



USMP
UNIVERSIDAD DE
SAN MARTÍN DE PORRES

FACULTAD DE
DERECHO

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN DEL 2018

DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD DE DERECHO DE
LA UNIVERSIDAD SAN MARTÍN DE PORRES

**La cuestión de confianza colectiva voluntaria como supuesto habilitante de la disolución presidencial del congreso y el excesivo empoderamiento al presidente de la república en nuestro disfuncional modelo de gobierno.
A propósito de la sentencia nº 00006-2018-pi/tc**

PRESENTADO POR:

Investigador principal: Pedro Hernández Chávez

**“LA CUESTIÓN DE CONFIANZA COLECTIVA
VOLUNTARIA COMO SUPUESTO HABILITANTE DE LA
DISOLUCIÓN PRESIDENCIAL DEL CONGRESO Y EL
EXCESIVO EMPODERAMIENTO AL PRESIDENTE DE
LA REPÚBLICA EN NUESTRO DISFUNCIONAL
MODELO DE GOBIERNO. A PROPÓSITO DE LA
SENTENCIA N° 00006-2018-PI/TC DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL”**

Prof. Pedro A. Hernández Chávez

INDICE DE CONTENIDO

ÍNDICE	2
INTRODUCCIÓN	4
I.- ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS RÉGIMENES DE GOBIERNO CONTEMPORÁNEOS	6
1. El régimen de gobierno parlamentario	9
Las relaciones Parlamento-Gabinete: los mecanismos de control parlamentario y la disolución	12
Rasgos fundamentales del régimen parlamentario	17
Las variaciones del régimen parlamentario	22
Las adaptaciones actuales del Parlamentarismo	25
2. El régimen de gobierno presidencial	27
Rasgos fundamentales del régimen presidencial	31
El gobierno presidencial en América Latina: el denominado “Neo-Presidencialismo”	37
3. El régimen de gobierno semi-presidencial	53
Rasgos fundamentales del régimen semi-presidencial	56
II.- LOS RÉGIMENES DE GOBIERNO E INGENIERÍA CONSTITUCIONAL	59
III.- ¿CUÁL ES EL RÉGIMEN DE GOBIERNO DEL PERÚ?	66
El modelo de gobierno peruano: un “presidencialismo disfuncional”	78
IV.- LA DISOLUCIÓN PRESIDENCIAL DEL CONGRESO	85
Presupuestos constitucionales de la disolución presidencial del Congreso	88
La disolución presidencial de un Congreso unicameral y la seria afectación del Poder Legislativo del Estado y del control político	93
V.- EL INTENTO LEGISLATIVO DE RACIONALIZACIÓN DE LA “CUESTIÓN	

DE CONFIANZA COLECTIVA VOLUNTARIA” COMO SUPUESTO HABILITANTE DE LA DISOLUCIÓN DEL CONGRESO: LA RESOLUCIÓN LEGISLATIVA Nº 007-2028-2019	97
“Crisis total del gabinete” y “Cuestión de confianza colectiva”: diferencias y relaciones entre ambos mecanismos	101
La “cuestión de confianza colectiva” como potencial mecanismo estratégico para forzar el supuesto habilitante de la “disolución parlamentaria” en nuestro disfuncional modelo de gobierno de base presidencial: la distorsión de la simetría entre los actores políticos del sistema	106
VI.- LA SENTENCIA Nº 00006-2018-PI/TC: LA OPORTUNIDAD DESPERDICIADE DE RACIONALIZAR NUESTRO DISFUNCIONAL MODELO DE GOBIERNO	112
1. La exoneración arbitraria de dictamen y la existencia de vicio de déficit deliberativo	113
2. La ausencia de doble (o segunda) votación	115
3. La afectación del principio de normación autónoma del Congreso	116
Reglamento parlamentario y Constitución	121
Reglamento parlamentario y Ley	123
El alcance de las normas contenidas en el Reglamento parlamentario: la “materia parlamentaria” y la doctrina de interna corporis acta	124
El supuesto exceso de la autonormativa parlamentaria	128
4. La afectación del principio de separación de poderes establecido para el modelo de gobierno peruano	132
4.1 La supuesta regulación “abierta” de la cuestión de confianza	136
La necesidad de acotar el “objeto” o “contenido material” de la cuestión de confianza colectiva voluntaria, como necesario esfuerzo de racionalización del mecanismo	141
4.2 La supuesta afectación de la amplia facultad del Presidente de la República para nombrar Ministros de Estado	157
A MODO DE CONCLUSIÓN	162
FUENTES DE INFORMACIÓN	165

LA CUESTIÓN DE CONFIANZA COLECTIVA VOLUNTARIA COMO SUPUESTO HABILITANTE DE LA DISOLUCIÓN PRESIDENCIAL DEL CONGRESO Y EL EXCESIVO EMPODERAMIENTO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN NUESTRO DISFUNCIONAL MODELO DE GOBIERNO. A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA N° 00006-2018-PI/TC DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

INTRODUCCIÓN

A raíz de los lamentables sucesos de conocimiento público que pusieron en evidencia un conjunto de actos de corrupción que afectó a altos miembros de la Magistratura y a los integrantes del órgano constitucional encargado de nombrar a los jueces y fiscales; el 28 de julio de 2018 el Presidente de la República propuso al Congreso y a la ciudadanía la aprobación de diversas medidas de reforma del sistema político y lucha contra la corrupción, por medio de un referéndum. En los días 02 y 09 de agosto de 2018, el Presidente formalizó la presentación de cuatro (04) proyectos de ley de reforma constitucional, solicitando urgencia en su deliberación y aprobación ⁽¹⁾.

Considerando la existencia de retrasos en la discusión de los proyectos normativos aludidos, el 17.09.2018, el Poder Ejecutivo expidió el Decreto Supremo N° 097-2018-PCM, en cuyo Art. 1 convocó a sesión extraordinaria del Congreso de la República a fin de que el Presidente del Consejo de Ministros, al amparo en el Art. 133 de la Constitución de 1993 “sustente” una cuestión de confianza colectiva

... “respecto de los ejes 1 y 2 de la Política General de Gobierno aprobada mediante Decreto Supremo N° 056-2018-PC, sobre integridad y lucha contra la corrupción, y fortalecimiento institucional para la gobernabilidad”, los cuales se encuentran “sustentados en los cuatro (4) Proyectos de Ley de Reforma Constitucional presentados por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República”.

La formalización de ello tuvo lugar a través del Oficio N° 257-2018-PCM/DPCM de la misma fecha, cursado por el Presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva, al Presidente del Congreso de la República.

De ambos documentos, es posible desprender dos cosas importantes: i.) **la cuestión de confianza planteada tenía como propósito configurar la causal habilitante contemplada en el Art. 134 de la Constitución de 1993 a fin de viabilizar la disolución del Congreso de la República** ⁽²⁾; y ii.) parecería que el objeto de la

¹ Los Proyectos de Ley son: i.) reforma del Consejo Nacional de la Magistratura (PL 3159/2018-PE); ii.) bicameralidad e igualdad de participación de hombres y mujeres (PL 3185/2018-PE); iii.) regulación del financiamiento privado que reciben los partidos (PL 3186/2018-PE); y iv.) la no reelección de congresistas (PL 3187-2018-PE).

² En el primer párrafo del aludido Oficio, se señala:

cuestión de confianza era la aprobación de cuatro (04) proyectos de ley de reforma constitucional que, según el Ejecutivo, materializaban los ejes 1 (integridad y lucha contra la corrupción) y 2 (fortalecimiento institucional para la gobernabilidad de nuestro país) de la Política General del Gobierno, aprobada mediante Decreto Supremo N° 056-2018-PCM del 23.05.2018 ⁽³⁾.

Luego de superada la exaltación implícita en todo enfrentamiento político con la aprobación de la cuestión de confianza por el Congreso el 19.09.2018, y habiendo cumplido, además, con dictaminar los cuatro (04) Proyectos de Ley aludidos e iniciado oficialmente el proceso de referéndum; consideramos que es importante aprovechar esta nueva tensión política para abordar algunos aspectos que resultan de vital importancia desde la perspectiva constitucional a fin de advertir la importancia y necesidad de **racionalizar** el ejercicio de la *cuestión de confianza colectiva voluntaria*, así como de analizar sus consecuencias en nuestro modelo de gobierno, en tanto ha sido contemplado por nuestra Constitución como *supuesto habilitante* de la disolución presidencial del Congreso.

En tal entendido, mediante **Resolución Legislativa N° 007-2017-2018** de 09.03.2018, el Congreso de la República realizó la modificación del literal “e” Art. 86 del Reglamento del Congreso sobre la efectivización de la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza, introduciendo un conjunto de consideraciones orientadas a precisar y limitar el ejercicio de dicho instrumento constitucional; norma modificatoria que fue objeto de un proceso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (Expediente N° 00006-2018-PI/TC) que ha sido declarado fundado y en cuya sentencia se realizan importantes consideraciones sobre el modelo de gobierno peruano y las instituciones aludidas.

Para lograr la finalidad de analizar los mecanismos de la disolución presidencial del Congreso y la cuestión de confianza colectiva como supuesto habilitante de aquella, la presente investigación ha sido dividida en seis (06) acápite.

En el primero, se desarrollan los fundamentos teóricos-constitucionales de los más importantes regímenes de gobierno contemporáneos conocidos en el Derecho Constitucional comparado –el parlamentarismo, el presidencialismo y el semi-presidencialismo-, destacando su configuración, dimensiones y aspectos más importantes, como paso previo indispensable para catalogar el modelo gubernativo peruano.

“Por intermedio del presente, me dirijo a usted para saludarlo y plantear, en nombre del Consejo de Ministros, de acuerdo con los artículos 51, 126 y 133 de la Constitución Política del Perú, por segunda vez, en lo que va del Gobierno 2016-2021, cuestión de confianza ante el Congreso de la República”.
(El subrayado es nuestro).

³ Es importante advertir que en el aludido Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, señala:
“Art. 4.- **Lineamientos prioritarios de la Política General de Gobierno**
Los lineamientos prioritarios de la Política General de Gobierno al 2021, son:
1. **Integridad y lucha contra la corrupción.**
1.1 **Combatir la corrupción y las actividades ilícitas en todas sus formas.**
1.2 **Asegurar la transparencia en todas las entidades gubernamentales.**
2. **Fortalecimiento institucional para la gobernabilidad.”**
2.1. **Construir consensos políticos y sociales para el desarrollo en democracia.**
2.2. **Fortalecer las capacidades del Estado para atender efectivamente las necesidades ciudadanas, considerando sus condiciones de vulnerabilidad y diversidad cultural.**

(...).”

En el segundo, se precisan algunas consideraciones importantes sobre los regímenes de gobierno y la denominada “*ingeniería constitucional*” entendida como esfuerzo racional por configurar adecuados diseños normativo-institucionales, precisando las características más importantes que presentan dichos regímenes en tanto formas políticas y jurídico-constitucionales estructuradas y sistematizadas.

En el tercer acápite, abordamos el modelo de gobierno consagrado en el Perú, con miras a encuadrarlo en alguno de los regímenes contemporáneos analizados o, por el contrario, asumir su *configuración sui generis* que condiciona en mucho su particular funcionamiento, en lo referido a su *lógica interna*, la relación Ejecutivo-Legislativo y el régimen de responsabilidades a los actores políticos más importantes; aspecto importante puesto que, dentro de este modelo gubernativo, es donde se consagra y efectiviza el mecanismo de la cuestión de confianza “colectiva” voluntaria materia del presente trabajo.

En el cuarto, analizamos el mecanismo de la disolución presidencial del Congreso en el Perú, incidiendo en sus supuestos habilitantes, consecuencias jurídico-políticas, condiciones y límites, para luego abordar el efecto que su implementación podría tener en el Poder Legislativo del Estado y el control político en un diseño institucional unicameral, como el peruano.

En el quinto apartado, se analizará lo que para nosotros fue el intento legislativo de racionalizar la cuestión de confianza colectiva voluntaria realizado por el Congreso de la República mediante la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018, señalando sus aspectos críticos y las bondades que advertimos.

En el sexto acápite, se realiza un análisis de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Exp. N° 00006-2018-PI/TC publicada el 19.11.2018, que declaró fundada el proceso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Resolución Legislativa aludida, sin realizar un análisis profundo e integral de nuestro modelo de gobierno y sus disfuncionalidades, en un pronunciamiento claramente superficial y complejo que, además, termina remitiendo la solución del tema al poder constituyente.

En el acápite final, se contemplan las conclusiones de la presente investigación.

I. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS REGÍMENES DE GOBIERNO CONTEMPORÁNEOS

El gobierno es un fenómeno estudiado por el Derecho Constitucional (desde una perspectiva institucional-descriptiva, que se preocupa por la configuración estructural y normativa) y la Ciencia Política (que, en una dimensión realista- con clara preocupación por lo conductual, se preocupa por conocer qué es el gobierno, cómo funciona, quiénes y cómo se toman las decisiones y a quiénes afectan éstas, entre otros aspectos importantes de uno de los elementos institucionales de todo sistema político).

En la perspectiva política, se puede sostener que los antecedentes etimológicos del concepto se encuentran en el griego y el latín. El vocablo “gobierno” tiene su antecedente más remoto en el griego *kubernan*, que evoca “el arte de pilotear o

conducir una nave”, de donde se derivan los términos *kubernao* (“dirigir con el timón”), *kybernetes* (“piloto o timonel”), *kybernetiké* (“el arte de gobernar”) y *kybernesis* (“acción de gobernar”). El término pasó al latín y se convirtió en **gubernare**, donde su significado habrá de recoger también la idea implícita en la acepción griega: “guiar la nave”, derivando posteriormente en el término *gubernaculum*.

Conforme lo señala Cotta (1988: 315), la raíz transmite ya una imagen que será una de las más utilizadas para caracterizar a los detentadores del gobierno, cual es la de “timonel de la nave” y su vinculación inmediata con la vocación de dirigir, encauzar o manejar “algo”, motivo por el cual son analógicas a quienes ejercer gobierno las figuras del padre, pastor del rebaño, administrador de unos bienes económicos o jefe de un ejército, y así ha sido asumido por los tratadistas. Al respecto, Vicente Lonigro (1997) lo entiende como “el conjunto de órganos que, ejerciendo el poder del Estado, conduce los destinos de una nación organizada”, mientras que para Risso (2001) el concepto alude a la pluralidad de órganos estatales a lo que institucionalmente les está conferido el ejercicio del poder político. Según Levi (1965: 743), se trata del “conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea, que determinan la orientación política de una cierta sociedad”. Para Mellado Prado (1987: 182) se trata del “órgano que dirige y determina la política”; en tanto que Bovero (2008: 25) lo entiende como “el conjunto de órganos a los que se les atribuye el poder de decisión colectiva y/o el conjunto de las actividades a través de las cuales éstos ejercen dicho poder”.

Entre las características políticas más importantes del gobierno, se pueden mencionar las siguientes: a) es una institución de carácter imprescindible, que rehúye a todo ejercicio esporádico o intermitente; b) constituye el eje del sistema político, en la medida que la actividad gubernativa acapara la función identificadora de la actividad política (su núcleo irreductible, sin el cual parece difícil pensar en la dimensión propia de lo político) (Cotta, 1988: 311); c) titulariza el monopolio de los instrumentos coercitivos de la sociedad; y d) en sociedades poco estructuradas, se convierte en un factor insustituible y decisivo para integrar el cuerpo social o impedir su definitiva destrucción.

En la *perspectiva constitucional*, por su parte, nos parece importante precisar la diferencia y/o relación entre los conceptos “**Gobierno**” y “**Poder Ejecutivo**”. Para Ferrando Badía (1978: 29), el *gobierno* está constituido por “los órganos colocados en los departamentos del Poder ejecutivo”; mientras que para Gómez Montoro (1992: 304), el Poder Ejecutivo es un complejo de órganos que integran una organización (la Administración del Estado) a cuya cabeza se encuentra precisamente uno de ellos (el Gobierno).

En cuanto a su definición, siguiendo el planteamiento de López Guerra (2001: 202 y ss.), podemos afirmar que el término “*gobierno*” puede ser entendido en dos (02) sentidos claramente diferenciados: i.) *dentro de una perspectiva funcional*, como la actividad de naturaleza política de orden superior que supone la acción o efecto de gobernar –es decir, la actuación de *imperium* que implica la dirección suprema y general del Estado en su conjunto-, destacándose su aspecto dinámico y sentido subjetivo (**actividad gubernamental**), siendo evidente su equiparación a la “función del Estado” encargada de dirigir, ordenar y mantener un régimen determinado en la sociedad; y ii.) *dentro de una perspectiva estructuro-institucional*, como el aparato detentador de funciones

específicas y especializadas mediante las cuales el Estado procura cumplir sus fines, resaltando así su aspecto estático y su sentido objetivo (**aparato gubernamental**) ⁽⁴⁾.

En este último sentido (como *aparato gubernamental*), se pueden advertir hasta tres (03) acepciones del “gobierno”:

- a) Como **elemento constitutivo del Estado** (sentido lato).
- b) Como **conjunto de las principales instituciones estatales** (sentido estricto), con exclusión del Poder Judicial.
Al respecto, Porras Nadales (1986) señala:

Sólo el poder judicial, en efecto, queda excluido en la configuración constitucional del Estado europeo del ámbito de impulso a través de decisiones política, ocupando una posición funcionalmente subordinada en el proceso de creación y aplicación del Derecho, careciendo incluso de la posibilidad de expresar una voluntad propia, unificada y orgánicamente centralizada, frente a los restantes poderes del Estado (p. 22).

- c) Como **los órganos colocados dentro del denominado Poder Ejecutivo a los que la Constitución otorga la competencia expresa de gobernar** (sentido restringidísimo).

En la acepción restringidísima, Biscaretti di Ruffia (1984: 454) sostiene que gobierno es el órgano que fija, determina o establece la orientación política general, mientras que para Lipson (1964: 91) “está constituido por aquellos que, como representantes o funcionarios, llevan a cabo las funciones del Estado. Es la parte del Estado que dirige los asuntos del todo”.

En la doctrina nacional, Miró Quesada Rada (1999: 95) lo entiende como el “conjunto de personas que toman decisiones por el cargo público que desempeñan en una sociedad”, pues “es a través de este conjunto decisional” que se concreta el ejercicio del poder político; mientras que para García Toma y García Yzaguirre (2009 b)

“El gobierno suele ser identificado como aquel poder político organizado que ejerce dominio sobre el territorio y control sobre la población de un Estado. Por ende, requiere y exige una voluntad colectiva organizada bajo una autoridad *supra* responsable de la conducción de una colectividad política. Dicha organización se expresa mediante un conjunto de órganos e instituciones; los cuales exponen y manifiestan la actividad social del Estado” (p. 243).

Entrando en materia, para efectos de este trabajo, es importante manejar como definición operativa un concepto dúctil de las “**formas de gobierno**” que permita incluir las diversas modalidades o tipos que se han presentado en la cada vez más compleja realidad política de los pueblos, por lo que proponemos entenderlas como la manera en

⁴ A nivel político, esta acepción de “gobierno” es la que lo entiende como *sujeto político* parte de la dinámica social y política de la convivencia, en tanto decisor.

que el poder se distribuye y se ejerce (Proudhon, 1971: 28), para responder a la pregunta de quién manda (Bidart Campos, 1993: 11), buscando articular de la manera más armoniosa posible las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, así como las configuraciones institucionales concretas que de ellas resultar (Pereira Menaut, 2011: 313).

En la doctrina nacional, se pueden destacar varias definiciones. Para García Belaúnde (1991: 617), las formas de gobierno hacen alusión a la titularidad y manera como se maneja el aparato estatal, admitiéndose así dos acepciones: en sentido amplio, la ubicación y preponderancia de un órgano del Estado sobre los demás dentro de la estructura nacional; mientras que en sentido restringido está referido a la titularidad del poder efectivo y real en una sociedad. Por su parte, Espinosa-Saldaña Barrera (2003: 13) señala que las formas de gobierno –o “sistemas de gobierno”, en sentido técnico– aluden a la mayor preponderancia que tiene uno de los organismos del aparato estatal, de acuerdo con los particulares requerimientos históricos, políticos y sociales de cada país; mientras que según Velarde Pairazamán (2003: 12) se trata de la forma como se ejerce el poder ya estructurado.

De esta manera, para superar las formas de gobierno de la antigüedad –principalmente preocupadas por la titularidad del poder y el ejercicio ético del poder–, hoy en día se alude a la noción de formas de gobierno “en sentido amplio” –como superación de las formas de gobierno “en sentido restringido” propias de épocas anteriores–, siendo dos (02) sus concreciones contemporáneas: a) los **regímenes de gobierno**, que definen las formas concretas de la conformación y relaciones existentes entre los órganos de poder político, incidiendo en: i.) cómo son los órganos del gobierno en su composición, ii.) cuáles son las relaciones de poder entre ellos (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, fundamentalmente), y iii.) cuál de esos órganos tiene la preponderancia en la adopción de las decisiones gubernamentales–, pudiéndose aludir a los regímenes de gobierno parlamentario, presidencial y semi-presidencial; y b) los **sistemas de gobierno**, que –partiendo de la diferenciación en los tres grandes sistemas políticos *stricto sensu* (el *democrático* y el *no democrático*, en sus modalidades “totalitario” y “autoritario”)– se articulan a partir de establecer una relación entre la ideología política orientadora que los inspira y las instituciones políticas derivadas de ésta, a fin de analizar la manera de actuación política de los poderes estatales, a partir del modo de conexión de los postulados ideológicos y las instituciones político-jurídicas–, destacándose los sistemas de gobierno liberal, fascista, socialista, populista, comunista, entre los más comunes.

Con estas precisiones teóricas, y recordando que la clasificación de las formas gobierno modernas se plantea a partir de los distintos grados de separación de poderes entre los actores intervinientes (absoluta o rígida, moderada y nula); a continuación, analizaremos los tres (03) regímenes de gobierno contemporáneos básicos y sobre los que se articulan y estructuran la toma de decisiones gubernativas: el parlamentario, el presidencial y el semi-presidencial; para lo cual –tomando como base un trabajo anterior (Hernández Chávez, 2013)– haremos referencia a los principales aspectos configuradores y de diseño normativo-institucional de cada uno de ellos.

A.-) EL RÉGIMEN DE GOBIERNO PARLAMENTARIO

El modelo parlamentario de gobierno encarga al Parlamento la voluntad decisoria en la marcha del Estado, en virtud de una vinculación de los clásicos poderes estatales que lleva al surgimiento del Gobierno (Ejecutivo) desde el seno del Parlamento (Legislativo), coincidiendo en señalar la mayoría de autores, como cuna del modelo, la realidad política inglesa, y los años 1815 y 1848 como los de su definición doctrinal. Si bien el eje de gravedad del régimen reposa en el Parlamento, también es verdad que dicho poder ha sido paulatinamente trasladado al Gabinete y al Jefe de Gobierno que lo preside, a cambio de una responsabilidad política que los vincula a la Asamblea, como veremos en líneas posteriores.

En cuanto a los orígenes del parlamentarismo, es importante recordar que el modelo vio la luz con la llamada **monarquía constitucional** –o **monarquía limitada o moderada**–, que se edificó luego de un bastante convulsionado proceso político en la Inglaterra del siglo XVII y que tuvo como doble eje al Monarca y al Parlamento, en una lógica donde el poder del Rey no fue sustituido por la representación nacional sino simplemente limitado por ella, como propósito de franca armonización entre los principios monárquico y parlamentario por entonces en disputa. Clara es la idea, entonces, que el nacimiento del régimen parlamentario se sitúa en cada país en el momento en que el poder imperial, aún fuerte, pero en declive, debe componerse de órganos representativos en plena expansión, siendo esta la razón por la cual se identifica, desde el origen, como un régimen de corte liberal que puso fin al absolutismo monárquico, y un régimen de notables que dio lugar al sufragio censitario (Pactet y Mélin-Soucramanien, 2011: 139).

Un hecho jurídico marca un hito importante de recordar. En el año 1628, en el tercer Parlamento del reinado del absolutista Carlos I, Edward Coke propuso que si bien la tesis de la “prerrogativa real” era válida, ella debía ejercerse dentro del marco de la ley y del *common law*, dándose origen a la llamada **Petition of Rights** (promulgada por el Rey el 07 de Junio de ese año) en donde se estableció –entre otras cosas- la ilegalidad de los impuestos establecidos sin el consentimiento del Parlamento, con lo cual se implementó, de manera concreta, real y efectiva, un control político y una limitación al poder del soberano hasta ese entonces desligado de cualquier vínculo limitativo humano o terrenal⁵). Sin embargo, la consolidación de esta declaración principalmente jurídica habrá de esperar el acaecimiento de un hecho político fundamental en la historia del constitucionalismo moderno: la Revolución inglesa de 1688-1689 y el triunfo de Guillermo de Orange, esposo de María, la hija mayor del Rey Jacobo II. Como sostiene Macaulay Trevelyan (1986)

“(…) la expulsión de Jacobo fue un acto revolucionario y, sin embargo, el espíritu de esta extraña revolución era opuesto a todo intento revolucionario. No quiso destruir las leyes, sino confirmarlas contra un rey que las vulneraba. No quiso obligar al pueblo a someterse a un patrón en lo político y lo religioso, sino darle la libertad bajo la ley y por la ley” (p. 18).

De esta manera, se sometió la Corona al imperio de la ley, se conformó el modelo de gobierno parlamentario y se consagraron algunos principios liberales de carácter político

⁵ Este incidente de la vida política inglesa, culminó con la acusación que hizo Carlos I al Parlamento de subversivo, desobedientes y sedicioso por oponerse a la implementación de mayores impuestos –como el derecho al tonelaje y el de tanto por libra-, decretando la disolución del mismo en 1629 y gobernando en forma por demás absoluta hasta 1640 en que se restituye el llamado **Parlamento Largo**.

y religioso, quedando –además- institucionalizada una monarquía constitucional que, sin negar aún las prerrogativas del Monarca, le exigía ceñirse a las normas jurídicas que dictase el Parlamento para ejercerlas; pudiéndose afirmar que la existencia del parlamentarismo en Europa responde a razones estrictamente históricas y no a una decisión deliberada, ya que cuando los países europeos empezaron a practicar el gobierno constitucional –a excepción de Francia, que fue República en 1870- todos estaban articulados como monarquías donde existía un Jefe de Estado hereditario que fue progresivamente incorporado al nuevo modelo.

Como elementos estructuro-institucionales del régimen de gobierno parlamentario, podemos señalar:

- a) **El Parlamento.-** que es el centro del poder político y el único órgano que cuenta con legitimidad democrática otorgada en forma directa por el propio titular de la soberanía, el pueblo. En su seno, una vez instalado, el primer acto formal que realiza es elegir –de entre sus miembros- a quienes conformarán el Gobierno, dependiendo de las múltiples fórmulas de configuración del mismo, ya que en caso de existir una fuerza política mayoritaria será ella la que hará el gobierno, mientras que –de no ser así- habrá de articularlo en base a la conformación de alianzas o pactos políticos entre los grupos parlamentarios.
- b) **El Gabinete Ministerial.-** el “*inner cabinet*”⁽⁶⁾ ejerce las funciones de gobierno y es el responsable político ante el Parlamento que lo elige, siendo un órgano colegiado donde los Ministros conformantes del Gabinete también son elegidos por el Parlamento, aunque la formalidad indica que deben ser nombrados por el Jefe de Estado⁽⁷⁾.
- c) **El Jefe de Gobierno.-** el surgimiento en la escena política del también llamado “Jefe de Gabinete”, “Primer Ministro”, “Premier” o “Presidente del Consejo de Ministros” fue resultado de la sumatoria de circunstancias históricas y diversas costumbres en la Inglaterra de los siglos XVII y XVIII, a lo que se debe añadir un factor de azar: la llegada de los Hannover al trono de Inglaterra (reyes Jorge I y Jorge II), con cuya asunción la presencia del Monarca disminuyó sustantivamente en la dirección política, generando que la conducción de Inglaterra se fuera compartiendo entre el Parlamento y el Consejo Privado del Rey que continuaba operando, hasta que la llegada al Gabinete del líder del partido Whig (1721-1742), Sir Robert Walpole, consolidó la primacía del “*ministro más destacado*” por sobre los demás miembros del Gabinete gracias a su fuerte personalidad, pues como lo recuerda Hakansson Nieto (2001)

⁶ Para diferenciarlo del “*shadow cabinet*” (o “gabinete en las sombras” o “gabinete fantasma”), articulado por la oposición para su labor fiscalizadora.

⁷ Los orígenes históricos del Gabinete se remontan a la reunión del Consejo Privado del Rey, que tenía la costumbre de congregarse, con la presencia del Rey, para tratar los asuntos del reino en un salón llamado “gabinete”, en donde se adoptaban decisiones que el monarca sancionaba formalmente; teniendo éste, desde un comienzo, la potestad de nombrar para un cargo ministerial a toda persona que fuese de su absoluta y total confianza, privilegio que se mantuvo hasta la Revolución de 1688. Sin embargo, fue en 1714 con el reinado de Jorge I (1714-1727) y luego de Jorge II (1727-1760), de la Casa de los Hannover –de origen germano- que los monarcas dejan de asistir a tales reuniones, motivados por razones sumamente particulares: el primero no sabía nada de los asuntos de Inglaterra y el segundo no hablaba inglés; lo cual trajo como inmediato efecto en la dinámica del gobierno, que los Ministros reunidos en “Gabinete” asumieran el control pleno del manejo de la vida política inglesa, luego de lo cual se acrecentaría la presencia política del más destacado de ellos como responsable de su dirección, el que sería denominado modernamente como “Primer Ministro” (o Jefe de Gobierno).

“(…) no hubo un propósito deliberado de crear dicha institución. La realidad fue imponiéndola en una sociedad en que la historia y costumbre son componentes básicos de su Derecho constitucional. Desde entonces, por una convención constitucional, se afirma que el Primer Ministro debe ser miembro del Parlamento” (p. 14)

Debe señalarse que el Jefe de Gobierno accede únicamente al cargo, mediante elección por el Parlamento, siendo el último intento de nombrar a un Primer Ministro de manera discrecional el realizado por Guillermo IV en el año 1834, cuando a toda costa pretendió imponer al conservador Robert Peel en lugar del liberal Lord Melbourne, fracasando en su intento ante la decisión de la Cámara de los Comunes de derribar a Peel, obligando al monarca a designar en el puesto a Melbourne, hacia 1835 (Loewenstein, 1967: 43).

- d) **El Jefe de Estado.-** cuya existencia resulta comprensible en el continente europeo al configurarse el gobierno constitucional moderno a partir de la monarquía absoluta, que –por efecto de un largo y nada pacífico proceso de cesión de poder- fue articulando un sistema político en el que el Monarca se limitó a labores representativas y simbólicas y dejó de ser responsable del gobierno, pero manteniendo, a su vez, una notable influencia ante los órganos gubernamentales y del Estado en general, sobre todo por su posición de imparcialidad política, siendo esta la razón por la cual Biscaretti di Ruffia (1984: 430) considera al Jefe de Estado como el gran coordinador supremo de las más elevadas funciones estatales, así como titular de la función básica de desplegar una suerte de control genérico de legalidad sobre toda la marcha de la vida constitucional, de ahí que, para muchos, sea concebido más “para estar” que “para actuar”, teniendo por ende más de “*auctoritas*” que de “*potestas*” (Pérez Royo, 1984: 11), a modo de “poder neutro” o “moderador” constantiano, encargado de una función de equilibrio de los demás poderes. Hoy en día se puede acceder al cargo de Jefe de Estado: a) por herencia; b) por nombramiento del Parlamento, atendiendo a razones de capacidad o autoridad moral; y c) por elección directa del pueblo ⁽⁸⁾.

Las relaciones Parlamento-Gabinete: los mecanismos de control parlamentario y la disolución.

Derivándose el Gobierno del Parlamento, es lógico que las relaciones entre ambos órganos generen, con el paso del tiempo, diversos mecanismos de fiscalización o control político que permitan supervisar el encargo gubernativo entregado por los representantes del pueblo al gobierno.

Dentro de los “mecanismos de control parlamentario” más importantes, podemos mencionar:

- a) **El *impeachment*.**- surgido cuando el Parlamento adquirió la facultad de hacer efectivas las responsabilidades funcionales, civiles y penales de los miembros

⁸ Es importante advertir a estos efectos, que en el caso de Jefes de Estado o Presidentes elegidos por el pueblo dentro del modelo parlamentario, estamos frente a Presidentes que sólo presiden más no gobiernan a diferencia de América y su presidencialismo donde llevan las riendas de la Administración Pública.

del gobierno, por medio de la separación o destitución del cargo, previa acusación hecha por la Cámara de los Comunes.

- b) **El voto de confianza (o investidura).**- el origen de la institución de la confianza –se encuentra también en la Inglaterra del siglo XVII, en el llamado “Parlamento Largo” convocado en 1640 por Carlos II, donde los puritanos –bajo el mando de John Pym- exigieron en forma tajante el control sobre los actos de gobierno, logrando que en 1641 se estableciera la imposibilidad del Rey de nombrar algún Consejero Real que no contara con la aprobación del Parlamento. En época más reciente, en el año 1739, Robert Walpole afirmó que su permanencia en el cargo dependía de la aprobación de la Cámara de los Comunes, proponiéndose obtenerla como símbolo de que el Primer Ministro debe ofrecer al pueblo la garantía de un apoyo y dirección del gobierno eficaces (Hakansson Nieto, 2015 a: 549), en razón de la mayoría parlamentaria que lo respalda y de su posición en el partido político

Formalmente, esta institución fue mencionada en el *Hansard Commons* del 18 de junio de 1846 –que es el texto en el que se da cuenta de los debates parlamentarios británicos- donde recibió la denominación de “*vote of want of confidence*”, habiendo sido practicada con mucha antelación.

La investidura nació como una solución política a un episodio de la historia del parlamentarismo británico, que no fue resultado de una ley ni de previsión alguna de una asamblea constituyente, sino tan solo de un gesto político que se consideró necesario para dotar de legitimidad al Jefe de Gobierno, siendo, pues, una institución que se inscribe en el principio de confianza que debe tener el gobierno con el Parlamento (Hakansson Nieto, 2001: 385).

En el Derecho constitucional comparado esta institución es recogida en los casos donde el Jefe del Gabinete ejerce efectiva función de gobierno (como en Italia), y también como requisito para ejercer el poder (como en España, donde el candidato a Presidente del Gobierno debe exponer el programa político que pretender ejecutar), ya que su existencia supone una declaración formal y solemne de legitimidad política otorgada por el Parlamento a quienes serán los encargados de las labores de gobierno. Su principal función es, entonces, la conformación de un Gobierno basado en el *principio de confianza* que le otorga el Parlamento con su voto, atendiendo a que es esta institución quien los designa⁽⁹⁾, con lo cual se establece lo que muchos han denominado la “relación fiduciaria entre Ejecutivo y Legislativo”⁽¹⁰⁾.

- c) **La responsabilidad política del Gabinete.**- cuyo origen se encuentra en la Inglaterra del siglo XVII con la llegada al trono de Jacobo II en 1603, que generó un conjunto de conflictos políticos y religiosos, así como la agravación del problema escocés, como antesala al enfrentamiento con el Parlamento por el aumento excesivo de las cargas tributarias y la venta indiscriminada de cargos y

⁹ En los regímenes parlamentarios, Salgado Pesantes (2002: 546) señala que:

“(…) la investidura es el acto que pone fin al proceso de acuerdos entre diferentes partidos políticos y que da lugar a la formación de un gobierno. En estos sistemas las fuerzas políticas mayoritarias en el Parlamento, mediante la investidura, apoyan y expresan su acuerdo en la designación de un Jefe de Gobierno. Se trata de un proceso específico que tiene por objeto la confianza de los partidos mayoritarios en las personas y los proyectos en que conformaran el gobierno del Estado”.

¹⁰ En el derecho comparado esta institución es recogida en casos en que el Jefe del Gabinete ejerce efectiva función de gobierno (como en Italia), y como requisito para ejercer el poder (como en España, donde el candidato a Presidente del Gobierno debe exponer el programa político que pretender formar a fin de obtener la investidura por el Parlamento).

títulos honoríficos. Esto derivó en la disolución del Parlamento en 1614 que él mismo luego revocaría en 1624, cuando –una vez reinstaurada la Cámara de los Comunes- declaró ilegales los monopolios establecidos en ese entonces, mientras que los Lores enjuiciaron y condenaron a John Middlesex, el Lord de Tesorería.

Este hecho, sumado al dogma inglés “*the King can do not wrong*” (“el Rey no puede hacer nada malo”), permitió articular la teoría de que son los servidores del Rey los que deberán hacer frente a las acusaciones parlamentarias (Pereira Menaut, 1992: 120), como una modalidad de control pensada para condicionar el accionar del Poder Ejecutivo mediante un conjunto de instrumentos de control que permiten la revocación de sus miembros por parte del Parlamento –que en su oportunidad los nombró-, siendo considerado el instrumento más poderoso para controlar el accionar del Gobierno en los regímenes parlamentarios (Duverger, 1962: 172).

Los mecanismos para establecer la responsabilidad política son: **la moción de censura** (por iniciativa del Legislativo) y **la moción de confianza** (por iniciativa del propio Gobierno).

El efecto buscado por **la moción de censura** es la salida del Ministro que es efectivamente responsable del manejo considerado ineficiente del sector a su cargo –conforme a la óptica del Parlamento- y el consiguiente cambio de rumbo de la política de gobierno con la designación de uno nuevo, que llene las expectativas del Legislativo. En algunos modelos parlamentarios modernos, la admisión de una moción de censura produce efectos adicionales, como, por ejemplo, sucede en España (Art. 115.2 de la Constitución española de 1978), donde impide al Primer Ministro la disolución del Parlamento.

Sobre el particular, Chirinos Soto (1996) señala:

“(…) el voto de censura no supone el final de un juicio ni es equivalente a una condena. El voto de censura es un voto eminentemente político que, en último análisis, no significa sino que el ministro censurado no cuenta ya con la confianza de la Cámara. Por eso, para el voto de censura, no vale la regla según la cual nadie puede ser condenado sin ser oído” (p. 246).

En similar sentido, Urbina Lovón (2018: 172) la entiende como el mecanismo que tiene el Parlamento “para derrocar al gobierno de turno porque este ya no cuenta con su confianza”.

Por su parte, **la moción de confianza** sólo se expresa en cuanto a la titularidad o al desempeño de funciones políticas, implicando una responsabilidad para quien la recibe y, por lo general, involucra el apoyo congresal a un programa o a un conjunto de medidas gubernamentales. En opinión que compartimos de Valadés (2009):

“La expresión de confianza hace ver a la sociedad que entre los órganos del poder político existen compromisos compartidos que facilitan la cooperación y, por ende, la adopción de políticas de Estado. Esto tiene una dimensión adicional cuando el Estado hace frente a desafíos, internos o externos, que obligan a tomar decisiones cuya magnitud reclama el concurso de todas las corrientes y tendencias. En estas

oportunidades un voto de confianza es una manifestación de la unidad del Estado” (p. 43).

Siendo un mecanismo que se presenta por exclusiva iniciativa del Gobierno, de la votación de la confianza, o resulta la dimisión automática e inmediata del Gobierno (si hay más votos en contra que a favor de la moción presentada por el Ejecutivo) o se produce la novación de la relación fiduciaria entre el Parlamento y el Gobierno constituida con la revisión y el no rechazo del programa de Gobierno (Vitorino, 1988: 361); por lo que nos queda claro que su propósito es fortalecer el vínculo gabinete-parlamento a través del compromiso de un apoyo al Gabinete (Fernández Segado, 1994: 51), implicando una invitación implícita a zanjar un entrampamiento político derivado de la contraposición en torno a determinados lineamientos o acciones en el manejo de una rama de la Administración Pública, a través de una solicitud de aval político para continuar en dicho manejo administrativo (García Toma, 2001: 272), aunque para otros autores su importancia radica en el reconocimiento implícito que hace el Parlamento de la capacidad y competencia político-técnica de los ministros para el desempeño de tan altas responsabilidades.

- d) **El refrendo ministerial.-** institución por la cual los ministros de Estado consienten y deciden colaborar con los actos del Jefe de Gobierno (*refrendo material*) mediante su firma en el documento en que se contiene (*refrendo formal*), y que políticamente deriva en la responsabilidad por el mismo ante el Congreso.
- e) **La interpelación.-** es la petición presentada por uno o varios integrantes del Parlamento a un miembro del Gobierno para que explique la acción del Sector a su cargo o de un asunto específico de política gubernamental, siendo la facultad parlamentaria de “pedir cuentas” al gobierno por determinados actos. Su justificación radica en la irresponsabilidad política del Jefe de Estado (sea éste Rey o Presidente) y en la necesidad de que los verdaderos responsables gubernamentales (los Ministros) informen sobre los asuntos del gobierno al órgano representante de la voluntad popular por excelencia que los designó, siendo importante destacar que, tanto en su origen como en su funcionamiento, la interpelación no está vinculada a la *moción de censura*, ya que ello supone variar la finalidad de una institución de control y convertirla en una de exigencia de responsabilidad (Melo Vega, 1987: 542).
- f) **La petición de informes.-** que se sustenta en la prerrogativa del Parlamento de estar informado sobre diversos asuntos del gobierno, lo cual lo faculta para solicitar la información que considere pertinente respecto de algún asunto que considere de interés público general y, por ende, objeto de preocupación y análisis.
- g) **La estación de preguntas.-** la llamada “*question time*” surgió hacia el año 1869, cuando el parlamento inglés estableció cuatro días de la semana para que los Ministros acudan a la Cámara de los Comunes para responder las preguntas que formulen sus miembros. Al igual que los informes, este mecanismo se sustenta

en la prerrogativa parlamentaria de informarse sobre los asuntos del gobierno⁽¹¹⁾.

- h) **La cuestión de confianza.**- esta institución de origen francés pretende superar una crisis gubernamental propiciada en el Parlamento, siendo entendida por Cabanellas de Torres (2006, T. 2: 499) como “el asunto o problema que un gobierno plantea” de manera tal que, de no lograrse la aprobación del Parlamento, “presenta su dimisión colectiva, por estimar perdida su *confianza* o apoyo”. Consiste en “la manifestación formal del Gabinete de su propósito de dimitir por la vía de la puesta en juego de su responsabilidad política parlamentaria” a no ser que la Cámara apruebe un determinado proyecto de ley, una orientación política concreta o cualquier otra cosa que desee el Gobierno ver convertida en realidad y que no lleve camino a serlo (Fernández Segado, 1994: 38); de ahí que Blondel (1972: 427) la califique como una “amenaza de suicidio del Gobierno” orientada a lograr determinado propósito político.

Aunque en un inicio, la finalidad de este mecanismo fue sacar adelante un proyecto de ley “en los términos deseados por el Gobierno, sustrayendo al Parlamento en cierto modo una parcela que le es propia” (Fernández Segado, 1993: 39), tal y como expresamente se estableció en el tercer párrafo del Art. 49 de la Constitución francesa de 1958⁽¹²⁾; en la actualidad el carácter e incluso el significado de esta institución se ha extendido considerablemente dependiendo su función exacta “de la relación de las fuerzas políticas que en cada momento integren la Cámara baja del Parlamento” (Fernández Segado, 1994: 41), al extremo que Montero Gibert (1978: 256) sostiene que, a largo plazo, los medios de ejercicio del control parlamentario (votación de confianza y moción de censura) se van a reducir a la categoría de “símbolo”, no sólo por su tecnificación o racionalización, sino por la presencia de los factores políticos que están en su origen, con la consecuencia que el Parlamento se transforme en institución simbólica. Por ello, Fernández Segado (1994: 42) señala que la cuestión de confianza se ha convertido, *de facto*, en un “mecanismo de refuerzo de la posición parlamentaria del Gobierno”, capaz de reactivar el mutuo compromiso inicial establecido entre el candidato a la Presidencia de Gobierno y la mayoría parlamentaria en el momento de la investidura (Colliard, 1978: 232).

Sin embargo, el Art. 112 de la Constitución española de 1978 consagra una fórmula restrictiva que establece que el Presidente de Gobierno sólo puede plantear una cuestión de confianza sobre i.) una modificación de su programa, o ii.) una declaración de política general, quedando así excluida la posibilidad de plantearla vinculada a un texto legislativo o a una parte de su articulado, de manera que el otorgamiento de la cuestión de confianza suponga la aprobación de dicho texto o de alguna de sus disposiciones. Sobre el particular, Mellado Prado (1992: 145) señala que con tal restricción del ámbito de la cuestión de confianza se producen dos efectos importantes: i.) se protege la independencia

¹¹ Aquí es importante establecer la diferencia entre la “**petición de informes**” y la “**estación de preguntas**”, con respecto de la “**interpelación**”: mientras los dos primeros mecanismos se derivan de la prerrogativa congresal de informarse sobre los asuntos del gobierno nacional, el último se sustenta en el principio de responsabilidad política de los miembros del gabinete.

¹² El tercer párrafo del Art. 49 de la Constitución francesa de 1948, señala:

“Art. 49. - (...)

(...)

El Primer Ministro podrá, previa discusión del Consejo de Ministros, plantear la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un texto. En tal caso este texto se considerará aprobado. (...) (El subrayado es nuestro).

del Congreso de los Diputados en el ejercicio de sus atribuciones políticas y normativas, evitando que sea sometido a la presión –o chantaje- de arriesgarse a provocar una crisis de la que podría salir mal parado en caso de discrepar con alguna iniciativa parlamentaria; y ii.) se limita su alcance, al privarle una de sus potencialidades más efectivas.

- i) **La disolución parlamentaria.**- este mecanismo clásico de superación de entrapamiento de poder supone el traslado de la solución de controversias entre poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo) al electorado, que actúa así como “árbitro” de dicho conflicto, siendo claro que nos encontramos ante un instrumento efectivo del Gobierno que se contrapone a la responsabilidad política de sus Ministros y su consiguiente censura y dimisión por parte del Parlamento, generando una suerte de equilibrio de poderes entre el Parlamento y el Gobierno. En el régimen parlamentario, mediante la disolución, las diferencias entre Parlamento y Gobierno se trasladan al pueblo para que sea éste quien ponga fin al conflicto, ya que –con el resultado del nuevo proceso electoral- o se brinda un espaldarazo al Jefe de Gobierno configurando un Parlamento más próximo a él, o bien se lo cancela eligiendo a un Parlamento hostil que puede censurarlo sin mayor dificultad (Carpio Marcos, 2015 a: 569); ello porque el efecto de la institución de la disolución parlamentaria es el final de la legislatura y, con ello, el decaimiento de todos los trabajos en trámite, así como la finalización del mandato de todos los congresistas, con sus correspondientes atribuciones y prerrogativas (Aragón Reyes, 2001: 146-147).

Sobre la funcionalidad técnico-constitucional de la disolución del Parlamento, Bar Cendón (1989: 226) señala que ella procura el “equilibrio interorgánico de poderes y, por tanto, la atribución de preeminencia funcional al poder ejecutivo, (...) siendo un factor decisivo de esta preeminencia”, en tanto si existe preeminencia de un órgano sobre otro no puede haber tal equilibrio.

Teniendo en cuenta que, históricamente, la disolución parlamentaria también puede servir como mecanismo del Gobierno para deshacerse de una Cámara recalcitrantemente opositora y lograr el surgimiento, vía elecciones, de otra con la que sea posible arribar a acuerdos políticos para la conducción del país, siendo un medio de coerción del Rey contra los miembros del Parlamento (Hermann, 1964: 481); Hakansson Nieto (2001: 63) afirma que la finalidad intrínseca de este mecanismo es evitar situaciones de bloqueo institucional del poder en el parlamentarismo, en tanto sus efectos inmediatos son poner fin anticipado al mandato parlamentario y convocar a nuevas elecciones, siendo normalmente formalizada y ejercida por el Jefe de Estado –quien no participa del conflicto político ni ejerce funciones de gobierno- a solicitud del Jefe de Gobierno⁽¹³⁾.

Rasgos fundamentales del régimen parlamentario.

Tomando como paradigma de análisis el régimen parlamentario inglés, es factible señalar como sus rasgos fundamentales los siguientes:

¹³ Una variante curiosa de esta figura la encontramos en el Art. 99.5 de la Constitución española de 1978 con la consagración de la *disolución automática*, que procede si transcurrido dos meses a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato obtiene la confianza del Congreso para ser investido como Presidente del Gobierno.

- a) **Existencia de una separación atenuada de poderes.-** en la doctrina constitucional moderna se admite que este régimen se basa en el denominado *principio de integración o colaboración de poderes* –también denominado *principio de separación atenuada de los poderes del Estado*-, dando lugar a lo que Loewenstein (1979: 106) ha llamado una “interdependencia por integración” en la cual Ejecutivo y Parlamento actúan muy relacionados entre sí, a través del Gabinete, que es el órgano colectivo de gobierno, no sólo porque éste debe su investidura a aquél, sino por la responsabilidad política esencialmente solidaria existente entre ambos órganos (Jackish, 1993: 22). En opinión de Duverger (1962: 192), esta colaboración de poderes se verifica por: a) la “distinción de poderes”, en que los órganos están especializados en una determinada función; b) la “colaboración funcional” cuando los órganos estatales participan en la función de otro órgano (ej.: iniciativa legislativa, veto de las leyes, etcétera); y c) la “dependencia orgánica” que sostiene una acción recíproca entre ellos (ej.: censura, disolución, entre otros). Conforme lo señalan Pactet y Mélin-Soucramanien (2011: 138), este régimen procura realizar el equilibrio de los poderes Ejecutivo y Legislativo, organizando su colaboración y dotando al gobierno y a las asambleas de medios para la acción recíproca, de manera tal que ellos se encuentren siempre en “acuerdo estrecho” o, aun cuando falte acuerdo, se pueda rápidamente restablecerlo, gracias a la modificación de la composición política de una de las dos partes, normalmente el Legislativo. En los modelos parlamentarios, siendo el Parlamento el sustento de la labor gubernamental, el Jefe de Gobierno y su Gabinete son responsables ante el Legislativo, lo cual les hace depender de su confianza, puesto que –perdida ésta- tendrían que ser depuestos (Lijphart, 2000: 118-119).
- b) **El Parlamento es el centro de la dinámica política.-** en virtud del dogma inglés de la supremacía del Parlamento ⁽¹⁴⁾, este órgano es asumido como la expresión institucionalizada de la sociedad y del Estado donde confluyen los legítimos representantes políticos del pueblo en tanto titular de la soberanía, lo cual –en opinión de García Belaúnde (2001: 52)- lo coloca como el órgano llamado a gobernar no directamente, pero sí a través de un órgano colegiado proveniente de sus filas. Si bien, con el paso de los años, el protagonismo del Legislativo ha ido cediendo terreno al Ejecutivo, pensamos que la denominación del modelo se justifica no por una cuestión de costumbre como sostienen algunos, sino en el hecho de que es finalmente el Parlamento quien, en una de sus primeras labores, elige e inviste al Ejecutivo, atribución de la que se derivan muchas de las consecuencias políticas en comentario.
- c) **El Gobierno es un órgano colectivo derivado del Parlamento.-** estando el Gabinete conformado por Ministros que son responsables de manejar y dirigir los diversos sectores de la Administración Pública con real capacidad de decisión política, consideramos que se encuentra plenamente justificado que a dichos funcionarios se les pueda exigir la “responsabilidad política” por los actos que ejecutan y las decisiones de adoptan, en la medida que son ellos, y nadie más,

¹⁴ Seguimos aquí la posición de Hakansson Nieto (2001: 10, nota 2), quien –a diferencia de la mayoría de la doctrina- prefiere utilizar la expresión “supremacía del Parlamento” en lugar de “soberanía”, por considerarla la traducción más acorde con la realidad política inglesa de la expresión “*sovereignty of Parliament*”, que en el siglo XVII fue testigo de una rebelión contra la teoría de la soberanía y el estatismo.

los efectivos responsables del manejo de la política del Gobierno en cada uno de los sectores a su cargo y en conjunto.

En este régimen, el Gobierno surge del Parlamento y es el “Jefe de Estado” (Rey o Presidente) quien formaliza la designación, siendo importante diferenciar –siguiendo a Cotta (1988: 335-336)- entre el *otorgamiento de la legitimación para gobernar* (que la da el Parlamento) y la designación o selección formal de quien gobierna (que la realiza el Jefe de Estado en acto básicamente protocolar), no siendo dos momentos coincidentes en el plano institucional ⁽¹⁵⁾.

En este contexto, es importante tener claro que en este régimen el gobierno debe disponer, en todo momento, de la confianza de la mayoría parlamentaria (Patet y Mélin-Soucramanien, 2011: 139), conforme hemos señalado.

