

La experiencia política peruana demuestra que la incorporación de un conjunto amplio de instituciones típicamente parlamentarias en un régimen de corte presidencial, configurando el “presidencialismo atenuado” al que alude García Belaunde,¹¹ sólo logran limitar significativamente el poder presidencial cuando el gobierno carece de mayoría parlamentaria. Sin embargo, a menudo ello genera también agudos conflictos políticos o entrampamientos que el sistema no puede resolver, por el distinto funcionamiento de dichas instituciones fuera del régimen parlamentario en que han surgido y por su inserción en un modelo de orientación presidencial. Es pues la correlación de fuerzas políticas concreta imperante en el Congreso, y su relación de apoyo u oposición al gobierno, la que termina perfilando el curso del proceso político y la manifestación, más o menos notoria, según sea el caso, de los elementos de tipo parlamentario y mecanismos de control al poder del Ejecutivo.

1. Viabilidad política del tránsito hacia un régimen parlamentario o semipresidencial

Ante los excesos del presidencialismo en el Perú, al igual que en otros países latinoamericanos, algunos sectores, fundamentalmente académicos, han planteado la necesidad de sustituir el régimen presidencial. Sin embargo, el fuerte desprestigio político y la impopularidad que aquejan al Congreso y a los partidos políticos, tendencia acentuada en los últimos años, han incidido en la falta de viabilidad política de la propuesta de instaurar un régimen de tipo parlamentario. Por ello, mayor interés suscita la posibilidad de incursionar hacia un régimen de tipo semipresidencial.¹² Ello supondría con-

¹¹ García Belaunde, Domingo, “Forma de gobierno en la Constitución peruana”, *Notarius. Revista del Colegio de Notarios*, núm. 2, Lima, 1991, p. 245.

¹² Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel (6a. edición española), 1982, p. 153. Vale la pena precisar que este autor reconoce que utiliza el término gobierno semipresidencial pensando en el modelo político plasma-

tar con un presidente de la República, como jefe de Estado, electo por votación popular directa, y con mayores atribuciones a las que le corresponden en un régimen parlamentario clásico, pero con menos competencias de gobierno de las que actualmente ostenta; estableciendo un Ejecutivo “dualista”, con un primer ministro (como jefe de gobierno) y un gabinete, designados por el parlamento y políticamente responsables ante éste, quienes tendrían las principales funciones de gobierno.

No obstante, considero que en el caso peruano, y tal vez también en la mayoría de países latinoamericanos, tampoco la opción por un tránsito hacia un régimen semipresidencial tiene actualmente mayores posibilidades de concretarse políticamente, debido a la reducida legitimidad del Congreso, la seria crisis de los partidos políticos, y el liderazgo político y legitimidad social propios de la figura del presidente de la República.

De allí que cabría pensar, más bien, en una fórmula “intermedia” para frenar y corregir los excesos del presidencialismo e instituir un régimen más equilibrado de poderes, donde quienes ejerzan las atribuciones de gobierno estén sujetos a una efectiva responsabilidad política y a mecanismos reales de control y fiscalización parlamentaria. Ello supondría mantener el carácter “híbrido” propio de la modalidad de régimen presidencial “atenuado” 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 este sentido, pueden suponer avances políticos importantes establecer un 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 tendrían necesariamente que adoptarse con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, y no con el simple refrendo de algún ministro.

Así, el presidente de la República podría ejercer las funciones representativas de un jefe de Estado y algunas tareas de gobierno, tales como; la designación del presidente del Consejo de Ministros, coordinando con éste la conformación del gabinete; la sanción y promulgación de las le-

do en la V República Francesa y que este 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, que se orienta más estrictamente a un esquema semipresidencial, que surge como transición desde el régimen presidencial, para intentar corregir ciertos excesos del presidencialismo.

yes y el derecho de observarlas, así como la ratificación de tratados internacionales; la disolución del Congreso; el otorgamiento de indultos y la concesión de reconocimientos y distinciones, etcétera. Algunas de las funciones y atribuciones de un jefe de gobierno (aunque no todas) podrían transferirse directamente al presidente del Consejo de Ministros, al gabinete y a los respectivos ministros, tales como: la elaboración y aprobación de los reglamentos de las leyes; la expedición de decretos legislativos (en caso de delegación del Congreso) y de decretos de urgencia; el manejo de la política económica, la dirección de la Administración Pública, el control del orden público; etcétera. Naturalmente, el presidente del Consejo de Ministros y los ministros del gabinete requerirían, para continuar en su función, contar con el respaldo presidencial a su gestión y serían también políticamente responsables de ella ante el Congreso, que podría derribarlos mediante la aprobación del voto de censura o la desaprobación del pedido de confianza.