- d) **Existe la separación entre las figuras de “Jefe de Estado” y “Jefe de Gobierno”.**- marcando distancia con quienes sostienen que el parlamentarismo supone un “ejecutivo dualista” calificado de “impropio”, consideramos que en este modelo coexisten dos (02) instituciones diferentes, con naturaleza, alcance y funciones propias que son claramente distintas, aunque interrelacionadas entre sí, como son la “Jefatura del Estado” y la “Jefatura del Gobierno”. La primera, con labores simbólicas, ceremoniales, de protocolo y de representación de la comunidad política, carente de competencias y responsabilidad política alguna al no ejercer labores o funciones de gobierno, limitándose a ser un mero “árbitro” o “mediador” de los conflictos que otros generen (los órganos a cargo de la dinámica gubernamental). La segunda, tiene como principal función ejercer la dirección política y la marcha del Ejecutivo, detentando funciones reales y efectivas de gobierno.

Aunque para algunos autores esta diferenciación y, particularmente, que la “Jefatura del Estado” sea catalogada como una “institución anacrónica, irracional e incongruente con el carácter del poder político estatal” (Pérez Royo, 1984), nosotros consideramos que su existencia y diferenciación con la “Jefatura del Gobierno” queda plenamente justificada, no sólo por las razones históricas que la amparan, sino porque ambas figuras tienen ámbitos de actuación distintos, pues mientras el Jefe de Estado representa principalmente a la nación y es excluido del proceso político para devenir en una suerte de “garante” del mismo, el Jefe de Gobierno es quien lleva las riendas de la Administración Pública y, por ende, es el responsable de la dirección gubernativa de la sociedad. Tema distinto será el que ambas funciones puedan o no ser realizadas por personas o titulares diferentes o por el mismo titular, aspecto sobre el que profundizaremos en líneas posteriores cuando analicemos el régimen de gobierno presidencial.

- e) **La responsabilidad política del Gabinete ante el Parlamento.**- la responsabilidad política en el modelo parlamentario presenta las siguientes características:

¹⁵ Como señala Cavero Cárdenas (2005: 138):

“Esta distinción hecha por el politólogo nos permite señalar que lo más importante es el otorgamiento de la legitimación para gobernar que la selección de quien gobierna, por lo que queda claro que en todo régimen parlamentario la legitimidad para gobernar la da el Parlamento y no el jefe de Estado. La selección de quien gobierna puede ser –como en el caso inglés- meramente protocolar, en donde el Primer Ministro luego de obtener la legitimidad debe concurrir ante la Reina para ser designado como tal, no obstante tal nombramiento es declarativo de legitimidad, cuyo fundamento tiene raíces históricas, al haber sido el Rey en el tiempo de las monarquías absolutas titular de la soberanía. Empero hoy en día, la esencia de la legitimidad del Primer Ministro inglés radica en su calidad de “Presidente del Parlamento”, líder del partido que triunfó en las elecciones generales”.

- i. Es **de carácter parlamentario**, puesto que –respetando el criterio según el cual el órgano controlado rinde cuentas ante la instancia u órgano que lo nombró- el Gabinete es responsable políticamente ante el Parlamento, razón por la cual muchos autores, en posición que no compartimos, catalogan de “indirecta” a este tipo de responsabilidad, en tanto la asume el Primer Ministro ante el Parlamento que lo elige, en su calidad de representante del pueblo, pero no ante el pueblo en sí, señalando Lloreda Caicedo (1967: 41) que “el gobierno es directamente responsable ante la Asamblea, y esta lo es ante el electorado, de donde se concluye que el gobierno es solo indirectamente responsable ante el pueblo”.
- ii. Es **inmediata**, porque se puede hacer efectiva en cualquier momento del mandato del Gabinete, es decir, luego de advertida alguna omisión o acaecida alguna acción que, a criterio parlamentario pueda ameritar su ejercicio, sin que quepa hecho dilatorio alguno.
- iii. Es **instrumental**, pues necesariamente requiere la implementación de diversos y variados “*mecanismos de control parlamentario*”.
- iv. **Tiene por finalidad la separación del funcionario**, en la medida que el juicio o la evaluación política que realiza el Parlamento sobre el funcionario cuestionado, supone definir la conveniencia o no de que éste continúe ejerciendo el cargo que detenta.

A estas características intrínsecas, se puede añadir una generada por la tradición o la costumbre política que ha hecho de la responsabilidad ministerial una de **naturaleza colectiva**, dado que, si el cuestionado es sólo un Ministro de manera individual, normalmente todo el Gabinete se solidariza con él y procede a formular su renuncia in toto (principio de la solidaridad ministerial) (Duverger, 1962: 200).

Con una responsabilidad política con las características aludidas, no resulta sorprendente –y menos cuestionable- que se consagre la figura de la **reelección**, que puede inclusive ser indefinida o bastante prolongada, hasta que el pueblo decida dar paso a una nueva generación de líderes políticos, como ha sucedido con los cancilleres alemanes Konrad Adenauer (17 años) y Helmut Kohl (16 años), así como con el Presidente de Gobierno español Felipe González (12 años), como ejemplos más destacados.

- f) **El Jefe de Estado constituye un órgano extra-poder.-** en el régimen parlamentario, el Jefe de Estado (Rey o Presidente) representa un órgano extra-poder que no está comprendido en la clásica triada de poderes, y cuya función principal es de carácter moderador de las relaciones políticas normales entre los actores políticos efectivos –que son el Gobierno y el Parlamento-, así como de una influencia moral legitimada por su aceptación popular, que le exige una cierta participación en el manejo de los asuntos de gobierno. Al respecto, Nogueira Alcalá (1985) señala que el rol moderador del Jefe de Estado en el modelo parlamentario implica el ejercicio de tres atribuciones principales: a) conocer la marcha de los asuntos del Estado, b) estimular el desarrollo del programa político implementado por el Gabinete, y c) advertir al Gabinete sobre las

inconveniencias de algunos aspectos de la dirección y administración de la marcha del Estado.

Por tal razón no podemos compartir la posición de quienes sostienen que el parlamentarismo supone un “ejecutivo dualista” al que se califica de “impropio”, en la medida que si bien existen dos “cabezas políticas” (el “Jefe de Estado” y el “Jefe de Gobierno”), sólo éste último es quien ejerce efectiva capacidad de gobierno ⁽¹⁶⁾.

- g) **El mandato de gobierno se circunscribe al período de la legislatura parlamentaria.**- en principio, siendo el Gobierno derivación del Parlamento, su período de duración está definido normalmente por la expiración del mandato de los parlamentarios que lo han elegido, aunque, en la realidad práctica, la duración del período de gobierno puede variar: i.) por factores partidarios (ej.: cuando el Jefe de Gobierno pierde el liderazgo interno en el partido de gobierno y es reemplazado por un nuevo líder interno que “reclama” para sí –en forma casi natural- desempeñar la máxima instancia de gobierno, o cuando, existiendo una alianza interpartidaria para formar gobierno, por ausencia de una fuerza política mayoritaria, ésta se rompe y, por ende, se resquebraja el sustento político del gobierno) y ii.) por factores intra-sistemáticos (ej.: cuando se produce la variación de la opinión del electorado, cuando se verifica la disolución del Parlamento, o cuando se exige la responsabilidad política del Gobierno a través de los mecanismos de control parlamentario sobre el Ejecutivo, tal y como sucede con la aprobación de un voto de censura o negación de confianza). Así las cosas, en términos concretos, la permanencia del Gobierno dependerá de: a) el Jefe de Gobierno cuente con representatividad y liderazgo al interior de su partido, y b) que su partido conserve la mayoría o una posición mayoritaria en el Parlamento ⁽¹⁷⁾; dejándose constancia que, por la configuración del propio régimen, no existe limitación alguna para la reelección inmediata e indefinida.

La referencia hecha a cada uno de estos mecanismos nos lleva a advertir el sustento sociológico, cultural y político de dicho régimen de gobierno, en tanto resultado de un proceso muy largo de progresiva adquisición y consolidación del poder parte del Parlamento en detrimento del Monarca, a lo cual cabe añadir la idiosincracia liberal del pueblo inglés, al que le gusta proveerse las cosas por sí mismo, y su particular concepción del gobierno, de quien no espera mucho. Estos aspectos son resaltados por Hakansson Nieto (2001: 17), cuando afirma que el origen de las principales instituciones de esta forma de gobierno obedece a un proceso, tanto histórico como cultural, que surge de la especial sensibilidad que tiene el ciudadano inglés cuando invaden su esfera privada.

Es en este contexto que las figuras de *Jefe de Estado* y *Jefe de Gobierno* tienen una explicación histórica, cultural y política, como bien lo ha resaltado Guzmán Napurí (2003: 44) cuando afirma que el mantenimiento de la monarquía –y con ello del Monarca como

¹⁶ En nuestra opinión, inclusive, no es posible admitir la existencia de un Ejecutivo dualista calificado de “impropio” en tanto si uno de los dos que deberían gobernar no lo hace, no existen –entonces- dos órganos que detenten poder real y, por ende, no es posible hablar de una estructura gubernativa “bicéfala”.

¹⁷ Es importante advertir, a modo de complemento, que la Jefatura de Estado se ejerce por períodos de mucha mayor duración (por ser de carácter vitalicio, en el caso de los reyes) o con una mayor seguridad en el cumplimiento de sus plazos (como sucede con los Presidentes, que al no ser parte de la dinámica gubernativa, no están afectos a los mecanismos de control parlamentario).

“Jefe de Estado”- implica la necesidad de expresar la unidad en el Reino a través de alguien imparcial, no elegido por el pueblo sino heredero del trono por sangre conforme lo establece el propio sistema político, y que se convierte en el representante de la totalidad de la vida política nacional y el lazo entre la Nación y el Gobierno, sobre todo en momentos de crisis, cuya ausencia obligaría a encontrar otro órgano político necesariamente elegido por el pueblo, que habría de llenar tal vacío, situación que lo expone a las vicisitudes propias del juego político y democrático que le deparan a quien no goza de consenso respecto de su designación.

Las variaciones del régimen parlamentario.

A partir de las notas señaladas, es claro que el régimen parlamentario es sumamente versátil, pudiendo adoptar muchas formas a partir de escoger aquel modelo de relación Ejecutivo-Legislativo que más se adapte a las necesidades del momento (Flores Juberías, 1995: 258).

En nuestra opinión, esta versatilidad está directamente vinculada a la modificación, adaptación o exaltación, según sea el caso, de los diferentes mecanismos de exigencia de responsabilidad política siempre que se mantenga la regla de que el Gobierno –sea cual fuere su origen y conformación- es responsable ante el Parlamento, y que la disolución parlamentaria constituye un mecanismo de equilibrio Ejecutivo-Legislativo. Por ello, pensamos que es posible aludir a “sistemas parlamentarios” para referirse a las diversas variantes que se presentan en el Derecho Constitucional comparado, a partir de las formas, alcances y competencias que resulten del régimen en que, tanto el Parlamento como el Gabinete, comparten el poder político.

En una perspectiva más clásica, la diferenciación entre los modelos parlamentarios se basaba en la aceptación de una “legitimación de doble carácter”: por un lado, la institución de la monarquía derivada del denominado *derecho de mandar*, y, por otro lado, la legitimidad democrática proveniente de la elección popular y plasmada en el Parlamento; aludiéndose así a los siguientes modelos de parlamentarismo:

- a) **El modelo “de gabinete”**.- también denominado “modelo Westminster”, “modelo de Primer Ministro” o “modelo de gobierno de Gabinete”, que consagra un sistema donde la separación de poderes es la menos tajante de los demás parlamentarismos europeos, siendo el caso que, aunque Gobierno y mayoría parlamentaria están muy unidos, se puede advertir una supremacía y preeminencia del Ejecutivo (Gabinete), convirtiéndolo en el actor más importante de la dinámica política. En él, a pesar de que el poder eventual de veto se constituyó en un relativo contrapeso al poder monárquico, en los hechos, el Gabinete era el que gobernaba, pues el Rey continuaba gobernando por sí mismo o a través de sus ministros, a quienes nombraba y revocaba a voluntad, en un contexto donde la corona “convivía” con el Parlamento (García Toma, 2005: 267).

Por ello, Loewenstein (1979) señala:

“(…) desde el punto de vista del proceso del poder político se deberá considerar al Gobierno de Gabinete como una fusión de ambos detentadores del poder independientes, gabinete y Parlamento, para

constituir un mecanismo único del poder, en el cual ambos órganos están tácticamente integrados” (p. 129).

Según Planas Silva (1997: 47-48), en este régimen, el control parlamentario se reduce al “juego de seguimiento” que realiza el partido de oposición frente a los actos, normas y declaraciones del partido de gobierno, formalizándose tal seguimiento –desde una perspectiva institucional- con la existencia, como cargo oficial rentado, del “**Jefe del partido de oposición**” que, además, forma su propio “**Gabinete en la sombra**” (“*shadow cabinet*”) o “contragabinete”, en el que a cada Ministro “en la sombra” se le encarga realizar un control minucioso de los actos y decisiones que adopta el Ministro en funciones respectivo, a efectos de tener una inmediata y clara pauta de fiscalización y control políticos. La fortaleza del Gabinete se sustenta en dos factores absolutamente particulares del sistema político inglés: i.) el sistema electoral mayoritario de distritos uninominales, que favorece a los grandes partidos políticos; y ii.) el estricto bipartidismo, que facilita las expectativas para una alternancia entre los dos grandes partidos y reduce el control parlamentario a un “juego de seguimiento” que realiza el partido de oposición –en quien radica fundamentalmente la labor fiscalizadora del Parlamento- a las acciones y decisiones de poder del partido de gobierno, según hemos resaltado.

Entre las principales características del modelo de “gabinete” se pueden mencionar: a) la designación del Primer Ministro es carente de formalidad (ej.: la audiencia con el Jefe de Estado para comunicar el nombramiento del Primer Ministro, la aceptación del cargo está simbolizada con el acto de besar la mano del Monarca; no le es entregado ningún despacho oficial, salvo en su calidad de *First Lord of the Treasury*, entre otros); b) la oposición cuenta con medios económicos para desarrollar su labor a todas luces concebida de manera positiva y como un gran aporte al gobierno (*Her Majesty Loyal Opposition*), siendo su principal objetivo el de intentar convencer al electorado que otro gobierno no sólo es mejor sino que es posible, para lo cual tiene un corte principalmente constructivo y colaborador; c) la existencia de un sistema bipartidista, en el que el gobierno es detentado por un solo partido (no de coalición); y d) la existencia de una fuerte disciplina partidista.

A pesar de su profunda raigambre inglesa, el modelo ha tenido presencia en el Reino Unido, Canadá, Australia y la Unión Sudafricana, con algunas variantes en Suecia.

- b) **El modelo “semi-parlamentario”**.- es un régimen de estructura parlamentaria, pero mediatizado por la presencia de un Jefe de Estado con poderes especiales. Es propio de la Francia medieval donde el poder estatal se encontraba concentrado en la figura del Rey, al lado del cual se perfiló, desde el siglo XIII, el órgano conocido como los Estados Generales, donde confluían los representantes de los señores y clérigos de las principales ciudades, y a los que se convocó de manera muy esporádica. Luego de la Revolución francesa de finales del siglo XVIII el modelo promovió el poder ministerial, derivado de su elección por el Parlamento, quien ejercía el control sobre el Ejecutivo, conservando el Rey sólo parte de sus otrora significativas prerrogativas, reteniendo el poder de revocar a sus ministros, apartándolos de sus funciones y encargándolas a otro equipo, en su condición de Jefe de Estado. El período

corresponde a la denominada Restauración Monárquica (1791-1830) con el retorno de los Borbones al final del ciclo revolucionario.

Sin embargo, con la monarquía de Luis Felipe I, duque de Orleáns (1830-1848) –luego de Carlos X (1824-1830) y sus Ordenanzas de Saint Claud con las que abrogó la libertad de prensa, disolvió el Parlamento y enmendó la ley electoral-, se dictó la Constitución de ese año consagrando un equilibrio del Parlamento con el Rey, reasumiendo aquél la iniciativa legislativa y el ejercicio de la interpelación ministerial por derecho propio. De esta manera se reforzaron las atribuciones del Jefe de Estado con poderes especiales, y la existencia de un Jefe de Gobierno (Primer Ministro o Canciller) que es responsable políticamente ante dos órganos de origen popular: el Parlamento y el Jefe de Estado (el Presidente designa al Primer Ministro y este requiere la confianza de la mayoría parlamentaria para iniciar sus funciones de gobierno) ⁽¹⁸⁾.

Este modelo se presentó también en las Constituciones de Portugal (1911), de Weimar (1919) y de Finlandia (1919).

- c) **El modelo “de asamblea”**.- al que Biscaretti di Ruffia (1984: 238) alude como “gobierno parlamentario de tendencia asamblearia”-, si bien apareció con el llamado “Parlamento Largo” inglés (1642-1649), tuvo en Francia sus principales manifestaciones en la “época del Terror” de la Revolución y en la III y IV Repúblicas francesas (1875-1946 y 1946-1958, respectivamente). Fue un modelo basado en la concentración de todos los poderes en un órgano único – la Asamblea Legislativa- que reúne, y por ende, concentra las funciones Ejecutiva y Legislativa, delegando solamente funciones de carácter administrativo en el mal llamado “gobierno” –que, en puridad- es una suerte de “Comité de Delegados” que habrá de actuar, en nombre de aquélla, la labor de “gobierno” que propiamente supone el mero acto de “ejecutar” lo decidido, coligiéndose que el órgano legislativo detenta una suerte de dominio total y absoluto de los demás órganos del Estado.

Entre las principales características del modelo de asamblea, se pueden mencionar: a) la Asamblea Parlamentaria concentra las funciones legislativas y ejecutivas; b) por razones físicas y por necesidad de especialización, la Asamblea debe nombrar a un “Comité” o “Junta de Delegados” encargada de ejecutar –en su nombre- las labores de administración del Estado, de donde es fácil colegir que este Colegiado deviene en un mero ejecutor de la voluntad parlamentaria; c) la Asamblea sólo rinde cuentas a la población, que es la encargada de renovarlo con intervalos regulares de tiempo; d) la existencia de crisis en las relaciones Gobierno-Asamblea, que tiende a provocar una seria y continua inestabilidad del Ejecutivo, al someterlo a diversas mociones de censura que impidieron la adopción de un programa político; e) la categoría de Jefe de Estado no existe formalmente; f) la opinión pública es sumamente agresiva con los actores políticos; y g) la existencia de un multipartidismo, con partidos políticos de poca disciplina interna ⁽¹⁹⁾.

¹⁸ Este modelo tuvo influencia en la Constitución imperial de Brasil de 1824, donde se instauró una monarquía parlamentaria hasta la caída de Pedro II en 1889, y la proclamación de la República.

¹⁹ Son concreciones históricas de este modelo parlamentario: el gobierno ejercido en Inglaterra con el denominado “Parlamento Largo” (1640-1649), luego de su convocatoria por Carlos I que generó la guerra civil que enfrentó al Rey con la Cámara de los Comunes, bajo la dirección de Oliver Cromwell; el régimen de la Convención francesa (1793-1795) con la Primera República, y posteriormente con la III República (1875-1946) y IV República (1946-1958); el gobierno peruano de inicios de la República con la creación de la Junta Gubernativa (Constitución de 1822); el gobierno en los estados bálticos de Letonia (Constitución de 1922) y Lituania (Constitución de 1920); y el gobierno de la ex U.R.S.S. que eliminó muchas libertades ciudadanas.

Sin embargo, a pesar de que para la mayoría de estudiosos se trate de una “desviación” o “degeneración” del modelo parlamentario, lo cierto es que se trata de la mejor expresión del parlamentarismo y del principio de soberanía parlamentaria, siendo un “parlamentarismo puro” caracterizado por la confluencia de las potestades políticas en una Asamblea parlamentaria, presentándose en él una concentración del poder político por parte de la institución parlamentaria que hace prácticamente nula cualquier aspiración de separación de poderes. Al respecto, Sartori (1999) señala:

“(…) Puede alegarse que los panegiristas del parlamentarismo no se ocupan de las asambleas, no tanto porque las desconozcan, sino porque las consideran una desviación, una forma degenerada. Pero no es así. Si el principio básico de todos los sistemas parlamentarios es la soberanía del Parlamento, entonces el gobierno por asamblea representa la línea de sucesión directa de ese principio, además de que es el desarrollo natural del principio del parlamentarismo: surge por sí mismo, por inercia” (p. 128).

Las adaptaciones actuales del Parlamentarismo.

Como toda propuesta de gobierno que se sustenta en la realidad socio-política respecto de la que se aplica, el régimen parlamentario ha requerido adaptarse a las nuevas realidades políticas que la modernidad le ha presentado como reto para su funcionamiento, surgiendo así lo que se ha venido a denominar “**parlamentarismo racionalizado**” –o “parlamentarismo corregido” o “controlado”-, cuyo origen se encuentra en la Ley Fundamental de Bonn de 1949, que procuró superar el modelo parlamentario puro de la Constitución de Weimar y de la III y IV Repúblicas francesas, siendo otro paradigma el modelo español consagrado en la Constitución de 1978.

El aludido esfuerzo de “racionalización” supone optimizar o corregir para hacer más funcionales: i.) los instrumentos de control parlamentario sobre el gobierno, a través de la “moción constructiva de censura” y el “estado de necesidad legislativa”; y ii.) el modelo en su conjunto, por medio de la “cláusula de la exclusión del 5%”, la “prohibición de los partidos políticos opuestos al sistema” y “la elección por el Parlamento del Canciller y no de todo el Gobierno”. Por temas de espacio, nos limitaremos a comentar brevemente las dos primeras instituciones.

La **moción constructiva de censura** –también llamada “voto constructivo de censura”- es un instituto del parlamentarismo alemán ⁽²⁰⁾ que opera exclusivamente respecto del Jefe de Gobierno y no contra ministros específicos-, exigiendo la propuesta de un nuevo candidato para ocupar la Jefatura del Gobierno como requisito previo para la procedencia de la censura, en el claro propósito de dificultar su procedencia debido a la exigencia de un consenso previo entre las fuerzas políticas –mayoría y oposición- para la presentación del candidato a sucesor (ej.: caso español) ⁽²¹⁾; siendo relativamente

²⁰ Art. 67 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949.

²¹ El inciso 2 del Art. 114 de la Constitución española de 1978, señala:

“Art. 114.-
(...)”

sencillo advertir que el mecanismo tiene su principal sustento en un argumento de psicología social que advierte la mayor facilidad de los seres humanos para ponerse de acuerdo en un planteamiento crítico u opositor, que en una afirmación propositiva (Vanossi, 2000: 74)

Sobre el particular, Sartori (1999) señala:

“(…) La disposición establece que un canciller no puede ser destituido por un voto de censura del Parlamento, a menos que (y hasta que) se haya designado a su sucesor. Aunque este instrumento constitucional no es un obstáculo insuperable, no debe menospreciarse su eficacia, porque es mucho más fácil reunir una mayoría negativa, una mayoría que sencillamente expulsa a un gobierno, que juntar una mayoría positiva que también se ponga de acuerdo sobre el nuevo canciller” (p. 123).

Por su parte, Álvarez Conde (1997) afirma:

“(…) con esta exigencia puede suceder que las diferentes fuerzas políticas se pongan de acuerdo en la necesidad de derribar al Gobierno, pero no en la persona que ha de sustituirle, con lo cual esta exigencia juega en contra de la aprobación de la moción de censura, convirtiendo de esta forma al Gobierno en un órgano políticamente irresponsable ante el Parlamento” (p. 178).

La justificación de tal exigencia se encuentra en el propósito de evitar vacíos de poder y garantizar, además, la continuidad inmediata del Gobierno, en tanto no dejará de haber titular del mismo durante toda la legislatura, aunque en nuestra opinión, el objetivo último consiste en lograr una mayor estabilidad política del Gobierno impidiendo su censura, so pretexto de los vacíos de poder que pudieran generarse con ella. En una posición crítica, Hakansson Nieto (2001: 53) señala que esta figura confunde dos instituciones distintas: la exigencia de responsabilidad política con la investidura de un nuevo gobierno; mientras que López Guerra (1997: 245) acusa al modelo de una desnaturalización de la institución de la censura, puesto que, en la experiencia española, “el procedimiento no se ha configurado como un examen y juicio del Gobierno censurado, sino (...) como un examen del candidato alternativo a la Presidencia”.

Por su parte, el segundo mecanismo es el **estado de necesidad legislativa** del parlamentarismo alemán –también llamado “emergencia legislativa”- consagrado como una reacción ante la negación de una cuestión de confianza por parte de la Cámara Baja (*Bundestag*) al Jefe de Gobierno, como resultado de lo cual se autoriza a éste para solicitar la aprobación respectiva por la Cámara Alta (*Bundesrat*)⁽²²⁾⁽²³⁾. A manera de crítica, Hakansson Nieto (2001: 49) sostiene que es un mecanismo que rompe la lógica

2. Si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno”.

²² Arts. 68 y 81 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949.

²³ Como lo recuerda Fritz Burga (2001: 26), debe precisarse que, en Alemania, el *Bundesrat* tiene fuerza inigualable por dos aspectos: i.) no tiene voz en la elección o dimisión del Canciller –que es una prerrogativa exclusiva y excluyente del *Bundestag*- y ii.) su poder de veto es absoluto sólo en relación a la legislación que afecte a los *Länder*.

del régimen parlamentario, al imponer una suerte de supremacía de una Cámara sobre la otra, desplazando la Cámara política en beneficio de la Cámara Alta.

B.-) EL RÉGIMEN DE GOBIERNO PRESIDENCIAL

El presidencialismo, como la mayoría de las formas políticas, no surgió de la nada y, al igual que el parlamentarismo, tuvo un antecedente fáctico y sociológico que lo precedió y condicionó su articulación como régimen de gobierno.

Como quedó estipulado en el Pacto de Mayflower del año 1620 –tal vez lo más parecido a un “contrato social” que registra la historia en forma positiva y original-, el proceso de inmigración al norte de América tuvo como causa y motivación el ansia de libertad de conciencia, pensamiento, religión y el afán de obtener riquezas, aunque tal vez el mayor motivo era el deseo de huir de las leyes de castigo que el Parlamento inglés había dictado para defender el credo anglicano. Desde su asentamiento, los fundadores estadounidenses procuraron instaurar un régimen gobernado por instituciones propias, dentro de un ambiente de libertad y democracia en el que las relaciones comerciales acusaban índices de prosperidad, conservando un alto grado de autonomía respecto de la Madre Patria inglesa.

Durante todo el siglo XVIII, una fuerte inmigración europea de franceses, irlandeses, holandeses, escoceses y demás, vio en el nuevo continente una oportunidad de hacer fortuna, trasladándose familias enteras con el propósito de conquistar los territorios y expandir las fronteras hasta entonces conocidas, siendo los propulsores de importantes ciudades, como es el caso de la colonia de “Nueva Holanda”, que fue fundada en 1624 por los holandeses, y que, en el año 1664, sería rebautizada como “Nueva York” por el rey Carlos II, en honor a su hermano (el Duque de York), que luego asumiría el trono como Jacobo II (Sutherland, 1972: 23).

Este proceso colonizador se desarrolló como parte de una política estatal inglesa de expansión que llevó a la Corona a aliarse con particulares y empresas colonizadoras para conquistar los territorios norteamericanos, en base a un sistema de “sociedades anónimas” que estuvieron encargadas de ubicar a los colonos, a cambio de una participación en el resultado de su explotación económica, esquema muy distinto que, por ese entonces, implementaba España como política de colonización en América Central y del Sur y que constituyó una “empresa” de corte fundamentalmente estatal. Se trató pues –a diferencia de la colonización hispana- de un esfuerzo privado que estuvo promovido y patrocinado por la Corona inglesa, más no dirigida ni controlada por ella, ya que la actividad de estas empresas estaba regida por “Estatutos” similares a las que eran aplicables para las personas de derecho privado (sociedades), donde se consagraron normas de gobierno de tipo empresarial que también resolvían problemas entre particulares.

Una de las razones que explica la gran libertad política norteamericana –y, por ende, la intensa participación ciudadana en la toma de decisiones políticas- fue la renuncia de Inglaterra a la fiscalización de las Colonias, con lo cual dejó el ejercicio del gobierno de las comunidades a las empresas y a los propietarios allí asentados, siendo la única condición que se imponía a las primeras, la de estar domiciliadas en Inglaterra. De esta manera, cada colonia era, en los hechos, libre y autónoma para dirigir su actividad, con

la implicancia que eso tuvo para los colonos que paulatinamente fueron considerando como un “derecho” el intervenir en el gobierno de la colonia a la cual pertenecían (Velarde Pairazamán, 2003: 31).

Esta característica de “autogobierno” fue relevante para entender la reacción de las Colonias ante el deseo de Inglaterra de imponer una política impositiva más fuerte (mediante la ley de melazas, del azúcar, del timbre) y otras medidas bastantes confiscatorias (como la prohibición de aceptar como medios de pago monedas emitidas por las colonias, y la obligación de los colonos de alojar soldados ingleses en sus casas y proveerles alimentación), que habrían de generar el inicio del proceso independentista y que, el 07 de junio de 1776, a iniciativa de Richard Lee –representante de Virginia- terminó con la decisión de separación definitiva de Inglaterra, nombrándose una Comisión de cinco (05) miembros –encabezada por Thomas Jefferson- que sería responsable de redactar una Declaración oficial al respecto. Un mes después, el 04 de julio de 1776, el Congreso –con la reunión de representantes de las trece (13) colonias de Nueva Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, Nueva York, Nueva Jersey, Pensilvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia- declaraba la independencia de los “Estados Unidos de Norteamérica” (24).

Sin embargo, el modelo de gobierno del nuevo Estado recién fue establecido el 14 de noviembre de 1777 cuando se adoptó el **sistema confederal** (o sistema de *confederación*) de las 13 colonias primigenias, mediante los llamados “**Artículos de la Confederación**”, que fueron aprobados por el Congreso el 15 de noviembre de ese año y que entraron en vigor el 1º de marzo de 1781 (25).

Culminada la guerra de independencia en 1783 con la Paz de Versalles, en la que Inglaterra reconoció la independencia de sus antiguas colonias, pronto la Confederación fue mostrando sus debilidades, generándose la necesidad de una Constitución que “dé consistencia, estabilidad y dignidad a la Unión” (sic), como lo afirmara Washington en una Carta a Lafayette fechada el 05 de abril de 1783) (Washington, 1871: 217). Y es que, poco a poco, se advirtió la falta de unidad de la Confederación, debido a la ausencia de un órgano centralizante que la garantizara y permitiera superar los defectos advertidos hasta ese entonces: i.) el vicio de construir sobre el principio de legislar por los Estados y no por los individuos; ii.) la falta de poder confederativo para imponerse directamente a los ciudadanos; iii.) la falta de coerción legal o judicial, y material; iv.) la falta de una garantía recíproca por parte de los Gobiernos de los Estados; v.) la incapacidad de hacer frente a los peligros y disturbios interiores; y vi.) la inexistencia de un poder que regule el intercambio tanto político como comercial con otros países; entre otros factores que evidenciaron una débil institucionalización de la autoridad supra-estatal (Hamilton, Madison y Jay, 2010, XV-XXV: 56-103). De ahí que los convencionales desearan un Poder Ejecutivo sólido, que pudiera garantizar el cumplimiento de las leyes a pesar de la extensión y dificultades del territorio (Álvarez Miranda, 1999-2002: 80).

²⁴ La Declaración de Independencia de 1776 proclama que todos los hombres han sido creados iguales y dotados por el Creador con derechos inalienables como la vida, la libertad y la persecución de la felicidad; los gobiernos han sido instituidos para asegurar esos derechos, derivando su poder del consentimiento de los gobernados, y, cuando un gobierno destruye esos fines, el pueblo tiene derecho de abolirlo y de instituir uno nuevo fundado en aquellos principios olvidados.

²⁵ Aunque el propósito principal fue establecer una “firme liga de amistad”, la seguridad de las libertades y de un “mutuo y recíproco bienestar”, en los hechos se instauró una unión de carácter internacional entre las Colonias que no contemplaba un órgano ejecutivo encargado de dirigir la nueva nación, por lo que cada una de ellas era responsable de normar su política interna, economía y sus aranceles.

Por tal motivo, luego de diez años de vigencia, a partir del 14 de mayo de 1787, se reunió una Convención en Filadelfia con la finalidad de modificar el pacto confederal de 1777, optando finalmente por un sistema más centralizador del poder basado en un Gobierno de “doble soberanía” y de tipo Federal –la del Gobierno Federal y la de los Estados federados o miembros-, encarnado por un Presidente de la Unión, por iniciativa de los Estados de Massachussets, Pennsylvania y Virginia.

En opinión de André Hauriou (1971: 423), la centralización del poder tuvo como causas: a) la falta de una clara delimitación territorial entre los Estados; b) la limitación comercial que significaban las diferencias arancelarias en los Estados; c) el temor de los Estados pequeños de ser absorbidos por los grandes; y d) las diferencias económicas entre un Estado y otro.

Aunque la concepción unipersonal del Ejecutivo fue motivo de discusión en la convención constituyente norteamericana, no se puede obviar el sustento social y cultural de este contexto, dado por la existencia previa de los Gobernadores estatales como expresión máxima de la autonomía con que cada excolonia manejaba sus propios asuntos internos. A este hecho, se suma que los Estados Unidos conquistaron su independencia como República careciendo de algún personaje real arraigado en la historia o la cultura popular, al igual que las demás naciones del nuevo continente –con excepción de Brasil y México-; motivo por el cual, al carecer de un “director” natural del naciente país, se vieron en la imperiosa necesidad de pensar, diseñar, implementar y definir el modo de acceso a un cargo que fuera el responsable de conducir –o “presidir”- los destinos del nuevo Estado independiente (Sartori, 1999).

Entre los elementos estructuro-institucionales del régimen de gobierno presidencial, se cuentan:

- a) **El Presidente.-** como se advierte de los orígenes del modelo, la figura del Presidente fue uno de los más importantes aportes de la política norteamericana al constitucionalismo y la politología modernos, ya que representa la consagración de un modelo de decisión política unipersonal sujeto a diversos tipos de controles y equilibrios por parte de los otros poderes y órganos del Estado como planteamiento novedoso que inaugura una concepción de las formas de gobierno como estructuras complejas. Sin embargo, el amplio bagaje de funciones y competencias presidenciales requieren que el titular cuente con la colaboración de numerosos *organismos auxiliares*, entre los que destacan: el Gabinete y el Despacho (u *Oficina Administrativa*), que abordaremos en líneas posteriores.

También aquí es necesario aludir a la figura del **Vice-Presidente**, que responde básicamente al deseo de ser una solución rápida y ordenada ante cualquier posible crisis política y constitucional motivada por fallecimiento, dimisión o remoción del Presidente ⁽²⁶⁾ o por su incapacidad ⁽²⁷⁾, dentro de un modelo *pro tempore* y de separación rígida de poderes. A este funcionario se le otorgan

²⁶ Ver Sección 1 de la Enmienda XXV de la Constitución norteamericana de 1787, ratificada el 10 de febrero de 1967.

²⁷ Ver Secciones 3 y 4 de la Enmienda XXV de la Constitución norteamericana de 1787, ratificada el 10 de febrero de 1967.

responsabilidades políticas concretas, como la conducción del Senado federal, sin derecho a voto, salvo en caso de empate ⁽²⁸⁾.

- b) **El Congreso de la Unión.-** el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica –como todo Legislativo de tipo federal- se estructura en forma *bicameral* ⁽²⁹⁾: i) una cámara para la representación territorial igualitaria de los Estados miembros (**Senado**) a razón de dos (02) senadores por cada Estado de la Unión (50 Estados), haciendo un total de 100 Senadores; y ii) otra cámara para la representación de la ciudadanía (**Cámara de Representantes**) según la proporción existente en cada circunscripción electoral, conforme al censo poblacional que obligatoriamente se realiza cada diez (10) años ⁽³⁰⁾. Sin entrar en demasiadas precisiones, al lado de las funciones propiamente fiscalizadoras, el Congreso realiza una serie de acciones que suponen la confluencia o colaboración con los demás poderes y órganos políticos para la formación de la voluntad estatal única, como por ejemplo: la asignación de fondos, la creación o supresión de las Secretarías de Estado o los Tribunales de Justicia inferiores al Supremo, el inicio de juicios políticos a funcionarios civiles y jueces (*impeachment*), la ratificación de nombramientos de funcionarios (como Secretarios, Embajadores y Jueces), la ratificación de los tratados internacionales, la conformación de comisiones de investigación, la solicitud de informes y formular preguntas, entre otras atribuciones y competencias que destacan su protagonismo en el sistema político norteamericano.
- c) **El Tribunal Supremo de Justicia.-** aunque para muchos autores pueda ser cuestionable la inclusión del Tribunal Supremo como parte del régimen de gobierno presidencial –por tratarse de un órgano propiamente judicial, más no político, y menos de gobierno-, pensamos que su consideración como elemento institucional del mismo se encuentra plenamente justificada dentro de la lógica del “*checks and balances*” que inspira al régimen en su conjunto, siendo todos los jueces norteamericanos y la Corte Suprema de Justicia –en su condición de máxima instancia jurisdiccional del país- los encargados de realizar dos (02) funciones de grave importancia estrechamente vinculadas a la dinámica del gobierno:
- i. **La facultad de ejercer un control difuso de constitucionalidad de las leyes**, efectivizando el *judicial review*, a partir del *leading case* Madison vs. Marbury del año 1803, que Sábica (1992: 615) define como un “poder de invalidación” de los tribunales que, en el orden político, significa “un correctivo eficaz de las decisiones de uno y otro poder” que se orienta a mantener el estado de constitucionalidad del ordenamiento.
 - ii. **La facultad de resolver los conflictos de competencias entre los poderes del Estado**, establecida en el caso *Mc Culloch vs. Maryland*, con ocasión de la creación del Banco de los Estados Unidos, donde – como parte de su argumentación para reconocer la competencia de decidir este tipo de conflictos- el mismo juez Marshall sostuvo: “como

²⁸ Ver cuarto párrafo de la Sección 3 del Art. I de la Constitución norteamericana de 1787.

²⁹ Es importante señalar que esta diferenciación bicameral se registra, incluso, en las Legislaturas estatales –forma como se denomina a cada Congreso estatal-, con excepción del Estado de Nebraska, que es unicameral.

³⁰ Actualmente, la Cámara de Representantes cuenta con 435 miembros.

prescribe la Constitución, los poderes del Gobierno de la Unión en conflicto con los de sus miembros pueden y deben discutirse; y de ello surgirá un voto de la Corte que puede influir de un modo esencial en las grandes operaciones del gobierno” (Haines, 1944: 85).

Así las cosas, la Corte Suprema de Justicia y todos los jueces desempeñan un papel importante como árbitro de las relaciones federales y estatales, constituyendo piezas clave de la organización, en la medida en que controlan la actividad de los poderes del Estado e inaplican sus actos o disposiciones cuando consideran que están viciados de incompetencia.

- d) **El sistema federal.-** la existencia de una efectiva división territorial del poder implementada por el sistema federal (separación de poderes vertical), supone la asignación de funciones y competencias a las unidades territoriales estatales que configuran el *pacto federativo* (“*foedus*”), con miras a lograr una dispersión y compartición del poder entre los dos (02) niveles de “soberanía” o dirección política que articulan el sistema federal: el **Estado Federal** –dirigido por el Presidente- y los **Estados miembros** (o Estados Federados) –a cargo de los Gobernadores elegidos democráticamente por los ciudadanos del respectivo Estado, con su organización de poder interna, respetando la clásica triada de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (separación de poderes horizontal)-.

Rasgos fundamentales del régimen presidencial.

Los rasgos más saltantes del presidencialismo son:

- a) **Existe una separación rígida o completa de poderes.-** la separación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se sustenta en el origen independiente y democrático de cada uno de ellos, a los que el pueblo elige en forma independiente, en elecciones distintas y no coincidentes en el tiempo; siendo la finalidad de tal diferenciación de poderes, evitar tanto el despotismo del Legislativo como el absolutismo del Ejecutivo, lo cual se concreta en la inexistencia de mecanismos de control parlamentario sobre el Ejecutivo. De esta manera, el presidente está protegido y aislado de la interferencia parlamentaria en su labor gubernamental, necesitando de ella sólo en temas y materias concretas y expresamente señaladas por la Constitución, lo cual ha llevado a Loewenstein (1979: 132) a calificar el modelo como uno de “interdependencia por coordinación”, en donde, para la adopción de determinadas decisiones trascendentales para la vida nacional (en los denominados “puntos de contacto”), es indispensable la coincidencia de la voluntad del Ejecutivo y el Congreso a fin de hacer posible la adopción de una decisión política conjunta; razón por la cual muchos prefieren aludir más que a una separación o división de poderes, a una “compartición de poderes” que, en opinión de Virgala Foruria (1994: 145), no puede catalogarse de separación de poderes, “sino de intento de evitar la concentración de poder en un solo órgano”. Como lo señala Álvarez Miranda (1985: 19), para evitar los excesos de uno y otro lado, los constituyentes estadounidenses idearon un régimen gubernativo con diversos e independientes detentadores del poder, unidos por una mutua coordinación, sobre la que volveremos en líneas posteriores.

Partiendo del telos ideológico de protección de la libertad que inspira a la clásica teoría de la separación de poderes (Loewenstein, 1979: 55), debe quedar claro que el propósito de los constituyentes norteamericanos de 1787 no fue ni agilizar la labor presidencial ni hacer más eficaz su administración, sino tan solo proteger a los ciudadanos a partir de garantizar que “cada poder sea un freno para los otros”, sin que el sistema colapse en su conjunto, evitando provocar continuas fricciones entre los poderes, con miras a asegurar que los ciudadanos no sufran una eventual dictadura mediante una comunicación negociada entre ellos (Friedrich, 1975: 357). Para Pactet y Mélin-Soucramanien (2011: 138), el régimen busca realizar el equilibrio de los poderes confinando a los órganos Legislativo y Ejecutivo al desempeño de sus tareas específicas, asegurándose de que permanecerán en funciones durante toda la duración prefijada de sus mandatos, y evitando que pueden disponer –el uno con relación a los otros- de medios de acción decisivos.

Así las cosas, se puede sostener que el presidencialismo es una filosofía basada no en el predominio de un poder sobre otro, sino en que todos los intervinientes en el manejo político del Estado se controlen o frenen mutuamente, sin ocupar un lugar que no les corresponde ni invadir las funciones de otros órganos; por lo que es fácil colegir que el presidencialismo debe su nombre no tanto a la hegemonía o superioridad del Presidente –que queda mediatizada con la idea de los “*checks and balances*” y el sistema federal aludidos-, sino a la confluencia de las calidades de “Jefe de Estado” y “Jefe de Gobierno” en una sola persona elegida por el pueblo, siendo –por tal doble legitimidad y su condición popular- el actor jurídico-político más relevante del modelo. Por ello, Pereira Menaut (2001: 3) afirma que el presidencialismo no se llama así sólo por tener un “Presidente” con muchas facultades, “sino porque entiende la separación de poderes de una forma tajante y, aunque da al Jefe del Ejecutivo muchas potestades, también le impone muchas limitaciones: “fuertes poderes, fuertes controles”.

En este diseño institucional, un importante aspecto a destacar es la imposibilidad del Congreso para exigir la responsabilidad política del Presidente o de algún otro miembro del Ejecutivo, ya que es una prerrogativa presidencial nombrar o sustituir a los llamados “Secretarios” y demás integrante de la Administración Pública, por lo cual no tiene razón de ser incluir alguno de los mecanismos de control sobre el accionar del Ejecutivo, a excepción del *impeachment* y algunas técnicas de control menor, como las preguntas o comisiones investigadoras, sobre las que volveremos en líneas posteriores.

- b) **El Ejecutivo es unipersonal y en él radica el centro del poder.**- el manejo del Estado y del Gobierno es responsabilidad individualizada del Presidente que detenta las calidades de “Jefe de Estado” y “Jefe de Gobierno” a la vez –además de las Jefaturas “Administrativa” y “Militar”-, configurándose así lo que la doctrina denomina un Ejecutivo “monista o unipersonal” que convierte al Presidente en el “supremo director” del Ejecutivo y, por ende, en “eje central” del sistema político. La importante asignación de competencias en favor del Presidente resulta una exigencia propia del sistema motivada en: i.) la separación rígida de poderes, ii.) la concepción de que el más alto cargo del Estado no debe quedar exento del pronunciamiento del pueblo, y iii.) la inexistencia de un único poder históricamente natural –como la figura del “monarca” en los parlamentarismos- que con el devenir del proceso de democratización del poder debiera actuar como un *poder neutro* encargado de morigerar los posibles conflictos entre los

detentadores efectivos del poder, ya que precisamente el modelo descansa sobre una concepción unipersonal de la dirección política legitimada por elección popular.

En el contexto aludido, el Presidente elige y nombra casi libérrimamente a sus *colaboradores* (o “Secretarios”), quienes carecen de poder de decisión política y operan de manera conjunta como una práctica carente de sustento constitucional, ya que no existe dispositivo que otorgue al *President’s Cabinet* un carácter de órgano colectivo formal o reglamentado ⁽³¹⁾.

En cuanto a la estructura del gobierno presidencial, si bien en teoría es unipersonal, en la práctica requiere diversos organismos que se encargan de materializar los lineamientos y las decisiones del Presidente, dando así origen a una estructura administrativa cada vez más compleja que ha ido creciendo conforme se consolidaba el poder presidencial en el sentir del pueblo estadounidense, y que ha llevado a algunos estudiosos a despreocuparse de los supuestos riesgos de la *presidencia personalizada*, al afirmarse la superación de este esquema por una *presidencia institucionalizada* cada vez más compleja ⁽³²⁾.

- c) **La elección popular del Presidente.-** el Presidente es elegido por el pueblo sin ninguna intervención del Parlamento, aunque en el caso paradigmático estadounidense el pueblo elige a representantes ante un “Colegio Electoral” cuya finalidad única y exclusiva de elegir a su vez al Presidente.
- d) **El complejo sistema de control del poder presidencial y el régimen de responsabilidad.-** el control al poder presidencial se traduce en un régimen de responsabilidades complejo, que comprende las siguientes instituciones, institutos, mecanismos o instrumentos:
 - i. **La reelección presidencial inmediata y por una sola vez.-** la responsabilidad política del Presidente tiene lugar con relación al pueblo que lo eligió, presentando así las siguientes características:
 - **Es de carácter ciudadano**, ya que la realiza el electorado que elige al Presidente, a partir de la información que, por vía de la opinión pública, recibe y genera durante todo el mandato presidencial.

³¹ La diferencia sustantiva entre *ministros* y *secretarios* viene dada por que éste último se limita a la gestión y dirección de una determinada área administrativa del Estado y a una labor de opinión o consultoría, a petición del Presidente, sobre cualquier asunto vinculado a su ámbito; a diferencia de un *ministro* que, a través del refrendo, pretende ejercer un control sobre la actividad presidencial, y asume necesariamente responsabilidad política ante el Parlamento. A ello se añade que los Secretarios no actúan de manera colegiada en ninguna circunstancia, por lo que cuando el Presidente los convoca lo hace sólo para escuchar su parecer, siendo conocida la anécdota en la que el Presidente Lincoln, reunido con sus Secretarios y quedándose como único defensor de su punto de vista, afirmó: “Siete negativos, uno positivo... Aprobada la moción”.

³² La llamada “Oficina Ejecutiva del Presidente” –creada en la segunda administración de Roosevelt, hacia 1937- es la encargada de ayudar al Presidente y está integrada por un conjunto de organismos especializados: la Oficina de la Casa Blanca; la Sección del Presupuesto; el Consejo Nacional de Seguridad –que tiene como Anexo a la Agencia Central de Inteligencia (C.I.A.); el Consejo Nacional de Aeronáutica y Espacio; la Oficina de Planes de Emergencia; la Oficina de Asuntos Tecnológicos y Científicos; el Consejo de Asesores Económicos; la Oficina del Representante Especial para Tratados de Intercambio; entre otros. Como brazos ejecutivos, se encuentran los “Departamentos Ejecutivos” y el llamado “Gabinete”, conformado por los “Secretarios” de los Departamentos Ejecutivos del Gobierno. A estas estructuras administrativas clásicas, en los últimos lustros se han ido sumando otras de diversa nomenclatura como “Agencias”, “Comisiones” y “Corporaciones”.

- Es **mediata o diferida**, pues es ejercida a la culminación del mandato presidencial y por medio del voto popular, a través de la figura de la “reelección presidencial”, que se constituye así en un elemento de importante gravitación en el funcionamiento del modelo mismo, al ser precisamente la oportunidad en la que el pueblo manifiesta su opinión, parecer o evaluación respecto de una determinada gestión de gobierno ⁽³³⁾.
 - **Tiene por finalidad que el pueblo se pronuncie sobre la conveniencia de la continuidad en el cargo**, siendo importante advertir que, a diferencia de la responsabilidad política del régimen parlamentario –que procura la separación del funcionario en cualquier momento de su mandato-, en la forma presidencial de gobierno la exigencia de responsabilidad política no busca que el Presidente sea separado del cargo –para lo cual existe la figura del *impeachment* por razones penales ⁽³⁴⁾-, sino que consiste en permitir que el pueblo se pronuncie sobre la conveniencia o no de renovar la confianza en el Presidente y encargarle así un nuevo período, siendo evidente que el mandato de cuatro (04) años con la posibilidad tradicional de una sola reelección fue concebido como un mecanismo de control por los fundadores (Álvarez Miranda, 1999-2002: 83).
- ii. **Los mecanismos de control parlamentario sobre la gestión gubernamental.-** en forma complementaria a lo señalado, es importante precisar que entre el Presidente y el Congreso se establece una relación de control inter-orgánico que consagra diversos mecanismos de control parlamentario que responden a las siguientes características:
- **Tienen por finalidad la fiscalización de la gestión política**, puesto que la evaluación política que realiza el Congreso procura cuestionar o poner en debate, ante la opinión pública y el electorado, los lineamientos de gobierno y/o políticas públicas concretas que el Presidente implemente, pero no a través de “juicios políticos” sino de debates parlamentarios con consecuencias (Sáchica, 1992: 619-620), que no pueden ser otras que las de obligar al gobierno a rectificar su política en caso los congresistas la demuestren equivocada, o la de deducir las responsabilidades consiguientes sin censura formal inmediata, pero que serán tenidas en cuenta al momento de la reelección aludida.

³³ Es importante destacar que el diseño original del modelo norteamericano permitía –en teoría- una reelección indefinida. Sin embargo, la tradición instaurada por George Washington de sólo gobernar dos (02) períodos rechazando una tercera postulación había quedado como una costumbre constitucional, que fue quebrantada por Franklin D. Roosevelt que –en mucho por la euforia de la Segunda Guerra Mundial- fue Presidente por cuatro períodos consecutivos: 1932, 1936, 1940 y 1944.

Fue por tal razón que, mediante la Enmienda XXII (1947), el Congreso prohibió gobernar por más de dos mandatos, la misma que entró en vigencia luego de su aprobación por el número de Estados requeridos, a partir de 1955.

³⁴ Es importante aclarar, en este acápite, que el denominado *impeachment* del modelo presidencial puro no puede ser considerado un mecanismo de exigencia de responsabilidad política, ya que no procede por causales de índole político sino de naturaleza *jurídica-penal*, es decir, la comisión de crímenes o delitos graves.

- Es **instrumental**, pues requiere la necesaria implementación de diversos “*mecanismos de control parlamentario*” calificados de “impropios”, entre los que se encuentran i.) la petición de informes, ii.) la formulación de preguntas, y iii.) la conformación de comisiones investigadoras, entre los más destacados.
 - Es **indirecta**, ya que los mecanismos de control parlamentario consagrados no inciden en el Presidente sino en los Secretarios, las Agencias gubernamentales y los funcionarios encargados de implementar sus lineamientos de gobierno y/o políticas públicas.
- iii. **El impeachment.-** atendiendo a la separación rígida o completa de poderes establecida en el modelo presidencial, la variante estadounidense del *impeachment* no podía implementarse para exigir una responsabilidad de naturaleza política, sino solo para responder a acusaciones de carácter penal (traición, cohecho y delitos y faltas graves) que formule la Cámara de Representantes, siendo la sanción aplicable la destitución del cargo y la privación del derecho a obtener y ejercer la función pública, en tanto la única finalidad que persigue el juzgamiento de tales conductas antijurídicas es proteger la dignidad del cargo, sin importar el bien jurídico afectado, como sucedía en Inglaterra (Cairo Roldán, 2012: 198-199); estando dirigido a impedir que continúe en su puesto una persona considerada como “criminal” por dos tercios de los senadores presentes (Díez-Picazo, 1996: 99). Por tal razón, García Cotarelo (1995: 570) sostiene que el *impeachment* es un “procedimiento criminal con finalidades políticas” que solo produce la separación del cargo de aquel que sea condenado en su desarrollo, correspondiendo a la judicatura ordinaria determinar las responsabilidades penales que se deriven de los cargos que fundamentan la acusación planteada por la Cámara baja ⁽³⁵⁾.
- iv. **La responsabilidad jurídico-penal.-** durante su mandato, el Presidente puede ser acusado por cualquier delito (Díez-Picazo, 1996: 87), sin que sea necesario transitar previamente por el *impeachment* antes de iniciar un proceso penal (Armagnaghe, 1995: 48-49). Según su naturaleza, el objeto de la responsabilidad jurídico-penal procura hacer efectiva, mediante la condena penal, la protección de un determinado bien jurídico afectado mediante el delito cometido.

Sin embargo, el Presidente cuenta con **inmunidad en materia de responsabilidad civil** por cualquier acción u omisión relativa al ejercicio de sus funciones (Díez-Picazo, 1996: 88), pero sin que ella abarque los daños que el Presidente pueda causar en su condición de persona privada ⁽³⁶⁾.

³⁵ Como señala Montoya Chávez (2005: 145), esta figura de responsabilidad constitucional no está restringida a los miembros del Ejecutivo –y ni siquiera al Presidente–, sino que puede involucrar a toda una amplia gama de funcionarios que podrán ser responsables, en términos generales, por negligencia en sus obligaciones, incapacidad sobrevinida o comportamiento deshonroso.

³⁶ En el caso *Paula Jones vs. William Clinton* (por indemnización por daños y perjuicios y daños punitivos, por los actos ocurridos en el año 1991), la Corte Suprema de los Estados Unidos precisó (por votación de 9 a 0) que la inmunidad referida a la responsabilidad civil derivada de los daños producidos por los actos del Presidente –reconocida en el *Caso Nixon vs. Fitzgerald* (1982)– no alcanza a sus actos no oficiales.

En este contexto, no podemos menos que discrepar con quienes, de manera errada y denotando una falta de rigurosidad académica al analizar el tema, sostienen que en este régimen de gobierno el Presidente “carece de responsabilidad política” o es “políticamente irresponsable”, teniendo como criterio de análisis –claro está- la concepción y el prototipo de la responsabilidad política propia del régimen parlamentario que, como hemos visto ya, responde a una naturaleza y alcances diferentes; pues, como lo señala Pereira Menaut (1997: 304), la responsabilidad que establece el presidencialismo es ante la opinión pública y el electorado, haciéndose patente a través de la aludida reelección presidencial, entendida ésta como “el derecho de un ciudadano (...) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica de postular y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo” (Nohlen, 1988).

- e) **El período de gobierno es fijo e irrevocable.-** la separación rígida y completa de poderes se pone una vez más en evidencia en lo referido al período de gobierno en el régimen presidencial, pues, siendo elegido por el pueblo, el Presidente debe cumplir un mandato fijo previamente determinado, que en el Derecho Constitucional comparado oscila entre cuatro (04) y cinco (05) años. Mientras para algunos –como Linz (1993: 28 y ss.)- esto resulta un defecto, para nosotros supone, en cambio, una consecuencia lógica del régimen que busca generar una situación de estabilidad en el gobierno, precisamente por la naturaleza de las labores que implica tal responsabilidad, en una lógica donde el Presidente y el Congreso son elegidos por un periodo de tiempo constitucionalmente establecido, sin que se les pueda obligar a dimitir (Lijphart, 2000: 118-119), debido a dos razones sustantivas: i.) la separación rígida de poderes existente entre ellos, que hace difícilmente posible la existencia de enfrentamientos “institucionales” entre ellos; y ii.) la legitimidad popular que detentan ambos actores, lo cual –a nuestro modo de ver- hace imposible que uno pueda primar sobre el otro.
- f) **Las relaciones de cooperación entre los actores del sistema.-** como lo adelantáramos, la separación rígida entre Congreso y Presidente implica la necesidad de coordinación entre ellos para la adopción de determinadas decisiones para el cabal funcionamiento del sistema político en su conjunto, a través de los denominados “puntos de contacto”. Esta colaboración entre poderes se manifiesta en los siguientes tipos de relaciones:
- El Poder Legislativo respecto del Ejecutivo y el Judicial: i.) asignar fondos, ii.) crear o suprimir las Secretarías de Estado o los Tribunales inferiores al Supremo iii.) entablar juicios políticos a funcionarios civiles y jueces (*impeachment*), iv.) ratifica nombramientos de funcionarios, como Secretarios, Embajadores y Jueces; v.) ratificar tratados internacionales, y vi.) conformar comisiones de investigación encargadas de controlar el desempeño gubernamental.
 - El Poder Ejecutivo:

- En relación con el Legislativo está facultado para: i.) dictar órdenes y reglamentos (ejercicio de la potestad reglamentaria), ii.) vetar las leyes y iii.) presentar ante el Congreso para el informe sobre el estado de la Unión (Art. II.8 Constitución norteamericana).
 - En relación al Judicial, puede: i.) nombrar a los jueces federales con acuerdo del Senado, y ii.) ejercer el derecho de gracia.
- Finalmente, el Poder Judicial federal (encarnado en la Corte Suprema de Justicia federal) es el máximo órgano de control de la constitucionalidad de la legislación y de los actos de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El gobierno presidencial en América Latina: el denominado “Neo-Presidencialismo”.

Reconociendo que aludir a América Latina supone tal vez una osadía cuando toda generalización en los campos social, político y económico para esta parte del mundo podría suponer afirmar una suerte de “identidad aparente” de valor relativo, cuando son más las diferencias que distancian a estos países de la América anglosajona que las semejanzas que existen entre ellos; pensamos que sí es posible establecer algunas características generales comunes entre los países de esta parte del mundo en algunos aspectos de la convivencia (Lambert, 1964: 385). Y es que, a pesar de la fuerte influencia francesa y los postulados e instituciones de su Revolución en los diversos aspectos sociales y políticos, los pueblos latinoamericanos constituidos en el siglo XIX como naciones independientes reconocieron que el anhelo de libertad debía estar unido a la necesidad de gobiernos estables investidos de suficiente autoridad, lo cual los llevó a mirar más de cerca a los Estados Unidos y el sistema político consagrado normativamente luego de su victoriosa revolución, y –en cambio- algo más distantes a los países europeos y su gobierno parlamentario muy incipiente y en plena articulación por esa época ⁽³⁷⁾.

En ese sentido, Montoya Castillo (2011) señala:

“(…) Dentro de este nuevo esquema, el presidente, a pesar de ser una figura importada de los Estados Unidos, surgió como la imagen más exacta para distinguir el modelo de gobierno, zanjando diferencias con España, pero suficientemente realista para reconocer en él la tradición personalista que se arrastraba. De allí que fuera importante otorgarle grandes prerrogativas para que pudiese, desde su posición, llevar a cabo las bases necesarias para un proyecto nacional, siendo el actor central de las decisiones políticas de un Estado con una clase dominante colapsada, pero con un feroz apetito de poder en torno a militares victoriosos en la gesta independentista” (pp. 253-254)

Si bien es cierto para ello han existido aspectos negativos que confabularon para la consolidación del excesivo poder presidencial en América Latina, es importante no

³⁷ Lamentablemente, no hay estudios que nos permitan afirmar que los constituyentes latinoamericanos optaron por el modelo norteamericano ante el convulsionado panorama europeo y su gobierno parlamentario, pero ello no deja de ser una inquietud latente que bien podría ser motivo de una investigación autónoma.

sesgar el análisis para atender también a **factores reales que han contribuido a la consolidación del mayor poder presidencial** en esta parte del mundo, puesto que la variante latinoamericana del presidencialismo tiene lugar en una historia política común caracterizada por la existencia de un poder de tipo unipersonal, no sólo a partir de la independencia, sino incluso antes de ésta, conforme lo corrobora la existencia de las autoridades monocráticas antiguas (ej.: el Inca), que luego fueron reemplazadas en la época colonial por los “Virreyes” impuestos por la Corona española –y su modelo hipercentralizado de gestión pública y una sociedad profundamente estratificada en que la mayoría de la población no participaba en modo alguno de la toma de decisiones políticas, económicas y sociales-, para terminar con los modernos “Presidentes de la República”. Sea cual fuera el régimen, en América Latina siempre prevaleció la creencia de un “hombre providencial” que iba a salvarnos de todos nuestros males como expresión clara del gran personalismo político y la importante influencia que este tuvo en el quehacer y la cultura política latinoamericanas (ver Muñoz Ledo, 2002: 440).

De manera adicional, a esta característica personalista del poder, se debe añadir el **factor de imitación** que hizo, a nuestro parecer, que los sistemas constitucionales latinoamericanos adoptaran una posición muy rígida en cuanto a la separación de los funciones, razón por la cual se puso a los titulares del Poder Ejecutivo a buen resguardo frente a los actos de control político congresal, lo que lleva a sostener a Valadés (2009: 27-29) que la “intangibilidad de los presidentes” y su “invulnerabilidad al control” por parte de los órganos políticos, como factor característico de numerosas dictaduras, tuvo su apoyo en una configuración rigurosa y radical de la llamada “división de poderes”.

Pueden sumarse también **algunos factores estructurales propios de la sociedad industrial contemporánea**, que empoderaron al Ejecutivo a raíz las nuevas demandas surgidas por parte de la ciudadanía (Ollero, 1986: 9), convirtiéndolo así en el actor predominante, sino hegemónico de todo el sistema político; a lo cual se pueden añadir **algunas exigencias modernas propias de la realidad política estructural de la región**, caracterizada por la pobreza, la falta de educación cívica, la incapacidad para satisfacer demandas sociales y la corrupción, flagelos éstos que hacen indispensable dotar al Jefe del Ejecutivo de mecanismos y medios de gobierno amplios, fuertes y efectivos para hacer frente a todas estas limitaciones.

Por ello, no es exagerado sostener que en América Latina el “presidencialismo está históricamente rebasado por múltiples razones” –a decir de Muñoz Ledo-, lo cual marcó su evolución hacia la centralización del poder por diversas razones históricas y estructurales, tales como la inexistencia de una cultura democrática y la inexperiencia administrativa, que bien podían significar una atomización del poder y la consiguiente desarticulación de las incipientes repúblicas, las mismas que –con el paso de los años- han cedido su lugar a consideraciones de desarrollo económico de los pueblos, atendiendo al necesario rol que deben cumplir los gobiernos en una economía que requiere con mayor urgencia una planificación unificada, principalmente en temas de democracia y de oferta y demanda.

Estos y otros factores originaron un escenario de grave debilidad institucional en las nacientes repúblicas latinoamericanas, una falta de familiaridad con la participación política y una gran heterogeneidad de intereses, que hicieron muy difícil el consenso sobre los puntos fundamentales de la estructura estatal entre los diferentes sectores de la sociedad; lo cual hizo que la moderna doctrina constitucional reconociera que en los

países latinoamericanos –con matices y particularidades propias- existe un predominio de la forma presidencial concretada principalmente en uniformidades o semejanzas en su normatividad constitucional y que ha dado origen a una modalidad particular del régimen presidencial, caracterizada por introducir en el modelo originario de los Estados Unidos importantes modificaciones que no han alterado sustancialmente la estructura lógica del sistema (Villarán y Godoy, 1962: 246), aunque sí han introducido algunas variaciones sustantivas, dando origen al denominado **“presidencialismo latinoamericano”** o **“neo-presidencialismo”**, en expresión de Loewenstein (1949: 55), para quien tal modelo tenía como características principales: i.) la existencia de un gobierno autoritario, ii.) la concentración de las atribuciones legislativas y ejecutivas en el presidente, y iii.) la subordinación del Legislativo al Ejecutivo.

De modo general, podemos sostener que el *“neo-presidencialismo”* latinoamericano presenta las siguientes características:

1. ***El fortalecimiento excesivo del Poder Ejecutivo: la hegemonía presidencial.***

El predominio del Poder Ejecutivo ha sido una constante en la realidad latinoamericana, no sólo por la consagración de un modelo presidencial en los Textos Fundamentales, sino por la propia historia política del continente, caracterizada por guerras independentistas que bien pudieron justificar un fortalecimiento inicial de los poderes presidenciales como factor de unidad y cohesión con miras a culminar el proceso de articulación de las nacientes repúblicas, y la consecuente necesidad de crear y consolidar un nuevo aparato estatal.

Esta necesidad histórica inicial fue luego desnaturalizada con la continuación de los excesos presidenciales en un contexto donde se exigía mayor colaboración y respeto de las otras instituciones políticas y de la ciudadanía en general, lo cual llevó a que Belaúnde (1987, T. II: 86) sostuviera que “el Presidente de la República es un virrey sin monarca, sin Consejo de Indias, sin odores y sin juicio de residencia”, en una figura institucional bastante personalista que Ballenilla Lanz calificó, en el año 1929, como **“cesarismos democráticos”**, y que Duverger (1974) denominara como **“monarquías republicanas”**.

En opinión de Colomer Viadel (1990: 117-119), el neo-presidencialismo latinoamericano se articula a partir de rasgos históricos y sociales propios de sociedades política y jurídicamente invertebradas o poco estructuradas, en donde el lento, contradictorio y difícil proceso de articulación socio-político ha girado y se apoya en la capacidad de integración de un Poder Ejecutivo considerado insustituible y decisivo –creencia a la que denomina el “mito del ejecutivo iberoamericano”⁽³⁸⁾-, factor al que bien pueden añadirse las tradiciones caudillistas, la poca institucionalidad de los gobiernos y la alternancia de dictaduras de hecho y gobiernos constitucionales.

En forma adicional, desde las primeras décadas del siglo XX, se proclamó una mayor intervención del Estado y su actividad benefactora para hacer realidad los derechos sociales, económicos y culturales –propios del *“Welfare State”*-, a lo que se sumó el rápido desarrollo de los servicios públicos y su enorme ampliación a diversas esferas de la vida social e individual; todo lo cual se tradujo

³⁸ Es importante advertir que Bolívar, en su proyecto de Constitución para Bolivia, concebía al Presidente de la República como “el sol que, firme en su centro, da vida al universo”.

en el otorgamiento al Ejecutivo de mayores competencias y atribuciones, y fomentó la sensación de que el Presidente es el que dirige, ejecuta y orienta la administración, siendo poseedor de una “aureola mesiánica” que lo convierte en una suerte de “salvador del pueblo marginado”.

La aludida hegemonía presidencial quedó consagrada en los siguientes mecanismos e instituciones:

- a) **La elección directa por el pueblo del Presidente de la República.**- a diferencia del modelo estadounidense, en Latinoamérica este mandatario es elegido sin intermediario alguno y de manera directa por el pueblo, lo cual dota al Presidente de un prestigio que lo coloca, en el imaginario popular, en una situación de superioridad respecto de otros órganos políticos.

Como complemento de este resguardo, tenemos la implementación de la denominada **segunda vuelta electoral exclusiva para Presidente**, propio del constitucionalismo francés (donde se conoce como “sistema del ballotage”), a la que se ha acusado de promover un excesivo número de candidatos en la primera vuelta (ver: Jones, 1995; y Mainwaring y Shugart, 1997), lo cual –a pesar de ser cierto- no obsta que su principal objetivo consiste en formar amplias coaliciones en la segunda vuelta, en donde cada candidato menor “puede ser recompensado según el apoyo en votos populares que haya obtenido en la primera vuelta” (Colomer y Negretto, 2002: 91). Sobre este punto volveremos en líneas posteriores.

- b) **El libre nombramiento y remoción de ministros y demás cargos de la Administración.**- los Ministros y demás funcionarios de la Administración, dependen de la voluntad discrecional del Presidente, en cuanto a su nombramiento y remoción se refiere.

Esta atribución presidencial discrecional supone una facultad que difiere con el propósito de limitar al poder presidencial, tal y como lo advierte Valadés (2002) cuando, comentando el caso mexicano, señala:

“En un sistema político muy competitivo la selección natural de los titulares de los ministerios por lo general apunta hacia los más competitivos; pero en un sistema político acomodado a los requerimientos personales del titular del poder, los procesos de designación obedecen a otras reglas. Según la disposición presidencial serán los colaboradores que lo acompañen. Si el presidente tiene sentido del equilibrio político, conoce la historia del país, respeta ciertas prácticas profesionales y admite sus propias limitaciones, se inclina por convocar a quienes garantizan un mínimo de resultados. Si el presidente prefiere la comodidad que ofrecen los amigos, recela de la inteligencia o desdeña la experiencia ajena, se inclina por invitar a los que ofrezcan menos resistencia a su mando. Entre estos dos extremos se han movido los presidentes mexicanos en las últimas décadas. La naturaleza poco competitiva del sistema mexicano les permitía designar con libertad casi irrestricta” (p. 673).

c) **La concesión de mayores competencias, facultades y atribuciones al Presidente de la República.-** en comparación con el modelo presidencial norteamericano originario, los Presidentes latinoamericanos poseen mayores competencias, facultades y atribuciones en tres grandes aspectos:

- **Aspectos legislativos**, a través de:
 - La concesión de la iniciativa legislativa directa ⁽³⁹⁾⁽⁴⁰⁾.
 - La posibilidad de la delegación de facultades legislativas.
 - La atribución de facultades legislativas originarias (ej.: los Decretos de Urgencia en el Perú).
 - La facultad de convocar de manera extraordinaria a la legislatura.
 - La facultad de declarar la urgencia en la tramitación de proyectos de ley que envíe al Congreso.
 - La posibilidad de participar en el debate parlamentario por sí mismo o por medio de los ministros de Estado.
 - El derecho de veto (que puede ser total y parcial).
 - La potestad reglamentaria.
- **El ejercicio de poderes extraordinarios (o de crisis)**, que son propios de los llamados “estados de excepción”, encontrándose autorizado para suspender garantías constitucionales, adoptar medidas necesarias para la continuidad del gobierno y, a veces, obtener competencias ejercidas por el Congreso.
- **El rol de promotor del desarrollo**, que implica el otorgamiento de un conjunto de facultades importantes que permitan al Presidente intervenir como regulador social en la resolución de problemas educativos, económicos, agrarios, de seguridad social, laborales, en materia presupuestaria (asignación de créditos presupuestarios adicionales), crisis social o de diversa índole que “reclaman continuamente decisiones inmediatas y enérgicas que se toman más fácilmente por un ejecutivo provisto de amplias atribuciones” (Valencia Carmona, 1978: 140-141).

d) **Las funciones encomendadas a los Vice-Presidentes.-** en los modelos latinoamericanos los Vice-Presidentes no siempre realizan las

³⁹ En el sistema norteamericano, aunque no está concedida tal facultad al Presidente Federal, es innegable que posee una suerte de iniciativa legislativa “indirecta” mediante los discursos sobre el Estado de la Unión o a través de los congresistas que presenten sus iniciativas a título propio.

⁴⁰ El Art. 62 inciso 2 de la Constitución chilena de 1980 establece que el Presidente tiene iniciativa legislativa exclusiva sobre los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado en temas vinculados a la responsabilidad financiera del Estado o el crédito de éste; en materia de impuestos, en materia de seguridad social y negociación colectiva, entre otros.

Según el Art. 57 de la Constitución brasileña de 1988 el presidente tiene iniciativa exclusiva en materia de creación de cargos, funciones y empleos públicos y su régimen de jurídico funcionario, y en materia de organización administrativa.

En la Constitución peruana de 1979 (Art. 199) se estableció como iniciativa exclusiva del Presidente para crear o aumentar los gastos públicos.

dos competencias clásicas que tienen en el régimen presidencial puro estadounidense ⁽⁴¹⁾, limitándose en su mayoría de casos a la labor de reemplazo del Presidente (competencias sucesorias) sin tener a su cargo ninguna otra función política de carácter permanente, aunque en algunos casos también pueden realizar competencias no sucesorias ⁽⁴²⁾.

En el caso peruano, además de este reemplazo, existe la figura de la “Encargatura de Despacho” que eventualmente convierte al Vice-Presidente en el responsable en temas de naturaleza administrativa cuando el Presidente abandona el territorio nacional con autorización del Congreso, al amparo del segundo párrafo del Art. de la Constitución 1993 ⁽⁴³⁾⁽⁴⁴⁾.

- e) **La implementación de la disolución parlamentaria como mecanismo de resolución de enfrentamientos políticos a favor del Presidente de la República.-** en el régimen presidencial y su característica de separación rígida de poderes, ni el Parlamento puede destituir al Presidente o al gobierno, ni éste puede disolver el Parlamento, debido a que ambos órganos (Ejecutivo y Legislativo) se encuentran legitimados de igual manera al ser electos por el sufragio universal y por un período fijo. Por ello, cuando en los modelos neo-presidencialistas latinoamericanos se implementa la figura de la disolución parlamentaria –argumentando una suerte de “protección” al Presidente, se olvida que la labor de control político del Congreso nunca tiene como destinatario o sujeto controlado al Presidente, sino a sus Ministros, por lo que aquél nunca corre el peligro de ser separado o sacado del cargo, con claros

⁴¹ En el régimen presidencial puro estadounidense, el Vice-Presidente tiene dos funciones constitucionales básicas: i.) una de carácter institucional, en la que el Vice-Presidente ejerce una labor política concreta y de suma importancia como conductor del Senado (**competencia no sucesoria de carácter institucional**); y ii.) otra de naturaleza circunstancial y de crisis, en donde su persona es la solución rápida y no traumática a una posible crisis política generada por la muerte, dimisión, remoción o incapacidad del Presidente (**competencia sucesoria**).

⁴² Las competencias no sucesorias de los Vicepresidentes en América Latina, pueden ser de dos tipos: i.) de carácter institucional permanente, que suponen la presidencia del órgano legislativo –casos de Argentina, donde preside el Senado (Art. 57); Bolivia, donde preside la Asamblea Legislativa Plurinacional (Art. 153. I); y Uruguay, donde preside la Asamblea General y la Cámara de Senadores (Art. 150); y ii.) de carácter ejecutivo-político, tales como asesoría y colaboración al Presidente en materia de derechos humanos y lucha contra la corrupción (Art. 202 de la Constitución colombiana y Art. 12 del Decreto 2719), incorporarse al Consejo de Ministros con voz y voto (Art. 191 de la Constitución de Guatemala), asesorar al Presidente (Art. 180 de la Constitución de Panamá), coordinar las relaciones entre el Órgano Ejecutivo, la Asamblea Legislativa Plurinacional y los gobiernos autónomos, coadyuvar en la dirección de la política general del Gobierno y participar en la formulación de la política exterior (Art. 174 incisos 2, 4 y 5 de la Constitución de Bolivia, respectivamente), colabora en la dirección de la acción del Gobierno con amplios poderes (Art. 239 de la Constitución de Venezuela), entre otros.

⁴³ El también denominado “**despacho ordinario de los asuntos públicos**” o “**encargo de los asuntos corrientes**” supone un concepto jurídico indeterminado que debe ser dotado de contenido con la práctica política, debiendo sí estar claro que el margen de dicha configuración debe incidir en las “actuaciones puramente administrativas”, pero sin excluir al denominado “poder de dirección política” que tiene todo gobierno y que detenta el Presidente, porque de ser así no sólo se generaría –a nivel práctico– un vacío de poder, afectando la esencia misma del Gobierno como institución –más allá de la persona que lo titularice–, sino que también supone desconocer la legitimidad democrática de la que también goza el Vice-Presidente, al haber sido elegido en la misma “fórmula o plancha” que el Presidente de la República. En tal sentido, nos parece perfectamente razonable que, teniendo ambos funcionarios (Presidente y Vice-Presidente) la legitimidad democrática, no se pueda optar por una concepción flexible de esta figura de la “encargatura de despacho” atendiendo a la limitación física provocada, por la lejanía que tiene el Presidente de la República.

⁴⁴ Es importante precisar que esta institución no debe ser confundida con la figura que opera en el régimen parlamentario que ha sido pensada para referirse a la actividad de un Gobierno en “*prorrogatio*” o “Gobierno en funciones” o “Gobierno cesante” que debe continuar hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno (Brage Camazano y Reviriego Picón, 2013: 41). La institución de “*prorrogatio*” surgió en la Roma antigua para habilitar la continuidad de un magistrado cesado.

efectos desestabilizadores del sistema, conforme veremos en líneas posteriores.

- f) **Las limitaciones a la reelección parlamentaria.**- partiendo de lo sostenido por Moreno Uriegas (2002: 430) sobre el relajamiento de la disciplina y de los vínculos partidarios de los parlamentarios, en América Latina existen casos de limitación de la reelección parlamentaria –como en México-, orientados a evitar una pérdida del poder presidencial frente a los representantes partidarios en el Legislativo. Esto, porque un legislador que puede reelegirse indefinida y continuamente en su escaño, desarrolla una serie de relaciones y clientelas que lo vinculan con sus electores y con los intereses concretos de su distrito o circunscripción, incrementando así su independencia respecto del poder presidencial y, por ende, de las cúpulas partidarias, tal y como sucede en el caso arquetípico estadounidense.

Las modificaciones estructuro-institucionales señaladas suponen una variación sustantiva del régimen presidencial originario –y, por ende, de la lógica interna que le es implícita, el tipo de relación Ejecutivo-Legislativo y el régimen de responsabilidades establecido-; razón por la cual no es exacto sostener, sin caer en la simplicidad, que, cuando los países recién independizados de América Latina adoptaron el “modelo presidencial”, se copió el sistema estadounidense, porque *la verdad es que éste régimen fue adaptado sobre un realidad social, cultural, política y económica absolutamente distinta a aquella*, caracterizada – además- por el caudillismo militar o civil, una idiosincrasia tendiente al autoritarismo, la parsimonia participativa, el subdesarrollo económico, la debilidad institucional, la ausencia de una cultura política (sobre la separación de poderes, el gobierno representativo fundado en el sufragio universal, la responsabilidad gubernamental y el control político del congreso y jurisdiccional de los Tribunales), entre otras notas propias que permiten advertir un contexto socio-político no muy cercano a los principales postulados del modelo propuesto. Ello tal vez explica por qué, mientras en los Estados Unidos de Norteamérica el gobierno presidencial se asentó sobre una clara separación de poderes y un adecuado sistema de controles mutuos, en los países latinoamericanos el Ejecutivo ha ejercido una contundente hegemonía sobre los otros poderes, estando muy lejos de ser efectivamente controlado.

Como se puede advertir, esta suerte de “*hiperpresidencialismo*” (McConnell, 2010), “*hiperfuncionalismo presidencial*” o “*cesarismo representativo*”, si bien se diferencia de la dictadura ⁽⁴⁵⁾, no deja de generar un claro problema de debilitamiento en los lazos que unen el ejercicio del poder y su correspondiente control y responsabilidad políticas, entendidas éstas como dos de los más importantes fundamentos que el derecho constitucional occidental moderno impone a las formas de gobierno (André Hauriou, 1971: 422-424); al implicar que la Presidencia tienda a dominar sobre las otras ramas del gobierno (Treminio Sánchez, 2013: 63). Esto, según se ha señalado, se produce en virtud del incremento constante de las atribuciones presidenciales propias y de su

⁴⁵ En opinión de Risso (2001: 61-62), el hiperpresidencialismo o cesarismo representativo “se diferencia de la dictadura, sólo por el hecho de que el poder del jefe del Estado no es, en principio, ilimitado ni arbitrario, dado que coexiste con la norma constitucional preestablecida, y su autoridad política proviene de una elección popular competitiva, y es limitada en el tiempo”.

influencia política en un contexto en el que el Ejecutivo –por la necesidad de la mayor prestación de servicios- ha continuado concentrando para sí un número mayor de funciones y responsabilidades, así como también cuando el propio sistema constitucional permite al Presidente penetrar en las áreas de competencia de los otros poderes u órganos constitucionales, al absorber sus principales funciones o condicionarlas a su voluntad.

En opinión que compartimos de Salgado Pesantes (2002: 542), la hegemonía del titular del Ejecutivo presidencial latinoamericano, no es una característica del régimen presidencial de gobierno, sino –por el contrario- una nota típica e inseparable de todo régimen autoritario o dictatorial, pues –como lo destaca Otárola Peñaranda (1997: 164)- en América Latina normalmente no ha funcionado un sistema de pesos y contrapesos políticos en el que cada órgano de gobierno tenga determinadas funciones que permita evitar lo que Dromi (1978: 78) denomina la “omnipotencia estatal y el abuso de poder” derivado de la concentración de todas las funciones en el órgano ejecutivo.

La clara “hegemonía” del Presidente latinoamericano ha llevado a muchos constitucionalistas –sobre todo los franceses (como Hauriou, Burdeau, Conac, Moulin y Duverger)- a considerar tal predominio presidencial como una *deformación o degeneración* del sistema, siendo esta la razón por la cual distinguen entre “**régimen presidencial**” –de los Estados Unidos de Norteamérica- y los “**regímenes presidencialistas**” o “**neo-presidencialistas**” –que son propios de América Latina-.

2. **La debilidad institucional del sistema político.**

Pensamos que la hegemonía que detenta el Poder Ejecutivo no se debe a las características propias del régimen presidencial en sí mismo –por ejemplo, a la doble condición de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno-, sino a la poca consolidación de los poderes encargados de limitarlo, en un contexto socio-político caracterizado por:

- a) **La debilidad institucional del Congreso.-** la sumisión del Congreso al Poder Ejecutivo ha sido una constante en la historia política de Latinoamérica, debido –entre otras razones- a la existencia de parlamentos multipartidistas fragmentados, la dependencia parlamentaria a la figura presidencial por razones de inclusión en la lista postuladora y de oportunidad de elección (el “voto de arrastre”), y la lealtad y disciplina parlamentarias como constante del comportamiento político.
- b) **La falta de autonomía del Poder Judicial que impide un eficaz control del poder político.-** es común en Latinoamérica que el Poder Judicial se encuentra controlado o, por lo menos, influenciado en demasía por el Ejecutivo, situación que impide no sólo su independencia, sino que también da origen –y aquí lo grave del asunto- a un vacío de control del poder político al hacer prácticamente inviable la fiscalización jurisdiccional de los actos y decisiones del poder político; lo cual no sólo produce un desequilibrio de poderes evidente, sino además contribuye a seguir mancillando la ya venida a menos imagen de un poder del Estado

básico en el cabal funcionamiento del sistema democrático, como es el Poder Judicial.

En este sentido, es importante recordar la distinción que, sobre el rol de la judicatura, realiza la doctrina argentina, cuando distingue i.) entre la situación de aquellos países en los que los jueces, mediante la función de control de constitucionalidad, se erigen en verdaderos mediadores y componedores de los conflictos jurídicos que puedan surgir entre los diversos organismos del aparato estatal, y ii.) los casos de aquellos países en los cuales los magistrados judiciales abdican o son impedidos –constitucional, legal y/o fácticamente- de ejercer cualquier labor de control constitucional o de efectuar tareas destinadas a la composición de conflictos entre entidades estatales, dirigiendo en forma casi exclusiva su quehacer a la composición de los conflictos entre los particulares. En el primer supuesto nos encontramos propiamente ante un “Poder Judicial”, mientras que en el segundo estamos ante una simple “estructura jerarquizada destinada a labores de impartición de justicia”.

- c) **Tendencia a la centralización del poder y la mediatización de alternativas descentralistas.-** al analizar los elementos institucionales del régimen presidencial se advierte la existencia de un sistema federal de organización del Estado, que permite la existencia de dos (02) niveles de soberanía y poder yuxtapuestos: el Federal (propio del Gobierno Federal) y el Estadual (de los Estados-miembros), cada uno con sus competencias, facultades y atribuciones propias para concretar sus particulares finalidades y propósitos.

Esta situación, sin embargo, no se repite en los Estados unitarios que caracterizan a la mayoría de naciones latinoamericanas que han adoptado el modelo neo-presidencial, donde también se advierten dos notas características: i.) una concepción de la gestión pública donde la mayor parte de las decisiones son adoptadas por el gobierno central, dejándose a las instancias descentralizadas un alcance residual, sino irrelevante (Espinosa-Saldaña Barrera, 2008: 95); y ii.) inclusive, existiendo procesos de descentralización implementados, los Presidentes se encuentran menos limitados en el ejercicio de su poder ante la existencia de verdaderos niveles o instancias internas de decisión con ámbitos competenciales reservados y/o exclusivos que, en algo, contribuyan a morigerar la influencia presidencial no como contraposición, sino en calidad de esferas no sujetas a su dirección.

- d) **El sustento del poder presidencial en poderes extra (o meta) constitucionales.-** partiendo del concepto del profesor Cumplido Cereceda (1984: 15) sobre los llamados *poderes burocráticos* –entendidos como aquellos que más allá de las disposiciones constitucionales y legales sustentan, de manera fáctica y organizada, una situación de poder-, podemos sostener que en América Latina el poder presidencial se sustenta, además de las atribuciones constitucionalmente consagradas a su favor, en un conjunto de fuerzas o poderes fácticos ajenos al texto constitucional, o que –estando regulados en él- cumplen funciones distintas a las constitucionalmente consagradas, o no se limitan a ejercer sus responsabilidades y atribuciones; tales como jueces y

tribunales sumisos al poder político presidencial –directo o indirecto- que deberían controlar, y la existencia de Fuerzas Armadas dispuestas a apoyar incondicionalmente proyectos personalistas, o a un determinado gobierno de turno, no necesariamente identificado con los intereses nacionales.

La aparición y consolidación de estos *poderes extra o meta constitucionales*, dependen muchas veces de la incapacidad de contención o autolimitación de los detentadores del poder –tal vez por ausencia de convicciones personales arraigadas o consideraciones limitativas de índole éticas o republicanas-, a lo que se añade la aquiescencia de los destinatarios del poder (la ciudadanía), que muchas veces ha transformado el haz de competencias, facultades y atribuciones expresamente consagradas a favor del Presidente en un elemento de la “*cultura constitucional*” –entendida, siguiendo a Valadés (2002: 660 y 665), como “el conjunto de ideas, convicciones, percepciones y tradiciones que determinan la organización y el funcionamiento de las instituciones”-, que los llevó a aceptar su “mayor poder” como parte de la idiosincrasia política.

3. **La implementación de resguardos jurídico-constitucionales pensados para limitar los excesos presidenciales.**

Siendo conscientes de la necesidad de articular un Ejecutivo fuerte, atendiendo a las razones históricas, prácticas e idiosincráticas propias de nuestras realidades, que ha llevado a muchos a propugnar la necesidad de su preservación; el constitucionalismo latinoamericano también ha intentado frenar el predominio del Ejecutivo a través de diversos “mecanismos anticaudillistas” –según Valencia Carmona- o “resguardos jurídico-constitucionales” cuyo propósito es evitar su transformación en dictadores o tiranos constitucionalmente consagrados, entre los que destacan:

- a) **La negación del carácter unipersonal del Ejecutivo.-** en América Latina se ha implementado un “*Poder Ejecutivo compartido*”, entre el ciudadano elegido para detentar la Presidencia de la República y los “Ministros”, el “Consejo de Ministros” y/o el “Presidente del Consejo de Ministros”, en una clara muestra latinoamericana por rechazar el *presidencialismo unipersonal*, como lo sostiene Ayala Corao (1994: 205). Esta figura desconocida en el presidencialismo estadounidense, tiene su antecedente directo en el pensamiento de Simón Bolívar, quien creyó firmemente en un Poder Ejecutivo compuesto por el Presidente y sus Ministros, ambos estrechamente vinculados por la máxima de que aquél no podía actuar válidamente sino por medio de éstos, quienes deben refrendar sus actos, siendo –también- responsables políticamente ante el Congreso (Wolf, 1945: 26).

En Argentina, con la reforma constitucional de 1994, se creó la figura del “Jefe de Gabinete Ministerial” a fin de dar lugar a una “dualidad” algo ambigua, en donde el Presidente retiene las Jefaturas del Estado y del Gobierno (Art. 99 inc. 1), pero la Jefatura de la Administración se bifurca: el Presidente es responsable “político” de la administración general (Art.

99 inc. 1) mientras que el Jefe del Gabinete de Ministros “ejerce” esa administración general (Art. 100 inc. 1) (Bidart Campos, 2004).

b) **Las restricciones del mandato presidencial.-** a través de los siguientes mecanismos:

i. **El acortamiento del número de años de duración del mandato del Presidente.-** siguiendo el axioma de Story (1879: 93 y 378) ⁽⁴⁶⁾, en América Latina el período de mandato presidencial no es uniforme, oscilando en cuatro (04) años (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y República Dominicana), cinco (05) años (Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), y seis (06) años (México y Chile).

ii. **La implementación de mecanismos de exigencia de responsabilidad política y de control parlamentario.-** tales como el voto de censura a los Ministros, el establecimiento de responsabilidad política y penal de los miembros del Ejecutivo, la vigilancia de sus actos por medio de la solicitud de informes de todo cuanto crea conveniente y ejerciendo la función investigadora congresal, o determinando la concurrencia con el Presidente a ciertas importantes decisiones (ej.: para la aprobación de tratados internacionales, sanción del presupuesto, nombramiento de altos funcionarios, concesión de algunos grados militares, entre otros); siendo claro que todas estas figuras se insertan en un diseño normativo-institucional que les es ajeno y con los que buscan supervisar las funciones de gobierno y que, en muchos casos, han derivado en crisis de poder o entrampamientos que es bueno aceptar.

Sobre el particular, García Belaunde (2006) señala:

“En América Latina existe una ola de democratización desde 1980. Pero no hay que descartar esto: el problema es que no ha funcionado bien el modelo o sistema presidencial: ese es el punto fundamental. ¿Qué se hizo frente a esto? Lo que ha habido es la tentación de ir incorporando frenos al modelo presidencial (desde fines del siglo XIX), y así se han introducido algunos matices, rasgos de lo que es el modelo parlamentario dentro del modelo presidencial. Dicho en otras palabras: manteniendo el sistema presidencial, se ha tratado de limitarlo, incorporando factores, instrumentos, instituciones que son propios del sistema parlamentario. Y no sólo eso, sino que hemos tenido, con variantes, lo que algunos han llamado experiencias parlamentarias, o sea, países que en algunos momentos (sean en los textos o en la realidad)

⁴⁶ “Mientras más fuerte es un poder más corta debe ser la duración de su titular” y “mientras más débil es, más amplio debe ser su ejercicio”.

han tenido una práctica que podría llamarse parlamentaria en sentido amplio” (pp. 305-307).

Esta técnica ha sido denominada por Valadés (2009) como una “parlamentarización del modelo presidencial”, por medio de la introducción de diversos elementos parlamentarios al interior de los regímenes presidenciales, con miras a limitar los potenciales excesos presidenciales a través del empoderamiento del control parlamentario sobre los integrantes del Ejecutivo, sobre la que regresaremos más adelante.

iii. **La procedencia del *impeachment* por razones políticas.-** a diferencia del modelo presidencial norteamericano, donde responde exclusivamente a razones propiamente penales, vinculadas a la comisión por el Presidente de delitos considerados inadmisibles a su investidura, en Latinoamérica el *impeachment* se ha habilitado como causal de procedencia razones de índole política que implican una mayor tensión al interior del sistema.

c) **La prohibición de la reelección presidencial.-** en América Latina la tendencia existente es permitir la reelección a nivel local y prohibirla a nivel nacional a fin de evitar las nefastas consecuencias que el ejercicio muy personal de la Presidencia de la República ha traído ⁽⁴⁷⁾. Esta prohibición de la reelección presidencial a través de la denominada “cláusula anti-reeleccionista” –que es una bandera política de carácter mítico cuyo arraigo en la sociedad latinoamericana es muy difícil de modificar- lleva implícita la convicción no sólo a partir de la experiencia política latinoamericana sino de una regla psicológica según la cual existen algunas personas que aman el poder y cuando lo detentan no lo quieren abandonar, cual si fuera una droga que los invade y los domina (Carpizo, 2000: 9); a lo cual se suma la también corroborada experiencia de que la continuidad en el poder trae casi siempre como consecuencia la corrupción ⁽⁴⁸⁾. Así las cosas, en opinión de Nogueira Alcalá (1992: 469), esta prohibición de la reelección tiene como propósito impedir que los presidentes dirijan su propia reelección, atendiendo al cúmulo de funciones y potestades que se le asignan, como intento por desterrar de la historia política de los pueblos latinoamericanos los varios pasajes de

⁴⁷ En términos generales, en América Latina, la implementación de la reelección presenta diversas modalidades:

- La prohibición absoluta de reelección.- tal y como sucede en México, donde los presidentes sólo pueden cumplir un mandato.
- La prohibición temporal de la reelección.- que da origen a la denominada “reelección mediata”, según la cual debe transcurrir otro mandato o más antes de poder volver a presentarse como candidato a la presidencia (ej.: Art. 112 de la CP peruana de 1993, luego de la reforma de 2001).
- La permisión de la reelección inmediata temporalmente limitada.- que permite que el gobernante en ejercicio pueda tentar su reelección en el cargo que detenta, pero por un período de tiempo (u oportunidad) definida, tal y como sucede, a parte del constitucionalismo estadounidense –donde se incorpora con la XXII Enmienda del año 1951- en Venezuela (Constitución de 1999, Art. 230) y Bolivia (Constitución de 2009, Art. 168).
- La permisión de la reelección inmediata indefinida.- que ha quedado reducida a casi un estigma constitucional propio de regímenes dictatoriales.

⁴⁸ Lord Acton solía sostener: “el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”.

continuismo arbitrario e ilegal en el poder, a través de reelecciones digitadas (49).

4. **La no consagración de instituciones efectivas de control y la irresponsabilidad presidencial.**

El profesor Vanossi (1994) señala:

“(...) en los sistemas constitucionales hay una regla de oro subyacente, no necesariamente escrita pero que se infiere de la propia estructura de equilibrio que suponen los sistemas de democracia constitucional, según la cual a todo acrecentamiento del poder debe corresponder un vigoramiento de los controles, un mejoramiento de las garantías y un acentuamiento de las responsabilidades. Dicho con otras palabras: a más poder más control, mejores garantías y superiores responsabilidades” (p. 1).

En esa línea de pensamiento, sostiene, muy acertadamente, que en los sistemas democráticos latinoamericanos no se respeta una regla de oro válida no sólo para el presidencialismo sino para cualquier otro modelo de gobierno que pretenda implantarse de manera efectiva, cual es que **todo acrecentamiento del poder debe estar seguido de un mejoramiento de los controles, garantías y delimitación de responsabilidades** (Vanossi, 1997: 209).

La responsabilidad política del Presidente en América Latina es asumida directamente por los Ministros ante el Congreso, como parte de un diseño institucional que no respeta el criterio básico que debe inspirar el establecimiento de la responsabilidad política en el derecho constitucional moderno: ésta debe establecerse para quien detenta el poder, es decir, para quien efectivamente gobierna. Y es que, al ser los Ministros meros responsables a cargo de los Sectores en que se articula la Administración Pública –como veremos en el caso peruano-, el neo-presidencialismo latinoamericano establece una responsabilidad política no para quien gobierna (que es el Presidente) sino tan solo para quien colabora con él y es el encargado de implementar administrativamente sus lineamientos y directrices de gobierno (los Ministros, el Consejo de Ministros y su Presidente); lo cual –en buen romance- significa que el Presidente es irresponsable político en forma directa (ya que al no existir reelección, no puede presentarse ante el pueblo para “rendirle cuentas”) y, también, en forma indirecta (al responder por sus actos los Ministros ante el Congreso).

Esta ausencia de instituciones efectivas de control y la irresponsabilidad política presidencial ha derivado en manifestaciones autoritarias, caudillistas y hasta arbitrarias que suponen una degeneración peligrosa del régimen presidencial originario, y que Lloreda Caicedo (1967: 72) ha definido como regímenes políticos *sui generis* que oscilan entre los sistemas próximos a la democracia norteamericana y las monocracias basadas en el poder personal; aunque en los

⁴⁹ Los principales casos de continuismo en el poder son: a) el gobierno de Porfirio Díaz en México (1884-1911); b) el gobierno de Alfredo Stroessner en Paraguay (1954-1989); c) el gobierno de Rafael Leonidas Trujillo en República Dominicana (1939-1961); d) la dinastía de los Somoza (Anastasio “Tacho” Somoza García, Luis Somoza Debayle y Anastasio (Tachito) Somoza Debayle) en Nicaragua (1937-1979); y e) la dinastía Duvalier (François Duvalier, “Papa Doc”, y Jean Claude Duvalier, conocido como “Baby Doc”) en Haití (1957-1986).

últimos tiempos se haya buscado atemperar esos excesos con la implementación de mecanismos parlamentarios, o a través del fomento de actitudes políticas más democráticas, según veremos.

5. **La existencia de relaciones políticas de estilo confrontacional.**

En la lógica de la acción política confrontacional, el adversario político es considerado un *enemigo* al cual debe derrocársele a como dé lugar, dentro de una concepción extremista de la política propugnada por Schmitt y su tesis “amigo-enemigo político” que no atiende a las consideraciones propias del *fair-play* público que caracteriza, por ejemplo, al modelo parlamentario moderado de corte inglés, donde la oposición no sólo tiene derechos y un rol garantizado por el propio gobierno, sino que es concebida como parte estructuralmente importante de la dinámica del sistema en sí, en virtud del principio de respeto de las minorías propio de la democracia moderna.

En el caso latinoamericano, las diferentes mayorías en el Ejecutivo y el Legislativo han producido muchas veces serias inestabilidades en el modelo presidencial instaurado, tornándolo ineficaz y tendiente a un “bloqueo de poder” que los principales críticos del presidencialismo argumentan como su más grave debilidad.

Dejando claro que esta característica se ubica en la dimensión cultural de la política, la razón de este estilo político radica, en mucho, en la existencia de partidos políticos y líderes profundamente “ideologizados” que, lejos de procurar soluciones prácticas a los problemas concretos, convierten el intercambio de ideas y la discusión política en un permanente “debate ideológico” que conduce a posiciones muchas veces irreductibles que tratan de mostrar –por encima de todo- la validez de sus principales planteamientos partidarios y que, a veces, llegan al extremo de pretender que la realidad se acople a los postulados de las ideologías profesadas, desatendiendo la preocupación por los planteamientos técnicos y concretos para la solución de problemas; lo cual –según sostiene Nogueira Alcalá (1992: 486)- es una diferencia sustantiva con el modelo presidencial estadounidense, donde “las fuerzas políticas tienen un consenso total sobre el modo de vida y la estructura socioeconómica de dicho país, encargándose sólo de administrarla bien” ⁽⁵⁰⁾.

6. **Se procura atenuar la rigidez del modelo norteamericano combinando la separación y la colaboración de poderes, pero generando disfuncionalidades peligrosas para el modelo.**

Como lo señalara Villarán y Godoy hace unos años (1962: 247), el modelo latinoamericano busca atenuar las rigideces propias del original régimen estadounidense sin alejarse del principio de separación e independencia de poderes propio de la versión pura, pero combinando la separación y la colaboración, a través de la concesión al Presidente de la iniciativa legislativa, el

⁵⁰ Sin embargo, la realidad política de algunos países ha experimentado momentos donde se ha buscado superar esta perspectiva confrontacional, como en el caso del cogobierno de liberales y conservadores en Colombia durante los 16 años en que compartieron el poder en el Congreso, en la administración y en la justicia, a partir de un *pacto de entendimiento* a nivel constitucional y de carácter transitorio entre ambos partidos, que dio origen al llamado “sistema frentenacionalista de cogobierno bipartidario” que instauró un gobierno de coalición desde 1957.

condicionamiento a la autoridad presidencial –en teoría- por medio de la refrendación ministerial de sus actos (los ministros refrendan o autorizan sus actos, como condición necesaria de validez, separadamente cada uno en su respectivo ramo, y en ciertos casos reunidos en Consejo), la concurrencia de los ministros al Congreso y la posibilidad que tienen los congresistas de desempeñar cargos de ministros ⁽⁵¹⁾, entre otros de similar estilo y alcance.

En opinión de Carpizo (2000: 42), el modelo neo-presidencial: i.) es una degeneración del sistema presidencial, en la que se avasalla a los otros poderes y se tiende al caudillismo y a la arbitrariedad; ii.) lesiona el régimen democrático, al reducir los actores políticos reales, concentrando las principales funciones en el Poder Ejecutivo; iii.) permite al Presidente, generalmente, ejercer funciones que le corresponden al Legislativo; y iv.) hace peligrar las libertades de las personas porque en la realidad es difícil detener la arbitrariedad de los administradores. Por ello, Haya de la Torre (1997: 155) sostiene que el neo-presidencialismo latinoamericano restringe, hasta casi anular, la distribución y el equilibrio de poderes, principios típicos de la perspectiva democrática liberal, teniendo además muy poco que ver con la idea de la igualdad como sustento de la democracia, salvo por el recurso muchas veces manipulado del sufragio universal.

Sin embargo, a pesar de la existencia de las notas distintivas señaladas, Nogueira Alcalá (1992: 92) sostiene que la diversidad de desarrollo socioeconómico, de desarrollo de la cultura política, de desarrollo científico-técnico, como de partidos políticos, impide dar “una visión unitaria del régimen presidencialista latinoamericano”, más allá de los aspectos generales reseñados anteriormente, pudiéndose distinguir distintas modalidades de presidencialismo democrático; sin perjuicio de lo cual existe la tendencia latinoamericana hacia una “forma de gobierno común” con una estructura de base presidencial atenuada por mecanismos parlamentarios (Planas Silva, 1997: 37).

Por otro lado, para nadie es un secreto que las particularidades advertidas se ven agudizadas o intensificadas por el estancamiento económico, las evidentes desigualdades y las herencias socioculturales disímiles que definen el marco socio-estructural sobre el que se asientan los sistemas políticos latinoamericanos, y que, por ende, condicionan en mucho las reales posibilidades de que éstos puedan ser eficientes y eficaces para el logro del mayor bienestar de los pueblos, situación que muchas veces ha llevado a deslegitimar y poner en tela de juicio no sólo al régimen de gobierno sino al sistema democrático en general, al no poder satisfacer éstos las cada vez más crecientes y complejas demandas sociales.

Por tal razón, Nohlen (2011: 93-101) sostiene que “el presidencialismo de unicidad regional latinoamericano” no existe, ni como modelo ni como fenómeno real, por lo que –a renglón seguido- plantea una clasificación a partir de los siguientes tres (03) elementos constitutivos: i.) de **orden constitucional** (referidos a la distribución de facultades constitucionales entre el Ejecutivo y el Legislativo), ii.) de **orden político-institucional** (que inciden en los partidos políticos –disciplinados o no disciplinados- y el sistema de partidos políticos –concentrado o fragmentado-) y iii.) de **orden político-cultural** (cuya atención se centra en los usos, o abusos, y costumbres del ejercicio del poder, es decir, el “estilo político” –decisionista, mayoritario, consensual, etc.-).

⁵¹ En el Perú, ello es posible a partir de la Constitución de 1933.

Así las cosas, propone los siguientes tipos de presidencialismos: i.) el **hiperpresidencialismo (o presidencialismo dominante)**, caracterizado por la concentración del poder en el Ejecutivo (aunque la Constitución no lo prevé), la supresión de controles horizontales, el ejercicio del poder con altas notas personalistas y plebiscitarias (siempre al borde del sistema constitucional-democrático) y un estilo de decisión jerárquico-decisional; ii.) el **presidencialismo reforzado (o racionalizado)**, con un Ejecutivo fuerte en cuanto a sus competencias, la racionalización del proceso político (para agilizar la implementación de políticas de desarrollo) y un estilo de decisión mayoritaria; iii.) el **presidencialismo puro (o equilibrado)**, propio del régimen presidencial estadounidense, caracterizado por una relación de poder equilibrada entre Ejecutivo y Legislativo, el funcionamiento muy dependiente del sistema de partidos y un estilo de decisión mayoritaria; iv.) el **presidencialismo atenuado**, con poderes constitucionalmente equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo (aunque el proceso político está más determinado por otros factores, sobre todo el tipo de sistema de partidos) y un estilo de decisión mayoritaria; y v.) el **presidencialismo parlamentarizado**, no tanto determinado por una configuración constitucional de origen parlamentario (ej.: figura del Primer Ministro, voto de censura, capacidad de disolver el Parlamento, etc.), sino por la práctica política (ej.: gobiernos de coalición) y un estilo de decisión negocial y de claro compromiso político (Nohlen, 2011: 98-101).

Para el funcionamiento concreto de cada una de las instituciones que tiene lugar en las clasificaciones propuestas, Nohlen nos recuerda (2011: 99) que es necesario tener en cuenta el entorno o contexto en el que actúan como sistemas y su interrelación con él, para lo cual es indispensable incidir en aspectos del propio Estado –su tamaño (Estado vs. mercado), estructura (unitario o federal), capacidad de implementación de resultados del sistema presidencial (Estado fuerte o débil)-, así como la noción de democracia predominante a nivel de cultura política –su modelo (representativa y/o directa/plebiscitaria), formas de participación política informales, en la evolución y patrones de comportamiento de la sociedad civil, y en la cultura política en general (sobre todo en lo referido a la cuestión de su consolidación)-⁽⁵²⁾.

Volveremos sobre algunas de estas clasificaciones al momento de abordar, en líneas posteriores, las calificaciones realizadas por la doctrina respecto del modelo de gobierno peruano.

Al igual de lo que ocurre con el régimen parlamentario, sostenemos que los matices y particularidades contextuales de cada país dan origen a una diversidad de variantes, tipologías o clasificaciones del “régimen presidencial” –con su lógica (o coherencia) interna, su tipo de relación Ejecutivo-Legislativo y su particular régimen de responsabilidad política-, descartando así cualquier planteamiento que propugna el surgimiento de nuevos “régimenes de gobierno”⁽⁵³⁾.