Con esta transferencia de algunas de las competencias y funciones de gobierno hacia el presidente del Consejo de Ministros y el gabinete, no sólo encontraría mayor razonabilidad la falta de responsabilidad política del presidente de la República ante el Congreso, sino que ésta resultaría más efectiva al ejercerse sobre ministros con mayor intervención y decisión en las políticas del gobierno. Ello se complementaría con la revisión del actual tratamiento de la responsabilidad penal y constitucional del presidente de la República, ampliando las causales que habiliten su acusación durante el desempeño del cargo. Porque en un régimen político democrático y constitucional, no resulta política ni jurídicamente razonable que la persona que dispone del mayor poder y ejerce las mayores atribuciones, simultáneamente carezca casi totalmente del contrapeso y límite de una efectiva responsabilidad en los planos político y penal por su conducta y decisiones.

2. La reforma del Congreso y del estatuto personal de los parlamentarios

Sin duda, urge introducir algunas reformas respecto al Congreso y al estatuto personal de los parlamentarios, que puedan contribuir a revertir su escasa legitimidad popular y a mejorar la calidad representativa y técnica de los congresistas. En esta dirección se orientan la eliminación de

la actual irrenunciabilidad del mandato parlamentario y la incorporación de la revocatoria popular de congresistas. También se encuentra en debate la eliminación del voto preferencial en las elecciones parlamentarias, estableciendo el sistema de voto por lista cerrada y bloqueada, en el orden fijado por los partidos políticos, aunque fortaleciendo los mecanismos de democracia interna y transparencia de éstos.

La propuesta de contemplar también la renovación parcial del Congreso durante su mandato (por mitades o tercios) resulta interesante, para que la composición de dicho órgano refleje y actualice mejor la variación de la representatividad política de las agrupaciones. Sin embargo, debe evaluarse también su funcionalidad y eventuales efectos perturbadores en un sistema presidencial en el que, a diferencia de los regímenes parlamentarios, la variación de la composición política del Congreso no tiene ninguna incidencia en la conformación o continuidad del gobierno; aunque sí influye en el grado de cooperación, sumisión o de polarización en las relaciones políticas que se entablen entre el parlamento y el gobierno. De allí que una alternativa frente a la introducción de la renovación parcial del Congreso durante su mandato, podría ser flexibilizar la posibilidad de disolución del Congreso por el Ejecutivo, permitiendo su ejercicio por una sola vez durante el mandato presidencial, sin condicionarla a causales específicas. El grado real de respaldo popular al gobierno, dada su incidencia electoral en la composición política de un nuevo Congreso, actuaría como elemento racionalizador, siendo el factor de estímulo o freno para el uso de la atribución presidencial de disolución del Congreso y convocatoria a elecciones parlamentarias.

Otro aspecto que viene discutiéndose y suscita controversia, es la conveniencia del retorno a un Congreso bicameral, dominante en nuestra tradición política, en reemplazo del actual parlamento unicameral instituido por la Constitución fujimorista de 1993. Esta bicameralidad supondría que la Cámara de Diputados tendría la iniciativa en la propuesta y aprobación de las leyes, así como las funciones de control político y fiscalización mediante la interpelación y censura de ministros, la formación de comisiones investigadoras y la formulación de acusaciones constitucionales para el antejuicio o juicio político de altos funcionarios. A su vez, la Cámara de Senadores sería la instancia de revisión de los proyectos de ley aprobados en Diputados; tendría a su cargo el nombramiento o ratificación de algunos altos funcionarios, como el contralor ge-

neral, los magistrados del Tribunal Constitucional, el presidente y algunos miembros del directorio del Banco Central de Reserva, etcétera. Mientras que los diputados se elegirían por unidades territoriales departamentales plurinominales o en circunscripciones uninominales, los senadores se elegirían a nivel regional o nacional.

El retorno a un Congreso bicameral contribuiría a una mayor especialización del trabajo en la función parlamentaria, así como a mejorar el sistema de representación política. Sin embargo esta propuesta encuentra fuertes resistencias en sectores de la opinión pública y el electorado, lo que ha venido desalentando su aprobación en el Congreso. Lamentablemente, subsiste una visión simplista, propiciada durante el gobierno de Fujimori, que sostiene que un Congreso unicameral trabaja más rápido y cuesta menos que uno bicameral, aspectos que la práctica concreta se ha encargado de desvirtuar o de relativizar. El acentuado desprestigio popular del Congreso y de la mayoría de parlamentarios, hace que muchos sostengan que un Congreso bicameral solo duplicaría el costo de un parlamento que seguramente mantendría una muy baja calidad, aumentando la burocracia y el gasto público.

3. La descentralización política y las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales

La Constitución de 1993, con la reforma constitucional hecha por el Congreso tras el gobierno de Fujimori, retomó el camino hacia la descentralización política adoptado en la carta de 1979. Actualmente el Estado peruano es definido como unitario y descentralizado; conjugando gobiernos a nivel nacional, regional (departamental) y municipal (provincial y distrital), todos ellos electos por votación popular directa. Luego de ponerse en marcha la elección popular de los presidentes y gobiernos regionales, y de la mayor disposición de significativos recursos económicos propios o transferidos por el gobierno nacional, los gobiernos regionales han ido adquiriendo mayor relevancia política. No obstante, subsisten algunas deficiencias en la regulación y delimitación clara de sus competencias legislativas y de gobierno respecto al gobierno nacional.