⁵² A partir de esta complejidad, Nohlen (2011) señala:

“Esta enorme complejidad de relaciones contextuales del presidencialismo en América Latina es de inmensa importancia para la consultoría política. Hace más que cuestionable pensar en una receta única de reforma político-institucional para resolver las muy diversas situaciones y estructuras percibidas como críticas. No existen evidencias para la expectativa de que se puede traspasar sin más una institución que rinde en un determinado contexto a otro muy diferente y tenga los mismos efectos. Las migraciones institucionales tienen sus límites, por lo tanto, hay que suponer incluso que el contexto diferente va a producir efectos distintos y no deseados de las mismas instituciones formales (...)” (p. 100).

⁵³ En tal sentido, compartimos plenamente lo sostenido por Cavero Cárdenas (2005) cuando señala:

“Muchos autores han plasmado en prodigiosos libros los rasgos característicos del régimen presidencial, sin embargo, no todos lo han hecho de manera adecuada, acaso por intentar definir cada una de las peculiaridades que se han generado en cada Estado, como consecuencia de la importación de un determinado régimen. Y es

C.-) EL RÉGIMEN DE GOBIERNO SEMI-PRESIDENCIAL

Sus antecedentes históricos se encuentran en el modelo de gobierno instaurado en la Constitución de Weimar de 1919 como respuesta al gobierno de asamblea de la III República francesa, que degeneró en un estado de caos e ingobernabilidad, siendo considerado en esa época como un “sistema parlamentario contrarrestado con una presidencia fuerte”. En dicho modelo alemán, el Presidente tenía poderes para gobernar por decreto (Decretos con fuerza de ley), nombrar y destituir al Primer Ministro, destituir a los miembros del Gabinete y formar gobiernos exentos del voto de confianza parlamentario, disolver el Parlamento a su discreción, y someter cualquier ley aprobada a referéndum, entre otros aspectos resaltantes.

Sin embargo, a pesar de este origen germano, es el modelo galo el que sirve de obligada referencia para el tema, pues es en Francia y su convulsionada historia política donde se ha alcanzado su mejor implementación y desarrollo; por lo que es necesario hacer una breve y somera referencia a las principales características del proceso político francés posterior a la famosa revolución que constituyó el punto de quiebre con el absolutismo monárquico y el despotismo ilustrado típico de las monarquías europeas de entonces, que hizo de la Corona el órgano de centralización del poder por excelencia, desplazando a las Cortes a una función decorativa que la llevó a reunirse cada vez con menor frecuencia.

La Revolución francesa de 1789, con sus ideas de separación de poderes y de soberanía popular de marcada raigambre liberal, buscó superar esta época de absolutismo y concentración del poder plasmando en la Constitución de 1791 una monarquía parlamentaria similar al modelo inglés, que terminó fracasando con el destronamiento y ejecución de Luis XVI en el año de 1793. Se pasó luego a un gobierno de Asamblea, ejercido por la “Convención”, que degeneró en un régimen sanguinario, al que sucedió luego el “Directorio” que entregó el poder a los “Cónsules”, siendo el más recordado Napoleón Bonaparte, que asumió el poder en 1799 e instauró el “Imperio” francés haciéndose nombrar Emperador, en 1804. El Imperio duró hasta 1815, luego de lo cual se reinstauró la Monarquía, que duró hasta 1848, cuando se vio obligado a dimitir en vista del profundo rechazo del pueblo francés que, a pesar de los años, aún recordaba de manera negativa el absolutismo monárquico de antaño.

En dicho año, se inició la II República francesa que tuvo como Presidente a Luis Bonaparte, que se proclamó Emperador de Francia con el nombre de Napoleón III y gobernó hasta 1870, cuando la guerra franco-prusiana originó la caída del régimen y la aparición de la III República, de corte eminentemente parlamentario en el que existía un Jefe de Estado reducido al rol de simple “equilibrador” o “mediador”. Esta III República feneció en 1940 a causa de la invasión nazi, luego de lo cual se instaló la IV República francesa con la Constitución de 1946, que buscó dotar de cierta estabilidad al sistema,

que el sistema político de un país no configura *per se* un nuevo régimen de gobierno, sino que refleja el modelo que ha introducido en su sistema político, complementado por otros rasgos muy particulares marcados – en no pocos supuestos- por la realidad política de cada Nación.

Discrepo de la clasificación que un sector de la doctrina establece, creyendo que un presidencialismo atenuado es un régimen distinto al presidencialismo puro. No es correcto afirmar que existen dos o más sistemas de gobierno presidencial, sino pienso particularmente que tenemos un solo régimen presidencial que ha sido heredado por muchos Estado, y que gracias a las adaptaciones de cada uno se han generado matices o modelos que parecerían haber configurado diferentes clasificaciones” (p. 134).

intentando racionalizar el modelo parlamentario mediante el voto de investidura y la disolución de la cámara política tras dos (02) crisis ministeriales.

Sin embargo, la guerra de Argelia y la grave situación externa que se derivó de ella, hicieron que el General De Gaulle asumiera el poder instaurando la V República francesa mediante la Constitución de 1958, modelo que dura hasta nuestros días y que se caracteriza por una revalorización de los poderes del Presidente, que ya no sería elegido por el Parlamento sino por el pueblo, mediante elección directa, en virtud de la reforma constitucional de 1962.

Como se puede apreciar, en Francia, los vaivenes entre autoritarismo y anarquía, tuvieron como fondo ideológico la discusión sobre la preeminencia del poder o del Parlamento o del Gobierno, hechos éstos que llevaron a la articulación de un modelo que, tomando instituciones de los regímenes presidencial y parlamentario, ha logrado consolidar una cierta estabilidad del sistema político francés desde su adopción en el año 1958, motivo por el cual ha sido también imitado por Portugal (1976 y 1982) y Sri Lanka (1978) ⁽⁵⁴⁾.

En cuanto a su naturaleza, para algunos autores, el gobierno semi-presidencial es considerado una corrección del régimen parlamentario, siendo incluso catalogado como una forma de parlamentarismo “racionalizado”. En nuestra opinión, tal perspectiva no es exacta pues mientras en las correcciones históricas del sistema parlamentario de gobierno se ha variado la aplicación, los alcances y requisitos de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política, el semi-presidencialismo no respeta la “lógica interna” del parlamentarismo porque: i.) ha optado por reforzar la institución de Jefe de Estado (Presidente) otorgándole un poder real y efectivo que se asemeja mucho al modelo estadounidense y, por ende, dando origen a lo que la doctrina constitucional moderna conoce con el nombre de **Ejecutivo dual “propio”**, que –vale destacarlo- es *el único modelo dual que existe*; y ii.) el Jefe de Estado (Presidente), y sus auténticos poderes políticos, no debe ni su elección ni su poder al Parlamento, por lo que, mucho menos, puede ser sujeto de alguna responsabilidad ante aquél.

Para otro sector de la doctrina, se trata de un modelo que consagra una simple alternancia de las dos clásicas formas de gobierno parlamentario y presidencial, ya analizadas. En tal sentido, Duverger (1980: 186) sostiene que el régimen semi-presidencial lejos de ser una síntesis de los dos clásicos presidencialismo y parlamentarismo, es “una alternación entre fases presidenciales y parlamentarias”, siendo similar la postura de Linz (1997: 205) cuando afirma que el modelo francés funciona como presidencial cuando el Presidente tiene mayoría en el Parlamento, y como parlamentario en caso no contara con ella, en los llamados períodos de “cohabitación”. Al respecto, Sartori (1999: 140) advierte que un enfoque así lleva implícita la afirmación de que el modelo no es tal y mucho menos puede funcionar como “sistema”, pues más que de una “alternación” –que implica pasar de una “cosa” a “otra”- debe aludirse a una “oscilación” en la que “se produce un movimiento pero dentro del mismo sistema”, siendo importante señalar que inclusive en los casos en que el Presidente cuente con mayoría parlamentaria y, por ende, el Primer Ministro sea de su

⁵⁴ Duverger incluye también en la lista a Austria, Islandia e Irlanda. Sin embargo, lo cierto es que, aunque el Presidente es elegido por el pueblo, no siempre es el Jefe de Gobierno y posee, en cambio, poderes menores; de ahí que en escritos posteriores haya considerado a estos países dentro de un parlamentarismo de hecho en los que los presidentes son sólo “figuras decorativas”.

mismo partido –hecho que facilita su injerencia en el poder y el gobierno-, lo cierto es que por el hecho de existir dos instituciones separadas con poderes y competencias propias, el modelo es un típico y propio Ejecutivo dualista. En tales casos, al Presidente no se le permite gobernar sólo o directamente, por lo que su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio del Gobierno, encabezado por el Primer Ministro.

Por esta razón, atendiendo a los elementos constitutivos y propios del modelo semi-presidencial de gobierno, a nuestro modo de ver nos encontramos ante un modelo de naturaleza “mixta” con tendencia al presidencialismo, basado en una estructura flexible de autoridad dual cuya primera “cabeza” cambia u oscila cuando cambian las combinaciones de la mayoría en sede parlamentaria: i.) con una mayoría clara y unificada en el Legislativo, el Presidente prevalece decisivamente sobre el Primer Ministro y la Constitución que se aplica es la “material” (las convenciones constitucionales) funcionando como un modelo presidencial típico (Sartori, 1999: 149); mientras que ii.) ante la ausencia de mayoría en el Parlamento (o con una mayoría dividida que origina un gobierno de coalición o alianza), el que prevalece es el Primer Ministro apoyado por su Parlamento y sustentándose en la Constitución formal que consagra su capacidad de gobernar por derecho propio, compartiendo su poder con el Presidente, que tiene competencias propias en determinadas materias. Puede advertirse que, con mayoría o no, el Presidente siempre reserva para sí una cuota de poder sustantiva e influyente en el manejo político del gobierno, teniendo siempre la capacidad discrecional de disolución del Parlamento y, con ello, la posibilidad de reconfigurarlo, por lo cual el Presidente se convierte en el máximo decisor político del sistema ⁽⁵⁵⁾.

Los elementos estructuro-institucionales más importantes del régimen semi-presidencial de gobierno son:

- a) **El Jefe de Estado.-** es un órgano unipersonal encarnado por el Presidente de la República que, a partir del referéndum de 1962, es elegido por sufragio directo del pueblo, y cuyas principales funciones son: i.) función arbitral, que lo sitúa por encima de las contingencias políticas; ii.) funciones políticas, como convocar a referéndum a propuesta del Gobierno, disolver la Asamblea Nacional, entre otros; y iii.) funciones dictatoriales, en casos de grave amenaza para el país.
- b) **El Primer Ministro y el Gobierno.-** el modelo contempla distintas maneras de formación del gobierno: al Primer Ministro lo designa el Presidente teniendo en cuenta los resultados electorales (Art. 8 de la Constitución francesa, y Art. 190 de la Constitución portuguesa); los Ministros deben gozar de la confianza del Parlamento (Art. 36 de la Constitución finlandesa) y son nombrados por el Presidente a propuesta del Primer Ministro. Sin embargo, todas ellas se resumen en que el Presidente nombra formalmente al Primer Ministro, debiendo atender en la práctica al partido o partidos políticos ejercientes del dominio en el Parlamento. Por otra parte, el Presidente pone fin a las funciones del Primer Ministro o de algún otro miembro del Gobierno, por renuncia del primero o cuando éste le propone un reemplazo de algún ministro, siendo ello obligatorio cuando el Parlamento hubiera aprobado una moción de censura contra el

⁵⁵ Comentando el Art. 16 de la Constitución francesa de 1958, Guzmán Napurí (2003: 89) señala que: “En realidad, un presidente francés posee una batería tan amplia de facultades que, si las usara todas, podría reducir al Parlamento a ser solo un órgano de deliberación, potestad que afortunadamente nunca ha usado”.

gobierno, lo que en buen romance significa que el Primer Ministro sólo puede ser obligado a dimitir por la acción política del Parlamento.

En cuanto al Gabinete, se trata del cuerpo colegiado encargado de conducir la política general del gobierno que se reúne de tres (03) diferentes maneras ⁽⁵⁶⁾, debiendo señalarse que no existe uniformidad en el tratamiento de sus funciones y competencias, ya que i.) no tiene competencias específicas previstas en la Constitución (caso de Francia), ii.) posee algunas funciones remanentes no otorgadas al Presidente (Art. 41 de la Constitución finlandesa), o iii.) hay una determinación expresa de sus funciones como colegiado (tal como sucede en Portugal, donde define la línea política del Gobierno, solicita votos de confianza al Parlamento, dicta Decretos para implementar programas del Parlamento, y planifica la acción del gobierno).

- c) **El Parlamento.**- tomando de referencia a Francia, el Parlamento de la V República es bicameral: la Asamblea Nacional y el Senado, existiendo entre ellas una diferenciación de funciones, pero con predominio de la primera, siendo un típico caso de *bicameralismo imperfecto*.

Un importante aspecto complementario a mencionar sobre este régimen es la regulación muy rigurosa de las funciones y procedimientos parlamentarios, en el propósito del constituyente francés por disminuir y coartar la libertad de acción del Parlamento y aumentar, por ende, la acción del Gobierno sobre las Cámaras, teniendo en cuenta el antecedente histórico de la inestabilidad política francesa creada por la importancia y fuerza del órgano legislativo. Por ello, en comparación con el “prestigio” que tenía en la III y IV Repúblicas, el Parlamento ha disminuido sus poderes en materia legislativa general ⁽⁵⁷⁾ y financiera (ej.: prohibición de proposición de gastos y facultad del Gobierno a poner en vigencia –mediante Ordenanza- su proyecto de presupuesto si el Parlamento no se pronuncia en el plazo de ley); sin perjuicio de lo cual el Parlamento tiene su principal labor al investir al gobierno mediante un voto de confianza parlamentario (voto de investidura).

Rasgos fundamentales del régimen semi-presidencial.

Asumiendo como paradigma del régimen el consagrado en la Constitución francesa de 1958, podemos sostener que son rasgos fundamentales de la forma semi-presidencial los siguientes:

- a) **Se consagra un Ejecutivo dual (o bicéfalo) “propio”, en el que las figuras de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno están asignadas a diferentes titulares con potestades y atribuciones políticas.**- a nuestro modo de ver nos

⁵⁶ Refiriéndose al sistema francés, Hauriou (1971: 565) distingue entre: a) **Consejo de Ministros**, reunión de los Ministros bajo la conducción del Presidente de la República (Jefe de Estado); y b) **Consejo de Gabinete (o Gabinete)**, reunión de los Ministros bajo la conducción del Primer Ministro. Modernamente a esa diferenciación se ha sumado una tercera forma de reunión con los llamados **Consejos Interministeriales**, cuando se reúne un determinado grupo de ministros con el propósito de solucionar un problema común a sus carteras.

⁵⁷ En opinión de Vallarta Plata (2002: 60), la Constitución de 1958 restringe al Poder Legislativo de cuatro formas: i.) autorizando al presidente de la república a quedar por encima del Parlamento mediante la utilización del referéndum; ii.) estableciendo un sistema eficaz y preciso de control de la constitucionalidad de las leyes; iii.) creando un nuevo sistema de aprobación de las leyes sin que sean votadas cuando se trate de una cuestión de confianza planteada por el Gobierno; y iii.) definiendo de manera muy estrecha el dominio reservado a la ley, fuera del cual el Parlamento no puede actuar” (figura de la “reserva material de ley”, absolutamente extraña a la tradición jurídico-constitucional francesa, donde predominó el principio de soberanía parlamentaria).

encontramos ante una “diarquía” que configura el único modelo de Ejecutivo dual posible en el Derecho Constitucional comparado en el que las responsabilidades y funciones propias de dicho poder del Estado se encuentra compartidas por dos titulares: i.) el “**Jefe de Estado**” (normalmente denominado “Presidente”), que se caracteriza por no requerir refrendo ministerial de algunos de sus actos ⁽⁵⁸⁾, poseer la atribución de disolver las cámaras legislativas ⁽⁵⁹⁾, estar autorizado para asumir poderes excepcionales o extraordinarios en situaciones de emergencia ⁽⁶⁰⁾, tener la capacidad para convocar el pronunciamiento del pueblo mediante referéndum, la facultad de vetar leyes, y detentar la potestad reglamentaria ⁽⁶¹⁾; y ii.) el “**Jefe de Gobierno**” (denominado “Primer Ministro”), que es el responsable de la dirección política del país y, habiendo sido elegido por el Parlamento, tiene responsabilidad ante aquél, siendo susceptible de interpelación y censura.

Conforme a lo señalado, esta dualidad en el Ejecutivo supone la incorporación de un tamiz o mecanismo de control adicional de naturaleza intra-orgánica – según la propuesta de Loewenstein- que a la separación de poderes rígida consagrada en el régimen presidencial, le añade una separación al interior del propio Ejecutivo, lo cual lleva a sostener a Sartori que el modelo semi-presidencial se cimienta sobre “dos motores” que –en caso de “cohabitación”- funcionan en forma simultánea, con el peligro implícito y siempre latente de que cada uno vaya en direcciones opuestas.

- b) **La estructura de autoridad dual permite diferentes balances de poder.**- puesto que, conforme a la cuota de poder que el pueblo encargue a cada uno de los dos “actores” del Poder Ejecutivo, se pueden presentar dos (02) tipos de balance:
- i. **Cuando el Presidente y el Primer Ministro son de partidos políticos distintos.**- en los casos en que el Jefe de Estado no cuente con mayoría parlamentaria y el Primer Ministro sea el líder de la mayoría opositora, se presenta lo que se ha convenido en denominar la “*cohabitación*”, en la que el Jefe de Estado encuadra su desenvolvimiento y accionar políticos dentro del marco fijado en el Art. 5 de la Constitución francesa de 1958 ⁽⁶²⁾.

⁵⁸ Las atribuciones presidenciales que no requieren refrendo son: a) nombramiento del Presidente del Consejo; b) recurrir al referéndum para aprobar proyectos de ley; c) la disolución de la Asamblea Nacional; d) las facultades asumidas en virtud del Art. 16 de la Constitución francesa de 1958 referido a los poderes excepcionales; y e) los mensajes presidenciales.

⁵⁹ Sin necesidad de refrendo ministerial y sin que deba expresar la causa de la disolución.

⁶⁰ El Art. 16 de la Constitución francesa de 1958 establece que el Presidente de la República está autorizado a adoptar medidas excepcionales en casos de amenaza de “manera grave e inmediata” a las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales; pudiendo implementar “las medidas exigidas por las circunstancias”, debiendo consultar oficialmente al Primer Ministro, los Presidentes de las Asambleas y el Consejo Constitucional, informando a la Nación “por medio de un mensaje”. En estos casos, el Parlamento se reúne automáticamente y la Asamblea Nacional no podrá ser disuelta durante el ejercicio de los poderes excepcionales, aunque el Presidente asume los poderes legislativo y reglamentario. Se trata pues de una suerte de **dictadura temporal** constitucionalmente prevista y autorizada. Este artículo constitucional sólo ha sido aplicado una vez, entre el 23 y 30 de septiembre de 1961, por el Presidente De Gaulle ante el golpe de estado militar en Argelia.

⁶¹ Conforme al Art. 34 de la Constitución francesa de 1958, existe una *reserva de reglamento* conforme a la cual las leyes sólo pueden versar sobre las materias incluidas en dicho artículo constitucional, quedando disponible el resto del campo normativo para la actividad reglamentaria.

⁶² Según el Art. 5 Constitución francesa de 1958 el Jefe de Estado no sólo no puede exigir la dimisión del Jefe de Gobierno sino debe aceptar el Consejo de Ministros que éste le proponga; no puede recurrir discrecionalmente al referéndum; puede solicitar la nueva deliberación de proyectos de ley (Art. 10); puede limitarse a firmar ciertas

- ii. **Cuando el Presidente y el Primer Ministro son del mismo partido político.-** en caso que el Jefe de Estado tenga mayoría parlamentaria, el modelo se adscribe propiamente al régimen presidencial, no puro pero sí iberoamericano, en el que las atribuciones del Jefe de Gobierno son asumidas por el Jefe de Estado (Elgie y Machin, 1991: 62), tal vez no en la formalidad constitucional, pero sí en términos de práctica política.

De esta manera, se advierte que la capacidad de gobernar del Jefe de Estado (Presidente) o del Jefe de Gobierno (Primer Ministro) se articula, configura y varía en función de que uno u otro cuente con mayoría en el Parlamento (Colliard, 1994), siendo, pues, un modelo de poder compartido bastante flexible en el que es posible advertir diferentes balances y predominios de poder atendiendo a si se cuenta o no con respaldo mayoritario en el Parlamento. Por tal razón, Duverger señala como condiciones mínimas para el modelo semi-presidencialista: i.) que el Jefe de Estado tenga verdaderos poderes, y ii.) que el Jefe de Gobierno sea su opositor y cuente también con poderes efectivos (Duverger, 1962).

- c) **Se implementa una forma mixta de responsabilidad política.-** respondiendo al axioma del moderno derecho público según el cual todo decisor político debe estar sujeto a la responsabilidad por el ejercicio de poder frente a su órgano designante, en el régimen semi-presidencial se diferencia: i.) la responsabilidad política del Presidente ante el pueblo, a través de la “reelección”, que por cierto es inmediata; y ii.) la responsabilidad política del Primer Ministro (y, por ende, del Gabinete) ante el Parlamento, por medio de los distintos “mecanismos de control parlamentario” a los que está sujeto durante el ejercicio de su mandato.
- d) **Se ha buscado controlar la labor del Parlamento.-** como se puede colegir de la explicación de los antecedentes históricos y políticos del modelo semi-presidencial de raigambre francesa, es claro que éste surge con la finalidad de controlar de manera efectiva los excesos parlamentarios y el “asambleísmo” en que puede derivar ⁽⁶³⁾, a través del reforzamiento de la figura presidencial, como complemento a otras medidas constitucionales que procuran convertir al Parlamento en un colaborador del gobierno, con ámbitos de competencias bastante restringidos.
- Así, por ejemplo, el Parlamento carece del monopolio legisferante, debido a que: i.) el Ejecutivo está facultado para emitir normas con rango de ley bajo ciertas condiciones y en determinados supuestos ⁽⁶⁴⁾, y ii.) la capacidad legislativa del Parlamento se ha establecido únicamente y de manera expresa para ciertos casos, siendo posible que el Ejecutivo emita Decretos y Reglamentos para regular los casos no contemplados.
- e) **El régimen semi-presidencial muestra su virtud cuando el “Jefe de Estado” no cuenta con mayoría en el Parlamento.-** tal situación se produce con el

ordenanzas y decretos (Art. 13); y será el Jefe de Gobierno quien conduzca la política del Gobierno (conforme al Art. 20).

⁶³ Como sucedió, por ejemplo, en la IV República francesa durante la vigencia de la Constitución de 1946.

⁶⁴ En los casos de la “legislación de urgencia” (que se produce en virtud del Art. 16 de la Constitución de 1958) y la “legislación delegada” (que se materializa por “Ordenanzas” con rango de ley de las que se debe dar cuenta al Parlamento).

propósito de crear un punto de equilibrio en la relación entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno, con miras a fomentar la aplicación de una política conjunta que no origine la oposición radical, crítica y hasta obstruccionista entre ambos actores, dentro de una lógica que Jacques Chaban-Delmas ha definido como “coexistencia forzosa en la que cada uno vigila al otro” (cfr. Avril y Gicquel, 1994).

A modo de resumen, el régimen semi-presidencial consagra la existencia de un Presidente concebido como árbitro entre los detentadores del poder, que puede someter a referéndum temas de importancia nacional e incluso disolver el Parlamento, siendo responsable de adoptar las decisiones de gobierno y la disposición de los medios para ejecutarlas un Primer Ministro que, a su vez, es responsable ante la Asamblea Nacional, encontrándose sometido el gabinete a fiscalización y control de sus actos de gobierno por el Congreso, el cual puede censurar el Primer Ministro o denegar un voto de confianza que éste le solicite, obligándolo así a dimitir (Haya de la Torre, 1997: 151).

Hecho este breve análisis de los modelos constitucionales comparados sobre las formas de gobierno, queremos abordar algunos temas vinculados a la cada vez más difundida y asumida relación existente entre los *regímenes de gobierno* y la denominada “*ingeniería constitucional*”, en tanto esfuerzo por optimizar el diseño de los diversos modelos constitucionales.

II. LOS REGÍMENES DE GOBIERNO Y LA INGENIERÍA CONSTITUCIONAL

En su tesis doctoral, Lloreda Caicedo (1967: 27) afirmaba que “la forma de gobierno que se adopte debe ser la expresión política de cada pueblo, en íntima relación con su temperamento, sus costumbres, y sus condiciones sociales y económicas”, siendo el caso que muchos ensayos han fracasado por no atender a estas directrices. En similar sentido, Haro (1992: 355) sostiene que las formas de gobierno “deben ser plenamente adecuadas a la idiosincrasia de un pueblo y a los requerimientos de sus comportamientos políticos”; por lo que es indispensable –en aras de la estabilidad y consolidación política y democrática- que tanto la implementación de una forma de gobierno nueva como su reformulación y sustitución se sustenten, según González Schmal (2000),

“en los datos objetivos de la realidad, en el conocimiento de nuestra evolución constitucional, en la viabilidad de los cambios, y no en la idea inconsistente de quienes (...) pretenden cambiar prácticas, costumbres, hechos y hábitos, por el simple cambio de normas constitucionales” (p. 931).

En similar perspectiva, Carpizo (2000) asevera que:

“(...) el sistema de gobierno responde a factores y hechos políticos de cada Estado –aunque hay factores comunes-, a su evolución y madurez políticas, a sus costumbres constitucionales. No hay en este aspecto (...) “recetas”, sino que hay que ser muy cuidadosos para que el sistema de gobierno sea acorde con las necesidades reales del país. Los principios generales de un sistema político

deben ser afinados, ajustados, reformados e innovados de acuerdo con las realidades, necesidades y aspiraciones políticas de la comunidad” (p. 41).

En una perspectiva conceptual como la aludida, y según hemos podido colegir de las experiencias socio-políticas y jurídicas implícitas en el estudio de cada uno de los clásicos regímenes de gobierno contemporáneos analizados; es posible afirmar que las formas de gobierno, en tanto conjuntos articulados, presentan características comunes que las definen de manera clara y, en tal medida, definen muchos de sus alcances, resultados y utilidad al momento de determinar su viabilidad.

Como punto de partida del “*proceso de racionalización*” –entendido como la necesidad de dotar de “razón” a las diversas formas jurídico-políticas, entre ellas, el régimen político-, podemos señalar entre las principales características de los regímenes de gobierno contemporáneos, las siguientes:

1. Los gobiernos modernos **son estructuras complejas** que se articulan de determinada manera para funcionar de una forma específica, no siendo necesario –entonces- una igualdad circunstancial sino una similitud esencial, en la que necesariamente habrán de confluir las siguientes dimensiones o elementos:

a) **Elemento institucional.-** que comprende las estructuras institucionales y los diseños jurídico-normativos contemplados en los Textos Fundamentales (dimensión formal), propia del Derecho Constitucional.

b) **Elemento sociológico-cultural.-** que atiende a los aspectos o factores de índole social presentes en la convivencia, así como a los procesos políticos (dimensión material), todos ellos objeto de estudio de la Sociología Política y la Ciencia Política.

Al respecto, Rommen (1956) señala:

“(...) las formas de gobierno son “modelos cambiantes que la nación adopta, a través de su historia, bajo la influencia de sus individuos, sus fundamentos culturales, sus ideales sociales, en relación y adaptación continua de su vida social, con el florecer y decaer de las formas sociales estratificada en clases, en sistemas económicos, en las relaciones internacionales y, en general, en todo aquello que llamamos alma nacional” (p. 548).

c) **Elemento humano.-** que alude, fundamentalmente, a los comportamientos político-institucionales de las fuerzas, órganos y actores que convergen en el régimen político de un Estado, comprendiendo así tanto la conducta de los gobernantes como de los gobernados (dimensión personal).

Así las cosas, Nogueira Alcalá (1998: 5) señala que el tipo de gobierno de un país no lo definen únicamente los preceptos constitucionales, sino que es necesario considerar para ello, de manera especial, la llamada “Constitución extrajurídica” basada, pues, en las prácticas, tradiciones culturales, actitudes y

expectativas de los actores políticos que tienen lugar en la concreta realidad que se pretende regular.

Por tal razón, es un serio error de apreciación y análisis, por sesgado e incompleto, intentar reducir la complejidad de la problemática del gobierno y sus formas, únicamente al plano de su diseño normativo-institucional, cuando muchas veces los principales problemas del mismo se ubican en los planos sociológico-cultural y humano, sin contar la estrecha relación que éste tiene con el sistema electoral y de partidos políticos.

2. Los regímenes de gobierno constituyen **sistemas plenamente articulados y con una lógica interna** que no necesariamente varían con la introducción de algunas modificaciones particulares (ej.: la incorporación al presidencialismo de la facultad de disolver el congreso, etcétera), sino que permiten un margen de flexibilidad que les permite su mejor adaptación a realidades socio-políticas disímiles. Como lo destaca Sartori (1999: 100), los sistemas de gobierno lo son justamente por tener una “lógica sistémica” conforme a la cual se les puede agrupar y clasificar, de donde es fácil deducir que no toda variación implementada en un modelo particular vulnera necesariamente su lógica interna. Para garantizar esta flexibilidad de los regímenes de gobierno, sin embargo, es necesario –como lo señala Valadés (1998: 409-410)- que el diseño del poder se realice en base a “consensos operacionales” o de funcionamiento antes de tomar como referencia los “consensos esenciales o básicos” que aluden a posiciones doctrinales o ideológicas acerca de aspectos más trascendentes, como los fines o funciones del gobierno, la concepción de democracia que la inspira, entre otros aspectos que, por su propia naturaleza, son punto de partida del proceso evolutivo de todas las instituciones una vez establecidas, en contraposición a la realidad concreta en que se aplican o implementan.
3. Los regímenes de gobierno **se articulan en base al tipo de relaciones que establecen los poderes político-gubernativos electos**, denominadas “**relaciones Ejecutivo-Legislativo**” que configuran, propiamente, una “*relación de tipo constitucional*” entre los dos más importantes actores jurídico-políticos del sistema, que tiene por finalidad determinar y/o influir en la determinación de la orientación política del Estado, y que se caracteriza por un conjunto de conexiones recíprocas y dinámicas que operan dentro y entre las dos facetas estatales de “Estado-aparato” y “Estado-comunidad”, impulsadas por fuerzas políticas reconocidas por la Constitución y la legislación ordinaria (Lucas Verdú, 2000: 72); siendo evidente el alto contenido político de la misma no solo por versar sobre el proceso de orientación política nacional, sino también por tratarse de dos órganos poseedores de legitimidad popular.
En opinión de Delgado Guembes (2015 b) las relaciones entre el Congreso y el gobierno:

“(…) Son formas en las que el gobierno interactúa con el Congreso. Por tratarse de relaciones de interacción, son todos puntos de contacto y espacios de comunicación política e institucional en relaciones de poder entre el gobierno y el Congreso. A través de estos contactos, espacios y relaciones de poder se desarrollan y afirman los patrones de dominio y subordinación, de consenso y de conflicto que subyacen en las relaciones sociales (...)

(...) No son simples aspectos de interacción aislados ni ajenos al modelo político. Por esta razón no basta con conocer la descripción de los procedimientos parlamentarios que hacen efectiva la interacción. Es importante, para conocer el tipo de régimen político nacional, observar, valorar y juzgar la forma en que estos procedimientos se llevan a la práctica. La norma es el modo en que ella vive en la cultura efectiva de los actores que la encarna en su conducta y en su discurso práctico y concreto” (p. 499).

4. Desde la difusión a escala mundial del constitucionalismo, los regímenes de gobierno son considerados como **sistemas de balances y contrapesos** (“*checks and balances*”) que se encuentran sustentados en el dogma de la organización política moderna de la “*teoría de la separación de poderes*” conforme al cual el poder –a lo largo del proceso gubernamental- debe atribuirse formalmente y ser detentado por varios titulares que lo ejerciten de manera común, planteamiento complementado por la “*teoría del equilibrio de poderes*” que, a la separación ya existente, le añade la nota de necesario contrapeso, balance y, por ende, control efectivo entre ellos. Una posición contraria nos sitúa ante modelos gubernativos con un único detentador del poder, proclive no solo a monopolizarlo, sino a abusar de él que es propio de los moldes no democráticos.

Partiendo del planteamiento inicial de Moreno Uriegas (2002: 436), podemos sostener que la institucionalización de los resultados producidos por la aludida relación Ejecutivo-Legislativo, puede dar origen a los siguientes escenarios:

- a) El **equilibrio, cooperación y control mutuo**, como contexto ideal de interrelación en el que se articula una suerte de “*gobierno compartido*” donde ambos actores (Ejecutivo y Legislativo) tienen muy bien acotados sus ámbitos de acción propios y existen controles mutuos entre ellos, dando origen a una “**relación de simetría**” o de “**equilibrio institucional**” entre ambos poderes del Estado, lo cual requiere el diseño e implementación de mecanismos eficaces que permitan controlar, sin bloquear, el ejercicio del poder que corresponde a cada órgano. Sin embargo, como sostiene Salgado Pesantes (2002: 546), lo señalado no significa que alguno de los dos actores políticos no pueda tener o lograr, en la dinámica práctica cotidiana, un mayor predominio o presencia política que otro, atendiendo al estilo de sus líderes o a la capacidad o carisma de sus integrantes, a su mayor conocimiento de los temas o a una mayor legitimidad, en la medida que las connotaciones personales o institucionales siempre serán un factor importante de considerar como parte de la característica antropomórfica de la actividad política implícita en este tipo de relaciones ⁽⁶⁵⁾.
- b) La **hegemonía de uno de los dos actores**, lo cual implica la supremacía, preeminencia o superioridad jerárquica de un órgano político sobre los demás (Salgado Pesantes, 2002: 542) materializada en un “poder dominante” que puede presentarse gracias a contar con una mayoría

⁶⁵ A modo de complemento, debemos precisar que este equilibrio, cooperación y control mutuo también puede y debe comprender un adecuado equilibrio entre la democracia representativa y la democracia directa y semidirecta (o participativa), a nivel de diseño normativo-institucional.

abrumadora en el Congreso, afectando así, no solo el funcionamiento del régimen de gobierno en su conjunto, sino – inclusive- pudiendo poner en peligro los derechos de las minorías y al propio sistema político.

- c) El **enfrentamiento innecesario y desgastante entre ambos actores**, que supone la presencia de tensiones políticas generadas por las disputas entre el Legislativo y el Ejecutivo, normalmente debido a una oposición parlamentaria que –por ser de un color político distinto al del gobierno- complica la gestión presidencial y puede dar origen a rupturas o graves crisis constitucionales, sino a golpes de Estado, con el consiguiente descrédito o pérdida de legitimidad y confianza de la ciudadanía en sus instituciones nacionales.
- d) El **entrampamiento o parálisis de poder**, cuando no se pueda adoptar determinado tipo de decisión política, poniendo en tela de juicio la gobernabilidad y, por ende, eficiencia y eficacia del régimen en su conjunto, como elemento fundamental de consolidación de la democracia y promotor del bienestar de la población.

Cuando se sostiene que todo régimen de gobierno debe ser una estructura de “*checks and balances*” en la terminología estadounidense clásica, se afirma que debe orientarse a consagrar una relación simétrica entre los órganos del poder, procurando así que entre ellos haya correspondencia en sus facultades y responsabilidad, pero cuidando de no obstruirse mutuamente y, por el contrario, procurando que se complementen y se controlen. Como lo señala Valadés (2002), en una larga cita que nos parece necesario reproducir:

“Un sistema de equilibrios y de contrapesos bien diseñado produce una relación simétrica entre los órganos del poder, en la que ninguno puede excederse sin que alguno de los otros actúe para corregir el exceso, pero en el que tampoco ninguno pueda omitir el cumplimiento de sus funciones sin que otro lo excite a hacerlo. Las relaciones entre los órganos del poder sólo son de inhibición recíproca por cuanto respecta a eventuales excesos. No se trata de que se contrarresten de manera sistemática, porque esto las conduciría a la parálisis. Por otra parte, los órganos del poder también tienen que contar con instrumentos que les permitan, sin invadir esferas ajenas de competencia, convocar a los demás órganos para que realicen las funciones que tienen asignadas. Esto explica, por ejemplo, el derecho de iniciativa legislativa de los gobiernos y de los tribunales.

Esas relaciones simétricas son las que permiten que los órganos del poder alcancen sus objetivos sin faltar a sus responsabilidades ni afectar la esfera de derechos de los destinatarios del poder. La razón teórica que fundamenta la responsabilidad de los órganos del poder reside en que no son órganos soberanos, sino órganos subordinados al interés colectivo del soberano, que es el pueblo. Por eso la noción de soberanía, que tiende a ser preterida, resulta central para entender que el cumplimiento de las funciones del poder no es potestativo de sus titulares, sino obligatorio. Alcanzar los fines del Estado no es algo que dependa del

sentido en el que se incline la voluntad de los titulares temporales de los órganos del poder (...)" (pp. 683-684).

5. Los regímenes de gobierno establecen un determinado **régimen de responsabilidad política** como concretización de una máxima del Derecho Constitucional occidental moderno en cuanto a la forma de gobierno se refiere, y que exige un lazo real y efectivo entre el ejercicio del poder y los controles, garantías y responsabilidades políticas (André Hauriou, 1971: 422-424), postulado que –a decir de Vanossi (1992: 708)- se traduce en una “regla de oro” no escrita pero sí implícita de la moderna dogmática constitucional del poder: “a mayor poder, mayor garantía, mayor control, mayor responsabilidad”. Y es que, en el Derecho Constitucional moderno ya no se discute o cuestiona el otorgamiento de poder (a modo de competencias, facultades y/o atribuciones) a los órganos constitucionales, precisamente porque ello se entiende como necesario para lograr cumplir las finalidades y objetivos que le son asignados; siendo la real preocupación de la ingeniería constitucional, el determinar en forma adecuada que a todo acrecentamiento del poder deba corresponderle un mejoramiento de los controles, un vigorizamiento de las garantías y un perfeccionamiento de las responsabilidades, para evitar así el predominio o hegemonía de alguno de ellos sobre los demás.
6. Ante la preponderancia del modelo democrático de convivencia, el **objetivo último de todo régimen de gobierno debe ser consolidar la democracia**, dentro de un esquema en el que la forma de gobierno, siempre que sea eficiente, constituye la manera más plausible de demostrar que la democracia no solo es un modelo de convivencia y organización política promotor de la participación ciudadana, sino, además, capaz de resolver y solucionar los problemas de las sociedad y satisfacer así las demandas de la población en los diferentes aspectos económicos, sociales, culturales y espirituales; razón por la cual consideramos que todo régimen de gobierno tiene las siguientes funciones básicas: i.) procurar la representación plural de la sociedad, ii.) favorecer la estabilidad política, y iii.) consolidar un gobierno eficaz, capaz de adoptar decisiones y ejecutarlas.
7. **Existe una estrecha vinculación entre el régimen de gobierno y otros aspectos que, aunque no relacionados de manera directa, sí inciden en su configuración y funcionamiento**, tales como: a) el *sistema de partidos políticos*, b) el *sistema electoral* y c) el *modelo de descentralización*, en tanto variables exógenas que influyen de manera sustantiva en la configuración, articulación y funcionamiento del gobierno, y que bien puede, cada uno de ellos, ser materia de una investigación particular.

Como se puede concluir, los regímenes de gobierno contemporáneos son articulaciones estructurales, funcionales, humanas y culturales configurados a lo largo del tiempo, como resultado de un proceso histórico y socio-político que se han ido perfilando con el propósito de superar problemáticas políticas concretas y reales que enfrentaron los hombres en su siempre tensa relación con el poder; razón por la cual no es posible concebirlas ni como entelequias racionales lejanas de cualquier consideración espacio-temporal, ni como pura práctica política carente de algún sustento teórico-racional que

los organice y armonice. En todo caso, sí nos parece claro que nos encontramos ante formas político-constitucionales complejas que vinculan racionalidad, sociabilidad y politicidad en su definición y funcionamiento, y que –además- son poseedores de una lógica interna que los define, un tipo de relación entre los actores jurídico-políticos más importantes (Ejecutivo-Legislativo) y un particular tipo de responsabilidad política que le sirve de parámetro de control, habremos cumplido nuestro cometido.

Las notas distintivas señaladas comprometen un plano normativo-institucional y uno fáctico que, por ser particular e irrepetible, permite sostener que **no existen formas de gobierno mejores o peores en abstracto**, ya que la valoración de aquéllas se encuentra íntimamente vinculada al *problema* que se pretenda solucionar con su implementación y, *contrario sensu*, a aquello que se logre buscar o garantizar, en la medida que “todos los regímenes tienen ventajas y desventajas, su importancia y valoración dependen de necesidades específicas y condiciones contingentes” (Woldenberg, 2000: 49).

En tal sentido, a pesar de que en la clásica doctrina constitucional se ha insistido mucho en que el régimen político debe diseñarse tomando en cuenta las características propias de cada realidad, es importante recordar de manera específica que la adopción de una particular forma de gobierno no es una cuestión de principio, sino de viabilidad y conveniencia política, vinculada íntimamente con la funcionalidad del gobierno y su capacidad concreta y contextualizada de resolver los complejos problemas sociales presentes en cada momento histórico.

En un interesante artículo sobre los factores y condicionamientos del modelo federal, Bidart Campos (1992: 27) advierte que el establecimiento de un régimen –sea forma jurídica de Estado o de gobierno- no puede inspirarse solamente en base a teorizaciones si aspira a ser funcional, dependiendo su “naturalidad” –sin dejar de ser razonables, y racionalmente conjugadas- de un cúmulo de marcos, factores y elementos de la realidad, de orden social, cultural, político, económico, geográfico, poblacional, etcétera. En similar sentido, Haro (1992: 355) nos precisa que las formas de gobierno tienen un valor decisivo pero instrumental, y su bondad se juzgará en la medida que sean idóneas y eficaces para lograr el fin de todo gobierno que, como para los casos del Estado y el derecho, no es otro que el *bien común* (o *bien público general*). Y es que, a decir de Sartori (1999: 153), “la mejor forma política es la que funciona mejor al aplicarse”.

En similar perspectiva, contrastando los regímenes parlamentario y presidencial, Cavero Cárdenas (2005) señala:

“(…) sería poco serio comparar ambos regímenes de gobierno debido a que ninguno es mejor que el otro, los dos pueden ser muy operativos o poco funcionales dependiendo de factores endógenos y exógenos de cada sistema político, por lo que es imperativo analizar cada caso concreto antes de plantear reformas o cambios de sistema” (p. 141).

Situándonos en el terreno de los principios abstractos, debemos señalar que todas y cada una de las formas de gobierno conocidas hasta el momento son buenas, siempre y cuando tiendan rectamente a promover y procurar la finalidad del bien común, que se convierte así en la razón de ser de la autoridad socio-política, dentro de una concepción

finalista o teleológica del poder y la actividad política. Si, por el contrario, descendemos al terreno práctico de los hechos, es necesario que no queden negadas todas las consideraciones doctrinales antes expuestas, aclarando que, si bien éstas son suficientemente sólidas como para tener una vigencia permanente, al encarnarse en los hechos, revisten un carácter de contingencia variable determinado por el medio concreto en que se verifica su aplicación.

Dicho con otras palabras, si cada una de las formas políticas es buena en sí misma y aplicable al gobierno supremo de los pueblos, de hecho sucede que en casi todas las naciones el poder socio-político presenta una forma particular que se explica por el conjunto de circunstancias históricas que han configurado una legislación propia tradicional y fundamental en cada realidad social a la que hay que atender cuando de implementar una forma de gobierno se trata; sin que ello signifique que, sea cual fuere la forma de gobierno de una nación, “de ningún modo puede ser considerada esta forma tan definitiva que haya de permanecer siempre inmutable, aun cuando ésta haya sido la voluntad de los que en su origen la determinaron” (León XIII, 1892: n. 18).

III. ¿CUÁL ES EL RÉGIMEN DE GOBIERNO DEL PERÚ?

Para nadie es un secreto que nuestra historia jurídica y política está plagada de una sistemática importación de instituciones foráneas que fueron asimiladas con el propósito de lograr dos propósitos puntuales: o i.) proteger mejor los derechos fundamentales de las personas o, en su defecto, ii.) para procurar un aporte sustantivo en la solución de problemas de otra manera insolutos.

Desde el inicio de su vida Republicana, nuestro país ha buscado permanentemente mejorar su forma gubernamental y superar una casi endémica inestabilidad política que produce la oscilación pendular entre sistemas fuertemente individuales y autoritarios, y formas de corte parlamentario bastante caóticas y no siempre favorables, con relativamente pocos momentos democráticos. Tal esfuerzo de mejora se orientó, a pesar de la consagración formal del Presidente de la República como eje del sistema político, a introducir no pocos mecanismos parlamentarios en su afán por mediatizar los posibles excesos de poder por parte de nuestro Ejecutivo unipersonal histórico; instituciones todas ellas que lejos de cumplir el fin perseguido agravaron la situación de excesos presidenciales, llegando incluso a ser causa directa o principal de las crisis político-constitucionales que buscaban evitar.

Sin embargo, es curioso que desde su implementación paulatina a partir de mediados del siglo XIX, estos mecanismos parlamentarios no hayan logrado cumplir el objetivo que motivó su incorporación a la forma gubernativa nacional, pues –lejos de controlar los excesos presidenciales y articular una convivencia democrática cada vez más estable– han llegado incluso a ser la principal causa de las crisis político-constitucionales que precisamente buscaban evitar, originando muchas veces beligerantes confrontaciones políticas, golpes de estado y la falta de continuidad en el gobierno; razones éstas por la que nos parece que tiene plena vigencia lo sostenido por Flores Juberías (1995: 249) sobre las adaptaciones de formas o instituciones foráneas, cuando afirma que no se debe olvidar que idénticas instituciones desarrollan frutos similares sólo cuando se proyectan sobre realidades homologables.

Si bien no pensamos que la inadecuada estructuración del gobierno y de las relaciones que éste genera con el Poder Legislativo sean la causa única de las añejas crisis políticas en nuestro país, sí creemos firmemente que toda mala articulación estructural –es decir, de diseño normativo-institucional constitucionalmente consagrado- no sólo no evita los problemas potenciales, sino que además, en muchos casos, los desencadena o agrava, con mayor razón cuando no responden a las características propias que se poseen como pueblo ni a la idiosincracia ni a las concepciones jurídico-políticas que inspiran nuestra convivencia.

Así las cosas, pensamos que muchas de las crisis que ha padecido el sistema político peruano se han originado por los problemas de diseño disfuncional de nuestro modelo de gobierno y sus cuestionamientos o falta de autenticidad, lo cual no sólo se circunscribe a la mala implementación de las propuestas presidenciales y a los alcances prácticos del modelo –problemática que es propia de la ingeniería constitucional-, sino que comprende también los “fundamentos” teóricos que sirven de sustento a una tipología gubernativa que, como la peruana, procura “algo” (garantizar su estabilidad) recogiendo “*de todo un poco*” (de los distintos modelos existentes), en su propósito de superar –aunque sólo sea en pensamiento abstracto de sus inspiradores- los graves y serios problemas de gobernabilidad que tiene y ha arrastrado nuestro país durante gran parte de su historia republicana. La particular configuración del gobierno en el Perú, pues, supone la adopción de un modelo mixto o *híbrido* que, sobre la base de la forma presidencial de gobierno, mezcla e interrelaciona –a veces de manera inadecuada- instituciones, institutos, mecanismos e instrumentos propios del régimen parlamentario que, por consiguiente, tienen finalidades, alcances y efectos diferentes.

A nuestro modo de ver, el modelo de gobierno peruano es frágil e inestable debido, entre otras cosas, al deficiente diseño normativo-institucional constitucionalmente consagrado, en un esquema que repite en mucho –y a veces contribuye a generar- la fragilidad e inestabilidad del propio sistema democrático en la gran mayoría de países latinoamericanos y que algunos autores han explicado al sostener la existencia de “*estructuras de incentivos políticos inapropiadas*” (Sardón de Taboada, 1999: 85) que han generado una especie de *péndulo* que nos lleva a transitar del desorden casi anárquico a un autoritarismo bastante despótico.

Desde ya dejamos claro, que en esta investigación utilizaremos la expresión “**modelo de gobierno**” para advertir, precisamente, que el diseño normativo-institucional peruano no se enmarca en ninguna de las “*formas*” o “*regímenes*” de gobierno reconocidos por el Derecho Constitucional comparado y la Ciencia Política que hemos analizado (parlamentarismo, presidencialismo y semi-presidencialismo), al no respetar su particular lógica interna definitoria, entre otros aspectos que comentaremos llegado el momento.

Una breve revisión de los principales aspectos consagrados en nuestros textos constitucionales, nos permite advertir que nuestro país adoptó la forma presidencial de estilo latinoamericano en la Constitución de 1828, conservándolo hasta nuestros días, con la progresiva introducción de ciertos elementos parlamentarios a partir de la Constitución de 1920 y seguida por las de 1933 y 1993, que buscaron superar la forma tradicional de limitar los excesos presidenciales con el sencillo método de despojar al Presidente de ciertas atribuciones que se consideraban especialmente predestinadas al abuso y suprimirlas del todo o trasladarlas al Congreso, para reemplazarla por el nuevo

estilo de dejar al Jefe del Ejecutivo en posesión de sus atribuciones, pero obligándolo a ejercerlas con intervención de Ministros de claro corte parlamentario, cuando la experiencia europea demostró que el régimen parlamentario era adaptable no sólo a las monarquías, sino también a las repúblicas (Villarán y Godoy, 1962: 251).

En términos generales, se puede sostener que el Perú adoptó en la Constitución de 1828 el *régimen de gobierno presidencial* conservándolo con diversas modificaciones y adaptaciones hasta nuestros días, y al que, a partir de mediados del siglo XIX, se le han introducido ciertos elementos parlamentarios que, en opinión de Villarán y Godoy (1962: 251), buscaron superar los excesos presidenciales con un método de limitación doble orientado a: i.) la supresión de ciertas atribuciones que se consideraban especialmente predestinadas al abuso, y su despojo y consiguiente traslado al Congreso; y ii.) permitir que el Jefe de Estado mantenga sus atribuciones, pero obligándolo a ejercerlas con intervención de Ministros de corte parlamentario, tendencia ésta que surgió a partir de que la experiencia europea demostrara que el régimen parlamentario era adaptable no sólo a las monarquías, sino también a las repúblicas. De esta manera, de un inicial régimen presidencial de corte estadounidense se ha virado a un *neo-presidencialismo* típicamente latinoamericano que introdujo instituciones de corte parlamentario y, por ende, varió en forma sustantiva el modelo primigenio.

Así las cosas, se puede sostener que ésta ha evolucionado por los siguientes estadios, según el siguiente detalle:

1. La etapa primigenia (1822-1823): el rechazo al modelo unipersonal.

En los dos primeros años de la República, el diseño gubernamental del Perú se orientó hacia un Ejecutivo colegiado y subordinado de manera clara al Congreso, con la Junta Gubernativa de 1822 que surgió, básicamente, de un trance emocional provocado por el miedo a mantener y/o repetir la imagen oprobiosa, absoluta y opresora como se veía al Rey de España, situación que llevó a concebir, más que un efectivo gobierno, una suerte de “comisión del Legislativo a cargo del Ejecutivo” como una forma de mantener la libertad negada por la concentración del poder en un modelo unipersonal (Velarde Pairazamán, 2003: 219).

Por primera vez en nuestra azarosa historia política, este temor dejaba de lado la ancestral tendencia a un poder unipersonal, por lo que algunos estudiosos señalan que si bien existió cierto temor de parte de los constituyentes de 1822 respecto de la conformación del Poder Ejecutivo, también motivó su decisión final la profunda preocupación por dotar a la naciente República de un documento institucional y constitutivo en el que se estableciera la estructura y organización definitiva del novísimo gobierno peruano, tal como lo precisa Basadre Grohmann (2005 T. I) en su más conocida obra cuando señala:

“Un punto al que, hasta ahora, no se ha prestado debida atención es por qué fue nombrada la Junta Gubernativa. Varios diputados opinaron en el sentido de que la inmediata separación de los poderes del Estado era necesaria. El criterio predominante fue de que ello debía ser así en forma definitiva; pero que no podía procederse en ese sentido en tanto que la Constitución no estuviera promulgada, o sea que la elección de encargados del Poder Ejecutivo no podía hacerse nunca sin Constitución, sino siempre conforme a ella. Luna Pizarro dijo: “La Nación, confiando a

sus representantes el poder de constituirla, delega en ellos la soberanía para que ellos y no otros la ejerzan”. Y agregó: “Les da facultad de nombrar Poder Ejecutivo bajo la condición de que se haya formado la Constitución y no antes, puesto que no puede querer el ejercicio de las funciones del poder sujeto a arbitrariedades”. O sea, el Congreso creyó que él no podía elegir legalmente fuera de su seno un Poder Ejecutivo, ni entregar las facultades anexas a este, mientras no existiese la Constitución” (p. 47).

En opinión que compartimos de Espinosa-Saldaña Barrera y Muguerza (2008: 46), se trató de un planteamiento inspirado por una concepción más bien rousseauiana del manejo estatal que va en la línea de un “Gobierno de Asamblea”, en donde el mismo Gobierno era una suerte de comisariato de una Asamblea Unicameral.

2. **La etapa de consagración normativa (1823-1856): la instauración del modelo unipersonal y la oscilación entre dos tendencias ideológicas.**

En este estadio tuvo lugar la aparición de la figura del “Presidente de la República”, pero no como resultado de un proceso histórico y político previo sustentado, además, en un serio debate del respectivo marco teórico y doctrinal justificatorio, sino –por el contrario- como consecuencia de un hecho político de fuerza que lo impuso (el “motín de Balconcillo”) y que obligó al Congreso a designar como “presidente” al Coronel José de la Riva Agüero y Sánchez Boquete el 28 de Febrero de 1823. Para nosotros, este hecho de fuerza fue nefasto para definir el derrotero del gobierno en nuestra naciente República, en la medida que –por provenir de una imposición- dio origen a una endeble institución presidencial, que tuvo su primera y casi inmediata inconsistencia en la deposición del propio Riva-Agüero el 28 de Junio de 1823 por el mismo Congreso que lo nombrara cuatro meses antes (Basadre Grohmann, 2005 T. I: 55, 65 y 67), aunque su efectivo retiro del poder obedeció a otras causas ⁽⁶⁶⁾.

Superado este incidente, podemos señalar que, si bien el modelo de la Constitución de 1823 consagró un modelo muy próximo al régimen presidencial puro norteamericano, lo cierto es que ello no se debió del todo a la convicción político-doctrinal de procurar una separación clara y definida entre Ejecutivo y Legislativo, sino a un sentimiento de exagerada desconfianza en el Ejecutivo, por temor a sus excesos, lo cual dio paso a un aislamiento premeditado entre ambos poderes, asumido más como un mecanismo de defensa que como un principio de articulación de poderes.

En el período comprendido entre los años 1823 y 1856, el constitucionalismo peruano estuvo signado por un debate ideológico y político entre las tendencias liberal y conservadora, que –en lo referido al modelo de gobierno- se materializó en la alternancia entre presidentes con rasgos autoritarios promovidos por la tendencia conservadora, y parlamentos fuertes de marcada influencia liberal ⁽⁶⁷⁾,

⁶⁶ El 25 de noviembre de 1823, Riva-Agüero fue detenido en Trujillo –donde se había asentado- por el Coronel Antonio Gutiérrez de la Fuente, que fuera su comisionado en las negociaciones con Bolívar para superar la contienda interna de entonces, luego de que el Libertador hiciera públicos los términos de la negociación sostenida por el Presidente con el virrey La Serna y su propuesta monárquica a cargo de un príncipe español nombrado por el monarca de la antigua metrópoli.

⁶⁷ A la Constitución de 1823 de tendencia liberal, siguió la de 1826 de corte autoritario; siendo las posteriores de 1828 y 1834 de marcada tendencia liberal, frente a las que surge la de 1839 y su tendencia autoritaria, que tuvo luego en la liberal de 1856 su contraposición. Finalmente, fue en la Constitución de 1860 en que se alcanza un equilibrio entre ambas tendencias.

siendo precisamente este período de nuestra historia político-constitucional el de mayor convulsión e inestabilidad política.

3. La etapa de definición del modelo de gobierno peruano (1856-1920): un presidencialismo “distorsionado” con instituciones parlamentarias.

La introducción de mecanismos de control parlamentario en el modelo presidencial primigenio peruano se inicia con la consagración del “Consejo de Ministros” en el Art. 93 de la Constitución de 1856, institución que será perfeccionada por las Leyes de Ministros de los años 1856, 1862 y 1863, de importante influencia en la posterior organización del Poder Ejecutivo.

Será con la Constitución de 1860 que se logró el necesario equilibrio ideológico para definir nuestro modelo de gobierno a partir del matiz transaccional entre liberales y conservadores, optándose por un compartimiento equilibrado del poder que generó cierta estabilidad política, en la medida que tanto el Legislativo como el Ejecutivo contaban con las facultades y atribuciones necesarias para desarrollar su labor de manera adecuada, aunque vinculados por instituciones parlamentarias de control al Ejecutivo. Este proceso de “parlamentarización” del modelo gubernamental peruano implicó la incorporación de casi todos los mecanismos parlamentarios de control al Ejecutivo, con el principal propósito – no siempre cumplido- de frenar el predominio y protagonismo presidenciales. Como lo señala Hakansson Nieto (2001: 159), este proceso “no consistió en transformar las bases de la Forma de Gobierno peruana, sino en atenuar el predominio presidencial a través de las instituciones parlamentarias”.

4. La etapa de experimentación pragmática (a partir de 1920): la oscilación entre el mayor o menor empoderamiento de algunos de los actores del modelo.

La aludida época de relativa estabilidad en la vida política del Perú (de 1860 hacia adelante) fue rota por la Constitución de 1920 y su marcada tendencia autoritaria, que dio inicio a un nuevo período de oscilación entre el empoderamiento presidencial y el fortalecimiento legislativo, que continuó con la Constitución de 1933 y sus reformas para dar mayor fuerza al Parlamento y hacerlo –por lo menos en teoría- el centro de la política nacional, por medio de la consagración de un mayor número de instituciones parlamentarias.

Esta situación generó entrampamientos políticos en los períodos de 1945-1948 (que terminó con el derrocamiento del Presidente José Luis Bustamante y Rivero) y 1963-1968 (con la salida abrupta del Presidente Fernando Belaúnde Terry), en una clara muestra de que el diseño institucional del modelo gubernativo, en su afán de empoderar artificialmente al Congreso, no había sido pensado para enfrentar situaciones en las que el Presidente de la República no contara con mayoría parlamentaria, generando así obstrucciones de poder difíciles de resolver por el camino del diálogo.

Dentro de esta misma etapa, en el propósito de superar tal situación y en busca del equilibrio perdido, la Constitución de 1979 buscó reforzar los poderes presidenciales en detrimento de los del Parlamento, tendencia que fue confirmada y exacerbada por la Carta Magna vigente de 1993, con las particularidades y resultados que comentaremos en líneas posteriores.

En tal contexto, las características más resaltantes del modelo de gobierno peruano son:

1. **El Presidente de la República es el “eje” del sistema político.-** es un hecho cierto que la figura del Presidente de la República ha calado muy hondo en la mentalidad jurídico-política colectiva, tal y como se advierte al pasar revista a las “Jefaturas” y funciones, competencias, atribuciones y facultades que detenta el Presidente peruano según mandato constitucional.
En nuestro país, parafraseando a Bernales Ballesteros, es una realidad que el Presidente de la República es la “figura política dominante del sistema”, en tanto es el encargado de administrar el Estado, fijar las directrices políticas y coordinar la unidad de la acción gubernamental, siendo la autoridad máxima y cúspide de la Administración Pública, entendida como el punto más alto de servicio a la comunidad ⁽⁶⁸⁾. Sin embargo, a diferencia del régimen estadounidense –donde es un factor de unidad al que los norteamericanos consideran un “modelo humano para la nación” que debe reunir “las virtudes morales de bondad, honradez y sinceridad con las habilidades políticas de sagacidad, la energía y la competencia” (Pereira Menaut, 1988: 60)-, en el Perú y América Latina, el perfil del Presidente se puede resumir en la tendencia al paternalismo político derivada de la personalización del poder y las simpatías personales del candidato (Hakansson Nieto, 2009: 53), que tienen hondo arraigo en nuestra mentalidad política colectiva.
Teniendo en cuenta que, dentro de la lógica del régimen presidencial, la sola denominación del cargo (“el que preside”) lleva implícito un conjunto de responsabilidades; puede sostenerse que, en nuestro país, el Presidente de la República –en forma directa- es titular de un conjunto de competencias, facultades y atribuciones que le son otorgadas teniendo en cuenta las diferentes calidades que detenta como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Jefe de la Administración Pública y Jefe Militar-Policial, sin perjuicio de las funciones expresas que asume de manera “indirecta” cuando nuestro Texto Fundamental establece diversas responsabilidades a cargo “del Estado”, es decir, de la organización socio-política de la que aquél es Jefe y al que representa dentro y fuera de la República, sin perjuicio de los que cada Poder del Estado, Órgano Constitucional Autónomo o nivel sub-nacional de gobierno le corresponde, dentro de sus competencia y atribuciones específicas.
2. **La conformación “tetra-institucional” del Poder Ejecutivo como mecanismo de control intra-orgánico.-** la configuración del Poder Ejecutivo peruano se inspira en el esquema de Loewenstein del control intra-orgánico que el constituyente ha buscado implementar para contrarrestar el poder presidencial con otro poder que lo compense –el de los Ministros (por separado y en conjunto)- en el propósito de procurar la necesaria confluencia de dos voluntades para la adopción de decisiones políticas, aunque la estructura formal admite cuatro (04) instituciones: por un lado, i.) la Presidencia de la República, como máximo “decisor político” contemplado por el modelo, y por otro lado, en calidad de “ejecutores”, ii.) los Ministerios, iii.) el Consejo de Ministros y iv.) la Presidencia del Consejo de Ministros, teniendo cada una de dichas instituciones sus propias atribuciones. Como lo recuerda Rubio Correa (1999, T. IV: 237-238), “cada ministro tiene una esfera de acción y actuación propia, distinta de la del Consejo del que forma parte y, aún, distinta de la que corresponde al Presidente de la República, aunque subordinado a él”.

⁶⁸ En tesis de Duguit, el Jefe de la Administración es el primer servidor del Estado.

En la lógica de la configuración propuesta, el Presidente de la República es la principal voluntad de decisión política, siendo la de los Ministros –a modo individual-, del Consejo –como órgano colectivo- y del Presidente de éste, las llamadas a servir de “contrapeso” al poder presidencial, pudiendo variar su dinámica y grado de participación atendiendo a la magnitud, naturaleza e importancia de los asuntos a abordar. Así, en materias transversales, generales o globales, la actuación interna del Ejecutivo será compartida por el Presidente de la República con el Consejo de Ministros o el Presidente del Consejo de Ministro, mientras que para materias sectoriales se requerirá la voluntad del Primer Mandatario en concordancia con el Ministro del Sector respectivo.

De la legislación constitucional e infraconstitucional vigentes, es fácil colegir que los Ministerios –y, por ende, los Ministros que los dirigen- constituyen *órganos fundamentalmente administrativos* encargados de la prestación de servicios públicos. Al respecto, Pareja Pflücker (1987: 34) realiza dos precisiones de la más relevante importancia para corroborar el carácter meramente administrativo y subordinado de los Ministros: i.) no obstante que tanto la Constitución de 1979 como la actual de 1993 confiaban a los Ministros de Estado la dirección y gestión de los servicios públicos, ninguna de ellas les otorga el “poder reglamentario” que, en cambio, ha sido concedido al Presidente de la República, por lo que la acción de los Ministros se circunscribe a decisiones susceptibles de plasmarse en Resoluciones Ministeriales, únicamente, razón por la cual no es exagerado sostener que el Ministro no “administra”, sino simplemente “conduce la administración”; y ii.) si bien, constitucionalmente, la dirección y gestión de los servicios públicos no está directamente supeditada al Presidente de la República, sí lo está a través de los Ministros que dependen de él, sin perjuicio de la aparente contradicción generada a partir de ello, lo cual lleva a que Bernalles Ballesteros (1989: 159) sostenga que los Ministros en el modelo peruano no dirigen realmente su sector y carecen del más elemental grado de autonomía para actuar con eficacia en los servicios públicos a su cargo, llegando a calificarlos de “ministros decorativos que giran en torno al concentrado poder del presidente”.

Aunque algo extensa, merece la pena citar la afirmación de Mendoza Escalante (2000) sobre el particular:

“(…) Por su parte, si bien existe un Consejo de Ministros encabezado por su correspondiente Primer Ministro, cuerpo colegiado en el que se efectiviza la responsabilidad política a través del voto de censura o la negación de confianza (Cfr. Art. 132), no representa tal Consejo un auténtico conductor de la orientación política como sí lo es en la forma parlamentaria de gobierno; más bien, desenvuelve una función, en lo fundamental, de tipo administrativo en cuanto se atribuye a él y a cada uno de los Ministros que lo componen “La dirección y la gestión de los servicios públicos…” (Art. 119), aspecto que aproxima a nuestros Ministros más a la condición de Secretarios de Estado, como en el presidencialismo clásico; esto al margen, claro está, de la participación que tiene en el Consejo de Ministros en ciertos actos complejos en concurrencia con el Presidente de la República (Art. 125, incs. 1 y 2) al modo de un cierto control intra-orgánico (…)” (pp. 174-175).

Consciente de ello, se ha tratado de implementar el control de los actos del Presidente de la República a través de la institución del **refrendo ministerial** consagrado en los Arts. 120 y 128, primer párrafo, de la Constitución de 1993, cuyo objeto es trasladar la responsabilidad política del Presidente de la República al Consejo de Ministros y a los Ministros en forma individual, partiendo de un error conceptual muy grave, cual es asumir que el Presidente es irresponsable político de sus actos ante el Parlamento, olvidando la naturaleza propiamente presidencial del modelo.

3. **La consagración de un control inter-orgánico Ejecutivo-Legislativo por medio de la introducción de diversos mecanismos parlamentarios.**- en nuestro país, lejos de optarse por un régimen de gobierno definido y acotado – como podría ser el presidencial, parlamentario o semi-presidencial- se ha preferido hacer una mixtura bastante particular en la que se ha tratado de mediatizar los poderes del Presidente de la República, pero sin utilizar los propios correctivos o mecanismos que consagra el régimen presidencial que lo inspira, sino mediante el establecimiento de instrumentos orientados a generar un artificial fortalecimiento del Congreso, en un afán claramente “equilibrador” del Ejecutivo con el Legislativo. Y es que, al primigenio modelo de gobierno contemplado en el Perú de claro corte presidencialista –caracterizado por la consagración de un Poder Ejecutivo unipersonal (Constituciones de 1823 y 1828), la primigenia incompatibilidad absoluta del mandato legislativo con el cargo de Ministro de Estado, y el nombramiento y la remoción libre de los Ministros por el Presidente de la República (Constituciones de 1828, 1834, 1839, 1856, 1860 y 1920)-; paulatinamente se le han ido incorporando diversos mecanismos de control típicos del régimen parlamentario, como parte del esfuerzo “para compensar las asimetrías existentes entre los Congresos y los gobiernos de matriz presidencial” (Valadés, 2009: 135) y el evidente propósito de controlar –por lo menos, en teoría- el poder presidencial que en determinadas épocas de nuestra historia ha sido excesivo; por lo que, siguiendo a Espinosa-Saldaña Barrera (2008: 97), podemos sostener que el Perú no sólo fue uno de los primeros países latinoamericanos que se acogió a la “parlamentarización” de su régimen de gobierno, sino que ha resultado siendo el lugar donde se ha insistido con mayor persistencia en plasmar este tipo de iniciativas. En una perspectiva constitucional, siguiendo el clásico esquema planteado por Loewenstein, podemos afirmar que en el modelo de gobierno peruano se ha consagrado un mecanismo de control intra-orgánico –con un diseño “tetra-institucional” al interior del Ejecutivo, antes comentado- y, además, diversos mecanismos de control inter-orgánico en la relación del Poder Ejecutivo con el Congreso, que bien pueden ser agrupados en:

a) **Mecanismos de colaboración política:**

- Facultad presidencial de convocar a legislatura extraordinaria al Congreso para la aprobación de determinadas leyes o adopción de determinadas decisiones políticas (Art. 118 inc. 6 de la Constitución y Art. 50 del Reglamento del Congreso).
- Facultad presidencial de dirigir mensajes al Congreso (Art. 118 inc. 7 de la Constitución y Art. 54 inc. “c” del Reglamento del Congreso).

- Compatibilidad del cargo de Vice-Presidente de la República con el mandato legislativo (Art. 90 primer párrafo *in fine* de la Constitución).
- Compatibilidad de los mandatos legislativo y ministerial (Arts. 92 segundo párrafo y 126 segundo párrafo de la Constitución).
- Concurrencia de los Ministros a las sesiones del Congreso y su participación en los debates, con las mismas prerrogativas que los congresistas (salvo votar si no es congresista) (Art. 129 primer párrafo de la Constitución y Art. 54 inc. “e” del Reglamento del Congreso).
- Informe previo que emite el Ministerio de Economía y Finanzas antes de la aprobación de leyes tributarias referidas a beneficios o exoneraciones (Art. 79 segundo párrafo de la Constitución).

b) **Mecanismos de compartición del poder:**

- Las decisiones compartidas:
 - Aprobación de tratados que versen sobre Derechos Humanos; soberanía, dominio o integridad del Estado; Defensa Nacional; obligaciones financieras del Estado; los que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución (Arts. 56 y 102 inciso 3 de la Constitución de 1993).
 - Aprobación de la denuncia de tratados sujetos a aprobación del Congreso (Art. 57, último párrafo, *in fine*, de la Constitución de 1993).
 - Aprobación de las Leyes anuales de Presupuesto del Sector Público, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero (Arts. 77 y 78 de la Constitución de 1993).
 - Aprobación de la Cuenta General de la República (Art. 81 de la Constitución de 1993).
 - Designación del Contralor General de la República (Arts. 82 segundo párrafo, y 101 inciso 1 de la Constitución de 1993).
 - Aprobación Congresal de la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo (Art. 102 inciso 7 de la Constitución de 1993).
 - Aceptación de renuncia del Presidente de la República por parte del Congreso de la República para que se configure la causal de vacancia (Art. 113 inciso 3 de la Constitución de 1993).
 - Prórroga del estado de sitio (Art. 137 inc. 2, *in fine*, de la Constitución de 1993).
- La ratificación de funcionarios:

- Ratificación del Presidente del Banco Central de Reserva (Arts. 86 primer párrafo, y 101 inciso 2 de la Constitución de 1993, y Art. 93 del Reglamento del Congreso).
- Ratificación del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (Arts. 87 párrafo final, y 101 inciso 2 de la Constitución de 1993, y Art. 93 del Reglamento del Congreso).
- El requerimiento de autorización congresal previa:
 - Negociación y autorización de empréstitos (Arts. 118 inciso 18 y 102 inciso 5 de la Constitución de 1993).
 - Declaración de guerra y la firma de la paz (Art. 118 inc. 16 de la Constitución de 1993).
 - Ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República (Art. 102 inciso 8 de la Constitución de 1993).
 - Salida del país del Presidente de la República (Art. 102 inciso 9 de la Constitución).

c) **Mecanismos de control político:**

- Mecanismos de fiscalización:
 - Dación en cuenta:
 - Celebración o ratificación de tratados internacionales ejecutivos (Art. 57 primer párrafo de la Constitución de 1993).
 - La denuncia de tratados por parte del Presidente de la República (Art. 57 último párrafo de la Constitución de 1993).
 - El ejercicio de la delegación legislativa (Art. 104 de la Constitución de 1993).
 - El nombramiento de Embajadores y Ministros Plenipotenciarios (Art. 118 inciso 12 de la Constitución de 1993).
 - El dictado de Decretos de Urgencia en materia económico-financiera (Art. 118 inciso 19 de la Constitución de 1993).
 - El dictado de Decretos de Urgencia durante el período de interregno congresal en virtud de la facultad de disolución consagrada en el Art. 134 de la Constitución (Art. 135 segundo párrafo de la Constitución de 1993) ⁽⁶⁹⁾.
 - El establecimiento de regímenes de excepción (Art. 137 de la Constitución de 1993).

⁶⁹ De estos Decretos de Urgencia se da cuenta a la Comisión Permanente, debiendo ser elevados al nuevo Congreso una vez que éste se instale.

- Solicitud de información (Art. 96 de la Constitución y Arts. 54, 55, 69 y 87 del Reglamento del Congreso).
- Facultad congresal de conformar Comisiones Investigadoras sobre “asuntos de interés público” (Art. 97 de la Constitución y Arts. 35 inc. “b”, 64 inc. “b” y 88 del Reglamento del Congreso).
- La concurrencia ministerial:
 - Invitación a los Ministros para informar (Art. 129 segundo párrafo de la Constitución y Art. 84 del Reglamento del Congreso).
 - Estación de preguntas a los Ministros (Art. 129 *in fine* de la Constitución y Arts. 51 tercer párrafo, 54, 55 y 85 del Reglamento del Congreso).
 - Interpelación (Art. 131 de la Constitución y Art. 83 del Reglamento del Congreso).
- Las mociones del Orden del Día (Art. 68 inc. “e” del Reglamento del Congreso).
- Mecanismos de control de gestión pública:
 - Facultad parlamentaria de declarar la suspensión del ejercicio de la Presidencia de la República por incapacidad temporal del Presidente (Art. 114 inc. 1 de la Constitución).
 - Facultad de control sobre la elaboración de impuestos (Art. 74 de la Constitución).
 - Facultad de control sobre la elaboración del presupuesto (Arts. 77, 78, 79, 80 y 102 inc. 4 de la Constitución).
- Mecanismos de control normativo:
 - Facultad de control sobre la legislación delegada (Art. 104 de la Constitución y Art. 90 del Reglamento del Congreso).
 - Facultad de control sobre los Decretos de Urgencia (Art. 118 inc. 19 de la Constitución y Art. 91 del Reglamento del Congreso).
 - Facultad de control sobre los tratados internacionales ejecutivos (Art. 57 de la Constitución, Art. 92 del Reglamento del Congreso, y STC N°00047-2004-AI/TC f. 20).
- Mecanismos de control de moralidad pública:
 - Procedimiento de acusación constitucional (Arts. 99 y 100 de la Constitución y Art. 89 del Reglamento del Congreso).
 - Procedimiento de acusación constitucional y destitución del Presidente de la República (Arts. 99, 100, 113 y 117 de la Constitución).

- Procedimiento de declaración parlamentaria de vacancia de la Presidencia de la República por “permanente incapacidad moral” (Art. 113 inc. 2 de la Constitución y Art. 89-A del Reglamento del Congreso).
 - Mecanismos de exigencia de responsabilidad política a los Ministros de Estado:
 - Moción de censura (Art. 132 de la Constitución y Art. 86 inc. “a” del Reglamento del Congreso).
 - Cuestión de confianza (Art. 130, 132, 133, 134 y 136 de la Constitución y Art. 86 inc. “c” del Reglamento del Congreso).
 - La cuestión de confianza colectiva obligatoria que debe plantear el Presidente del Consejo de Ministros luego de su primera presentación ante el Congreso de la República (Art. 130 de la Constitución y Art. 82 del Reglamento del Congreso).
- d) **Mecanismo de superación de los entrampamientos de poder:**
- La disolución presidencial del Congreso.

4. **El progresivo empoderamiento del Presidente de la República, en forma simultánea al proceso de “parlamentarización” del modelo.-** una característica implícita del modelo de gobierno peruano, derivada de la condición de *eje central* del sistema político que detenta el Presidente de la República, es la progresiva consolidación de atribuciones presidenciales en forma simultánea a la “parlamentarización” del modelo, como lo advierte Espinosa-Saldaña Barrera (2008: 103-109). Para este autor, un seguimiento de la evolución histórica del constitucionalismo peruano, permite advertir que, en forma paralela a la aludida parlamentarización del modelo gubernativo con la introducción de diversos mecanismos de control parlamentario, se consagró un progresivo fortalecimiento de las atribuciones e inmunidades presidenciales que, lejos de debilitar al Presidente de la República, le han permitido adquirir mayor brío y empoderamiento, sino hegemonía, al encumbrarlo no sólo como el máximo decisor político del sistema, sino hacerlo absolutamente irresponsable e incapaz de rendir cuenta alguna por los actos que realice en el ejercicio de su poder. Y es que, nuestra historia constitucional republicana se ha caracterizado por una progresiva consolidación de un liderazgo descontrolado e incontrolable del Presidente de la República, el cual fue liberado en forma paulatina de la responsabilidad inherente al ejercicio de su cargo, a la par que adquirió un conjunto de atribuciones y competencias que le permitieron participar de manera más activa y decisiva en las más importantes funciones del quehacer estatal, como resultado del constitucionalismo social que redefinió el alcance y rol del Estado ante las nuevas necesidades sociales, económicas y culturales que había de satisfacer.

En palabras de Espinosa-Saldaña Barrera (2008):

“(…) mientras que el liberalismo del siglo diecinueve y algunos impulsores de un fortalecimiento de los fueros parlamentarios existentes hasta nuestros días propiciaban una mayor inclusión de mecanismos de control sobre el quehacer gubernamental (mecanismos cuya efectividad desafortunadamente ha demostrado ser bastante dudosa) el influjo del pensamiento conservador primero, y los requerimientos del constitucionalismo social después, unidos a la siempre presente tentación autoritaria de convertir a la figura presidencial en algo prácticamente incuestionable e incontrolable, llegaron a un escenario en el cual se persistía en proyectar la imagen de un Congreso fuerte, pero que en el fondo, era intrínsecamente débil frente a cualquier posible arremetida de Gobiernos a los cuales en el fondo muy poco se hizo por debilitar” (p. 107).

En similar perspectiva, Hakansson Nieto (2001) afirma que:

“(…) es notorio el propósito deliberado de dotar al Presidente de la República de un poder absoluto frente al resto de órganos. Un predominio presidencial que se percibe no sólo a través de las competencias del Presidente, sino también con un deliberado bloqueo a los instrumentos de control parlamentario que yacen (en) manos de quien goza de mayoría en el Congreso” (pp. 444-445).

En opinión que nos parece interesante, Hakansson Nieto (2009) señala que esta aparente contradicción entre un fortalecimiento del Congreso y el paralelo empoderamiento del Ejecutivo, es un rezago de la pugna entre las tendencias liberal y conservadora que fue característica del constitucionalismo peruano del siglo XIX y que –a diferencia de lo que muchos sostienen– no terminó con la dación de la Constitución de 1860. Como señala dicho autor:

“(…) si pensamos que la pugna entre la tendencia liberal y conservadora concluyó con la Carta de 1860 quizá podamos caer en un error, dado que, en nuestra opinión, lo que se produjo es el inicio de una nueva etapa, la conciliación forzada de ambas tendencias cuyos rasgos quedarían ahora reflejados en la parte orgánica de las constituciones; por ejemplo, si en las atribuciones presidenciales encontramos los rasgos de las cartas conservadoras por las competencias que desean afirmar una posición de predominio del Presidente de la República frente al resto de poderes, en la progresiva incorporación de instituciones de control parlamentaria de las constituciones de 1860, 1920, 1933, 1979 y 1993 podemos descubrir sus rasgos más liberales. La pugna entre ambas concepciones de Constitución continua pero no de manera tan clara como antaño sino más bien solapada, siendo la composición de las fuerzas del ejecutivo en el Congreso la bisagra que determinará un viraje hacia una u otra modalidad de estilo de gobierno con mayor, menor, o nulo control parlamentario” (p. 41).

El modelo de gobierno peruano: un “presidencialismo disfuncional”.

En un trabajo de lectura obligatoria, Valadés (2009: 212) señala que, según el criterio de efectividad, los controles políticos pueden clasificarse en: i.) **controles impropios, formales o aparentes**, que sólo cumplen con una apariencia, carecen de positividad y, por ende, generan disfunción institucional; y ii.) **controles propios, materiales o reales**, que son aplicados de manera efectiva, debiéndose examinar su grado de cumplimiento, el mismo que puede ir de la tolerancia máxima a la exigencia extrema, originando efectos contraproducentes si al hacer uso de ellos se les desfigura por exceso o por defecto.

De los aspectos disfuncionales criticados líneas arriba, fácil es colegir que el modelo de gobierno peruano constituye un claro ejemplo de implementación de controles políticos impropios, formales o aparentes que, lejos de lograr la finalidad para la que fueron implementados (limitar los posibles excesos del Presidente de la República), generan serias disfuncionalidades institucionales que terminan precisamente haciendo todo lo contrario, es decir, convirtiendo al ciudadano que detenta la Presidencia de la República en un actor político no sólo preponderante, sino también hegemónico, irresponsable y exento de cualquier control político, incumpliendo así el principio básico del constitucionalismo y la democracia modernas según el cual no puede haber un órgano del poder político que no esté sujeto a un control político.

En una cita que pensamos necesaria transcribir, Espinosa-Saldaña Barrera (2002) da cuenta de la ineficacia del modelo de gobierno peruano, en los siguientes términos:

“(…) el sentido de acudir a mecanismos como la interpelación, la censura, la cuestión de confianza o la investidura (y figuras similares) es en principio el de determinar la responsabilidad política de los ministros, y a través de ello, buscar que el Congreso fije cuál debe ser la línea política a seguir por el gobierno de turno. Ahora bien, si el presidente de la República es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno, y por ende, es quien pone y remueve a los ministros, sin estar sometidos a interpelación, censura, cuestión de confianza o investidura alguna por designar dichos ministros (y, lo que es peor, sin verse por ello obligado a modificar su accionar político), el presidente puede incluso insistir, sin mayores consecuencias jurídicas para su continuidad en el cargo, con perspectivas rechazadas por el Congreso, limitándose solamente a cambiar las caras de quienes asumirán responsabilidad política frente a los distintos requerimientos parlamentarios.

(…) Este cuadro se agrava aún más si para la salida al entrampamiento que pudiera generarse constitucionalmente se tiene prevista la disolución parlamentaria de aquel Congreso que censura a un número determinado de gabinetes, ya que aquí, a diferencia del escenario parlamentarista europeo, solamente son los congresistas quienes arriesgan su estabilidad en el cargo. No ocurre lo mismo con el presidente y jefe de Gobierno latinoamericano, quien a lo más se verá obligado a cambiar de ministros, mas no de línea política” (pp. 194-195).

Nos queda claro que las disfuncionalidades señaladas no son difíciles de advertir cuando existe un adecuado conocimiento, propio del Derecho Constitucional comparado, sobre los regímenes contemporáneos de gobierno y, por ende, de su lógica interna y la particular relación Ejecutivo-Legislativo que cada uno de ellos consagra. Por

el contrario, cuando dichas categorías e instituciones no son cabalmente conocidas, analizadas e interpretadas, es posible trasladar instituciones, institutos, mecanismos e instrumentos de una realidad a otra sin percatarse ni atender a los efectos o consecuencias que pudieran presentarse como resultado de su introducción en formas políticas de distinta naturaleza y finalidad; siendo tal vez ésta la razón que explica los advertidos problemas de diseño que aquejan a nuestro modelo de gobierno.

Lo curioso, conforme lo señala Hakansson Nieto (2009: 338), es que, a pesar de estas disfuncionalidades, es una constante en los Textos Fundamentales peruanos la resistencia a eliminar instituciones que no funcionan como deberían, por llegar a considerar atentatorio a nuestra tradición jurídica y hasta a nuestra propia “constitución histórica”, dejar sin efecto instituciones que han estado incluidas en todas nuestras Constituciones Políticas.

Descartando de plano que la insistencia en mantener estos mecanismos de aparente control político tenga como verdadero propósito el garantizar una **función mayestática** al Presidente de la República que pretenda situarlo al margen y por encima de los conflictos políticos ordinarios y, por ende de sus controles implícitos; consideramos absolutamente oportuno pasar revista a los diferentes calificativos que ha merecido el modelo de gobierno como primer paso para definirlo de manera precisa, con miras a definir su real dimensión y valoración.

En nuestra doctrina constitucional, a partir de la afirmación de Fernández Segado (1990), se ha definido nuestro modelo de gobierno como uno “**híbrido**” o “**mixto**” en el que se recogen instituciones de los regímenes de gobierno contemporáneos más difundidos (parlamentarismo, presidencialismo y semi-presidencialismo), asumiendo que ello constituye un rasgo positivo de sincretismo que es asumido como sinónimo de conveniencia o buen diseño constitucional, al contemplar muchos instrumentos que han resultado absolutamente eficientes y ponderados en sus regímenes de origen.

Teniendo en cuenta lo señalado por Moreno Collado (2000: 79), en el sentido que el hibridismo en materia política constituye “no el producto de un injerto, sino un injerto sin producto” –a modo de “creación racional sin sustento en la realidad”, o, a decir de Vanossi, “de ilusionismo propio del racional-normativismo”-; queda claro que sostener el carácter “híbrido” del modelo de gobierno peruano supone afirmar que en él se recogen instituciones provenientes de diversos regímenes de gobierno (parlamentario, presidencial y semi-presidencial), pero sin que ellas se hayan integrado en una nueva lógica funcional, y, por ende, sin dar origen a un nuevo modelo.

Por tal razón, Mendoza Escalante (2000) señala:

“(…) En este contexto donde no se da un modelo puro de presidencialismo clásico y en el que se tiene la presencia de elementos parlamentaristas, podría hablarse de una forma de gobierno mixta o heterocompuesta, empero, de esta heterocomposición no resulta un modelo en el que tanto elementos del presidencialismo y parlamentarismo se han integrado en una nueva lógica funcional, por el contrario, vimos que los elementos de éste último devienen exentos de su lógica propia y terminan por mimetizarse a un esquema presidencial que no es puro, claro está, pero que da la impronta esencial a nuestra forma de gobierno, debido a que la conducción del gobierno u orientación

política no se produce a partir de una relación fiduciaria del parlamento respecto a Primer Ministro, de un modo coordinado por decirlo (parlamentarismo), sino emerge autónomamente del Presidente de la República. Es este aspecto el que nos parece representar el rasgo fundamental del presidencialismo, al margen de otros a él inherentes de menor relevancia y, desde el cual, entendemos su diferencia esencial frente al parlamentarismo” (p. 176).

Algún tiempo antes, Planas Silva (1997: 31) había desvirtuado la posibilidad de que la mera combinación de elementos de diversos regímenes políticos fuera a constituir un “modelo” nuevo, autónomo e independiente de los existentes, denominado “modelo mixto”; ello porque siendo “el origen de la estructura del poder gubernamental” o la *elección popular*, directa o indirecta (estructura básicamente presidencial) o la *elección por el Parlamento* (estructura básicamente parlamentaria), no existe ninguna otra posible “tercera” forma de origen. En aquella oportunidad Planas Silva (1997) sostuvo:

“Cuando se realiza el análisis de las formas de gobierno desde las formas “puras” o modélicas (presidencialismo/parlamentarismo), lo común es encontrar algunas mezclas, no siempre sustantivas, pero lo suficientemente heterodoxas respecto al modelo original como para denominar al régimen “mixto” o “híbrido”. Pero, el *mixtum*, entendido como tercer sistema (*tertium*), no existiría como modelo autónomo, en cuanto no hay un origen de poder distinto a los ya conocidos. Porque, respecto a la Jefatura de Gobierno: o el régimen obedece a una estructura de poder básicamente presidencial, o responde a una estructura básicamente parlamentaria. Cada estructura de poder podrá organizar sus elementos constitutivos en formas distintas, creando un régimen político determinado, pero sin alterar la estructura básica de poder” (p. 32).

Lo señalado por Planas Silva, en términos prácticos, supone entender que no pueden ni van a funcionar igual –en cuanto a su finalidad y efectos- las instituciones, institutos, mecanismos o instrumentos que sean trasplantadas de un régimen de gobierno definido a otro con una estructura básicamente diferente, **sobre todo en lo relativo a la lógica (o coherencia) interna, la relación Ejecutivo-Legislativo y el régimen de responsabilidades**; siendo esto es lo que ocurre, por mencionar solo dos ejemplos, con el Consejo de Ministros y la censura ministerial en un régimen presidencial: donde el Consejo de Ministros –eje del gobierno en el parlamentarismo- sólo es un control “intra-orgánico” más y no siempre efectivo, aspirando a convertirse en un contrapeso al poder presidencial en las deliberaciones del Ejecutivo; mientras que la censura ministerial sólo puede perseguir, a lo mucho, remover a algún ministro o, incluso al Consejo de Ministros en conjunto, pero nunca al Jefe de Gobierno, como es la característica principal en el parlamentarismo de donde proviene (Planas Silva, 1997: 32-33).

Por ello, asumiendo que **afirmar la “hibridez” del modelo de gobierno implica la carencia de un diseño constitucional adecuado capaz de articular una lógica interna funcional y simétrica entre los actores políticos**, lo que –en buen castellano- significa **que no da lugar a ninguna forma jurídico-política o régimen definido**; no debe sorprender que dicha calificación no nos advierta nada, o advierta muy poco, sobre las consecuencias que dicho diseño normativo-institucional genera en la realidad

política y en el complejo proceso de toma de decisiones, siendo esta la razón por la cual la mayoría de autores ha preferido adjetivar nuestro modelo gubernativo a fin de tener, por lo menos a nivel inicial, una idea de sus rasgos más resaltantes.

Así, un primer grupo de constitucionalistas sostiene que el modelo de gobierno peruano es un **presidencialismo “atenuado”** –tomando la expresión de Loewenstein- en el que el Presidente de la República, si bien es el eje principal del sistema político, se encuentra limitado y controlado por un conjunto de medidas e instrumentos de corte parlamentario. Así, García Belaúnde (1991: 628) califica a nuestro modelo de gobierno como uno **presidencial “disminuido, atenuado o frenado”**, posición compartida por Valega García (1994: 201), García Toma (1998, T.II: 35), Eguiguren Praeli (**presidencialismo “atenuado”**) (2007 a: 7; 2007 b: 19-45; y 2009: 358-359), Landa Arroyo (**presidencialismo “formalmente atenuado”**) (2014), Castillo Freyre (**presidencialismo “controlado”**) (2015: 369) y Álvarez Miranda (2015: 439).

En el otro extremo, se encuentran quienes sostienen que el modelo de gobierno peruano constituye un tipo de relación Ejecutivo-Legislativo en la que el Presidente de la República es el centro indiscutible del sistema político, en tanto concentra las calidades de Jefe de Estado (Art. 110) y Jefe de Gobierno (Art. 118 inc. 3 de la Constitución de 1993), proviene de elección popular directa (Art. 111 ab initio), no se encuentra real y eficientemente limitado por ningún tipo de control intra-órgano (ni el Consejo de Ministros, ni el Presidente del Consejo de Ministros, ni los Ministros) o inter-órgano (el Congreso), tiene la potestad de crear normas jurídicas de jerarquía legal como los Decretos Legislativos (Art. 104) y los Decretos de Urgencia (Art. 118 inc. 19) y, además, posee la facultad de disolver el Congreso por la censura o falta de confianza a dos Consejos de Ministros (Art. 134); razón por la que Ernst Middendorf (1973 T. I: 250) lo describe como un **presidencialismo “exacerbado”**, posición también compartida por Bernaldes Ballesteros (1999: 520), que Mendoza Escalante describe como un **presidencialismo “acentuado”** (2000: 174-177) y a la que Hakansson Nieto se refiere como **gobierno de “predominio presidencial”** (2001: 444).

Como se puede apreciar en la más autorizada doctrina, el modelo de gobierno peruano es curiosamente calificado por expresiones que describen posturas extremas: por un lado, se afirma que es un “presidencialismo limitado” por un conjunto de mecanismos procesales e institucionales, y por otro lado se sostiene que nos encontramos ante un “presidencialismo exacerbado” que, más allá de las limitaciones formales, coloca al Presidente de la República en una posición predominante y hegemónica. Para nosotros, la sola existencia de dos posiciones tan distanciadas sobre el mismo tema –una “limitada” y otra “exacerbada”-, advierte, desde ya, una preocupante falta de claridad sobre los resultados objetivos que la aplicación de los mecanismos parlamentarios incorporados al modelo de base presidencial ha tenido en su propósito de controlar el poder presidencial, sin perjuicio de todos los demás aspectos disfuncionales comentados.

Para un tercer grupo, en cambio, la existencia de un Consejo de Ministros y de un Presidente del Consejo con poderes propios e independencia del Presidente de la República hace que el modelo de gobierno peruano sea asimilado a un **semi-presidencialismo** de raigambre francesa, en el que, inclusive, se contempla la posibilidad de que el Presidente del Consejo de Ministros pueda ser un Ministro “sin

cartera” para así facilitar su avocamiento a las funciones de gobierno en general. Esta ha sido la posición del chileno Nogueira Alcalá (1986 a y b), que también es compartida por Cairo Roldán (2017: 18).

Al respecto, es bueno recordar que el régimen semi-presidencial francés se articula en base a una “diarquía” en el Poder Ejecutivo conformada por dos órganos de origen y legitimidad distintas (popular y parlamentario, respectivamente), que detentan competencias claramente diferenciadas en materia de gobierno: un Presidente que, como “Jefe de Estado”, es competente para determinados temas, y un Primer Ministro que es “Jefe de Gobierno” y, por ende, responsable real y efectivo de la conducción gubernativa del país.

Una lectura sencilla de los Arts. 121, 122 y 123 de la Constitución de 1993 y de los Arts. 17, 18 y 19 de la Ley N° 29158, LOPE, permite colegir en forma categórica que, en el Perú, no existe un Ejecutivo dual propio con competencias diferenciadas para cada órgano conformante (Presidente de la República y Primer Ministro) como sí ocurre en el modelo galo, puesto que el Presidente del Consejo de Ministros peruano no ejerce funciones de gobierno, sino tan solo atribuciones de coordinador “intra” e “inter” orgánico del Poder Ejecutivo con relación a todos los demás Ministerios y respecto a las diversas instituciones del Estado, especialmente con los niveles subnacionales de gobierno (Regional y Municipal); encontrándose, pues, en clara subordinación a la política general de gobierno que define el Presidente de la República por expreso mandato del Art 118 inciso 3 de la Constitución de 1993.

Por tanto, si algo debe quedar claro de esta rápida revisión de las posturas existentes sobre nuestro modelo gubernativo en la doctrina constitucional, es que en éste la conducción del gobierno u orientación política no se produce a partir de una relación fiduciaria del Parlamento respecto al Primer Ministro de un modo coordinado por decirlo (como en el parlamentarismo y su Ejecutivo dual impropio) ni tampoco es resultado de una distribución racionalizada de competencias gubernativas entre los órganos que conforman el Poder Ejecutivo: Jefe de Estado y Jefe de Gobierno (como en el semi-presidencialismo y su Ejecutivo dual propio); sino que es definida en forma exclusiva, excluyente y autónoma, en su contenido y forma de implementación, por el Presidente de la República, que se constituye así en el “eje” del sistema político peruano.

Siendo ésta una de las principales características de nuestro modelo de gobierno, pensamos que el error central del mismo –al igual que todo aquél que introduzca mecanismos de un régimen de gobierno en otro, desnaturalizándolos y rompiendo su lógica interna- es de tipo conceptual y radica, en términos de práctica política, en que **el control político y, por ende, la responsabilidad que le es implícita, no recae en el órgano que detenta real y efectiva capacidad de gobierno**, sino en una suerte de “responsables políticos” (los Ministros de Estado), que –a modo “mártires”- el Presidente de la República sacrifica según su libre y discrecional decisión, con tal de lograr su propia subsistencia y legitimidad, en un modelo mal diseñado, por caótico y desgastante, al que se han incorporado todos los mecanismos parlamentarios habidos y por haber, olvidando la afirmación de Sáchica (1992: 616) en el sentido de que todo injerto de origen parlamentario en un modelo presidencial “produce grave desconcierto e inestabilidad”.

El mal diseño del gobierno peruano, lejos de articular un régimen limitado y controlado, termina generando un estereotipo con efectos totalmente contrarios a los que, en teoría, procura lograr, pues origina un gobierno “hiper” presidencial que convierte al Presidente de la República en un actor político “intocable” a pesar de su trascendental presencia en el sistema político, debido a que –en los hechos- no se encuentra limitado ni por controles políticos efectivos ni por la labor de los partidos políticos que, en el caso de nuestra democracia, son débiles y poco institucionalizados.

Al no lograr articular un sistema equilibrado y capaz de limitar y evitar los excesos de algún órgano estatal, no podemos estar de acuerdo con quienes sostienen que el excesivo poder presidencial en el Perú es “más de hecho que de derecho”, en una clara insinuación de que éste es resultado de una idiosincrasia y cultura políticas con tendencia al autoritarismo, al caudillismo y a que una sola persona concentre el poder político, como aspectos o factores que sólo inciden en los elementos sociológico-cultural y humano del régimen político y de gobierno. A nuestro modo de ver las cosas, por el contrario, la verdadera explicación de ello radica en que a los factores de cultura política aludidos, se añade un régimen político caracterizado por una pésimo diseño institucional, que presenta serias disfuncionalidades e incongruencias internas que, lejos de erradicar las prácticas autoritarias de antaño, las promueven y fomentan, aunque sea en forma inconsciente, en la medida que no permiten que el verdadero responsable del manejo de la cosa pública (el Presidente de la República) asuma las consecuencias de sus actos, en un entramado normativo-institucional caótico y desgastante.

Por esta razón, pensamos que es un serio error conceptual aludir a un “presidencialismo peruano” por el solo hecho de la importancia y preeminencia competencial y funcional que tiene el Presidente de la República, puesto que el régimen presidencial no equivale jamás a “más o mayor poder” del Presidente –en detrimento de los demás-, sino que sólo expresa el hecho que las Jefaturas de Estado y de Gobierno se encuentran asignadas a una sola persona elegida por el pueblo (Pereira Menaut, 1988: 68), la misma que debe ser controlada –en la lógica del “*checks and balances*”- por la ciudadanía, el Legislativo y el Judicial, así como una efectiva división territorial del poder, que dependerá en mucho de la forma jurídica del Estado.

Dejando de lado los eufemismos, consideramos que la forma más exacta de describir el modelo de gobierno peruano consiste en definirlo como un “**presidencialismo disfuncional**” caracterizado por cinco (05) rasgos distintivos ya aludidos que dificultan la promoción, consolidación y garantía de una convivencia democrática respetuosa de los derechos y libertades fundamentales de las personas y, además, impide canalizar el ejercicio de una autoridad ordenadora y limitada del conjunto social; entre los que tenemos:

- a) **La clara preponderancia del Presidente de la República como “eje” del sistema político**, que altera sustantivamente el sistema de controles y balances (“*checks and balances*”) recomendable a todo régimen de gobierno (preponderancia presidencial en el sistema político).
- b) **La consagración de la irresponsabilidad del Presidente de la República por sus actos y decisiones de gobierno y el consiguiente establecimiento de un régimen de responsabilidad política a actores que carecen de real y**

efectiva capacidad de gobierno, como son los Ministros de Estado, estableciendo así un inadecuado régimen de responsabilidades de los más importantes actores políticos (irresponsabilidad presidencial y responsabilidad política ministerial por actos presidenciales).

- c) **La consagración de mecanismos de control parlamentario de exigencia de responsabilidad política ministerial que no han logrado limitar los excesos presidenciales y, por el contrario, generan un diseño institucional con “puntos de tensión” que se constituyen en potenciales generadores de enfrentamientos y crisis políticas**, alterando sustantivamente la lógica (o coherencia) interna del modelo en su conjunto (consagración de ineficaces mecanismos de control parlamentario en un modelo de base presidencial).
- d) **La posición hegemónica que detenta el Presidente de la República en caso de enfrentamientos políticos con el Congreso**, como expresión extrema del establecimiento de una relación asimétrica entre el Ejecutivo y el Legislativo (hegemonía presidencial en caso de enfrentamientos de poder).
- e) **La ausencia de controles efectivos y el inadecuado régimen de responsabilidades, parecería confiar el equilibrio del sistema político en la “autolimitación” presidencial**, en una muy ingenua perspectiva de control del poder que hace depender de la voluntad, personalidad y estilo del ciudadano-Presidente la estabilidad, el equilibrio y la continuidad del sistema político en su conjunto ⁽⁷⁰⁾ (la expectativa de la autolimitación presidencial).

En un análisis crítico que incide principalmente en el régimen de responsabilidad presidencial, Cavero Cárdenas (2005: 139) alude a un *“régimen presidencial deformado”* en relación al modelo presidencial estadounidense, donde el Presidente –a pesar de ser cabeza del Ejecutivo, y jefe de Estado (porque representa a éste) y jefe de Gobierno (pues en él recaen la política general de gobierno)- no es ni responsable político ni por los delitos que cometa, con excepción de los contemplados en el aludido Art. 117 de la Constitución de 1993.

Hechas estas precisiones teóricas, a continuación, pasaremos a abordar de manera específica la institución de la disolución del Congreso por parte del Presidente de la República, la misma que –como supuesto habilitante- exige la negación de confianza o censura a dos (02) Consejos de Ministros.

IV. LA DISOLUCIÓN PRESIDENCIAL DEL CONGRESO

La institución de la disolución es propia del régimen parlamentario de gobierno, donde fue establecida como un mecanismo clásico de superación de entrapamiento de poder de tipo político que tiene por finalidad trasladar la solución de controversias entre

⁷⁰ Sobre el particular, Hakansson Nieto (2001: 450) señala:
“(…) lo único que se puede esperar de la Forma de Gobierno de la Constitución peruana es un Presidente de la República con mucha autolimitación, es decir, fuerte pero prudente. No obstante, ello requiere una clase dirigente y un pacto entre las distintas fuerzas políticas. Unos presupuestos aún no consolidados, mientras tanto la Constitución peruana hará lo que pueda”.

poderes Ejecutivo (Gabinete) y Legislativo (Parlamento) del Estado a la ciudadanía, que actúa así como “árbitro” de dicho conflicto.

Dentro del diseño y la lógica interna de dicho régimen, se trata, pues, de un instrumento efectivo del Gobierno que tiene dos funciones técnico-constitucionales claras: i.) ser **un instrumento de equilibrio y compensación de poderes**, en tanto se contrapone a la exigencia de responsabilidad política de los Ministros –que, como hemos visto, son quienes efectivamente gobiernan- y su eventual censura por parte del Parlamento y consiguiente dimisión; y ii.) **evitar situaciones de bloqueo institucional del poder**, en la medida que sus efectos inmediatos son finalizar en forma anticipada el mandato parlamentario y convocar a nuevas elecciones, siendo formalizada y ejercida por el Jefe de Estado –quien no participa del conflicto político ni ejerce funciones de gobierno- a solicitud del Jefe de Gobierno, para que el pueblo –en tanto titular de la soberanía- reconstituya el Poder Legislativo y, con ello, se vuelva a conformar el gobierno y se dé inicio a un nuevo ciclo político.

En el régimen de gobierno presidencial puro y su característica separación rígida de poderes, en cambio, ni el Congreso puede destituir al Presidente o al gobierno, ni éstos pueden disolver a aquél, debido a que ambos órganos (Ejecutivo y Legislativo) se encuentran igualmente legitimados por el pueblo al ser electos por sufragio universal ciudadano y para un período fijo.

Por tal razón, en los modelos *neo-presidencialistas* latinoamericanos donde ha sido recogida, se suele señalar como argumento para implementar la disolución parlamentaria el propósito de procurar una suerte de “protección” al Presidente de la República frente a la posibilidad –también forzada y poco respetuosa de la lógica interna del modelo, por cierto- de que el Congreso censure o niegue confianza a los ministros integrantes del Ejecutivo, afectando así el adecuado manejo de la política general del gobierno.

Sin embargo, este argumento olvida que, tanto en los regímenes presidenciales como en los neo-presidencialistas latinoamericanos, **la labor de control político del Congreso nunca tiene como destinatario (o sujeto “controlado”) al Presidente de la República** –quien, como todos sabemos, es el verdadero y principal decisor político del sistema debido a su status constitucional de “Jefe de Gobierno”-, **sino que dicho control político recae, única y exclusivamente, sobre los Ministros, razón por la cual aquél, en los hechos, nunca corre el peligro de ser separado o sacado del cargo**, donde permanece hasta la culminación de su período fijo de gobierno; por lo que la tan mentada afectación de la capacidad de gobierno no pasa de ser una posibilidad etérea que solo ocurre en el imaginario de sus despistados propugnadores.

Por ello, nos parece acertada la afirmación de Paniagua Corrao (1995: 28) cuando sostiene que, en un presidencialismo, el voto de confianza tiene un “efecto indirecto” puesto que está dirigido a desaprobar la política del Presidente de la República, pero sin nunca afectarlo directamente a él, y menos retirarlo del cargo, incidiendo tan solo en sus Ministros, que –como hemos visto- son meros colaboradores de la gestión pública presidencial.

En similar sentido, sostiene Valadés (2009):

“En el sistema presidencial, el jefe de gobierno nunca está expuesto a ser removido por el Congreso, por lo que la facultad de disolverlo es una forma de exacerbar las facultades presidenciales hasta un límite que ni siquiera las dictaduras militares han alcanzado, con fundamento jurídico. Con esta medida se pone de manifiesto que la incorporación de algunos mecanismos de control procedentes del sistema parlamentario, lejos de compensar las asimetrías existentes entre los congresos y los gobiernos presidenciales, puede acentuar la naturaleza cesarista del poder de los presidentes. En un caso como éste, la interacción institucional es negativa” (p. 136).

Esta idea ha sido también resaltada recientemente por Vitón Burga (2018) en los siguientes términos:

“(…) si bien la negación de la confianza puede generar inestabilidad en el ejecutivo, entrampamiento y demoras en la ejecución de medidas que el Presidente quiere implementar, sin embargo, al mantenerse como jefe de Gobierno es el director de la política general, conforme lo establece la Constitución en el artículo 118, podría, a través de un nuevo consejo de ministros, plantear las mismas medidas cuya confianza le fue denegada, pero con la posibilidad latente de disolver el Parlamento” (p. 67).