La Constitución no precisa el tipo de articulación política a darse entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales. La legislación dispone que, al interior del Poder Ejecutivo, el presidente del Consejo de Ministros es a quien compete coordinar la relación con los diferentes gobier-

nos regionales. Sin embargo, éstos vienen proponiendo el reconocimiento formal de una Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, integrada por los presidentes de cada región, como instancia formal de coordinación, negociación y concertación política entre el gobierno nacional y el conjunto de los gobiernos regionales. Sin duda que el desarrollo y fortalecimiento de los gobiernos regionales, puede tener una incidencia importante en la redefinición del régimen político peruano.

4. *La crisis de los partidos políticos*

La crisis de representatividad y popularidad de los partidos y movimientos políticos se ha acentuado en las últimas décadas, situación que no se ha revertido tras la caída del gobierno de Fujimori y la recuperación de la democracia. Las encuestas confirman la amplia desaprobación popular a todos los partidos y su falta de representatividad política, que se refleja en la gran debilidad orgánica de la mayoría de éstos. A pesar de haberse dictado una Ley de Partidos Políticos con importantes incentivos para la conformación y fortalecimiento de partidos con organización, bases programáticas y democracia interna, el objetivo perseguido no se ha conseguido. Incluso la instauración de una barrera electoral legal para limitar el acceso a escaños parlamentarios de agrupaciones políticas de escasa representación, no ha impedido un alto grado de ulterior fraccionamiento y descomposición de las agrupaciones políticas al interior del Congreso.

No se vislumbra, en el corto plazo, la posibilidad de contar con un conjunto de partidos y agrupaciones políticas dotadas de relativa representatividad popular organizada y propuestas programáticas. En cambio, predominan movimientos contruidos en torno a ciertas personalidades y líderes caudillistas, carentes de reales estructuras orgánicas, con marcada improvisación y oportunismo de sus integrantes. Este tipo de agrupaciones propician la personalización del poder y de la conducción política, por lo que reproducen las principales objeciones que se hacen al presidencialismo y sus excesos. Ciertamente este escenario es bastante desalentador para el fortalecimiento y adecuado funcionamiento del régimen político y de las instituciones democráticas, tal cual se les concibe normalmente. Sin embargo, es en este contexto político, y no en otro ideal, donde debe pensarse y proponerse cómo contribuir a afianzar la institucionalidad democrática, en un régimen político que funciona sin verdaderos partidos políticos.

nos regionales. Sin embargo, éstos vienen proponiendo el reconocimiento formal de una Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, integrada por los presidentes de cada región, como instancia formal de coordinación, negociación y concertación política entre el gobierno nacional y el conjunto de los gobiernos regionales. Sin duda que el desarrollo y fortalecimiento de los gobiernos regionales, puede tener una incidencia importante en la redefinición del régimen político peruano.

4. *La crisis de los partidos políticos*

La crisis de representatividad y popularidad de los partidos y movimientos políticos se ha acentuado en las últimas décadas, situación que no se ha revertido tras la caída del gobierno de Fujimori y la recuperación de la democracia. Las encuestas confirman la amplia desaprobación popular a todos los partidos y su falta de representatividad política, que se refleja en la gran debilidad orgánica de la mayoría de éstos. A pesar de haberse dictado una Ley de Partidos Políticos con importantes incentivos para la conformación y fortalecimiento de partidos con organización, bases programáticas y democracia interna, el objetivo perseguido no se ha conseguido. Incluso la instauración de una barrera electoral legal para limitar el acceso a escaños parlamentarios de agrupaciones políticas de escasa representación, no ha impedido un alto grado de ulterior fraccionamiento y descomposición de las agrupaciones políticas al interior del Congreso.

No se vislumbra, en el corto plazo, la posibilidad de contar con un conjunto de partidos y agrupaciones políticas dotadas de relativa representatividad popular organizada y propuestas programáticas. En cambio, predominan movimientos contruidos en torno a ciertas personalidades y líderes caudillistas, carentes de reales estructuras orgánicas, con marcada improvisación y oportunismo de sus integrantes. Este tipo de agrupaciones propician la personalización del poder y de la conducción política, por lo que reproducen las principales objeciones que se hacen al presidencialismo y sus excesos. Ciertamente este escenario es bastante desalentador para el fortalecimiento y adecuado funcionamiento del régimen político y de las instituciones democráticas, tal cual se les concibe normalmente. Sin embargo, es en este contexto político, y no en otro ideal, donde debe pensarse y proponerse cómo contribuir a afianzar la institucionalidad democrática, en un régimen político que funciona sin verdaderos partidos políticos.