Así las cosas, es claro que, en los contextos presidenciales y neo-presidencialistas, la disolución parlamentaria responde a objetivos distintos de los previstos en los regímenes parlamentarios donde surgió y en los que cobra pleno sentido su presencia, ya que mientras en éstos busca ser una *solución a un problema de conflicto entre los poderes Ejecutivo (Gabinete) y Legislativo (Parlamento)*, como se ha señalado; en el Perú y los países con base presidencial, se constituyen en un grave límite del ejercicio de la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza a cargo del Parlamento, por lo que, antes de ser un mecanismo de resolución de conflictos, constituye *una suerte de advertencia al Congreso para que no se exceda en su función controladora o fiscalizadora del Ejecutivo*, que muchos han convenido en llamar “la dimensión “coercitiva o sancionadora” de la disolución (Fernández Segado, 1990: 167).

Precisamente esta dimensión coercitiva de la disolución fue la que explicó su consagración por primera vez en el Perú en la Constitución de 1979, debido a que en aquella oportunidad se consideró necesaria como solución a la experiencia política previa de inestabilidad sufrida por los gabinetes y ministros del primer gobierno del Presidente Fernando Belaúnde Terry (1963-1968), respondiendo –pues- a un claro propósito de “*racionalización*” del Parlamento peruano de entonces que, consciente o inconscientemente, optó por debilitar al Congreso en su rol fiscalizador y de control político frente a un Ejecutivo cada vez más empoderado.

En las líneas que siguen veremos que la recepción de esta institución en modelos de gobierno de base presidencialista supone una alteración sustantiva de su naturaleza, finalidad y funciones, además de representar un instrumento que puede empoderar aún más al ya bastante fortalecido Presidente de la República dentro de nuestro disfuncional modelo de gobierno; por lo que resulta indispensable abordar con cierto nivel de rigurosidad y detalle los alcances de la institución consagrada en el Texto Fundamental

de 1993, a fin de advertir y, de ser el caso, pensar cómo contrarrestar, los efectos distorsionantes que puede tener para el modelo gubernativo nacional en su conjunto.

Presupuestos constitucionales de la disolución presidencial del Congreso.

Una lectura de los Arts. 134, 135 y 136 de la Constitución de 1993 nos permite colegir los siguientes elementos configuradores del mecanismo de la disolución presidencial del Congreso:

1. *El supuesto habilitante: la negación de confianza o la censura a dos (02) Consejos de Ministros.*

En el Derecho Constitucional comparado, dependiendo de su motivación, la disolución parlamentaria admite tres (03) tipologías: i.) la **disolución sin causa**, que supone la decisión de disolver el Parlamento de manera absolutamente discrecional, al no requerirse ningún tipo de explicación que la justifique, tal y como sucede en el régimen parlamentario inglés, aunque sea un poder nominal de la Corona (*royal prerogative*), pero que debe ejercerse previo requerimiento del Gabinete (Cairo Roldán, 2016: 33) ⁽⁷¹⁾; ii.) la **disolución con causa subjetiva**, que supone reconocer al titular del Ejecutivo un margen discrecional de apreciación del “juego político”, pero introduciendo ciertos condicionamientos que puede ser de carácter temporal (p.ej.: prohibición de realizarla en un determinado momento o tiempo) o contextual (p.ej.: prohibición de realizarla durante regímenes de excepción) ⁽⁷²⁾; y iii.) la **disolución con causa objetiva**, cuando se contempla expresamente en la normatividad los supuestos habilitantes para que proceda la disolución parlamentaria, tales como la imposibilidad de nombrar primer ministro, el rechazo de referéndum sobre una ley, la no aprobación del presupuesto, censura o negación de confianza al Primer Ministro o al Gabinete (Constitución de Estonia de 1992, Arts. 60, 89, 97, 105 y 119), si no se adopta decisión sobre programa de gobierno (Constitución de Lituania de 1992, Art. 58), si no se logra mayoría para elegir al Presidente de la República (Constitución de Grecia de 1975, según modificación de 2001, Art. 41), entre otros; sin perjuicio de la llamada **autodisolución** que, normalmente, ocurre en forma automática cuando se configura un supuesto establecido (p.ej.: censura o negación de confianza a número determinado de gabinetes, o plazo sin lograr articular gobierno)-, como sucede en los casos de Chipre, Hungría, Bélgica, Austria, Polonia y Lituania (Garrido Mayol, 2010: 180) ⁽⁷³⁾.

Dejando claro que en nuestros dos últimos Textos Constitucionales de 1979 y 1993 se consagró una disolución congresal con causas objetivas, resulta indispensable determinar lo que se entiende por censurar o negar confianza a

⁷¹ En este grupo se pueden mencionar las Constituciones francesa de 1958 (Arts. 12 y 16), italiana de 1947 (Art. 88), finlandesa de 1999 (Art. 26), entre otras. Este modelo puede incurrir en peligrosos excesos, como sucede en el caso de Ecuador, donde el primer párrafo del Art. 148 de la Constitución de 2008, señala: “*La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando a su juicio ésta se hubiere arrogado funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna*” (Los subrayados son nuestros).

⁷² En este grupo se pueden contemplar las Constituciones portuguesa de 1976 (Art. 172), austriaca de 1929 (Art. 29), irlandesa de 1937 (Arts. 13 y 16), entre otras.

⁷³ Normalmente se contempla cuando se produce la dimisión del Gobierno, en una lógica claramente parlamentaria.

“dos Consejos de Ministros”, con miras a diferenciar este supuesto de cuestionamiento “colectivo” (o colegiado) del desempeño ministerial –ejercido con miras a configurar el supuesto habilitante para la disolución presidencial del Parlamento-, de *aquél otro en que se censura o niega la confianza a algunos Ministros en forma individual.*

Para ello, es necesario señalar que en el Derecho Constitucional peruano se admiten dos (02) modalidades de la cuestión de confianza según su modo de presentación:

- a) **Cuestión de confianza voluntaria (facultativa o de libre iniciativa ministerial).**- que se plantea de manera libérrima y, por ende, discrecional, a iniciativa de los Ministros, en sesión del Pleno del Congreso, según lo señala el Art. 132 primer párrafo de la Constitución de 1993; pudiendo ser, a su vez, según su alcance:
 - i. **Cuestión de confianza individual.**- que puede plantear cada Ministro, por separado, a fin de que el Congreso evalúe su desenvolvimiento funcional como responsable de un determinado Sector de la Administración Pública (Art. 132 primer párrafo de la CP) ⁽⁷⁴⁾.
 - ii. **Cuestión de confianza colectiva.**- que, también de manera libre y discrecional, sólo puede ser planteada por el Presidente del Consejo de Ministros “a nombre del Consejo” (Art. 133 primera parte de la CP) ⁽⁷⁵⁾⁽⁷⁶⁾, en concordancia con el Art. 86 inciso “a”, *in fine*, del Reglamento del Congreso, a fin de que el Congreso se pronuncie sobre el desenvolvimiento del “*órgano colectivo o colegiado*” llamado “*Consejo de Ministros*” (conformado por todos los Ministros responsables de dirigir sus respectivos Sectores, más el Presidente respectivo); tal y como ha ocurrido en nuestra reciente historia política con las cuestiones de confianza planteadas por Fernando Zavala (en setiembre de 2017) y César Villanueva (en setiembre de 2018), y sobre las que volveremos más adelante.
- b) **Cuestión de confianza colectiva obligatoria.**- es aquella que debe plantearse, de forma mandatoria, en determinadas situaciones expresamente contempladas en la Constitución. En el Perú, el primer párrafo, *in fine*, del Art. 130 de la Constitución de 1993 –en concordancia con el cuarto párrafo del Art. 82 del Reglamento del Congreso- dispone que el Presidente del Consejo de Ministros, luego de culminar su

⁷⁴ El primer párrafo del Art. 132 de la Constitución peruana de 1993, señala:
“Art. 132.- El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza (...).”
(El subrayado es nuestro).

⁷⁵ El primer párrafo del Art. 132 de la Constitución peruana de 1993, señala:
“Art. 132.- El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza (...).”
(El subrayado es nuestro).

⁷⁶ La primera parte del Art. 133 de la Constitución peruana de 1993, señala:
“Art. 133.- El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. (...).”
(El subrayado es nuestro).

presentación en el Congreso, debe plantear una “*cuestión de confianza*”⁽⁷⁷⁾; siendo el único supuesto en que la presentación de una cuestión de confianza –en este caso, “a nombre del Consejo de Ministros”, es decir, “*colectiva*” o “*colegiada*”- se realiza porque así lo ordena nuestro Texto Constitucional. Sobre esta “*cuestión de confianza colectiva obligatoria*”, volveremos en líneas posteriores.

Una interpretación sistemática de los Arts. 130, 132, 133, *ad initio*, y 134 de la Constitución de 1993 nos lleva a colegir que, cuando el Texto Fundamental alude a **la censura o negación de confianza a “dos Consejos de Ministros”**, se está refiriendo a aquella que es de tipo “**colectivo**”⁽⁷⁸⁾; lo cual solo puede tener lugar cuando ocurre cualquiera de los siguientes tres (03) supuestos:

- i. *Cuando de manera obligatoria, el Presidente del Consejo de Ministros plantea una cuestión de confianza colectiva luego de su presentación en el Congreso dentro de los treinta (30) días de asumir el cargo, y ésta le es rehusada, rechazada o negada por el Pleno del Congreso (cuestión de confianza colectiva obligatoria)* (Art. 130, *in fine*, de la Constitución de 1993, y Art. 82 del Reglamento del Congreso).
- ii. *Cuando cualquier Congresista plantea una moción censura en contra del Consejo de Ministros en su totalidad (censura colectiva) y ésta es aprobada por el Pleno del Congreso, produciéndose así la censura de todo el Gabinete* (Art. 132 de la Constitución de 1993, y Art. 86 inciso “b” del Reglamento del Congreso)⁽⁷⁹⁾.
- iii. *Cuando de manera voluntaria, el Presidente del Consejo de Ministros plantea una cuestión de confianza colectiva “a nombre del Consejo”, y ésta le es rehusada, rechazada o negada por el Pleno del Congreso (cuestión de confianza colectiva voluntaria, facultativa o de libre iniciativa ministerial)* (Art. 133, primera parte, de la Constitución de 1993, y Art. 86 incisos “c” y “e” del Reglamento del Congreso).

2. **La atribución presidencial de disolución.**

Al igual que el Art. 227 de la Constitución de 1979, el Art. 134 del Texto Fundamental vigente señala que, luego de que censure o niegue confianza a dos

⁷⁷ El Art. 130 de la Constitución peruana de 1993, señala:
*“Art. 130.- Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión.
 Plantea al efecto cuestión de confianza.
 Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.”*
 (El subrayado es nuestro).

⁷⁸ Es importante precisar que una *censura/cuestión de confianza “colectiva”* –en tanto “colegiada”- es aquella que se dirige contra el conjunto o totalidad del “Consejo de Ministros”, incluyendo obviamente a su Presidente, en virtud de lo consagrado en el Art. 132 de la Constitución de 1993; razón por la cual no puede confundirse con el “*carácter solidario*” que esta institución supone en los regímenes parlamentarios, donde, en caso de aprobarse el cuestionamiento a cualquier miembro del Gabinete, los demás deben renunciar como un gesto de respaldo o apoyo.

⁷⁹ La siendo la moción de censura un típico instrumento de control parlamentario, por naturaleza, siempre se ejerce de manera *voluntaria*.

(02) Consejos de Ministros, **“el Presidente está facultado”** para disolver el Congreso, siendo absolutamente claro que nos encontramos ante una atribución de naturaleza *permisiva*, más no *mandatoria*; es decir, que una vez configurada la causal habilitante de la disolución (con la censura o negación de confianza a dos Consejos de Ministros), el Presidente *puede* decidir, o *no*, disolver el Congreso, no siendo imperativo que lo haga, por tratarse de una norma constitucional que, a modo de “habilitación”, deja tal decisión a la discrecionalidad y el criterio político presidenciales.

Por ende, a nuestro modo de ver, la disolución parlamentaria consagrada en el Perú es una *con causa objetiva* y de *tipo discrecional*, que se presenta una vez cumplido el supuesto habilitante de configuración, solo si el Presidente de la República decide ejercer la disolución.

3. **Consecuencias de la disolución presidencial del Congreso.**

De los dispositivos constitucionales aludidos, es posible deducir las siguientes consecuencias jurídico-constitucionales en caso de que el Presidente de la República decida ejercitar su facultad de disolución del Congreso:

- a) **El cese de funcionamiento del Congreso unicameral.-** lo cual supone, en buen castellano, el cese del Poder Legislativo del Estado, aspecto sobre el que volveremos en líneas posteriores.
- b) **El mantenimiento en funciones de la Comisión Permanente.-** la misma que continuará existiendo y funcionando hasta que se instale el nuevo Congreso, debiendo quedar claro que esta instancia de ninguna manera realiza algún tipo de función legislativa, fiscalizadora o de control durante este interregno, según veremos más adelante.
- c) **La concomitante convocatoria a elecciones parlamentarias.-** pues, en el Decreto de disolución –que entendemos debe ser un Decreto Supremo-, se debe realizar la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso, proceso electoral que habrá llevarse a cabo dentro de los cuatro (04) meses de la fecha de disolución ⁽⁸⁰⁾.
- d) **El otorgamiento de una potestad normativo-legislativa originaria y extraordinaria al Poder Ejecutivo.-** en el segundo párrafo del Art. 135 de la Constitución, se consagra que durante el interregno parlamentario iniciado desde la disolución congresal hasta la asunción del nuevo Congreso que se conforme en virtud de las nuevas elecciones aludidas, el Poder Ejecutivo legisla mediante “Decretos de urgencia” ya no de tipo económico-financiero (como los señalados en el inciso 19 del Art. 118), sino de clara naturaleza *política*, de los que deberá dar cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al nuevo Congreso una vez que éste se instale.

⁸⁰ Dentro del efecto comentado, el Art. 136, *in fine*, de la Constitución de 1993 consagra una norma mandatoria que dispone, en forma obligatoria, que **el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus funciones y destituye al Consejo de Ministros, en caso las elecciones congresales aludida no se efectúan dentro del plazo máximo señalado**, precisándose –en forma adicional- que ninguno de los miembros de éste pueda ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial.

Con esta fórmula, nuestro Texto Fundamental está trasladando la *potestad normativo-legislativa* originaria del Congreso de la República (Art. 102 inciso 1, en concordancia con los Arts. 103 a 109) al Poder Ejecutivo, autorizándolo para emitir “normas de jerarquía legal” sobre cualquier materia y sin necesidad de delegación congresal previa, facultad que vendría a sumarse a la *potestad normativo-reglamentaria* que originariamente detenta por mandato del Art. 118 inciso 8 de la Constitución de 1993. Dicho en otras palabras, en virtud de la disolución presidencial del Congreso, el Poder Ejecutivo concentra tanto la potestad de dictar normas con jerarquía legal (a través de los llamados “Decretos de Urgencia políticos”) como la potestad de reglamentar las normas con jerarquía legal ya existentes o que pueda dictar en dicho interregno, en una suerte de “*dictadura constitucional*” que concentra la potestad normativa del Estado en el Ejecutivo.

A nuestro modo de ver, este efecto no consagrado en la Constitución de 1979, es directa consecuencia de la estructura unicameral del Congreso, y sobre ella volveremos en líneas posteriores.

4. **Condiciones y límites jurídico-constitucionales.**

En el Art. 134 de la Constitución se contemplan los siguientes límites a la disolución congresal:

- a) No se puede disolver el Congreso en el último año de su mandato (*límite temporal*).
- b) No se puede disolver el Congreso bajo *estado de sitio* (*límite contextual*).
- c) Disuelto el Congreso, no se puede alterar el sistema electoral preexistente (*límite normativo*).

Sin embargo, sobre este punto, es bueno recordar que la Constitución de 1979 contemplaba cuatro (04) límites adicionales que nos parecen absolutamente importantes de mencionar: i.) la estructura congresal bicameral, por la que sólo se podía disolver la Cámara de Diputados, quedando subsistente el Senado, que no podía ser disuelto (Art. 230); ii.) ante la imposibilidad de disolución de la Cámara de Diputados en el último año de gobierno, se contemplaba que en ese período la Cámara sólo podía votar la censura del Consejo de Ministros o de algún Ministro con el voto conforme de por lo menos dos tercios del número legal de diputados (tercer párrafo del Art. 229); iii.) la imposibilidad de disolución cuando se haya declarado “*estado de emergencia*” (primer párrafo del Art. 229); y iv.) en cuanto a su oportunidad de ejercicio, se estableció expresamente que el Presidente de la República sólo podía ejercer la facultad de disolución por una sola vez durante su mandato (último párrafo del Art. 229).

Como se puede apreciar, el mecanismo constitucional en comentario no ha sido diseñado por el poder constituyente como una institución exenta de control o capaz de ser ejercido de manera absolutamente discrecional, como algunos parecen entender.

Por el contrario, respecto de él, el propio Texto Fundamental establece un conjunto de supuestos habilitantes, consecuencias jurídico-políticas, condiciones y límites a su ejercicio que permiten afirmar no solo su *carácter limitado*, sino también –y aquí lo importante- llevan a destacar su *naturaleza excepcional y extraordinaria*, pensada tal vez como *ultima ratio* para superar graves enfrentamientos políticos, por lo que debe evitarse su entendimiento y aplicación como la primera alternativa presidencial para superar simples “conatos”.

La disolución presidencial de un Congreso unicameral y la seria afectación del Poder Legislativo del Estado y del control político.

A nuestro modo de ver, el aspecto más problemático que nos plantea la disolución presidencial del Congreso, tal y como ha sido consagrada en la Constitución de 1993, radica en la seria afectación del Poder Legislativo y del control político que supondría su efectivización en un Parlamento que –a diferencia de nuestra constitución “histórica” bicameral- consagra la estructura de Cámara única.

Si bien la disolución estuvo contemplada en el Art. 227 de la Constitución de 1979, no puede pasarse por alto que dicho Texto Fundamental consagró un Congreso de organización bicameral, con una **Cámara de Diputados** de ciento ochenta (180) miembros elegidos por circunscripciones electorales para representar a los ciudadanos, y un **Senado** de sesenta (60) miembros elegidos por las Regiones⁽⁸¹⁾, más los ex Presidentes de la República, que eran incorporados a dicho órgano como Senadores “vitalicios”; encargándose el control político a la Cámara Diputados, a través de la interpelación (Art. 225) y la efectivización de la responsabilidad política por medio del voto de censura y el voto de falta de confianza (Art. 226), razón por la cual –en caso de censura de tres (03) Consejos de Ministros- el Presidente de la República estaba facultado para disolver la Cámara de Diputados (Art. 227). El modelo constitucional peruano de 1979 contempló, pues, un Congreso bicameral en el que la Cámara de Senadores no ejercía potestades políticas y, por ende, al no poder ser disuelto, la decisión presidencial solo suponía el cese de la Cámara de Diputados, continuando en funcionamiento aquél en caso de disolverse ésta última.

Teniendo en cuenta la técnica legislativa utilizada por la Constitución de 1979, que encargó el catálogo de competencias de las Cámaras de Diputados y Senadores al legislador ordinario, a través de los respectivos Reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámara (Art. 177), aunque sí señaló algunas funciones conjuntas de clara incidencia político-legislativa⁽⁸²⁾; es claro advertir dos (02) problemas que este mecanismo hubiera presentado en caso de haberse materializado la disolución

⁸¹ Sin embargo, debe señalarse que, al igual que el Senado funcional de la Constitución de 1933, la Cámara de Senadores de la Constitución de 1979 nunca fue elegido conforme a las reglas constitucionalmente consagradas, sino conforme al distrito único.

⁸² Entre dichas funciones conjuntas, se pueden mencionar: la aprobación de la ley y resoluciones legislativas (Art. 186 inciso 1); la aprobación de tratados o convenios internacionales (Art. 186, inciso 3); la aprobación del Presupuesto y la Cuenta General de la República (Art. 186, inciso 4) (en caso de no votarse el proyecto de Presupuesto antes del 15 de diciembre, entraba en vigencia el Proyecto del Poder Ejecutivo, que era promulgado mediante Decreto Legislativo (Art. 198); la autorización de empréstitos (Art. 184, inciso 5); la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo (Art. 188); la declaración de incapacidad moral o permanente incapacidad física del Presidente de la República, la aceptación de su renuncia y el otorgamiento de permiso de salida, como causales de vacancia de la Presidencia (Art. 206 incisos 1, 2 y 3, respectivamente); la declaración de la incapacidad temporal del Presidente de la República como causal de suspensión de la Presidencia (Art. 207 inciso 1); la autorización para declarar la guerra y firmar la paz (Art. 211 inciso 19); entre otras.

parlamentaria durante la vigencia de dicho Texto Constitucional: i.) el incumplimiento de todas aquellas competencias constitucionales “*conjuntas*” que debían realizar ambas Cámaras (Senadores y Diputados) en su funcionamiento como “*Congreso*”; y ii.) como parte de dichas funciones, habiéndose contemplado un procedimiento legislativo donde participaban ambas Cámaras en calidad de “*co-legisladoras*”, la disolución de una ellas suponía la imposibilidad material de ejercer el poder legislativo estatal para la expedición de normas de carácter general (Leyes o Resoluciones Legislativas), el cual, en los hechos, sólo podría reactivarse una vez elegida e instalada la nueva Cámara de Diputados.

Reconociendo la razonable duda sobre la subsistencia de un único órgano parlamentario en caso de disolución de la Cámara de Diputados ⁽⁸³⁾, es un hecho cierto que, a pesar de la permanencia en funciones del Senado, sí se habría afectado el ejercicio del poder legislativo para expedir normas de carácter general, ya que éste se hubiera encontrado impedido de emitir leyes o resoluciones legislativas ante la ausencia de la Cámara colegisladora (la de Diputados), disuelta por el Presidente de la República; debiéndose señalar que –a diferencia del Texto Fundamental de 1993- la Constitución de 1979 no previó el traslado de dicha potestad normativa originaria del Congreso a ningún otro órgano constitucional durante el interregno entre la disolución y la elección e instalación de dicho órgano colegislador, limitándose a guardar silencio sobre el particular.

Sin embargo, pensamos que **la continuidad institucional del Senado sí hubiera resultado una garantía de control que, aunque sin posibilidad de exigir responsabilidad política –al no existir el órgano encargado de efectivizarla (la Cámara de Diputados)-, bien podía ser un sustantivo aporte al mantenimiento de la relación simétrica Ejecutivo-Legislativo en momentos de grave crisis política**, ya que la Cámara de Senadores podía ejercitar las siguientes importantes atribuciones: **i.) designar y remover al Contralor General (Art. 146); ii.) ratificar al Presidente del Banco Central de Reserva, y designar a los tres miembros del Directorio, pudiendo removerlos por falta grave (Art. 151); iii.) ratificar al Superintendencia de Banca y Seguros (Art. 155); iv.) ratificar los nombramientos presidenciales de Embajadores y ministros plenipotenciarios (Art. 211 inciso 15); v.) ratificar los nombramientos presidenciales de los Magistrados de la Corte Suprema (Art. 245); y vi.) ratificar los ascensos de Generales y Almirantes de las Fuerzas Armadas, y de los Generales y Grados equivalentes de las Fuerzas Policiales (Art. 281); a lo que se suma vii.) la importante función de fiscalización política que le permitía nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público (Art. 180).** Así las cosas, a pesar de encontrarse imposibilitado para legislar de manera general –en una suerte de “suspensión” de su función legislativa

⁸³ Aunque la redacción del Texto Fundamental de 1979 parecería haber previsto el funcionamiento de dos (02) órganos al momento de tener lugar la disolución de la Cámara de Diputados –por un lado, la Comisión Permanente, que funcionaba durante el receso del Congreso (Art. 164), y el Senado, que no podía ser disuelto, por mandato del Art. 230-; lo cierto es que existió un “silencio constitucional” sobre la continuidad o cese de la Comisión Permanente en caso de disolución de la Cámara de Diputados, que bien puede llevar a dos (02) interpretaciones posibles: i.) al también estar integrada la Comisión Permanente por representantes de la Cámara disuelta (de Diputados), éstos no podían seguir formando parte de ella, con lo cual –en la práctica, de haberse presentado el caso- solo la habrían podido integrar representantes del Senado, es decir, representantes del único órgano parlamentario que no podía ser disuelto, con lo cual perdía todo sentido aludir a una posible duplicidad de órganos cuando, en los hechos, solo quedaba –aunque con competencias disminuidas- la Cámara de Senadores; o ii.) en caso de disolución de la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente –ya no conformada por miembros de la Cámara disuelta (de Diputados)- podía haber seguido funcionando durante el período de receso de la única Cámara existente (la de Senadores), hasta la elección de la nueva Cámara de Diputados, momento en el cual podía reconformarse con el ingreso de los nuevos diputados.

debido a la disolución de la Cámara co-legisladora (de Diputados)-, nos queda claro que la continuidad del Senado le permitía adoptar a éste decisiones políticas propias de *compartición de poder* con el Ejecutivo y otros órganos constitucionales, así como disponer investigaciones sobre cualquier “asunto de interés público”, lo cual resulta de la mayor importancia en un Estado Constitucional de Derecho y el control del poder que le es implícito, en un contexto de ausencia de la Cámara de control político por antonomasia.

En la Constitución de 1993, en cambio, si bien se ha mantenido el modelo de *disolución parlamentaria objetiva* –aunque reduciendo el número de Consejos de Ministros censurados o sin confianza, de tres (03) a dos (02)-, se ha implementado una variación sustantiva en el diseño de este mecanismo al establecer la organización unicameral del Congreso, **generando no solo una grave alteración de la relación simétrica Ejecutivo-Legislativo del modelo de gobierno, hasta entonces mantenida, sino que, también, produce una peligrosa afectación al principio de separación de poderes y al inherente sistema de “balances y controles” que debe caracterizar a todo moderno Estado Constitucional.** Y es que, en nuestro Texto Fundamental vigente, **no sólo se permite la disolución de la única Cámara legislativa existente,** sino que, además, y aquí lo grave, **se ha otorgado la potestad normativa originaria de dar normas con rango de ley y de carácter general al Poder Ejecutivo durante el período de disolución parlamentaria,** según lo expresamente consagrado en el segundo párrafo del Art. 135, que a la letra dice:

“Art. 135.- (...)

En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale”.

(Los subrayados son nuestros).

Si bien una lectura de los Arts. 134, 135 y 136 de la Constitución de 1993 podría llevar a pensar que la preocupación planteada es una exageración tremendista, puesto que en ellos se establece la obligación de “*dar cuenta*” de tales Decretos de Urgencia a la “Comisión Permanente”, que no puede ser disuelta –según lo señala la segunda parte del tercer párrafo del Art. 134⁽⁸⁴⁾- y que debe ejercer sus funciones de control conforme a la Constitución Política y el Reglamento del Congreso –conforme a los Arts. 45 y 46 del Reglamento del Congreso⁽⁸⁵⁾; pensamos que el temor se encuentra plenamente justificado cuando se advierte: i.) **las limitadas funciones consagradas en el Art. 101**

⁸⁴ La segunda parte del tercer párrafo del Art. 134 de la Constitución de 1993 señala:

“Art. 134.- (...)

(...)

(...) Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

(...)”.

(El subrayado es nuestro).

⁸⁵ Los Arts. 45 y 46 del Reglamento del Congreso señala:

“Art. 45.- La disolución del Congreso por el Presidente de la República en aplicación de la atribución que le concede el artículo 134 de la Constitución Política, no alcanza a la Comisión Permanente”.

(El subrayado es nuestro).

“Art. 46.- Durante el interregno parlamentario o el receso parlamentario la Comisión Permanente ejerce sus funciones de control conforme a la Constitución Política y al presente Reglamento”.

(El subrayado es nuestro).

de la Constitución de 1993 a favor de la Comisión Permanente, donde no se aprecia ninguna función de control posible a un Ejecutivo empoderado con la disolución parlamentaria, por lo que sólo podría ser considerado como una suerte de “foro de discusión pública”, a decir de Chirinos Soto ⁽⁸⁶⁾; ii.) **la aludida “dación en cuenta” no genera ningún tipo de control inmediato de la normatividad expedida**, ya que lo único que hará la Comisión Permanente será “examinarlos”, sin ninguna posibilidad de dejarlos sin efecto o modificarlos, por carecer de expresas competencias para ello, luego de lo cual –a modo de “asistente administrativo” o “mesa de partes”- debe “elearlos” al nuevo Congreso una vez que éste se haya instalado; y iii.) **ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso han establecido cuáles son los alcances del control que realiza la Comisión Permanente** sobre el particular, por lo que, coincidiendo con Carpio Marcos (2015 b: 575), nos encontramos ante un “reenvío legislativo al vacío”.

Esta grave disfuncionalidad fue advertida en el Congreso Constituyente Democrático (1998, T. II), donde la constituyente Flores Nano sostuvo:

“(…) para nosotros, la objeción central a la figura de la disolución estriba en la situación global. Es decir, estamos ante un Parlamento unicameral, y, en nuestro concepto, colocar en este Parlamento unicameral la figura de la disolución conlleva en realidad la desaparición o la suspensión de las funciones del Parlamento, aunque se deje una Comisión Permanente, muy poco importante en los hechos. Es un exceso de poder presidencial.

Estimamos que la figura de la disolución tiene una razón de ser; puede justificarse en un sistema bicameral en que una de las Cámaras ejerce la tarea política, y, en consecuencia, la disolución aparece como un mecanismo para que el gobierno exprese su potestad cuando objetivamente está siendo perturbado por la Cámara política. Sin embargo, subsiste el control propio que ejerce el Senado de la República, y éste no es tocado” (p. 1650).

“A nosotros nos parece que la disolución es factible en la medida en que sea una de las Cámaras la Cámara política, la que, en todo caso, como correlato a su poder de disolver el Consejo de Ministros, puede ser disuelta; pero que siempre quede el contrapeso de otra Cámara que mantenga a plenitud sus potestades parlamentarias.

En un sistema unicameral nos parece que es entregar en manos del Presidente de la República la potestad del funcionamiento o no del Congreso y el acomodo a sus concretos intereses políticos” (pp. 1650-1651).

En la misma línea, el constituyente García Mundaca señaló:

“... en el capítulo de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo no puede olvidarse, para establecer el necesario equilibrio de poderes, que esta Constitución enfrenta el tema de modo distinto porque escogió la unicameralidad.

⁸⁶ En el Congreso Constituyente Democrático (1998 T. II: 1658), el constituyente Enrique Chirinos Soto sostuvo: “Cuando decimos que el Presidente puede disolver al Congreso, decimos que no puede disolver a la Comisión Permanente; esto no es un a humo de pajas. Es verdad que la Comisión Permanente no tiene tales o cuales poderes, como no los hubiera tenido el antiguo Senado; pero eso quiere decir que en el período de cuatro meses (...), en que el Poder Ejecutivo va a gozar de facultades extraordinarias, queda un foro abierto, en donde se discutirá y al que acudirán los periodistas, y que servirá para controlar con los resortes de la opinión pública, no con resortes legislativos, el Poder Ejecutivo en el ejercicio de las facultades extraordinarias”.

El tener una sola Cámara hace mucho más precario y difícil el equilibrio de poderes” (p. 1653).

En nuestra opinión, la regulación de la disolución del Congreso en la Constitución de 1993 con relación al diseño en su antecesora de 1979, resulta sumamente grave, peligrosa y distorsionante para el modelo de gobierno, por dos (02) consideraciones fundamentales: i.) en la estructura bicameral de 1979, **la disolución de la Cámara de Diputados permitía la continuidad en funciones de un Senado que, aunque sin capacidad legislativa general por ausencia de su Cámara co-legisladora, era titular de funciones de control que podían realizar una fiscalización del Ejecutivo, ante la ausencia de la Cámara política;** y ii.) en el Texto Fundamental de 1979, ante la imposibilidad de ejercer la función legislativa debido a la disolución de una de las cámaras co-legisladora (la de Diputados), **no se previó el traslado de la potestad normativa originaria que tiene el Poder Legislativo (para emitir normas de jerarquía legal y de carácter general) a ningún otro órgano constitucional durante el interregno de disolución,** situación que sí ha sido establecida en la Constitución de 1993, donde expresamente se dispone, en el segundo párrafo del Art. 135, **sin especificar el ámbito material de dicha regulación, por lo que bien puede entenderse que se trata de una potestad normativa otorgada con carácter abarcativo general.**

Es precisamente esta atribución constitucional concedida al Ejecutivo durante el interregno de disolución congresal para dictar normas con jerarquía legal –como los “Decretos de Urgencia”- y sin acotar su ámbito material; la que nos lleva a afirmar que el diseño de la Constitución de 1993 en los casos de disolución parlamentaria, constituye una grave alteración del principio de separación y equilibrio de poderes y, por ende, de la relación simétrica que debe inspirar a todo modelo de gobierno constitucional y democrático articulado sobre la técnica de los “*checks and balances*” que es propia de un modelo de gobierno de corte presidencial y la doble legitimidad concedida al Ejecutivo (Presidente) y Legislativo (Congreso) que le es implícita, en tanto configura una suerte de “**dictadura Constitucional**” donde la prevalencia o preponderancia del Presidente de la República deja paso a una abierta “hegemonía” y concentración de poderes, que ni siquiera se contempla para las situaciones de grave anomalía constitucional, como son los regímenes de excepción.

A nuestro modo de ver, no existe ninguna razonabilidad que justifique la grave alteración que producen los efectos de la disolución presidencial del Congreso en el modelo de gobierno en relación al supuesto peligro que se pretende evitar con el “exceso” de la labor de control y fiscalización políticas del Congreso sobre el Ejecutivo, sobre todo porque –como hemos referido líneas arriba- el control político que realiza el Legislativo nunca tiene como “destinatario” o “sujeto controlado” al propio Presidente de la República, sino tan solo a los Ministros que colaboran con él.

V. EL INTENTO LEGISLATIVO DE RACIONALIZACIÓN DE LA “CUESTIÓN DE CONFIANZA COLECTIVA VOLUNTARIA” COMO SUPUESTO HABILITANTE DE LA DISOLUCIÓN DEL CONGRESO: LA RESOLUCIÓN LEGISLATIVA N° 007-2017-2018

A raíz de los *impasses* suscitados durante la presentación de los Gabinetes “Cornejo” y “Jara” en los meses de Marzo y Agosto de 2014, respectivamente ⁽⁸⁷⁾, durante el gobierno del presidente Ollanta Humala Tasso (2011-2016), se volvió a presentar la discusión sobre estas instituciones de nuestro particular modelo gubernativo, pero la proximidad de la culminación del período de gobierno en el año 2016 impidió un debate de mayor envergadura, frustrando con ello la concreción de algún tipo de propuesta legislativa que permitiera precisar los alcances de los mecanismos aludidos.

En setiembre de 2017, ya en el período presidencial de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2021), tuvo lugar una nueva crisis política protagonizada esta vez por el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala Lombardi, quien, luego de una semana de intensa confrontación, argumentó el cuestionamiento a la política educativa del Gobierno y planteó una cuestión de confianza “a nombre” del Consejo de Ministros (cuestión de confianza colectiva voluntaria), la misma que fue rechazada por el Congreso de la República el 14.09.2017.

Al haber planteado el Presidente del Consejo de Ministros una cuestión de confianza a nombre del Gabinete en su conjunto, el rechazo de esta cuestión de confianza “colectiva” –además de configurar una crisis total del Gabinete por la causal de censura del Presidente del Consejo de Ministros, como parte de ese colegiado- significó el cómputo de dicha negación de confianza como la primera, para efectos de la disolución del Congreso contemplada en el Art. 134 de la Constitución de 1993 ⁽⁸⁸⁾.

A raíz de este episodio, cobró importancia un tema no abordado por el constitucionalismo peruano y que había pasado desapercibido hasta entonces: *cuál era el alcance y las condiciones propias de la “cuestión de confianza”, como institución de carácter colectivo y causal habilitante para la disolución presidencial del Congreso si tiene lugar en dos (02) oportunidades. Esto porque, a partir de la salida del Gabinete Zavala, se advirtió que, si bien el texto expreso de la Constitución de 1993 menciona dicho instrumento, no es menos cierto que nuestra Carta Magna no aborda, y menos precisa, aspectos sustantivos de la institución*, limitándose a regularla de manera genérica, imprecisa y abierta, lo cual resulta absolutamente indispensable teniendo en cuenta la grave incidencia de este mecanismo en la dinámica el modelo de gobierno y, por ende, en su continuidad y estabilidad, en tanto supuesto habilitante de la disolución parlamentaria consagrada en el Art. 134.

⁸⁷ En aquella, luego de la presentación del Gabinete y del Presidente del Consejo de Ministros por mandato del Art. 130 de la Constitución de 1993, el Congreso no hizo decisión respecto de la cuestión de confianza colectiva obligatoria planteada sobre los Gabinetes “Cornejo” y “Jara” en los meses de Marzo y Agosto de 2014, respectivamente. En el primer caso, la cuestión de confianza solicitada por el Gabinete Cornejo fue objeto de tres (03) votaciones –dos (02) el día Viernes 14 de marzo de 2014 (que no hicieron decisión debido a que el número de abstenciones superó a los votos a favor y en contra) y la final el día Lunes 17 de marzo de 2014 (con un resultado a favor de aprobación de la confianza)-. En el segundo caso, la cuestión de confianza solicitada por el Gabinete Jara fue objeto de tres (03) votaciones: dos (02), con resultados de mayor número de abstenciones (los días 20 y 22 de agosto de 2014), y la final el día 26 de agosto de 2014, cuando se aprobó la cuestión de confianza con el voto dirimente de la Presidente del Congreso de entonces.

⁸⁸ Adviértase que, a pesar de tener como protagonista al Presidente del Consejo de Ministros, los dos casos aludidos tuvieron consecuencias institucionales diferentes: mientras el *impasse* de Ana Jara Velásquez (del año 2015) fue un típico caso de “crisis total de gabinete”, generada por la censura individual a la entonces Presidente del Consejo de Ministros; la *salida de Fernando Zavala Lombardi y su Gabinete* (en el año 2017), configuró una negación de confianza colectiva planteada en forma voluntaria, que se computa como la primera “*censura o negación de confianza*” del Consejo de Ministros, para efectos de la disolución presidencial del Parlamento, en aplicación del Art. 134 de la Constitución de 1993.

En tal entendido, mediante **Resolución Legislativa N° 007-2017-2018** de 09.03.2018, el Congreso de la República realizó la modificación del literal “e” Art. 86 del Reglamento del Congreso sobre la efectivización de la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los Ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza, introduciendo un conjunto de consideraciones orientadas a precisar el ejercicio de dicho instrumento constitucional; norma modificatoria que fue objeto de un proceso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (Expediente N° 00006-2018-PI/TC) declarado fundado y que comentaremos en líneas posteriores.

En términos generales, la Resolución Legislativa en comentario contempla los siguientes cuatro (04) aspectos regulatorios:

Sobre la “cuestión de confianza”:

- a) **La regulación del planteamiento de la cuestión de confianza de todo el Gabinete, que habrá de regirse según lo establecido en el primer párrafo del Art. 126 de la Constitución** (modifica la segunda parte del primer párrafo del literal “e” del Art. 86 del Reglamento del Congreso).
- b) **La limitación de procedencia de la interposición de una cuestión de confianza** (sin precisar si es individual o colectiva) **cuanto esté destinada a promover, interrumpir o impedir i.) la aprobación de una norma, ii.) un procedimiento legislativo, o iii.) un procedimiento de control político** (modifica el segundo párrafo del literal “e” del Art. 86 del Reglamento del Congreso).

Sobre la “crisis total del gabinete”:

- c) **La regulación de la facultad presidencial de disolución del Congreso de la República establecida en el Art. 134 de la Constitución, en el sentido que esta procede únicamente cuando se han producido dos crisis totales de gabinete** (modifica la primera parte del tercer párrafo del literal “e” del Art. 86 del Reglamento del Congreso).
- d) **La regulación de la crisis total del Gabinete, no considerando su configuración i.) cuando el Presidente del Consejo de Ministros renuncia unilateralmente, ni ii.) cuando el Presidente de la República opte por designar a uno o más ministros renunciando nuevamente en el Gabinete** (modifica la segunda parte del tercer párrafo del literal “e” del Art. 86 del Reglamento del Congreso).

En nuestra opinión, las modificaciones propuestas por la Resolución Legislativa N° 007-2018-2019, tiene aspectos positivos y negativos que son necesarios de comentar.

Dentro de los primeros, nos pareció un acierto establecer como presupuesto de procedibilidad para que el Presidente del Consejo de Ministros plantee una cuestión de confianza voluntaria colectiva, que *la decisión deba ser previa y formalmente aprobada*

por el voto mayoritario del Consejo de Ministros (acápito “a” sobre la cuestión de confianza); esto porque siendo el Gabinete, en tanto órgano colegiado, quien será sometido a exigencia de responsabilidad política como conjunto, consideramos que la decisión de uso del mecanismo de la cuestión de confianza “colectiva” debe ser una decisión institucional y conjunta, más aún cuando –como hemos señalado- tal acto político va a poner en riesgo la *relación política fiduciaria de poder que tiene el Consejo de Ministros con el Congreso de la República*, en virtud del Art. 130 de la Constitución de 1993.

De igual modo, también nos pareció pertinente y necesaria la modificación que estableció la limitación de la procedencia de la interposición de una cuestión de confianza (sin precisar si es individual o colectiva) cuando ésta se encontraba destinada a promover, interrumpir o impedir i.) la aprobación de una norma, ii.) un procedimiento legislativo, o iii.) un procedimiento de control político (acápito “b” sobre la cuestión de confianza); puesto que –a partir de un criterio teleológico o finalista- tal regulación procuraba evitar que el mecanismo constitucional de la cuestión de confianza colectiva sea utilizado por el Presidente de la República para intervenir indebidamente en el haz de competencias constitucional y legalmente consagradas a favor del Congreso de la República, en su doble condición de máximo órgano legislativo y de representación, deliberación y control políticos. En nuestra opinión, todo aquello que evite que el Presidente de la República –hasta aquí, ya bastante empoderado- cuente con un instrumento que incremente más su poder político, y lo convierta en el actor hegemónico de nuestro modelo de gobierno disfuncional, esta vez ya no solo por ser el decisor político definitivo e incontrastable ni por su irresponsabilidad en dichas decisiones, sino –y aquí lo más grave- capaz de vaciar de contenido y quitarle autonomía para el cumplimiento de la más importantes funciones constitucionales consagradas precisamente al órgano parlamentario encargado de fiscalizarlo; nos parece una decisión necesaria e indispensable si lo que se quiere es “racionalizar” nuestro disfuncional modelo de gobierno.

Sin embargo, siendo este aspecto el más complejo de la regulación modificatoria planteada puesto que tiene directa incidencia en el equilibrio o simetría de la relación Ejecutivo-Legislativo de nuestro modelo de gobierno, volveremos sobre él en el siguiente acápito, el momento de analizar con detalle la Sentencia N° 00006-2018-PI/TC del Tribunal Constitucional.

Entre los aspectos negativos de la modificación reglamentaria en comentario tenemos la precisión de que la facultad presidencial de disolución del Congreso de la República establecida en el Art. 134 de la Constitución (donde se alude a la censura o negación de confianza a *“dos Consejos de Ministros”*) *procede únicamente cuando se han producido “dos crisis totales de gabinete”* (acápito “c” sobre la crisis total de gabinete), y la no configuración de la crisis total de gabinete cuando el Presidente del Consejo de Ministros renuncia unilateralmente y cuando el Presidente de la República opte por designar a uno o más ministros renunciando nuevamente en el Gabinete (acápito “d” sobre la crisis total de gabinete); aspectos que advierten una regulación contraria al texto expreso de los Arts. 133 y 134 de la Constitución de 1993 y a la lógica de las instituciones involucradas, según hemos sostenido, en la medida que confunde las *instituciones de exigencia de responsabilidad política* (censura y negación de confianza “colectivas”) –como supuestos habilitantes de disolución parlamentaria- con la figura de la *crisis total de gabinete*, trayendo como consecuencia que se varíe gravemente el

“supuesto habilitante” de la disolución, en una clara muestra de lo poco analizado que han sido ambas instituciones por parte del Congreso al momento de elaborar la norma cuestionada.

Por tal razón, a continuación, realizaremos algunas precisiones sobre las instituciones involucradas en la confusión aludida, para luego –ya en el acápite que analiza la Sentencia N° 00006-2018PI/TC del Tribunal Constitucional- abordar el espinoso tema del objeto material de la cuestión de confianza colectiva voluntaria y su relación con el principio de separación de poderes, en un modelo de gobierno disfuncional como el nuestro.

“Crisis total del gabinete” y “Cuestión de confianza colectiva”: diferencias y relaciones entre ambos mecanismos.

La denominada “*crisis total de gabinete*” fue consagrada por primera vez en el Art. 133, *in fine*, de la Constitución de 1993 ⁽⁸⁹⁾, y constituye el instituto constitucional que permite al Presidente de la República recomponer el Consejo de Ministros ante una situación de crisis política que *implica la salida del más importante Ministro de Estado* y –aunque “artificial”- *responsable jurídico-político del Gabinete Ejecutivo dentro del particular modelo gubernativo peruano: el Presidente del Consejo de Ministros.*

Discrepando con la posición de Hakansson Nieto (2015 b: 565), para quien esta institución no tiene sentido ni lugar en un texto constitucional, a nuestro modo de ver, la “crisis total de gabinete” sí resulta importante dentro de la “lógica” de nuestro modelo de gobierno; pues –a partir de las causales de su configuración, que afectan, únicamente, al Presidente del Consejo de Ministros- nos parece claro que el alejamiento de este funcionario advierte un *contexto de grave crisis política* en el que, para dotar de estabilidad al sistema, la Constitución dispone en forma mandatoria que el Presidente de la República nombre un *nuevo* “Premier” y conforme un *nuevo* Consejo de Ministros.

Aunque para muchos esto se encuentra suficientemente claro, en la práctica, esta novedosa institución constitucional surgió con el propósito de aclarar el parámetro que permite definir *cuándo* nos encontramos ante un caso de *variación o reemplazo del Consejo de Ministros* in toto, tomando como referente la salida de su Presidente; ya que, hasta su incorporación, se discutía cuál era el número de Ministros que debían ser removidos, censurados o sujetos de negación de confianza para considerar que tenía lugar un cambio en la conformación de “todo” el Consejo de Ministros como colectivo político. Es decir, antes de la consagración de la “crisis total de gabinete” en la Constitución de 1993, no quedaba del todo claro cuándo nos encontrábamos ante un “*nuevo*” Consejo de Ministros, pensándose que ello se producía cuando se removía o reemplazaba un importante número de Ministros o, incluso, más de la mitad de los miembros de dicho cuerpo colegiado, estando inclusive ello sujeto a interpretaciones diversas. A partir de esta figura, en cambio, nos parece posible entender con meridiana claridad que el reemplazo de un Consejo de Ministros en su totalidad opera cuando se produce la salida o el alejamiento –por las razones que analizaremos- del Presidente

⁸⁹ La segunda parte del Art. 133 de la Constitución peruana de 1993, señala:
“Art. 133.- El Presidente del consejo de ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete”.
(El subrayado es nuestro).

del Consejo de Ministros, *siendo éste el criterio determinante para definir que ha cesado “un” Gabinete y se debe conformar uno “nuevo”*.

La relevancia constitucional de esta figura radica en que la conformación de un “nuevo” Consejo de Ministros resulta, a su vez, de vital importancia para la operativización de dos (02) mecanismos constitucionales también consagrados en nuestro Texto Fundamental: i.) **la presentación del Gabinete en pleno ante el Congreso de la República**, en los términos del Art. 130 de la Constitución de 1993; y ii.) **el cómputo del número de Consejo de Ministros a los que se niega confianza o se censura**, a efectos de viabilizar la disolución presidencial del Parlamento de conformidad con lo establecido en el Art. 134 de la Constitución de 1993; por lo que, a nuestro parecer, la contemplación de esta figura tiene un claro propósito “referencial” que busca precisar la existencia de un Consejo de Ministros nuevo y los efectos que ello tiene en nuestro diseño gubernativo.

Así las cosas, a nuestro modo de ver, el acotado instituto presenta las siguientes notas características:

- a) Supone un mecanismo constitucional que refuerza la artificial condición que detenta el Presidente del Consejo de Ministros como el más importante “**responsable jurídico-político del Ejecutivo**”, y cuya salida o alejamiento del cargo genera la obligación del Presidente de la República de recomponer su Gabinete a fin de operativizar los dos mecanismos constitucionales señalados (presentación ante el pleno del Congreso, y cómputo de gabinetes para efectos de posible disolución congresal), sin perjuicio de la capacidad que tiene de modificarlo discrecionalmente cuando lo considere y sin necesidad de que el Primer Ministro sea afectado en su permanencia.
- b) Se consagra **una lista cerrada de supuestos de configuración**: entre los que se contemplan:
 - La **renuncia** del Presidente del Consejo de Ministros (por propia iniciativa).
 - La **remoción** del Presidente del Consejo de Ministros, por parte del Presidente de la República.
 - La **censura** del Presidente del Consejo de Ministros (a título individual o como parte de una censura “colectiva” a todo el Gabinete), por parte del Congreso de la República.
 - El **rehusamiento (o rechazo) de confianza** planteada por el Presidente del Consejo de Ministros (a título individual o como parte de un rechazo de confianza “colectivo” a todo el Gabinete), por parte del Congreso de la República ⁽⁹⁰⁾.

⁹⁰ Es importante advertir que el rechazo de cuestión de confianza colectiva está expresamente contemplada en el inciso “e” del Art. 86 del Reglamento del Congreso, cuando alude al rehusamiento de la confianza a nombre del Consejo de Ministros, al señalar:

“Art. 86.- El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:

- c) El **efecto jurídico-político del mecanismo** –y de ahí el nombre de “*crisis total*” del Gabinete- implica que, producida la salida o el alejamiento del Presidente del Consejo de Ministros por alguna de las causales señaladas, es una costumbre constitucional que los demás Ministros presenten su “renuncia” o “pongan su cargo a disposición” del Presidente de la República para que éste decida su remoción o ratificación conjuntamente con el nuevo titular de la Presidencia del Consejo de Ministros que deba nombrarse, en aplicación del Art. 122 de la Constitución de 1993 ⁽⁹¹⁾.

Señalado esto, es importante advertir que los distintos supuestos de producción de la crisis total del gabinete *deben ser asumidos tan solo como generadores de una particular situación política que, de manera mandatoria, obliga al Presidente de la República a recomponer su Gabinete aprovechando la salida del Presidente del Consejo de Ministros*, por lo que de ninguna manera esta institución puede ser equiparada al rechazo de cuestión de confianza “colectiva”; confusión que muchas veces surge por la mala técnica con que el constituyente ha regulado ambos mecanismos incorporándolos en la misma norma constitucional (el Art. 113): la “*cuestión de confianza voluntaria colectiva*” en la primera parte, mientras la “*crisis total del gabinete*” está contemplada *in fine* de dicho dispositivo.

Por ello, es necesario tener claro que entre las instituciones de **exigencia de responsabilidad política colectiva** –la *censura “colectiva”* ⁽⁹²⁾ y el *rechazo de la cuestión de confianza “colectiva”*, sea esta *voluntaria* ⁽⁹³⁾ u *obligatoria* ⁽⁹⁴⁾- y la “**crisis total de gabinete**” ⁽⁹⁵⁾, es posible establecer tres (03) importantes diferencias:

- a) **En cuanto a los sujetos.**- los mecanismos de exigencia de responsabilidad política colectiva (censura y cuestión de confianza) pueden afectar a cualquier Ministro, mientras que la crisis total de gabinete sólo tiene lugar cuando se afecta la permanencia de un sujeto jurídico-constitucional específico: el Presidente del Consejo de Ministros.
- b) **En cuanto a las causales de configuración.**- los mecanismos de exigencia de responsabilidad política colectiva (censura y cuestión de confianza) se inician por decisión de alguno de los actores enfrentados en una determinada crisis política: los Ministros (en la cuestión de confianza) o los Congresistas (en la moción de

(...)

e) *Si la cuestión de confianza es presentada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre del Consejo en su conjunto, y ésta le fuera rehusada, se producirá la crisis total del Gabinete Ministerial, aplicándose la regla prevista en el literal b) precedente”.*

(El subrayado es nuestro).

A partir de lo señalado, es fácil colegir que el rechazo de la confianza contemplada en la segunda parte del Art. 133 de la Constitución está referido a uno realizado respecto del Presidente del Consejo de Ministros a título personal y no en conjunto.

⁹¹ Se debe señalar que la renuncia o puesta a disposición del cargo ministerial en forma colectiva, como consecuencia de la crisis total de gabinete, es un aspecto que no se encuentra expresamente consagrado en el dispositivo constitucional que regula la figura ni en ningún otro dispositivo constitucional ni legal vigente, sino que surge de una costumbre constitucional que se sustenta en la deferencia de dejar en libertad al Presidente de la República para que recomponga su Gabinete de manera absolutamente libre.

⁹² Art. 132 de la Constitución de 1993, y Art. 86 inciso “b” del Reglamento del Congreso.

⁹³ Art. 133, primera parte, de la Constitución de 1993, y Art. 86 incisos “c” y “e” del Reglamento del Congreso.

⁹⁴ Art. 130, *in fine*, de la Constitución de 1993, y Art. 82 del Reglamento del Congreso.

⁹⁵ Art. 133, *in fine*, de la Constitución de 1993.

censura); mientras que la crisis total de gabinete puede generarse por factores distintos a un enfrentamiento de poder, tales como la *renuncia* voluntaria del propio Presidente del Consejo de Ministros, o cuando el Presidente de la República decide libremente la *remoción* de éste.

c) ***En cuanto a las consecuencias políticas.***- la puesta en práctica de las instituciones señaladas, genera efectos políticos y jurídico-constitucionales absolutamente disímiles en lo referido a dos (02) aspectos concretos:

- i. *La configuración de la causal habilitante para la disolución presidencial del Congreso.*- mientras la efectivización de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política colectiva (censura y cuestión de confianza) se contabilizan para el cómputo de los dos (02) Consejos de Ministros exigidos por el Art. 134 de la Constitución de 1993 como supuestos habilitantes para la disolución presidencial del Congreso; el acacimiento de la crisis total de gabinete no tiene ninguna incidencia en ello, pudiéndose presentar durante el período de un determinado gobierno, muchas crisis totales de gabinete –por ejemplo, si el “Jefe” de Gabinete renuncia- sin que necesariamente se configure la causal habilitante de disolución presidencial del Congreso.
- ii. *La habilitación para ser parte integrante del “nuevo” Consejo de Ministros.*- cuando se efectivizan los mecanismos de exigencia de responsabilidad política colectiva (censura y cuestión de confianza) –por elemental principio de coherencia con la naturaleza de ambas instituciones, así como respeto al principio de competencia en que se sustenta la decisión parlamentaria y al principio hermenéutico de corrección funcional-, *no resulta ni lógico ni técnicamente posible que los integrantes del Consejo de Ministros que ha sido objeto de censura o rechazo de confianza “colectivas”, puedan ser nuevamente llamados para integrar el Consejo de Ministros, al haberse afectado (o “roto”) la relación política fiduciaria que existía entre el Gabinete y cada Ministro individual con el Congreso de la República en virtud de la aprobación de la cuestión de confianza colectiva obligatoria regulada en el Art. 130 de la Constitución de 1993;* mientras que en el caso de la crisis total de gabinete, siendo lo determinante la salida del Presidente del Consejo de Ministros por razones que no necesariamente comprometen a ningún otro Ministro, no existe impedimento alguno –ni lógico ni técnico-jurídico- para que los otros miembros del Gabinete que presentan su renuncia o ponen sus cargos a disposición por costumbre constitucional, puedan conformar el “nuevo” Consejo de Ministros, al no ser sujetos de cuestionamiento alguno.

Así, García Belaúnde (2018) señala:

“(…) La historia parlamentaria de las últimas décadas ha entendido que la crisis total está referida a que sale un gabinete representado por su titular y entra otro, cuyo nuevo titular puede llamar como ministro a quien considere pertinente, incluso a los cesados, cuidando, eso sí, de no nombrar a quienes estuvieron involucrados en la crisis” (p. 185).

Como ejemplo de algunas de las diferencias acotadas, es bueno recordar algunos pasajes de la historia política peruana de los últimos años.

En primer lugar, tenemos la renuncia de Carlos Ferrero Costa al cargo de Presidente del Consejo de Ministros el 12.08.2005, luego de diecisiete (17) meses en el poder, según trascendió debido a su oposición a la juramentación del señor Fernando Olivera como Ministro de Relaciones Exteriores, a pesar de haber firmado la resolución de su nombramiento por cortesía con el Presidente Alejandro Toledo, tal vez porque esperaba que Olivera finalmente diera un paso al costado. En dicho caso, más allá de las especulaciones ⁽⁹⁶⁾, lo cierto es que la crisis total de gabinete generada por la renuncia de Ferrero Costa, obligó a que todos los demás Ministros renunciaran a su cargo –entre ellos el propio Olivera–, sin que tal dimisión sea computada para efectos de la disolución parlamentaria en los términos del Art. 134 de la Constitución, ni por ello se impida que varios integrantes del Gabinete Ferrero fueran convocados para conformar el nuevo Consejo de Ministros encabezado esta vez por Pedro Pablo Kuczynski ⁽⁹⁷⁾.

En segundo lugar, está la censura aprobada por el Congreso de la República el 30.03.2015, contra la entonces Presidente del Consejo de Ministros, Ana Jara Velásquez, a título individual, por su responsabilidad política en los actos de seguimiento e interceptaciones telefónicas que realizaba la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) a diversos líderes y opositores políticos. De aquella oportunidad, dos (02) son los aspectos relevantes a destacar: i.) al ser la censura *in tuito personae* contra la señora Ana Jara, ésta no afectó a ninguno de los otros Ministros conformantes del Gabinete que aquella presidió, los mismos que –si bien renunciaron por la costumbre constitucional aludida, al configurarse la “crisis total del Gabinete”- pudieron ser ratificados en su mayoría por el Presidente de la República al momento de la conformación del nuevo Gabinete presidido por Pedro Cateriano Bellido ⁽⁹⁸⁾; y ii.) al ser una censura individual contra la Presidente del Consejo de Ministros –a pesar de haberse configurado la crisis total de gabinete- no fue posible computar esa censura para efectos de la disolución del Congreso en aplicación del Art. 134 de la Constitución de 1993, puesto que ella no comprometió al Consejo de Ministros en su conjunto.

Y, finalmente, podemos referirnos a la reciente renuncia del señor César Villanueva al cargo de Presidente del Consejo de Ministros (el 09.03.2019), situación que, habiendo configurado una “crisis total de gabinete” por su retiro voluntario del Gabinete, no se cuenta para efectos de la disolución parlamentaria, ni menos impide que muchos Ministros de su Gabinete sean convocados para integrar el nuevo Consejo de Ministros presidido por su sucesor, el abogado Salvador del Solar ⁽⁹⁹⁾.

⁹⁶ En declaraciones al diario “El País” (2005) de España, Fernando Olivera atribuyó al ex Presidente del Consejo de Ministros, Carlos Ferrero Costa, haber planeado un “asesinato político” en su contra al renunciar con todo el gabinete después de que se confirmara su entrada en el Gobierno el pasado jueves 11 de agosto de 2005.

⁹⁷ De los dieciocho (16) Sectores Ministeriales de entonces, se mantuvieron en sus cargos los Ministros de Agricultura (Manuel Manrique Ugarte), de Mujer y Desarrollo Social (Ana María Romero-Lozada), de Transportes y Comunicaciones (José Javier Ortiz), de Comercio Exterior y Turismo (Alfredo Ferrero Diez Canseco), de Producción (David Lemor), de Salud (Pilar Mazzetti), de Energía y Minas (Glodomiro Sánchez) y de Educación (Javier Sota Nadal), variándose los titulares de los demás Sectores.

⁹⁸ De los dieciocho (18) Sectores Ministeriales, sólo se reemplazaron a los Ministros de Justicia y de Relaciones Exteriores, removiéndose además al de Defensa, porque el titular pasó a ser el nuevo Presidente del Consejo de Ministros (señor Pedro Cateriano Bellido), ratificándose a todos los demás como integrantes del nuevo Gabinete.

⁹⁹ De los dieciocho (18) Sectores Ministeriales, se mantuvieron en sus cargos los Ministros de Trabajo (Sylvia Cáceres Pizarro), de Salud (Elizabeth Tomás Gonzales), de Justicia y Derechos Humanos (Vicente Zeballos), del Interior

Como se puede colegir de los ejemplos señalados, la “*crisis total de gabinete*” y los mecanismos de “*exigencia de responsabilidad política colectiva*” (moción de censura o cuestión de confianza voluntaria) se efectivizan por separado, puesto que cada una de ellas no solo regula supuestos distintos de la realidad política nacional, sino que –y aquí lo importante- generan diferentes efectos políticos y jurídico-constitucionales para el sistema constitucional; por lo que confundirlos supone un grave error conceptual sobre los elementos configuradores de nuestro sistema político-constitucional.

La “cuestión de confianza colectiva” como potencial mecanismo estratégico para forzar el supuesto habilitante de la “disolución parlamentaria” en nuestro disfuncional modelo de gobierno de base presidencial: la distorsión de la simetría entre los actores políticos del sistema.

Los acontecimientos políticos suscitados a partir del 17.09.2018 en nuestro país – cuando el Presidente del Consejo de Ministros de entonces, César Villanueva, planteó cuestión de confianza colectiva voluntaria respecto de los cuatro (4) Proyectos de Ley de Reforma Constitucional presentados por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República en agosto de 2018-, pusieron nuevamente en agenda la discusión sobre la regulación constitucional y legal y los alcances de la *cuestión de confianza colectiva voluntaria* como mecanismo consagrado a favor del Poder Ejecutivo, que, en caso de ejercerse en dos (02) oportunidades y rechazarse, configura la disolución parlamentaria y, por tanto, puede generar graves efectos para el modelo gubernativo y el sistema político en general.

En honor la verdad, si bien en la práctica la consagración de la disolución presidencial del Congreso desde la Constitución de 1979 ha logrado evitar la utilización excesiva de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política contra el Consejo de Ministros por parte del Legislativo, dotando de mayor estabilidad al sistema político; no es menos cierto que el mecanismo de la *cuestión de confianza colectiva voluntaria* que puede plantear el Ejecutivo con absoluta discrecionalidad puede prestarse para manejos políticos perjudiciales para el propio orden constitucional, en la medida que al Presidente de la República le bastaría con sacrificar estratégicamente a *un Consejo de Ministros* para mantener en permanente amenaza al Congreso durante lo que resta de su mandato (ante su posible disolución en caso darse la segunda negación), o, inclusive, llegar al extremo de forzar el retiro de *un par de Gabinetes* para estar en capacidad constitucional y legal de disolver el Congreso, con el consiguiente fortalecimiento de la intangibilidad presidencial, como hemos visto.

Esta situación se presenta porque, a diferencia de los modelos parlamentarios donde la disolución parlamentaria procura ser la solución a un problema de conflicto de poderes que deriva en entrapamiento o bloqueo por el origen común de los órganos en disputa (al derivar el Gabinete del Parlamento, como único órgano surgido del voto popular); en el Perú, y en todo modelo gubernativo de base presidencial, pensamos que dicho mecanismo termina más bien poniendo límites al Congreso cuando puede ser utilizada para generar enfrentamientos artificiales o estratégicamente concebidos gracias a la

(Carlos Morán), de Economía (Carlos Oliva), de Defensa (José Huerta Torres), de Relaciones Exteriores (Néstor Popolizio), de Transportes y Comunicaciones (Edmer Trujillo), de Energía y Minas (Francisco Ísmodes) y de Comercio Exterior y Turismo (Edgar Vásquez), variándose los titulares de los demás Sectores.

consagración a nivel constitucional de una **cuestión de confianza colectiva voluntaria** de manera **genérica, imprecisa y abierta** que puede ser ejercida en forma discrecional por el Poder Ejecutivo y terminar convirtiendo a la disolución en una suerte de advertencia para el Congreso, a fin de que no se exceda en su función controladora o fiscalizadora del Ejecutivo como expresión de la aludida dimensión coercitiva o sancionadora de la institución ⁽¹⁰⁰⁾.

Por tal razón, algunos autores sostienen que este mecanismo constituye una suerte de refrendo a las políticas y medidas que el Presidente ha decidido implementar, con el consiguiente fortalecimiento de la figura presidencial en desmedro del Congreso, castigando o sancionando a este último por el ejercicio de su rol de fiscalización y control político, a través de la censura o negación de confianza al gabinete (Valega, 1994: 199).

En tal sentido, Blancas Bustamante (1996) señala:

“Los mecanismos de responsabilidad política y la disolución del Congreso no conducen, necesariamente, a que el Consejo de Ministros se forme en función a la mayoría parlamentaria, sino a que la mayoría parlamentaria –aun cuando sea opositora- respalde, aun contra su voluntad, los gabinetes “presidenciales”, lo que, por supuesto, (...) implica el reforzamiento de la autoridad presidencial” (p. 101).

Al respecto, Pease García (1999) sostiene:

“(...) El voluntarismo de los constituyentes al querer atenuar el presidencialismo por el lado que lleva a la fórmula presidencial-parlamentaria no ha dado mayor resultado. Es importante que el gabinete pueda ser censurado y que ahora requiera incluso el voto de investidura; pero allí no está el quid de la cuestión porque con un Presidente sobredimensionado, con importantísimo poderes legislativos, con mayoría parlamentaria inamovible durante su mandato y elegida bajo la influencia de su triunfo, es muy difícil que haya compensación, menos aún si al censurar al Parlamento se enfrenta a la posibilidad de disolución” (p. 164).

Teniendo en cuenta lo afirmado por Paniagua Corza (1995: 28) en el sentido de que “la Asamblea arriesga su propia existencia al rehusar la confianza”, por lo que la disolución parlamentaria “lejos de ser un mecanismo de equilibrio y control, se convierte en un medio de coacción e imposición”; consideramos que nuestro disfuncional modelo de gobierno consagra un desbalance de poder a favor del Presidente de la República, al haber implementado diversas instituciones, institutos, mecanismos e instrumentos con los que **“gana o gana”**, en la medida que no sólo tiene una preeminencia casi absoluta y total sobre sus Ministros por la facultad libre de nombramiento y remoción que le asiste –sin contar su vinculación personal y política para nombrarlos-, sino

¹⁰⁰ En el modelo peruano no se ha previsto límites para el ejercicio de las censuras dirigidas y aprobadas contra los ministros de manera individual, por lo que es posible censurar o negar confianza a uno o más ministros sin que ello acarree la responsabilidad política del Consejo de Ministros y, por ende, que se habilite la utilización de esta potestad presidencial; con lo que se consagra de manera implícita la censura o negación de confianza a los ministros en forma individual de manera ilimitada.

también sobre quién debe ser su principal controlador, el Congreso, órgano político al que puede llegar a disolver.

Por ello, si bien siguiendo a Vitón Burga (2018: 67) se puede sostener que el Presidente puede recurrir a la cuestión de confianza “con el propósito de defender e insistir en sus políticas, hacer frente a un Parlamento obstruccionista”, al que puede disolver en caso se cumpla el supuesto del Art. 134 de la Constitución de 1993, con el propósito de “equilibrar el poder con el Parlamento”; también es verdad que la práctica política puede derivar en la utilización de dicho mecanismo para forzar u obligar al Congreso a hacer “algo” bajo la amenaza de su disolución, con la consiguiente afectación no solo de sus competencias y atribuciones propias como órgano constitucional sino del principio de separación de poderes expresamente consagrado en el tercer párrafo del Art. 43 de nuestro Texto Fundamental de 1993.

Estos peligros fueron ya advertidos por Espinosa-Saldaña Barrera (2008) cuando señaló:

“(…) los hechos concretos nos muestran cómo en el caso peruano dos han sido generalmente las situaciones a las cuales finalmente se ha llegado: (1) abdicación parlamentaria del empleo de las potestades de control del quehacer gubernamental que le han sido atribuidas; o (2) el surgimiento de un clima político tenso, en el cual unos y otros puján por la puesta en práctica de aquellas posibilidades de acción que constitucionalmente le han sido reconocidas. La experiencia peruana demuestra también que de darse el segundo escenario al cual hemos hechos referencia, si el Gobierno se siente o resulta exclusivamente presionado por las labores de control ejercidas por el Congreso, el país tiende a vivir dentro de un clima de inestabilidad que puede desembocar en un indebido cierre del Parlamento considerado hostil por las huestes presidenciales o, lo que es peor, en un golpe de estado con una activa participación de las Fuerzas Armadas.

Fácil es apreciar cómo en todos estos escenarios quien más suele desacreditarse es la institución parlamentaria, y con ella, el sistema democrático-representativo en su conjunto (…)” (p. 121).

Y es que, la disolución parlamentaria y la consagración de una cuestión de confianza colectiva voluntaria –genérica, imprecisa, abierta y, por ende, discrecional- traen consigo la real posibilidad de que el Congreso, por una elemental preocupación de supervivencia, decida maniar su función de fiscalización y control, o –lo que es peor- sea obligado a ello por un Presidente que cuente con el contexto favorable para generar, en forma deliberada por estrategia y cálculo políticos, artificiales enfrentamientos con el Legislativo a fin de configurar la causal de disolución. Ese diseño genera, pues, un Congreso en “permanente amenaza”, absolutamente mediatizado y a merced de la voluntad presidencial; por lo que –según Carpio Marcos (2015 a: 569)- en los regímenes de base presidencial, no siendo el Consejo de Ministros ni su Presidente quienes conducen el Gobierno, sino el Presidente de la República, la disolución parlamentaria se presenta como un mecanismo que fortalece excesivamente la figura presidencial en desmedro de la institución parlamentaria.

Por estas consideraciones, pensamos que, en un modelo de base presidencial, la cuestión de confianza colectiva y la disolución parlamentaria alteran sustantivamente cualquier diseño de relación simétrica o de equilibrio institucional que debe existir entre los órganos del poder político (Ejecutivo y Legislativo), al definir de manera antelada –a modo de “espada de Damócles”- el órgano que tiene preeminencia en caso de surgir (o generarse deliberadamente) algún enfrentamiento entre ellos, olvidando que, si bien tanto el Presidente de la República como el Congreso gozan de legitimidad por ser elegidos de manera independiente, a decir de Hakansson Nieto (2009: 274) “no existe ningún principio democrático que nos permita determinar cuál de los dos órganos representa de mejor manera la voluntad del pueblo”.

Por ello, sobre la institución de la disolución parlamentaria en el modelo presidencial, Salgado Pesantes (2002) ha señalado:

“Hay quienes han llegado a pensar que la disolución del congreso en el régimen presidencial permite la estabilidad del mismo. Este aspecto es bastante relativo. La incorporación de la disolución como norma constitucional no evita, por sí sola, que el congreso pueda entrar en conflicto con el Ejecutivo. Además, la disolución del órgano legislativo debe llevar como contrapartida la destitución del Presidente de la República.

Otros creen que la disolución del Congreso contribuye a la separación de poderes en el sistema presidencial, lo cual es paradójico, pues implica todo lo contrario, se trata de una intervención o intromisión del Ejecutivo en el órgano legislativo. Más aún si ambos proceden de elección popular, no debería haber lugar a la disolución. En cambio, sí contribuiría a la preeminencia del presidente de la República, la disolución sería un arma en beneficio del Ejecutivo.

Por otro lado, la disolución puede convertirse en un *boomerang* contra el propio presidente de la República que lo utiliza, porque si no tiene el apoyo del electorado, regresará un Congreso compuesto por legisladores de oposición más hostiles, y la situación será insoluble; en todo caso, al no ser el presidente apoyado por el electorado pierde su autoridad moral y política” (p. 553).

Al respecto, diversos son los autores que han advertido –sin llamarlas así- las disfuncionalidades que presenta la disolución parlamentaria una vez que es trasladada a modelos gubernativos de base presidencial.

Así, según Fernández Segado (1987: 187), la disolución “pretende actuar a modo de amenaza frente a la cámara baja a fin de que esta se avenga a tolerar, llegado el caso, gabinetes de “mayoría presidencial”.

Para Mendoza Escalante (2000):

“(…) El derecho de disolución que se reconoce a este último (Art. 134) tampoco conduce a ver, en este elemento, un rasgo que aproxime nuestra forma de gobierno al parlamentarismo debido a que tal derecho no lo ejerce un Jefe de Estado diferente al Jefe de Gobierno en la forma de un poder neutro (*Benjamín Constant*) sustraído a las contingencias de la conducción política, sino el Presidente en su doble condición de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno y, en este último caso, como órgano plenamente partícipe de la orientación política,

razón por la que el derecho de disolución pierde la lógica que lo engrana en el esquema parlamentario. La reflexión que antecede conlleva a ver que la presencia de algunos elementos del parlamentarismo no logran configurar esta forma de gobierno en nuestro sistema político, el motivo esencial de ello lo hallamos en la constitución de un ejecutivo monista que excluye la existencia de un poder neutro (el Jefe del Estado) situado al margen de la función de orientación política y de intervención diferida a estabilizar situaciones de crisis; en este contexto, los elementos parlamentaristas que se acogen en nuestra Constitución devienen privados de su propia lógica y, más bien, se mimetizan en un “esquema presidencialista” (p. 175).

En forma adicional, Colomer y Negretto (2002) señalan que el mecanismo de disolución parlamentaria vulnera el principio de legitimidad del Congreso que es implícito en todo modelo gubernativo de base presidencial, cuando afirman que

“La tentación de los legisladores de lanzar censuras del gabinete sin corresponsabilizarse de los nombramientos consiguientes puede estar limitada por la capacidad legal del presidente de disolver el Congreso y convocar elecciones anticipadas tras varias mociones de censura contra sus secretarios, como se establece en Perú, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, en un régimen de división de poderes la disolución del Congreso por el presidente puede ser contradictoria con los dos principios de legitimidad producidos por las elecciones separadas de las dos instituciones. Por ello, en vez del poder presidencial de disolución, parece preferible limitar los poderes de censura efectiva del Congreso sobre el gabinete mediante otras restricciones, como, por ejemplo, la exigencia de una mayoría cualificada para que la dimisión de los miembros del gabinete sea obligatoria” (pp. 113-114).

Un aspecto que no puede dejar de comentarse respecto a la cuestión de confianza colectiva voluntaria y la disolución parlamentaria en los modelos de gobierno de base presidencial, es el vacío constitucional sobre lo que sucedería si, luego de la disolución, el electorado elige un Parlamento aún más opositor al Presidente de la República, como evidencia que el enfrentamiento político que justificó la efectivización del mecanismo aún continúa existiendo, con la posibilidad de un sustantivo agravamiento, esta vez entre un Congreso con mayor fuerza opositora y un Presidente de la República que permanece en su cargo, más empoderado y decidido a implementar sus políticas a toda costa, lo cual se agrava si la Constitución de 1993 no ha contemplado ninguna limitación a las oportunidades en que se puede ejercitar la facultad de disolución, como si lo estableció el Texto Fundamental de 1979 al señalar que el Presidente de la República *sólo podía ejercer la facultad de disolución por una sola vez durante su mandato* (último párrafo del Art. 229); con lo cual el mecanismo puede convertirse en un factor agravante de tensiones políticas más que en una solución ⁽¹⁰¹⁾.

Es por tal razón que Paniagua Corazao (2004) señala:

¹⁰¹ En modelos parlamentarios este panorama simplemente no es posible, ya que la nueva conformación del Parlamento trae como consecuencia directa e inmediata la elección de un nuevo Gobierno, que –para la investidura- deberá renovar su “relación fiduciaria de poder” con aquél, superándose así el incidente que generó la disolución.

“La institución, entre nosotros, conspira contra su propia lógica, es decir, contra el propósito que la inspira. No cabe, en efecto, el arbitraje popular cuando es imposible licenciar al Presidente que es una de las partes en conflicto” (p. 70).

Por estas consideraciones, en nuestra opinión, existiendo la distorsión generada por la presencia de la responsabilidad ministerial en un modelo presidencial y, por ende, al no existir riesgo de que se afecte la estabilidad del Presidente de la República cuando se censura a sus Ministros –como hemos sostenido-; sería mejor que no se le otorgue a éste la exorbitante facultad de disolver al Congreso, más aún cuando ello trae aparejado el riesgo de inhibir incluso las acciones razonables de control por parte del Congreso.

Sin embargo, si bien la disolución parlamentaria genera graves distorsiones al modelo de gobierno al contribuir a acentuar el ya bastante claro desequilibrio de poderes en favor del Presidente de la República, ello no puede llevar a olvidar que es un mecanismo consagrado a nivel constitucional y que, llegado el caso, debe ser aplicado, pues –lo contrario- sería dejar de reconocer el carácter jurídico-normativo *de esta parte de nuestro Texto Fundamental*; razón por la cual, mientras no se opte por implementar reformas políticas integrales que, más allá de los paliativos distorsionantes y parciales a que estamos acostumbrados, apuesten por redefinir nuestro particular y disfuncional modelo de gobierno y lo inclinen hacia alguno de los regímenes existentes en el Derecho Constitucional comparado a los que hemos aludido, consideramos que **es indispensable “racionalizar” el ejercicio de la facultad de disolución presidencial del Congreso** a fin de adecuar la institución a los cánones del Estado Constitucional de Derecho y al escrupuloso respeto del principio de *separación y equilibrio de poderes* que le es implícito, partiendo de articular una *relación lo más simétrica posible* entre los principales actores políticos.

Así las cosas, queremos dejar claro que para nosotros el problema no es que –en caso de conflicto real y grave entre poderes (Ejecutivo y Legislativo)- exista un decisor último o supremo en cualquier forma de gobierno, ya que, de no ser así, el entrampamiento o bloqueo de poder sería la consecuencia inevitable, tal y como lo previó el General De Gaulle al afirmar que “no puede aceptarse que exista una diarquía en la cumbre” (Cfr. Lions, 1988: 267). Nuestra discrepancia incide en dos (02) aspectos puntuales: i.) el hecho de que quien tiene la última palabra para la definición de las políticas gubernamentales y decisiones de coyuntura (el Presidente de la República) quede exento de críticas o se encuentre protegido para impedir que asuma responsabilidad alguna, en tanto tal diseño supone una estructuración del poder poco acorde con los principios del constitucionalismo moderno y la finalidad de consolidación democrática y participativa que debe inspirarlos; y ii.) que se consagre un mecanismo como la cuestión de confianza colectiva voluntaria que puede plantear, sin ningún tipo de limitación jurídico-constitucional, uno de los actores políticos involucrados en el conflicto (el Ejecutivo), pues ello podría convertir a dicho mecanismo en un instrumento absolutamente distorsionante del equilibrio de poderes y del propio modelo de gobierno, como veremos en líneas posteriores.

La racionalización propuesta debe incidir en el ejercicio de la cuestión de confianza colectiva voluntaria consagrada como “supuesto habilitante” para la disolución presidencial del Congreso, teniendo como principal propósito el respeto de las

competencias constitucionales de cada uno de los órganos involucrados (Ejecutivo y Legislativo), evitando interpretaciones o formas de ejercicio sesgadas, forzadas o antojadizas que, so pretexto de superar los excesos parlamentarios –que nunca atacan al Presidente de la República, por cierto- o de superar enfrentamientos políticos – muchas veces deliberadamente generados-, terminan alterando el ya bastante asimétrico modelo de gobierno y, con ello, empoderando aún más a un Presidente de la República, a estas alturas, ya bastante empoderado.

Advirtiéndonos la dogmática constitucional que son dos (02) los caminos a transitar para *concretizar* dispositivos constitucionales consagrados en forma *genérica, imprecisa y abierta* –como el aludido Art. 134 de la Constitución de 1993-⁽¹⁰²⁾; habiendo el legislador ordinario emitido la Resolución Legislativa N° 007-2018-2019 sobre la cuestión de confianza colectiva y la disolución parlamentaria, que fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional peruano (STC N° 00006-2018-PI/TC), toca ahora abordar la aludida sentencia a fin de conocer los alcances del análisis realizado por el máximo intérprete constitucional sobre un tema que, si bien ya ha sido motivo de anteriores pronunciamientos, ha sido poco abordado como integridad y en conjunto: nuestro disfuncional modelo de gobierno.

VI. LA SENTENCIA N° 00006-2018-PI/TC: LA OPORTUNIDAD DESPERDICIADA DE RACIONALIZAR NUESTRO DISFUNCIONAL MODELO DE GOBIERNO

La sentencia expedida por el Tribunal Constitucional peruano, recaída en el Expediente N° 00006-2018-PI/TC y publicada el 19.11.2018, establece cuatro (04) líneas de argumentación para su decisión del caso:

Cuestionamientos de forma:

- La supuesta vulneración por exoneración arbitraria de dictamen y la existencia de vicio de déficit deliberativo.
- La supuesta vulneración por ausencia de doble (o segunda) votación.

Cuestionamientos de fondo:

- La supuesta afectación del principio de normación autónoma del Congreso.
- La supuesta afectación del principio de separación de poderes establecido para el modelo de gobierno peruano.

En las líneas que siguen, nos avocaremos a desarrollar estas líneas argumentativas señaladas, dedicando más atención a los aspectos de fondo que, a nuestro modo de

¹⁰² Nos referimos a *la normación de desarrollo constitucional* por parte del legislador ordinario, y a *la interpretación constitucional* a cargo de los órganos jurisdiccionales.

ver, nos parecen los aspectos más problemáticos del razonamiento desarrollado por el Tribunal Constitucional.

1. ***La exoneración arbitraria de dictamen y la existencia de vicio de déficit deliberativo.***

De conformidad con el Art. 105 de la Constitución Política de 1993, el Tribunal Constitucional peruano ha reconocido que el Parlamento se encuentra autorizado para establecer excepciones a la regla según la cual todo proyecto de ley debe ser dictaminado por una Comisión, tal y como ha sido recogido en el inciso 2 del Art. 31-A del Reglamento del Congreso, donde se señala que la *Junta de Portavoces* ⁽¹⁰³⁾ puede exonerar de los trámites de envío a comisiones y prepublicación contando con la aprobación de *los tres quintos (3/5) de los miembros del Congreso allí representados* o por la mayoría *del número legal de los miembros del Congreso allí representado* tratándose de proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente.

En este primer cuestionamiento de forma que realiza el Tribunal Constitucional el aspecto problemático tiene lugar con la colisión que se presenta entre la “*exigencia deliberativa*” (que es propia de la concepción democrática moderna característica de los órganos representativos colegiados) y la “*dinámica decisoria parlamentaria*” (basada en la negociación política y la adopción de acuerdos conforme a la regla de la mayoría), a la luz de las disposiciones consagradas en los Arts. 73, 77 y 78 del Reglamento del Congreso, que permiten la aprobación de exoneraciones por parte de la Junta de Portavoces, siempre que estas se planteen en la oportunidad procedimental adecuada y ser aprobadas con el número de votos requerido antes señalado.

Siendo evidente el temor del Tribunal Constitucional de que el exceso de exoneraciones genere un uso arbitrario de las mismas y termine desnaturalizando la finalidad del Art. 105 de la Constitución –al suponer su uso como regla y no como excepción–; nos parece que la solución planteada por el intérprete de la Constitución es peligrosamente genérica, cuando señala:

“25. Ahora bien, es importante recordar que en la jurisprudencia de este Tribunal en distintas oportunidades se han validado distintos acuerdos de la Junta de Portavoces para exonerar del dictamen de la comisión respectiva, y ello ha sido así por el importante margen de deferencia que, en un Estado constitucional, debe gozar el Congreso de la República (...). Sin embargo, cuando este mecanismo es empleado con el propósito de efectuar trascendentales reformas que inciden en la esencia misma de nuestra Constitución, debe demandarse un importante nivel de deliberación aspecto que no se ha advertido en este caso”

(El subrayado es nuestro).

Teniendo claro que para nuestro Tribunal Constitucional no debe utilizarse la exoneración de dictamen cuando se traten “*reformas trascendentales que inciden en la esencia de la Constitución*”, la pregunta que nos surge es: ¿quién define cuáles son ese

¹⁰³ La Junta de Portavoces está conformada por la Mesa Directiva y un (01) Portavoz por cada Grupo Parlamentario, quien tiene un voto proporcional al número de miembros que componen su bancada.

tipo de reformas?, ¿el Congreso (*ex ante* de emitir la norma modificatoria)? o ¿el Tribunal Constitucional (*ex post* a la norma modificatoria y, por ende, cuando la va a controlar)?

En nuestra opinión, si bien el propósito del Tribunal Constitucional nos parece bueno y loable, creemos que su propuesta de solución no resuelve el problema, al *no establecer estándares o supuestos claros y objetivos en los que la autorización al uso discrecional de la exoneración deba descartarse.*

Esta omisión del colegiado, sin embargo, ha sido intentada de superar por el Magistrado Espinosa-Saldaña Barrera cuando aborda los denominados “*déficits de deliberación en la tramitación legislativa*” y, de manera específica, la “*tramitación abreviada*” o “*tramitación celeré*” de los proyectos de ley en su fundamento de voto (numerales 8 a 39), donde alude a dos (02) criterios para establecer la existencia o no de “*déficits deliberativos*”: i.) la ***exigencia deliberativa***, para el caso de algunos temas que –debido a su relevancia constitucional o importancia manifiesta- deben implicar mayores esfuerzos en cuanto al debate y la generación de consensos en torno a los contenidos a ser aprobados, estableciéndose tres niveles de escrutinio: intenso (¹⁰⁴), intermedio (¹⁰⁵) y menor (¹⁰⁶); y ii.) la ***suficiencia deliberativa***, que –a su vez- supone dos (02) presupuestos o condiciones de la deliberación: a.) el *criterio de “discusión o deliberación mínima”*, que incide en la necesidad de que las propuestas legislativas transiten por un “espacio deliberativo-político” que haga posible discutir sus contenidos, mediante el intercambio de razones, tanto en las Comisiones de estudios (dictaminadoras) (*discusión técnica*) como en el Pleno del Congreso (*discusión política*); y b.) el *criterio de “revisión”*, que permite la reflexión interna y colectiva del contenido de la propuesta legislativa, descartando así cualquier atisbo de “arbitrariedad”, a través de la publicación de los dictámenes de las Comisiones y la segunda votación en el Pleno del Congreso.

Sin perjuicio de la mayor profundización que el alcance realizado por el Magistrado Espinosa-Saldaña Barrera puede generar a nivel académico y doctrinario –sobre todo porque una interpretación extrema y absoluta de los criterios propuestos puede devenir en la imposibilidad de cualquier exoneración parlamentaria-; lo cierto es que tal planteamiento admite una diferenciación que procura ponderar la “*exigencia*” y “*suficiencia*” *deliberativas* implícitas en todo órgano de representación política colegiada de la democracia moderna, y con la “*dinámica decisoria parlamentaria*”, caracterizada por la negociación política y la adopción de acuerdos colectivos conforme a la regla de

¹⁰⁴ En este nivel de escrutinio deliberativo, el Magistrado Espinosa-Saldaña Barrera propone los siguientes temas o materias: i.) los asuntos considerados por la propia Constitución como “deberes primordiales” del Estado (soberanía nacional, derechos humanos, seguridad nacional y bienestar general basado en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación) (Art. 44), ii.) las materias que forman parte del núcleo identitario de nuestra forma de Estado, forma de gobierno, sistema político o constitucionalismo en general, tales como: el sistema político republicano y democrático (Arts. 3 y 43-46), Estado social (Arts. 43, 23 y 59), Estado independiente y soberano (Art. 43), forma de Estado unitario y descentralizado (Arts. 43, 188 y ss.), forma de gobierno (Arts. 43, 90 y ss.), régimen de separación entre Iglesia y Estado (Art. 50); iii.) las materias definitorias de nuestra Constitución económica (Art. 58 y ss.), cultural (Arts. 2 incs. 8 y 19, 21 y 89), ambiental (Arts. 7-A, 66 y ss.) y similares); iv.) las materias que, según la Constitución deben ser reguladas necesariamente a través de leyes orgánicas (Arts. 106, 31, 66 y 200); v.) los temas contenidos en tratados internacionales y que, por mandato constitucional, requieren la intervención del Congreso (Art. 56) (derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional y obligaciones financieras del Estado).

¹⁰⁵ En este estándar estarían los temas vinculados a los objetivos y las políticas contenidas en el Acuerdo Nacional y, por ende, los Planes Estratégicos de Desarrollo Nacional aprobados.

¹⁰⁶ En este nivel, los casos se definirían caso por caso, y que no acarrearía la inconstitucionalidad de la disposición legislativa cuestionada.

la mayoría, no siempre aceptados democráticamente por un minoría confrontacional y entitativamente dialéctica.

Sin perjuicio del aporte realizado por la Magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, nos parece interesante la propuesta de Vitón Burga (2018: 76) para estudiar el problema de la *deliberación* exigida por el Tribunal Constitucional desde la óptica del Poder Legislativo, a fin de analizar el impacto de tal exigencia en el principio democrático y en la autonomía del Parlamento, siendo clara la reducción del margen de deliberación y decisión del Congreso, ya que muchas veces si bien es necesario garantizar espacios y oportunidades deliberativas suficientes para una mejor calidad democrática, no deja también de ser cierto que, existiendo “acuerdos políticos” adoptados por los partidos políticos capaces de hacer “decisión” –sostenidos, en mucho, en base a la disciplina partidaria-, el discurrir por tales espacios deliberativos se puede tornar en una mera formalidad carente de contenido efectivo, teniendo en cuenta los principios que rigen la conformación de las Comisiones congresales⁽¹⁰⁷⁾. Aludir a una supuesta falta de deliberación existiendo un acuerdo previo discutido y aceptado por las personas autorizadas y representativas de cada grupo parlamentario, nos parece una exageración formalista que, lejos de ser provechosa para la dinámica parlamentaria en sí, termina siendo un argumento utilizado, muchas veces, por minorías carentes de la madurez política y democrática para aceptar que su representatividad política aún no es suficiente para fijar los lineamientos de conducción en el Legislativo.

Por tal razón, nos parece importante señalar que el “*estándar deliberativo*” propuesto por el Magistrado Espinosa-Saldaña Barrera bien podría ser complementado con un *criterio de aplicación y necesidad específica* del mismo, que –en nuestra opinión- solo debería ser aplicable a todos aquellos temas propuestos para el *estándar intenso* (ver nota 104 de este trabajo), dejando los demás temas, de naturaleza y contingencia propiamente políticas, a la definición autónoma de las fuerzas políticas en el Congreso, que estarán en plena capacidad de arribar a “acuerdos previos” que bien podrían exigir alguna exoneración de la Junta de Portavoces, en aras de una celeridad muchas veces legítima, por necesaria, en el ámbito de la gestión pública.

2. ***La ausencia de doble (o segunda) votación.***

En opinión del Tribunal Constitucional (f. 27-29), la norma cuestionada debió ser objeto de una doble o segunda votación, puesto que no se encontraba exonerada de este requisito, según los términos del Art. 78 del Reglamento del Congreso (penúltimo y último párrafos).

Esta postura del Tribunal Constitucional nos parece absolutamente acorde con lo afirmado en la STC N° 00025-2007-PI/TC sobre la naturaleza de la “doble” o “segunda” votación, donde el colegiado la definió como una “opción legislativa” y no un requisito constitucional de las normas de carácter general (leyes o resoluciones legislativas), cuando señala:

¹⁰⁷ De conformidad con lo establecido en el Art. 34 del Reglamento del Congreso, la conformación de Comisiones congresales se realiza atendiendo a tres (03) principios: a.) el **principio de proporcionalidad** (conforme al cual en la comisión se debe respetar, en tanto sea posible, la proporcionalidad de las fuerzas políticas), b.) el **principio de pluralidad** (supone que se trate de garantizar la existencia de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso), y c.) el **principio de especialidad** (procurando incorporar al trabajo de comisiones a los parlamentarios más conocedores del tema materia de la misma).

“9. De igual manera, se debe tener presente que el trámite de segunda votación para la aprobación de los proyectos de ley establecidos en el Reglamento del Congreso, constituye una opción legislativa y no un requisito constitucional, es decir, se trata de una disposición contenida en una norma con rango de ley, mas no de un requisito contenido en el procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación, dado que la Carta Magna no establece la segunda votación como requisito para la aprobación de una ley (...).”

(El subrayado es nuestro).

Así las cosas, no siendo un requisito constitutivo de la ley consagrado a nivel constitucional, el legislador bien pudo consagrar expresamente la exoneración de la doble votación para la aprobación de Resoluciones Legislativas que modifiquen el Reglamento del Congreso (inc. “i” del Art. 72); situación que –por el contrario- no fue contemplada como susceptible de exoneración en el séptimo párrafo del Art. 78 del Reglamento parlamentario.

Por esta razón, al no ser sometida a la doble votación, la Resolución Legislativa N° 007-2017-2018-CR incurrió en infracción indirecta de la Constitución al contravenir el Art. 78 del aludido cuerpo normativo.

3. **La afectación del principio de normación autónoma del Congreso.**

En la evolución del parlamentarismo como fenómeno histórico, la denominada **autonomía del poder reglamentario** consiste –en tanto axioma de los regímenes democráticos representativos modernos, en que el Parlamento puede establecer su propio Reglamento y, a la vez, modificarlo a propia voluntad “por vía de resolución unilateral” (Barthelemy y Duez, 1926: 481), como concreción del **principio de autonormatividad reglamentaria** que, según Pérez Serrano (1932: 229), es un caso “de prescripción autonómica” que supone “la facultad de toda Asamblea política, deliberante y representativa, de otorgarse su propio Reglamento interno, mediante una resolución aprobada por la propia Asamblea” (Morodo Leoncio, 1960: 69); llegando a sostener González Casanova (1980: 236) que “la soberanía del poder legislativo en el Estado liberal tiene una expresión ‘inmediata’ en la potestad autorreglamentaria”.

Para algunos autores, la autonomía reconocida en materia de organización al Parlamento es resultado de la importancia de la institución parlamentaria como órgano constitucional en el que se materializa la estrecha relación que existe entre el pueblo – a través de sus representantes políticos- y el Estado, conforme lo advierte Fernández Carnicero González (1981) cuando señala:

“A nuestro juicio, el principio de autonomía, al ser determinante de la articulación del régimen interno de una Cámara legislativa, es expresión directa de la *vis* constituyente (y no tanto del poder constituyente, como entendieron Sieyés y Mirabeau) con que se manifiesta el principio de soberanía del Estado. Esta es la razón de que se reconozca al Parlamento el carácter de órgano o institución

constitucional, a través de la cual se vincula al Estado la representación política de la nación o del pueblo” (p. 164).

De esta manera, los Textos Constitucionales establecen una “*reserva de Reglamento parlamentario*” en favor del Parlamento o las Cámaras que lo integren –en caso de ser Bicameral- que les permite establecer las reglas administrativas y de procedimiento, así como las medidas que estime conveniente para viabilizar y garantizar la libertad y el orden de las sesiones, en el denominado “**Reglamento del Congreso**” o “**Reglamento Interior de las Cámaras**” –de tener una organización bicameral-; procurando eliminar así cualquier injerencia normativa de instancias ajenas al mismo, lo cual dota a dicha norma de un auténtico carácter “constituyente” que le corresponde por su misión de organizador del supremo órgano legislativo (De Esteban y López Guerra, 1982 T. II: 75). Como sostiene Fernández-Carnicero González (1981: 164), el Reglamento congresal tiene un carácter de “instrumento de acción institucional” del Parlamento mismo, por lo que el principio de autonormatividad parlamentaria constituye un elemento base del régimen de gobierno, en la medida que de sus alcances y garantías dependerá el modelo adoptado.

Y es que, en los regímenes parlamentarios, la separación de poderes es asumida como “integración” de poderes –en palabras de Loewenstein, “interdependencia por integración”-, lo cual tiene lugar a partir de la emergencia del Gabinete (gobierno) como órgano derivado y dependiente fiduciaria, funcional y esencialmente del Parlamento; mientras que en los regímenes presidenciales cada uno de los órganos del Estado (Ejecutivo y Legislativo) es concebido como separado y, por ende, autónomo, con el propósito precisamente de evitar una concentración de poderes, requiriéndose un diseño institucional en el que los órganos que ejercitan el poder estén divididos según sus competencias, ya que –en virtud del ejercicio de éstas- cada órgano controla al otro (Delgado Guembes, 2015 a: 64).

En opinión de Pérez Serrano (1960: 103), el Reglamento parlamentario es una norma de extraordinaria importancia debido: i.) a que sirve para la tramitación y aprobación de las leyes –a pesar de no ser una “ley formal”-, ocupando en la “jerarquía real de las fuentes” un lugar inferior al de la Constitución, pero incluso superior de hecho al de las leyes ordinarias; ii.) de su perfección o deficiencia depende en gran parte que el Parlamento cumpla bien o mal su misión; y iii.) los preceptos del Reglamento parlamentario han influido considerablemente en la deliberación de distintas corporaciones, siendo una suerte de prototipo o paradigma de diversos órganos colegiados. Para Barthélemy y Duez (1926: 521), la importancia práctica del Reglamento del congreso radica en que contiene disposiciones esenciales, llegando inclusive a reconocer instituciones que el Derecho inicialmente ignoraba (como los partidos políticos) (Pérez Serrano, 1960: 107).

Sin entrar a profundidad en la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario, señalaremos que las posturas que lo considera como una “*resolución*” (votada por una sola Cámara y que no es objeto de promulgación) –Duguit, Prelot (1949: 400), Mangnan de Bornier, Barthélemy y Duez (1926: 522)-, “*acuerdo*” (obliga a la Cámara que lo vota) (Maurice Hauriou, 1929: 498 y ss.) o “*prescripción*” (Pierre) parlamentarias, capaz de imponerse no sólo a los miembros de la propia Asamblea en cuanto sujetos individuales, sino también a toda la Cámara considerada colectivamente, debido a su condición de

“ley interna” de cada Asamblea (Duguit) capaz de aplicarse a los miembros de éstas y sus reglas no salen del “interior del aparato parlamentario” (Laband); tienen como nota común concebir a los Parlamentos como “corporaciones” autónomas, con amplios poderes concedidos por el Estado, y que, además, tienen la facultad de dotarse de su propio orden jurídico interno, por lo que el Reglamento parlamentario tiene una clara función estatutaria que supone normar su organización, siendo precisamente esta la postura que avala la tan difundida **doctrina de la interna corporis acta**.

En este esquema conceptual, el Reglamento congresal es una *prerrogativa o garantía parlamentaria* de tipo colectivo que posee cada Cámara –aunque sea la base y fundamento normativo de muchas prerrogativas individuales- que supone la materialización de un fenómeno jurídico de gran difusión en la actualidad: la denominada “normación autónoma” ⁽¹⁰⁸⁾⁽¹⁰⁹⁾. Y es que, en la historia, antes de la aparición y consolidación del concepto “soberanía”, existieron diversas instituciones (o corporaciones) que venían actuando con independencia al estar conformadas por personas dignas y pensantes, sin encontrarse sometidas a ningún poder superior que las controle o mediatice, tales como las familias nobiliarias, las provincias, las asociaciones profesionales, entre otras. Dichas instituciones se encontraban dotadas de “autonomía”, es decir, la potestad propia de instituciones que no son parte del Estado, y que les permite “expedir reglas con valor jurídico”, dando origen así al denominado “Derecho autónomico” creado por “comunidades” organizadas, pero distintas al Estado y que éste admite como vinculante.

¹⁰⁸ El planteamiento de la denominada “normación autónoma” se enmarca dentro del pensamiento fundamental de Romano, quien planteó la ausencia de monopolio de la “juridificación” por parte del Estado, al señalar que el Derecho no es un producto exclusivamente estatal, sino más bien un fenómeno que se presenta en todas las organizaciones sociales, cada una de las cuales constituye un “centro creador de normas jurídicas” (“*ubi societas, ibi ius*”), en la medida que toda institución –en tanto organización social estable e individualizada- tiene su Derecho propio y particular, coligiéndose de lo señalado que el Estado no es la fuente única de Derecho (ej.: el Derecho Canónico). Teniendo claro que toda institución social existe por y para realizar un determinado “fin”, que precisamente la inspira y justifica, esta consideración *teleológica* demarca el ámbito de los medios indispensable y legítimos que deben garantizarse para su funcionamiento, a lo cual el ordenamiento jurídico general añade el reconocimiento y la asignación de *competencias* para que ninguna *función* importante –que parte de la finalidad aludida- quede ni desatendida ni disputada por algún otro órgano o institución existentes (Pérez Serrano, 1960: 152). En tal contexto, la normación autónoma (o autonómica) constituye una forma de fijar expresamente normas de Derecho que, si bien no dan origen a un derecho objetivo de carácter general, si enmarca las “relaciones jurídicas” que tienen lugar dentro de la corporación y entre sus integrantes; de manera que a estos órganos o entes se le reconoce, en forma privativa, la capacidad de normar su propia actuación, siempre dentro del Estado y dentro del margen establecido por la Constitución Política, verdadera “fuente de derecho” y “fuente de fuentes”.

En su aplicación específica al Parlamento, Santi Romano (1946: 229) señala que las Cámaras, por su carácter de institución constitucional, tienen plena independencia en el ejercicio de todas sus atribuciones con respecto a cualquiera otra institución o autoridad, la misma que se materializa positivamente en la “autonomía” que posee, la cual supone una serie de poderes, prerrogativas e inmunidades que conciernen a muchos momentos de su organización y funcionamiento, así como también a la posición individual de sus miembros.

De similar forma, Pérez Serrano (1960) sostiene:

“Por la propia esencia de las cosas, y más en el mundo pragmático de lo político, cada Cámara tiene algo así como un derecho nato a dictar su propia ley de funcionamiento, pues, de lo contrario, carecerá de medios idóneos para que su voluntad produzca los debidos efectos” (p. 140).

“(…) Si se quiere que las Cámaras desempeñen sin trabas ni injerencias sus funciones (...), no hay otra solución que reconocerles ámbito propio de auto-normación y auto-gobierno, aunque ello parezca rebasar en ocasiones el recinto de los *interna corporis*, pues de lo contrario se frustraría el objetivo tan afanosamente perseguido. Es más, esos *externa corporis* están condicionados a lo entrañable, interno y substancial que ha de salvarse de todo trance: en primer término, porque sólo son afectados cuando se actúan en locales de la Cámara o en los trabajos peculiares de ella; y en segundo lugar, porque de nada serviría, v. gr., haber consagrado el inevitable poder disciplinario si éste se había de detener ante los extraños, autorizando desmanes de visitantes o de Ministros no parlamentarios que hicieran imposible el buen despacho de los asuntos” (p. 152).

¹⁰⁹ Advértase que este concepto de “normación autónoma” es la base de las modernas “entidades” u “órganos constitucionales” autónomos.

Sin embargo, la tesis muy difundida de que el Reglamento parlamentario es una *norma "interna", "estatutaria", "corporativa" o "autonómica"* implica automáticamente otorgarle un valor jurídico disminuido que impide considerarlo, técnicamente, como una *fuentes formal del derecho –es decir, como un "acto legislativo del Estado"*- (carácter de norma interna) y, por ende, capaz de establecer mandatos, límites y/o condiciones a los terceros ajenos al órgano legislativo (carencia de fuerza normativa).

A este respecto, Carpio Marcos (2003) señala:

“(...) Según este planteo, el reglamento no sería más que un derecho de emanación propia, integrado por normas producidas por las mismas cámaras, sin la intervención de otros poderes, fundada no sobre una posición de autonomía del órgano, sino, simplemente, por un “natural poder auto-organizador. En la medida en que su ámbito de aplicabilidad no se extiende más allá del fuero parlamentario, a juicio de algunos, este no podría considerarse como un “acto legislativo estatal”, esto es, una norma que integra el ordenamiento. Por el contrario, se trataría de una manifestación de “derecho corporativo” o “estatutario”, semejante al que crean las personas jurídicas de derecho privado (...)” (pp. 556-557).

De lo hasta aquí señalado, nos queda claro que el Reglamento del Congreso presenta un doble carácter normativo y organizativo, al consagrar diversos procedimientos que tienen, como principal propósito, permitir y garantizar la expresión de la voluntad – genuina y libre- del órgano parlamentario (tenga la conformación que tenga); para lo cual goza de respaldo constitucional conforme a las materias que el Texto Fundamental le encarga desarrollar, y se articula mediante diversas clases de normas jurídicas de alcance interno y externo al propio Parlamento.

En tanto norma jurídica, nos encontramos ante un acto-regla creador de una situación jurídica general, impersonal y objetiva, que bien puede ser considerado como un “acto legislativo” que establece una regla de Derecho (o norma jurídica) y contiene normas de variada naturaleza jurídica, siendo todas ellas importantes para el normal desarrollo de las funciones asignadas por la Constitución a los Parlamentos; por lo que no parece fácil negarle al Reglamento parlamentario su carácter de norma jurídica, pues confluyen en el mismo los requisitos de **auctoritas** (poder jurídico o “competencia” del que dicta la regla), **ratio** (contenido intrínseco de la regla) y **effectus** (realidad social que al ser asumida le confiere validez a la regla), que son notas usualmente predicables por la doctrina jurídica moderna de toda norma jurídica positiva (Fernández-Carnicero González, 1981: 166). En opinión de Alfonso Pinazo (1997), el Reglamento parlamentario es una auténtica norma

“(...) dotada de juridicidad como consecuencia de ser el producto de la actividad normativa de un poder del Estado con facultades a tal fin expresamente reconocidas en el texto constitucional. Por esto, el reglamento encuentra su justificación no ya únicamente en la teorización de la autonomía parlamentaria sino sitúa su justificación jurídica en ser una norma directamente vinculada a la Constitución por expresa previsión de ésta” (p. 398).

Por ello, la tesis de que el Reglamento parlamentario no constituye una fuente formal de derecho, no parece ser plausible en el Estado constitucional, por las dos (02) razones que advierte Carpio Marcos (2003: 559): i.) el mayor o menor alcance de las disposiciones reglamentarias no niega su condición de fuente foral del derecho, estando referida tan sólo al *plano de su eficacia*, que es una cuestión absolutamente distinta, por lo que un acto legislativo tiene la condición de fuente formal del derecho solo si tal condición se la ha otorgado la Constitución y no porque su ámbito de aplicación sea más o menos extenso (Zagrebelsky, 1998: 196); y ii.) el Parlamento no es una corporación ni las disposiciones del Reglamento parlamentario únicamente regulan la vida interna de las Cámaras, por tratarse de un órgano constitucional estrechamente vinculado a la Constitución que goza de una autonomía “*singular*” pues, a diferencia de los otros órganos constitucionales igualmente autónomos –cuyas normas regulatorias de sus competencias y demás son dictadas por el Parlamento–, las Cámaras y el Congreso están autorizadas a autoregularse mediante sus propios Reglamentos, sin que quepa la interferencia de algún otro poder público en ello (Midiri, 2000: 435 y ss.).

En nuestra opinión, se trata de una *ley en sentido material mas no formal*, porque a pesar de emanar del Poder Legislativo, el Reglamento parlamentario no es aprobado por las dos Cámaras –en conjunto, sino por cada una (en caso de Parlamentos bicamerales)–, no es sometido a sanción por el Jefe de Estado (no-sanción) ni promulgado (no-promulgación) ni publicado (no-publicación) para su conocimiento general, y tampoco se le puede oponer el veto presidencial (no-veto); razón por la cual, siguiendo a Pérez Serrano (1960: 132), se puede afirmar que nos encontramos ante un “*acto normativo*” que no es “*acto legislativo propiamente dicho*”, pero que tampoco puede relegarse a la esfera de lo administrativo, ni menos aún a lo jurisdiccional. Por tal razón, en el caso peruano, es atinada la redacción del Art. 94 de la Constitución donde se señala expresamente que el Reglamento del Congreso “*tiene fuerza de ley*”, ya que –en puridad de derecho– no es una ley, al no ser promulgada por el Presidente de la República.

Por su carácter organizativo, supone el conjunto de normas cuyo propósito de establecer los parámetros organizativos, procedimentales, disciplinarios y de consecuencia jurídica, interna y externa al Parlamento, según los criterios que defina la Asamblea legislativa en base a la autonormación tantas veces aludida. En virtud precisamente de ella, es posible sostener la *tesis* de que el Reglamento parlamentario *sólo conserva vigor mientras dura el período parlamentario que lo aprobó*, pues cualquier nuevo colegiado está exento y libre de todo vínculo jurídico anterior que la obligue, gozando de las facultades necesarias para acordar su propia normación ⁽¹¹⁰⁾.

Sin embargo, debido al carácter diverso del contenido de las normas que consagra el Reglamento parlamentario, en opinión de Cano Bueso (1984: 97) no es posible atribuir una naturaleza jurídica única y específica al Reglamento, pudiéndose afirmar que, no siendo una ley en sentido formal, “*se trata de un producto normativo del poder legislativo que contiene normas jurídicas sustantivas y relevantes en el exterior de las Cámaras, y cuyo origen se encuentra en la Constitución, a la que está, por tanto, vinculado y subordinado*” (De Esteban y López Guerra, 1982 T. II: 76). De ahí que, en opinión de

¹¹⁰ Al respecto, Pérez Serrano (1960: 135) señala:

“(…) en principio el Reglamento no dura más que una Diputación, pues la Cámara nueva no queda obligada a aceptar el anterior, antes bien puede aprobar otro distinto, aunque lo corriente sea lo contrario, con presunción de validez indefinida hasta que se modifique, e incluso con disposiciones sobre constitución interina, actas, etc., que sólo tienen sentido con respecto a Cámaras futuras, no precisamente a la que lo vota”.

Pérez Serrano (1960: 153, nota 72), la fuerza vinculante del Reglamento parlamentario para quienes no son miembros de las Cámaras (o cualquier tercero con en ellas actúe) se encuentre plenamente justificada por dos (02) razones: i.) si la Asamblea ha necesitado dictar esos preceptos para su funcionamiento, a tal criterio han de someterse quienes acudan a sus locales, presenten una petición, asistan a una sesión, y – en general- se relacionen con el Poder Legislativo; y ii.) si la norma reglamentaria fue aprobada porque la Asamblea era competente para hacerlo, ella obliga a cuantos intervengan en la vida de la institución, sea cual fuere el tipo de vínculo o relación que se tenga con la Asamblea legislativa.

Reglamento parlamentario y Constitución.

En la mayoría de los ordenamientos constitucionales, el Reglamento parlamentario es una norma prevista y configurada directamente por la Constitución y, por ende, solo se encuentra subordinada a ella, siendo –por ende- una *fuentes de derecho primaria*. En el caso peruano, ello está consagrado en el Art. 94 de nuestro Texto Fundamental que a la letra dice:

“Art. 94.- El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley (...).”

En cuanto a su *relación con la Constitución*, como cualquier otra norma conformante del sistema jurídico el Reglamento parlamentario se encuentra subordinado al Texto Fundamental por ser ésta la norma suprema y, por ende, que dota de validez a ella y al ordenamiento jurídico en general, siendo una buena política legislativa desarrollar la normatividad infraconstitucional en clara relación y compatibilidad con la norma suprema.

Sin embargo, Pérez Serrano (1960) sostiene que en

“(...) el ámbito del Reglamento parlamentario y el de la Constitución (y acaso de sus Leyes complementarias) se hallan en razón inversa. Cuanto más parca la Ley fundamental, más extensos y detallados han de ser los Reglamentos parlamentarios”, para que no queden sin normación materias de tanto empeño como el proceso legislativo o presupuestario, la fiscalización del Gobierno, la acusación de un Ministro, etc.” (pp. 113-114).

De igual modo, Cano Bueso (1984) señala:

“(...) (n)ótese, por lo demás, que cuanto más parco sea el texto constitucional en el tratamiento de dichos principios básicos, con mayor detalle y amplitud podrá ser regulados y desarrollados en el propio Reglamento de la Cámara” (p. 88).

“(...) puesto que la Constitución, en esta materia, sólo suministra algunos principios generales y ciertas limitaciones, significa ello que ésta deja expedito el camino para que los propios Parlamentos puedan proveer al establecimiento de

normas sobre la propia actividad, en materia sobre la cual la Constitución no se ha manifestado directa y expresamente” (p. 89).

En buena cuenta, lo señalado significa que, en caso la Constitución tenga una regulación imprecisa de algún aspecto de la organización y funcionamiento del Parlamento, dos (02) son los posibles escenarios: i.) no desarrollar el genérico mandato constitucional, con el consiguiente riesgo de su inadecuada aplicación o inaplicación total; o ii.) apostar por viabilizar las “operaciones concretizadoras” típicas que la dogmática considera para casos de normas constitucionales genéricas, abiertas e imprecisas: el desarrollo normativo ulterior (a cargo del legislador ordinario), y la interpretación (que realizan los jueces especializados).

En tal entendido, Longi (1982: 9-10) plantea una interesante y útil clasificación de las normas contenidas en los Reglamentos parlamentarios en función de su relación con el Texto Constitucional, diferenciando: i.) *normas reglamentarias que constituyen una repetición formal de disposiciones constitucionales*, las mismas que existen y se aplican con independencia del Reglamento parlamentario alguno, por estar contenida en el Texto Fundamental; ii.) *normas reglamentarias de interpretación y desarrollo de los principios constitucionales en materia de estructura y funcionamiento de las Cámaras*; iii.) *normas reglamentarias que regulan aspectos de determinadas instituciones previstas en la Constitución*; y iv.) *normas reglamentarias “nuevas” que disciplinan instituciones jurídicas no previstas por la norma constitucional*.

Partiendo de este planteamiento, consideramos que –según el tipo de *desarrollo de los dispositivos constitucionales*- puede aludirse a la siguiente tipología de normas reglamentarias:

- a) Las normas reglamentarias que **reproducen** normas constitucionales.
- b) Las normas reglamentarias que **desarrollan** normas constitucionales, dentro de las que se diferencian:
 - i. **Aquellas a las que la Constitución reenvía en forma expresa**, a fin de que el legislador ordinario regule determinados aspectos.
Es el caso de los Art. 31-A, 73, 77 y 78 del Reglamento del Congreso que abordan el tema de las exoneraciones de etapas del procedimiento legislativo, conforme al mandato expreso del Art. 105 de la Constitución de 1993.
 - ii. **Aquellas que “concretizan” normas constitucionales**, en la medida que acotan o definen los alcances de dispositivos constitucionales que pueden ser genéricos, imprecisos o abiertos.
Este es el caso, por ejemplo, de los Arts. 75 y 76 del Reglamento del Congreso que precisan los requisitos para la presentación de proposiciones de ley, así como requisitos especiales respectivos, que concretizan en Art. 107 del Texto Fundamental de 1993.
 - iii. **Aquellas que, sin que exista reenvío constitucional, desarrollan valores y principios constitucionales esenciales para garantizar la**

autonomía funcional del Parlamento y, por ende, las competencias que le han sido asignadas, abordando aspectos que son indispensables sobre para su desenvolvimiento institucional.

Tal es el caso, a modo de ejemplo, del cuarto párrafo del Art. 34 del Reglamento del Congreso, que consagra los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad en la materia como criterios para conformación de las Comisiones parlamentarias, en el propósito de no afectar la representación política ciudadana dentro de estos órganos técnico-legislativos, aspecto que se encuentra estrechamente vinculado con el pluralismo democrático y la representación proporcional que lo garantiza.

- iv. **Aquellas que regulan “nuevas” figuras o instituciones no previstas por la norma constitucional**, y que son regulados por el Reglamento en virtud de la propia libertad organizativa del Parlamento, cumpliendo una función de *complementación* respecto de la Constitución

En el caso peruano, tenemos el caso de la “doble” o segunda votación (inciso “e” del Art. 73 del Reglamento del Congreso), que no se encuentra consagrado en la Constitución de 1993 como parte del procedimiento legislativo.

Reglamento parlamentario y Ley.

En cuanto a su *relación con la Ley*, la doctrina que generalmente ha abordado este tema ha sostenido una suerte de *primacía normativa* de la ley sobre el Reglamento del Congreso a partir de una definición negativa de éste por contraste con las notas que se predicán de aquélla. Al respecto, el alemán Hatschek sostiene que el Reglamento del Congreso carece de los siguientes presupuestos formales o de eficacia externa: i.) no es objeto de sanción, promulgación ni publicación; ii.) en teoría, solo está vigente durante la legislatura para la cual fue aprobado (pudiendo ser variado en su totalidad en cada período legislativo); y iii.) su eficacia interna impide que pueda ser invocado ante los tribunales (Hatschek, 1973); a lo que el italiano Bon Valsassina añade: iv.) no confiere facultades, y v.) no crea obligaciones (Bon Valsassina, 1955).

Según Fernández-Carnicero González (1981: 166-167), son tres los órdenes que explican la supuesta bastardía conceptual del concepto reglamento parlamentario: i.) la primacía histórica de las normas jurídicas de acción sobre las de organización; ii.) la rigidez formalista y formalizadora del enunciado de las fuentes de un ordenamiento jurídico (normalmente expresadas en las normas contenidas en los Códigos Civiles); y iii.) la crisis del principio de generalidad de la ley que de asumirla como una “regla instrumental” de alcance general hoy la concibe como una “regla final” de contenido especial, lo cual –en lo que al reglamento parlamentario se refiere- de concebirlo como una regla abstracta del juego parlamentario lo asume como el marco mínimo dentro del cual los partidos políticos representados pactan a corto plazo.

Estando el Reglamento parlamentario consagrado en la mayoría de los Textos Constitucionales del mundo, las relaciones entre la ley y el Reglamento parlamentario no se resuelven bajo los alcances del *principio de jerarquía* sino por el *principio de competencia*, es decir, entendiendo que –en caso de conflictos de normas de la misma

jerarquía- se debe atender a ámbito de competencia normativa que el Texto Fundamental ha asignado a cada una de ellas.

El alcance de las normas contenidas en el Reglamento parlamentario: la “materia parlamentaria” y la doctrina de interna corporis acta.

La *doctrina interna corporis acta* es una propuesta anglosajona propia de la perspectiva de la *soberanía parlamentaria* ⁽¹¹¹⁾, que luego fue retomada en la Alemania del siglo XIX para zanjar el litigio surgido entre 1862-1866 por la negación parlamentaria de aprobar el Presupuesto y que fuera llevado a los tribunales judiciales ⁽¹¹²⁾. Según Torres del Moral (2002: 613), esta teoría entiende que la Cámara es “dueña” de su reglamento, al cual puede elaborar y modificar, pero –inclusive- no seguir en un determinado momento, puesto que no está sometida a él ni sus actos son fiscalizables en tal caso ni en ningún otro, en la medida que son propios de la Cámara, plenamente autónomos y no tienen incidencia fuera de su recinto, siendo lo contrario acabar con la soberanía del Parlamento y con la división de poderes, por lo que resulta evidente concebirla como una *garantía de independencia en su organización y funcionamiento*, es decir, una suerte de *autonormatividad parlamentaria*.

En el derecho liberal comparado europeo, esta doctrina impidió durante mucho tiempo la intervención de los otros poderes del Estado, afirmando además la exclusión del control jurisdiccional de la actividad parlamentaria, lo cual –con el advenimiento del Estado Constitucional de Derecho y el control jurisdiccional que le es implícito- supuso una variación de su contenido y alcance, al haber cambiado los parámetros teórico-políticos que los sustentaban. Por ello, en el constitucionalismo moderno, la noción de los “*interna corporis acta*” puede ser asumida en dos sentidos: i.) una *acepción amplia*, que comprende a todas las manifestaciones que se derivan de la “*autonomía parlamentaria*” en general, en tanto idea que exige de los actores políticos y jurídico-constitucionales el máximo respeto al ámbito del quehacer parlamentario, en tanto indispensable órgano constitucional para la dinámica constitucional y democrática debido a su carácter de institución en la que tiene lugar la representación política del pueblo en el Estado; y ii.) una *acepción restringida*, según la cual el ámbito parlamentario de protección es propiamente aquél que implica, en sí, un trabajo legislativo, con lo cual la noción se torna más acorde con los principios constitucionales y la Teoría del Estado en tanto elimina la confusión entre “autonomía” y “soberanía”, en una lógica donde, por más independencia que exista del Parlamento, éste órgano –en tanto poder constituido- estará siempre sujeto a las normas constitucionales que fijan sus atribuciones y al principio de legalidad en sentido amplio.

Intentado llevar estas ideas a la práctica, Bon Valsassina señala que el Reglamento parlamentario no representa un conjunto orgánico de preceptos uniformes y homogéneos, sino –por el contrario- en él se encuentran dos tipos de normas: unas que

¹¹¹ Como señala Montoya Chávez (2005: 458):

“El origen de esta doctrina se encuentra en el mundo anglosajón como *internal proceedings*, al tratar de proclamar la soberanía parlamentaria, que fluye de la división de poderes y como principio de la autonomía de éste. Se presenta como un poder subsidiario y accesorio que corresponde a los Parlamentos con el fin de lograr un correcto ejercicio de las funciones legislativas y de control, surgiendo de forma tradicional como parte del *Common Law* y no como Derecho objetivo, del *Statute Law*”.

¹¹² En la doctrina constitucional de entonces, se propuso la imposibilidad de fiscalización de aquellas fases procedimentales que se desarrollan íntegramente en el interior del Parlamento, lo cual vino a denominarse *interna corporis*.

se destinan a los propios miembros y regula los *interna corporis* (“*esfera interna*”), y otra que afecta a sujetos que no son miembros de la institución parlamentaria (“*esfera externa*”). Sin embargo, esta posición es duramente criticada por Pérez Serrano (1960) cuando señala:

“El meticuloso estudio realizado por Bon Valsassina representa un esfuerzo altamente meritorio y digno de aplauso fervoroso; mas a la postre desemboca en una solución que, lejos de sosegar nuestras preocupaciones, viene a aumentarlas considerablemente. Buscábamos cauce jurídico para debido encuadramiento de una figura normativa de no fácil catalogación, y al final de la pesquisa nos encontramos con que, a fuerza de distinguir y de subdistinguir, la unidad conceptual se rompe y en lugar de buscar fórmula satisfactoria para legitimar el Código único, hemos de hallar doble solución según la naturaleza intrínseca de sus reglas, y, lo que es más grave, se necesita construir mecanismo alquitarado que permita reconducir a la vieja unidad orgánica los dos sectores que en cierto modo resultan antitéticos y contrapuestos por su origen, naturaleza y destinatarios (...)” (pp. 147-148).

Y es que, según la lógica de Bon Valsassina, los aludidos cuerpos legales no poseen unidad, y mucho menos organicidad, pues la profundización generada por la disección minuciosa lleva a concluir que nos encontramos ante normas de “engañosa coherencia y con una unidad aparental”, por contener dos tipos o grupos de normas que se refieren a destinatarios distintos, responden a finalidades divergentes y tienen su fundamento en orígenes dispares, siendo una “adición arbitraria y recusable de elementos heterogéneos que se resisten en buena lógica a todo intento de suma” (Pérez Serrano, 1960: 150).

Por ello, es bueno recordar que un sector de la doctrina italiana –representada por Biscaretti di Ruffia (1973: 363, nota 107)- diferencia las normas contenidas en los Reglamentos parlamentarios sistematizándolas en tres (03) grupos:

- a) **Normas de ejecución de la Constitución.-** que el Reglamento parlamentario debe desarrollar, interpretar y especificar, sin contradecirlas.
- b) **Normas de organización strictu sensu.-** que propiamente constituyen normas legislativas sobre su organización, siendo expresión directa del poder de autonomía de las Cámaras (Mortati, 1975 T. I: 505, y Rescigno, 1980: 265).
- c) **Normas de policía interna.-** normas que buscan desarrollar el “estatuto parlamentario”, fijando sus derechos y deberes funcionales, así como el conjunto de exigencias, prohibiciones, limitaciones y sanciones en caso de inconductas que pudieran afectar al Parlamento como institución.

De las tres categorías señaladas, las dos primeras son “*normas constitutivas del ordenamiento general*” del Estado, mientras la última es propiamente la única que debería considerarse como “*normas internas*”.

Así las cosas, Mortati (1975 T. I: 504-505) sostiene que los Reglamentos parlamentarios responden a un poder de autoorganización en virtud de una *reserva constitucional* y albergan en su contenido “verdaderas normas jurídicas, que sólo impropiaamente podrían llamarse normas internas porque gran parte de la materia que forma el contenido (...) tiene relevancia directa hacia el exterior, y, como tal, podrá ser fiscalizable en vía jurisdiccional”; ello debido a que la función estatutaria del Reglamento parlamentario, dirigida primariamente a articular el funcionamiento interno de la institución parlamentaria, “no excluye, sino que presupone determinados efectos externos de las normas contenidas en dicha disposición” (Fernández-Carnicero González, 1981: 170).

En similar perspectiva, Loewenstein (1979) señala que la autonomía funcional en que se concreta el principio de autogobierno interno de la Cámara, plasmado en el texto reglamentario, no sólo alude al orden y a la propia gestión de sus asuntos internos, sino incluso a la protección del trabajo parlamentario frente a injerencias exteriores, tanto del Gobierno como de cualquier otro centro de poder, incluido el propio electorado; cuando señala:

“La autonomía funcional se concreta en el principio del *self-government* (autogobierno) interno: el parlamento puede ordenar y gestionar, propia e ilimitadamente, sus cuestiones internas. Estas reglas y las técnicas necesaria para su realización quedan fijadas generalmente en el llamado reglamento parlamentario. La asamblea tiene que tener el derecho de ejercer el poder disciplinario sobre sus miembros, y de proteger el trabajo parlamentario en general contra cualquier tipo de intervención exterior, tanto frente al gobierno como frente a otros centros del poder, incluyendo el electorado (...)” (pp. 242-243).

Por su parte, sobre la eficacia externa del Reglamento parlamentario, Pizzorusso (1977) afirmaba que ésta resulta

“(...) no sólo de la circunstancia que las disposiciones del reglamento parlamentario regulan a diversos sujetos que no son órganos de las cámaras que la han adoptado (...) sino también del hecho que las normas procedimentales allí establecidas regulan la formación (y, por tanto, inciden sobre la validez) de actos destinados a proyectar sus efectos en las relaciones de todos los ciudadanos” (p. 409).

De igual modo, Cano Bueso (1984) sostiene:

“Efectivamente, el Reglamento elaborado en virtud del principio de autonormatividad de la Cámara, supera el propio ámbito de la misma y trasciende a todo el orden constitucional, y ello porque aquél no se limita a regular la organización y funcionamiento interno de la Asamblea, sino que contribuye a disciplinar las relaciones entre el poder ejecutivo y el Parlamento. Desde esta perspectiva, el Reglamento no sólo es una construcción técnico-normativa, sino que representa una opción política concreta en el diseño

constitucional de los poderes del Estado, y, en consecuencia, en el propio juego de las instituciones (...)" (pp. 89-90).

En nuestro país, en una perspectiva que nos parece sumamente interesante y útil para superar la dicotomía *interna* y *externa corporis*, Carpio Marcos (2003) destaca la necesidad de definir el *contenido material de regulación* del Reglamento parlamentario cuando señala:

“Se trata de una fuente cuyo ámbito material de regulación no es libre sino restringido a la regulación de una materia específica, que tiene que ver precisamente con la “materia parlamentaria”, es decir, con la organización, funcionamiento, recursos y estatuto jurídico de los miembros del Congreso (...) Por cierto, de tal reserva en favor del reglamento se deriva, también, el carácter vinculante de sus disposiciones, no solo en relación con el mismo Parlamento, que de esta forma queda limitado por la Constitución y su reglamento, sino, también, más allá de su fuero natural, trascendiendo, por tanto, al ámbito parlamentario” (p. 563).

De lo sostenido por los tratadistas referidos, es un hecho cierto que en el Reglamento parlamentario confluyen diversas normas que, según sus destinatarios, se encuentran dirigidos a distintas categorías de personas o, también, tienen alcances diferenciados, lo cual propiamente incide en el *ámbito de eficacia* y sin que ello afecte su *unidad orgánica*; al igual, por ejemplo, que muchos dispositivos de la propia Constitución abordan temas referidos no solo a los nacionales o ciudadanos sino también sobre los extranjeros, o el caso de las Ordenanzas municipales que muchas veces en su regulación comprenden a vecinos y no vecinos, o gente de paso o tránsito por el distrito al igual que los residentes.

Por ello, entre los llamados “efectos *externa corporis*” de las disposiciones reglamentarias –terminología que usamos solo para efectos explicativos, sin que ello suponga plantear el tema en una perspectiva dicotómica-, podemos mencionar a la iniciativa legislativa ⁽¹¹³⁾, al régimen de inmunidades parlamentarias ⁽¹¹⁴⁾, los pedidos de información ⁽¹¹⁵⁾, las reglas de debate ⁽¹¹⁶⁾, los procedimientos de control político ⁽¹¹⁷⁾,

¹¹³ Una lectura sistemática de los Art. 75 y 76 del Reglamento del Congreso, establecen los requisitos para la presentación de las proposiciones de ley a cargo no solo de los Congresistas, sino también de las que presente el Presidente de la República, los ciudadanos (iniciativa legislativa ciudadana), y los demás órganos constitucionales y organizaciones sociales autorizados por la Constitución.

¹¹⁴ El Art. 15 del Reglamento del Congreso regula lo referido a las inmunidades de arresto y proceso, contemplando un procedimiento que es exigible a otro Poder del Estado, como el Poder Judicial y la Corte Suprema de Justicia de la República.

¹¹⁵ En los Arts. 22 inciso “b”, 69 y 87 del Reglamento del Congreso se consagra como derecho funcional de los Congresistas el solicitar información a los órganos del Gobierno y de la Administración en general, y a otras autoridades; estableciéndose la obligación del Ministro o funcionario requerido –en caso de incumplimiento reiterado- de presentarse personalmente para informar sobre lo solicitado.

¹¹⁶ El Art. 55 del Reglamento del Congreso establece las reglas de debate que deben respetar, por supuesto, los Congresistas, pero también los diversos funcionarios y autoridades del Estado que se presentan ante él, contemplándose desde invitados a sesiones de Comisiones o del Pleno del Congreso hasta la concurrencia de Ministros para participar en estación de preguntas, sustentar el Presupuesto o invitación para informar, incluyendo el caso de concurrencia de altos funcionarios del Estado acusados constitucionalmente.

¹¹⁷ En los Arts. 82 a 86 del Reglamento del Congreso se contempla la regulación de los distintos mecanismos de control político que se efectivizan con relación a los Ministros de Estado, atendiendo al modelo de gobierno establecido.

las comisiones investigadoras (¹¹⁸), el procedimiento de acusación constitucional (¹¹⁹); entre otros.

El supuesto exceso de la autonormativa parlamentaria.

A pesar de las consideraciones teóricas sobre el contenido, naturaleza, alcances y efectos del Reglamento parlamentario señaladas en los acápites precedentes, el Tribunal Constitucional entiende que este instrumento solo puede regular los aspectos propios a la institución parlamentaria, en una clara perspectiva *ad intra* que, además de ser absurda en la dinámica moderna del Estado Constitucional y el balance y equilibrio de poderes que el mismo Tribunal precisa en líneas posteriores, responde a la típica concepción de la *doctrina de interna corporis acta*; cuando señala:

“35. En cada uno de los mencionados procedimientos de control político, incluyendo la cuestión de confianza – obviamente, antes de la modificación aquí impugnada- el Reglamento del Congreso, cuando no repite lo que ya dice la Constitución, se ocupa únicamente de lo que atañe a la actuación parlamentaria”.

“41. (...) al establecer causales de improcedencia de la cuestión de confianza, entra en asuntos ajenos a la actuación parlamentaria, excediendo la finalidad de la “normación autónoma” que otorga al Congreso el artículo 94 de la Constitución (...)”

(El subrayado es nuestro).

De igual forma, el Magistrado Blume Fortini, en su fundamento de voto, señala:

“4.5 Con la expedición de tal resolución legislativa, el Congreso ha excedido la facultad que le otorga la Constitución de auto normarse a través de su Reglamento, pues tal atribución es para materias relacionadas con su funcionamiento; no para regular y restringir competencias constitucionales propias del Presidente de la República o de los ministros de Estado”.

(El subrayado es nuestro).

Las posturas señaladas parecen olvidar que dos aspectos que nos parecen absolutamente importantes sobre el particular:

- a) El Reglamento del Congreso –que, según el propio Tribunal Constitucional, tiene *naturaleza* de ley orgánica (STC peruano N° 00022-2004-AI/TC, f. 23)- posee alcances para el cuerpo parlamentario en sí, pero también para **terceros que se**

¹¹⁸ En el Art. 88 del Reglamento del Congreso se establece la obligación de autoridades, funcionarios y servidores públicos y cualquier persona, de comparecer ante las Comisiones de Investigación y proporcionar a éstas las informaciones testimoniales y documentarias que requieran, pudiendo inclusive dicho colegiado utilizar diversos apremios contra los que se nieguen a asistir o a brindar la documentación aludida.

¹¹⁹ El Art. 89 del Reglamento del Congreso regula el procedimiento de acusación constitucional (por infracción constitucional y/o delito en el ejercicio de la función) contra los Altos Funcionarios del Estado, sujetándolos a las reglas ahí establecidas en cuanto a la tramitación, requisitos, garantías y otros.

relacionen a las funciones congresales, sean éstos individuos (ciudadanos) u otras instituciones u organismos del propio Estado, según se deriva –por mencionar sólo una línea argumentativa- de una interpretación sistemática de los Arts. 94, 96, 97, 99 y 100 de la Constitución de 1993 ⁽¹²⁰⁾; y ello no podría ser de otra manera porque es precisamente en esas *interrelaciones con otros actores políticos y jurídico-constitucionales* que se puede afectar la autonomía parlamentaria y, por ende, el haz de competencias que constitucionalmente le ha sido asignado al Congreso de la República, en tanto órgano representativo, legislativo y encargado de la fiscalización y control por excelencia.

Por ello, no podemos estar de acuerdo con lo sostenido por Pineda Zevallos (2019) cuando señala que la potestad autonómica normativa que tiene el Congreso, en lo que se refiere a los mecanismos de exigencia de responsabilidad política, admite una diferenciación entre estos, pues siendo la “*moción de censura*” una institución que le incumbe exclusivamente al Congreso de la República (según el Art. 132 de la Constitución de 1993) y, por ende, podría regular con absoluta libertad de configuración; no sucede lo mismo cuando de la “*cuestión de confianza*” se trata, pues esta figura es una

“(…) institución que le compete ser ejercida única y exclusivamente al Poder Ejecutivo, de ahí que su “regulación o precisión” en cuanto su ejercicio deba ser sumamente cuidadosa a efectos de no afectar las competencias o el ejercicio efectivo de dicha institución a favor del Poder Ejecutivo” (p. 61).

Cabría preguntar al respecto: *¿acaso el mismo razonamiento sobre la no afectación de las competencias o del ejercicio efectivo no puede ser precisamente utilizado para argumentar el carácter limitado del ejercicio de la*

¹²⁰ Los Arts. 94, 96, 97, 99 y 100 de la Constitución Política de 1993, señalan:

“Art. 94.- El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga beneficios que les corresponden de acuerdo a ley”.

“Art. 96.- Cualquier representante a Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios”.

“Art. 97.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales”.

“Art. 99.- Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura (hoy “Junta Nacional de Justicia”); a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas”.

“Art. 100.- Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad. (…)”.

(Los subrayados son nuestros).

“cuestión de confianza” por parte del Poder Ejecutivo, en la medida que el Congreso de la República también posee competencias o atribuciones propias consagradas a nivel constitucional, como la función de legislar, fiscalizar y representar que le son implícitas a su propia naturaleza? Esto porque sería absolutamente ilógico no solo concebir una separación super rígida de poderes (que olvide la colaboración y cooperación entre ellos, que es característica de la modernidad), sino que dicha limitación tornaría absolutamente ineficaz la capacidad autonormativa del Congreso, en la medida que teniendo el Poder Ejecutivo la posibilidad de plantear con total discrecionalidad una cuestión de confianza colectiva voluntaria que, de ser denegada en dos (02) oportunidades, constituye supuesto habilitante para la disolución congresal por parte del Presidente de la República; el Legislativo estaría absolutamente maniatado –por voluntad propia o exigencia externa- para cumplir las funciones constitucionales que le han sido encomendadas, entre ellas, la de fiscalizar al propio Ejecutivo que lo tiene amenazado con la disolución.

- b) Si bien debe descartarse de plano que el Reglamento del Congreso pueda regular “*contra constitutionem*” atendiendo a la naturaleza del *plexo constitucional*, a los tipos de normas contenidas en él y a la forma cómo el constituyente ha regulado determinada institución; nos parece perfectamente posible y, por ende, válido que el Reglamento parlamentario **pueda contener disposiciones “*praeter constitutionem*”, es decir, que no tengan una norma constitucional expresa que las respalde, pero que bien puedan ser necesarias para optimizar, hacer funcional o racionalizar alguna disposición constitucional genérica, imprecisa o abierta** que incida directamente en las competencias propias del Congreso, o en algún instituto, institución, mecanismo o instrumento que pueda afectar, directa o indirectamente, sus atribuciones constitucionales.
- En tal sentido, hacemos nuestra la afirmación de Delgado Guembes (2015 a) cuando, sobre el particular, señala:

“La cuestión de si cabe una norma reglamentaria *praeter constitutionem* es debatible. El límite para prever una norma sin respaldo positivo en la Constitución es que la misma se derive de modo claro y razonable de los principios y valores reconocidos en la Constitución y que se trate de una disposición o norma proporcionalmente adecuada y necesaria para que el Congreso atienda la finalidad y funciones que la propia Constitución lo faculta para realizar. No hay sustento suficiente y, por lo tanto, sería constitucionalmente cuestionable, si una norma reglamentaria sin respaldo positivo y expreso en la Constitución carece de nexo derivable razonablemente de los principios y valores constitucionales, o si no se trata de una medida proporcionalmente necesaria para que el Congreso alcance las metas que la Constitución le impone y ejecute las funciones que debe desarrollar en su condición de órgano estatal” (pp. 70-71).

Sin perjuicio de los argumentos vertidos que nos parecen bastante sólidos, la lógica utilizada por el Tribunal Constitucional nos plantea una pregunta que se cae de madura a estas alturas: cuestionando la utilización del Reglamento del Congreso que –según dicho colegiado- tiene un ámbito acotadísimo y no debió ser utilizada para limitar el

ejercicio de la cuestión de confianza colectiva voluntaria, ***¿sería posible que el Congreso haya equivocado el instrumento normativo utilizado, y en lugar de realizar la modificación de una disposición de su Reglamento sobre la cuestión de confianza como supuesto habilitante de la disolución presidencial, pueda viabilizar ésta por medio de una Ley de desarrollo constitucional?***

Sobre este punto, el mismo Pineda Zevallos (2019: 65) sostiene que nada impide la dación de una norma legal que pueda precisar los alcances de una disposición constitucional; más aún cuando –a partir de la salida del Gabinete Zavala- se advirtió que, si bien el texto expreso de la Constitución de 1993 menciona dicho instrumento, no es menos cierto que nuestra Carta Magna no aborda, y menos precisa, aspectos sustantivos de la institución, lo cual resulta absolutamente indispensable teniendo en cuenta la grave incidencia de este mecanismo en la dinámica el modelo de gobierno y, por ende, en su continuidad y estabilidad, en tanto supuesto habilitante de la disolución parlamentaria consagrada en el Art. 134 de nuestro Texto Fundamental.

Sin embargo, la respuesta del Tribunal Constitucional es absolutamente ambigua y contradictoria, conforme a lo sostenido expresamente en los fundamentos 57 y 74 de la sentencia en comentario:

“57. Sin duda alguna pueden plasmarse propuestas de reforma constitucional y legal sobre estos temas, los cuales constituyen principios que identifican nuestra forma de gobierno y que permiten delimitar debidamente las relaciones entre los denominados poderes del Estado. Lo que no puede hacerse es, a propósito de estas modificaciones, desnaturalizar dichos principios o vaciarlos de contenido”.

“74. Si la cuestión de confianza es entendida como una facultad del Poder Ejecutivo, cuya finalidad esencial es servir de contrapeso a la potestad del Congreso de hacer políticamente responsable a los ministros (mediante la moción de censura), las restricciones a dicha facultad introducidas por la norma impugnada vulnerarían el principio de balance entre poderes, que es un rasgo de identidad de nuestra forma de gobierno, el cual no puede ser alterado ni aun vía reforma constitucional sin quebrantar la separación de poderes (artículo 43 de la Constitución)”.

(Los subrayados son nuestros).

¿En qué quedamos? ¿Se puede o no se puede realizar modificaciones legales –por una norma de desarrollo constitucional- sobre estos temas, habiendo descartado el colegiado el Reglamento parlamentario? O ¿sólo pueden ser modificados por medio de una reforma constitucional? O, como parece insinuarlo al final del fundamento 74, ¿no cabe reforma constitucional posible sobre el particular, siendo pues una nueva versión de cláusula pétrea constitucional, que –por ende- solo puede ser modificada en un nuevo ejercicio del poder constituyente originario refundacional, si algún día se llega a reemplazar el Texto Fundamental de 1993 por otro nuevo?

La postura del Tribunal Constitucional, además de poco útil, nos parece absolutamente descabellada y cuestionable por la renuncia implícita que ello significa a su función interpretativa que bien pudo utilizar para acotar los alcances y el ejercicio de un

mecanismo político y jurídico-constitucional, como la cuestión de confianza colectiva voluntaria, que viene generando deliberadas tensiones políticas, justamente por la regulación genérica, imprecisa y abierta a nivel constitucional. En nuestra opinión, un tanto osada –lo aceptamos-, la contradicción en que cae el Tribunal Constitucional nos parece resultado de su propósito por “cerrar” la posibilidad de que un poder constituido como el Congreso –actualmente con una conformación política que no le es grata en absoluto-pueda insistir en el futuro inmediato en una nueva regulación de esta institución.

Estando este acápite dedicado al cuestionamiento de la utilización del Reglamento del Congreso como instrumento normativo para regular el establecimiento de límites a la cuestión de confianza colectiva voluntaria, toca ahora abordar tal vez el aspecto que nos parece más cuestionable de la argumentación de fondo que sustenta la STC N° 00006-2018-PI/TC: la supuesta afectación del principio de separación de poderes con la regulación modificatoria de la Resolución Legislativa N° 007-2018-2019.

4. ***La afectación del principio de separación de poderes establecido para el modelo de gobierno peruano.***

La separación de poderes fue el planteamiento sistematizado que Montesquieu propuso como remedio –fundamentalmente preventivo- para controlar el *abuso de poder*, partiendo de afirmar que sólo el poder puede detener al poder, por lo que, “para que no se abuse del poder, es necesario que, por disposición de las cosas, el poder detenga al poder” (Montesquieu, 1951: 201). Para lograr tal propósito, el francés nos habló de tres (03) “*potencias*” del Estado entendidas como las “*funciones*” en las que se articula el poder político estatal a partir de una especialización técnica: el Ejecutivo (como órgano superior encargado de ejercer la dirección político-administrativa de las instituciones públicas y tiene a su cargo las principales funciones gubernamentales de decisión y de organización), el Legislativo (como organizador supremo de la estructura jurídica del Estado y el órgano ordinario de elaboración de las leyes) y el Judicial (con la atribución funcional de definir el derecho y, con ello, garantizar a los ciudadanos el goce de las libertades públicas y de las garantías constitucionales). Estos “*poderes*” cumplen determinadas “*funciones*” que son necesarias para el funcionamiento del Estado en su conjunto, razón por la cual tales funciones –si bien deben estar separadas (*separación de poderes*)- no pueden operar de manera aislada y/o desarticulada (*colaboración de poderes*).

De manera individual, cada uno de estos poderes posee, por un lado, i.) la ***facultad de estatuir, decidir o disponer*** (“*faculté de statuer*”), que consiste en la capacidad de ordenar por sí mismo o de corregir lo ordenado por otro poder, y, por otro lado, ii.) la ***facultad de vetar o impedir*** (“*faculté d’empêcher*”), que supone la atribución de declarar nulo y sin efecto alguno las decisiones de otro poder, a manera de una suerte de *poder de veto* sobre los actos de otros órganos; dentro de una lógica inmersa en un sentido mecánico de equilibrio político no advertida por Locke, donde las extralimitaciones de uno de ellos podría ser controlada –en principio- por cualquiera de los otros dos restantes. En este esquema conceptual, a la *separación funcional* aludida debe añadirse una *permanente actitud de control* por la vía del ejercicio mutuo de las atribuciones señaladas; por lo que, siguiendo a Córdova (2002: 129-130 y 135), se

puede sostener que la idea de la separación radica en que nada de lo que alguno de los “poderes” esté autorizado a hacer escape al escrutinio de los otros dos.

En palabras de Cervantes Anaya (2003):

“La doctrina de Montesquieu pasa por la revelación de que la división de las competencias de autoridades públicas y la especialización de las funciones, no puede, por sí sola ser suficiente para realizar la limitación de los poderes, porque para que ésta esté asegurada, es necesario que ninguna de las tres clases de titulares de los poderes posea o pueda adquirir superioridad, que le permitiera dominar a las otras dos y que por lo mismo, podría poco a poco degenerar en omnipotencia; por todo ello es necesario que los titulares de los tres poderes en su Constitución orgánica, sean independientes e iguales los unos respecto a los otros como condición fundamental de la debida organización de los poderes, en todo Estado bien ordenado” (p. 114).

Y es que, a la distinción de ciertas funciones en el seno de un mismo poder político – por eso la alusión a un “gobierno mixto”-, Montesquieu añade la genial idea de *atribuir cada función a un órgano distinto* para con ello evitar la concentración del poder en unas pocas manos y, por el contrario, *favorecer el control mutuo* entre dichos órganos, con lo cual procuró cautelar la idea principal de su propuesta: garantizar el ejercicio legal del poder del Estado y la seguridad de la libertad política de los ciudadanos.

Estos aspectos generales del principio de la separación de poderes consagrado en el Art. 43 de la Constitución de 1993, han sido abordados por el Tribunal Constitucional en la STC N° 00006-2018-PI/TC en comentario, donde desarrolla una argumentación interesante de lo que denomina los “**rasgos de identidad**” del principio aludido en el *fundamento 56*, y que comprenden los siguientes *sub-principios*:

- i. **Sub principio de separación de poderes propiamente dicho.**- que hace referencia a la autonomía funcional y las diferentes competencias que cada Poder Estatal y Órgano Constitucional Autónomo (OCA) detenta, sin que sea posible, y menos deseable, una *confusión o subordinación entre los poderes*, o sostener que *exista una suerte de un “primer poder” de Estado*.
- ii. **Sub principio de balance entre poderes.**- según el cual, en nuestro modelo constitucional, los poderes públicos se conciben en una dinámica de equilibrio o contrapeso, lo cual exige reconocer y respetar los mecanismos de control constitucionalmente previstos.

De ello, el Tribunal Constitucional concluye:

“Como corolario de lo anterior, se tiene que la regulación, el ejercicio e incluso la interpretación de los alcances de los mecanismos de coordinación, de control recíproco o de equilibrio entre poderes no pueden realizarse alterando o desnaturalizando el balance que ha buscado asegurar la Constitución, y que es parte medular de nuestro modelo” (f. 56).

Sobre este subprincipio, Pineda Zevallos (2019) afirma:

“(…) aquel no debe ser entendido como una separación tajante y sin relación entre los demás poderes del Estado, sino más bien como una en la que se respete las competencias y atribuciones otorgadas a cada uno de los poderes del Estado. Así, además de mantener una relación armoniosa entre ellos, se permite un control y balance entre estos mismos, dando paso al denominado *checks and balances of power* anglosajón, a fin de evitar los excesos de uno o unos. Máxime si (…) no existe jerarquización en los poderes del Estado, siendo impropio afirmar la prevalencia de uno frente al otro, sino más bien de un respeto hacia el ejercicio de las funciones del otro, como a su vez, de la labor de control que constitucionalmente se le haya sido otorgado, dando paso así al denominado balance de poderes.

Así pues cualquier interferencia indebida en el ejercicio de las funciones de otro poder del Estado, como el pretender restarle atribuciones, mermando así su autonomía, no hará sino, como cuestión inmediata, empoderar a uno de ellos frente al otro. De esta manera se quebranta, indiscutiblemente, ese “balance entre poderes” que siempre debe existir” (pp. 62-63).

- iii. **Sub principio de cooperación.-** conforme al cual, teniendo los poderes del Estado y los diversos órganos constitucionales autónomos como razón de ser el cumplimiento de los *fines del Estado* (Art. 44 de la Constitución de 1993) y la concreción de los *diversos bienes y valores constitucionales* consagrados, todo ello dentro de la *obligación general de defender a la persona humana y respetar su dignidad* (Art. 1); es indispensable que las competencias y atribuciones asignadas a ellos sean ejercidas de manera coordinada entre sí, para el logro de dichos objetivos comunes, teniendo pleno sentido –en este contexto- el ya conocido *principio de lealtad constitucional* que exige el respeto de las competencias y atribuciones ajenas.

En tal sentido, nuestro máximo intérprete jurídico afirma que:

“(…) sobre la base de este principio de cooperación deben evitarse conductas obstruccionistas, desleales o egoístas por parte de los poderes o actores políticos. Si bien la política tiene una faz confrontacional inevitable, las instituciones y competencias constitucionales deben ser interpretadas y ejercidas en el sentido de fomentar la integración social, la unidad política y la optimización de los fines y principios constitucionales, entre otros. Lo anterior, desde luego, resulta especialmente cierto en el caso del análisis que le corresponde realizar al Tribunal Constitucional en los asuntos sometidos a su conocimiento, atendiendo al rol moderador y pacificador de conflictos que le caracteriza” (f. 56).

- iv. **Sub principio de solución democrática.-** que incide en la necesidad de superar (resolver) los problemas derivados de la dinámica política, por medio de salidas dialogantes y deliberadas entre los poderes estatales u órganos constitucionales autónomos enfrentados, señalando el Tribunal Constitucional:

“Este principio pone de relieve que frente a un entrapamiento o crisis política o institucional que no puede superarse a través de los medios institucionales habituales debe preferirse, en primer lugar, las salidas deliberadas, es decir, mediante el diálogo institucional o a través de los espacios de deliberación pertinentes y adecuados para enfrentar los conflictos políticos.

De esta manera, la forma de gobierno, así como las relaciones entre los poderes públicos, deben tender a establecer y preferir mecanismos de diálogo que permitan resolver las controversias” (f. 56).

De esta manera, la consuetudinariamente llamada “*separación*” de poderes, supone una distinción de poderes, colaboración funcional y dependencia orgánica, y relación equilibrada entre los órganos del Estado (Poderes y Órganos Constitucionales Autónomos) (Pareja Paz Soldán, 1988, T. I: 272), por lo que la dinámica de su funcionamiento implica una *interdependencia coordinada de funciones*, diferenciadas por una especialización técnica, con un sistema de competencias circunscritas cooperantes todas ellas al fin común estatal y que, a modo de garantía, procura también evitar el abuso del poder (“separación orgánica de poderes”); de ahí que la teoría sistematizada por Montesquieu haya sido asumida como una fórmula, condición o presupuesto básico para la debida organización de los poderes en un Estado bien articulado, que ha llevado a considerarla como un **principio fundamental** en la mayoría de los Textos Constitucionales.

De los subprincipios señalados, nos parece claro colegir que el Tribunal Constitucional procura –con buena intención, por cierto- precisar los alcances del principio de separación de poderes y afirmar, como tendencia del constitucionalismo actual, la necesidad de superar la *estricta y radical* división funcional clásica, y optar por una concepción de *distinción y colaboración de poderes* que propugna un “*gobierno interrelacionado*” para el que el Estado y la Administración Pública constituyen una unidad integral con diversas dependencias –organismos y órganos de diversa naturaleza- que, en conjunto, aportan al funcionamiento dinámico del Estado y al logro de los cometidos nacionales, para lo cual se le asigna a cada uno de ellos una “*cuota de poder*” y establece, entre ellos, una dependencia orgánica y un balance y control mutuos, que resultan absolutamente necesarios para la institucionalización de un modelo equilibrado de organización del poder.

Entrando específicamente en los puntos que nos interesan para esta investigación, el Tribunal Constitucional señala que el comentado principio de separación de poderes y los subprincipios aludidos, habrían sido vulnerados por la Resolución Legislativa N° 007-2018-2019 del Congreso de la República, en dos (02) aspectos puntuales:

- La supuesta afectación de la regulación “abierta” que la Constitución realizar de la cuestión de confianza.
- La supuesta afectación de la amplia facultad del Presidente de la República para nombrar a los Ministros.

A continuación, abordaremos por separado ambos temas que para el Tribunal Constitucional son expresiones de la vulneración del aludido principio de separación de poderes al estar prerrogativas constitucionales otorgadas tanto al Presidente de la República como al Presidente del Consejo de Ministros.

4.1.-) La supuesta regulación “abierta” de la cuestión de confianza.

Conforme se ha venido sosteniendo en el presente trabajo, la regulación de la “cuestión de confianza” en los Arts. 130, 132, 133 y 134 de la Constitución de 1993 es *sumamente genérica, imprecisa y abierta, dejando muchos aspectos sustantivos de la institución sin regulación alguna*, siendo tal vez la más delicada e importante omisión del constituyente la *falta de definición del “objeto” o “contenido material” de la cuestión de confianza colectiva voluntaria*, lo cual se presta a un muy amplio margen de interpretación y ejecución, que va desde el ejercicio *responsable y autolimitado* –con miras a la disolución parlamentaria- hasta su uso *estratégico y de cálculo político por parte del Poder Ejecutivo*, y bien puede terminar utilizando este mecanismo en forma arbitraria y por demás distorsionante, como un instrumento de limitación de la labor congresal y el consiguiente incremento de su poder.

A nuestro modo de ver, son dos las perspectivas en que el amplio margen dejado por la genérica, imprecisa y abierta regulación de la Constitución de 1993 de este mecanismo, puede ser asumido por la dogmática constitucional: i.) *como una “regulación abierta” que apuesta por reconocer un margen de acción a favor del Poder Ejecutivo muy amplio y discrecional*, que, en nuestra opinión, resulta sumamente peligroso para el adecuado funcionamiento del sistema político en su conjunto y la necesaria relación simétrica que debe tener con el Legislativo en una concepción real de separación y balance de poderes (“*checks and balances*”); o ii.) *siendo un mandato constitucional genérico, impreciso y abierto referido a un aspecto fundamental de la Parte Orgánica y que, además, incide directamente sobre el ejercicio del poder, es indispensable que sea acotado (o racionalizado) por los mecanismos que la teoría constitucional contempla para estos casos: la normación de desarrollo constitucional (a cargo del legislador ordinario) y la interpretación constitucional (como responsabilidad de la judicatura).*

Para definir una postura sobre el particular, es necesario recordar –en primer lugar- un trabajo de lectura obligatoria de Valadés (2009: 212) en el que, según el criterio de efectividad, clasifica los controles políticos en: i.) *controles impropios, formales o aparentes*, que sólo cumplen con una apariencia, carecen de positividad y, por ende, generan disfunción institucional; y ii.) *controles propios, materiales o reales*, que son aplicados de manera efectiva, debiéndose examinar su grado de cumplimiento, el mismo que puede ir de la tolerancia máxima a la exigencia extrema, originando efectos contraproducentes si al hacer uso de ellos se les desfigura por exceso o por defecto.

Conforme a lo sostenido en un trabajo reciente en el que hemos abordado los principales aspectos disfuncionales del modelo de gobierno peruano (Hernández Chávez, 2018), podemos afirmar que éste constituye un claro ejemplo de implementación de controles políticos impropios, formales o aparentes que, lejos de lograr la finalidad para la que fueron implementados (limitar los posibles excesos del Presidente de la República), generan serias disfuncionalidades institucionales que terminan precisamente haciendo

todo lo contrario, es decir, convirtiendo al ciudadano que detenta la Presidencia de la República en un actor político no sólo preponderante, sino también hegemónico, irresponsable y exento de cualquier tipo de control político, incumpliendo así el principio básico del constitucionalismo y la democracia modernas según el cual no puede haber órgano del poder político que no esté sujeto a un control político.

Sobre la ineficacia del modelo de gobierno peruano, Espinosa-Saldaña Barrera (2002) señala:

“(...) el sentido de acudir a mecanismos como la interpelación, la censura, la cuestión de confianza o la investidura (y figuras similares) es en principio el de determinar la responsabilidad política de los ministros, y a través de ello, buscar que el Congreso fije cuál debe ser la línea política a seguir por el gobierno de turno. Ahora bien, si el presidente de la República es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno, y por ende, es quien pone y remueve a los ministros, sin estar sometidos a interpelación, censura, cuestión de confianza o investidura alguna por designar dichos ministros (y, lo que es peor, sin verse por ello obligado a modificar su accionar político), el presidente puede incluso insistir, sin mayores consecuencias jurídicas para su continuidad en el cargo, con perspectivas rechazadas por el Congreso, limitándose solamente a cambiar las caras de quienes asumirán responsabilidad política frente a los distintos requerimientos parlamentarios.

(...) Este cuadro se agrava aún más si para la salida al entrampamiento que pudiera generarse constitucionalmente se tiene prevista la disolución parlamentaria de aquel Congreso que censura a un número determinado de gabinetes, ya que aquí, a diferencia del escenario parlamentarista europeo, solamente son los congresistas quienes arriesgan su estabilidad en el cargo. No ocurre lo mismo con el presidente y jefe de Gobierno latinoamericano, quien a lo más se verá obligado a cambiar de ministros, mas no de línea política” (pp. 194-195).

Por su parte, Delgado Guembes (2015 a) afirma:

“(...) La inconsistencia del modelo constitucional es un rasgo que resulta de la inadecuada conceptualización del fenómeno del poder que concluye en la superposición de dos modelos distintos, el de la teoría del Estado de origen europeo continental y la doctrina de la separación de poderes según la práctica la teoría americana de gobierno. El efecto práctico es la ineficiencia operativa del modelo constitucional, al que se exigirá unidad en la acción coordinada de los órganos del Estado, pero del que se esperará a la vez el ejercicio autónomo y sin dependencia de un órgano frente a otro.

La teoría continental europea del Estado guarda afinidad con un modelo parlamentarista, en el que se integran parlamento y Gobierno en una unidad de dirección que el parlamento legitima en la relación fiduciaria que mantiene con el gabinete. En tanto que la doctrina de la separación de poderes en su vertiente americana está emparentada con el modelo presidencial de división del poder, en un marco de controles recíprocos de órganos independientes sin visión de unidad ni de dirección monopólica de uno respecto de los demás. El régimen de Gobierno peruano agrega aspectos de una y otra teoría y doctrina, y define un

modelo de relaciones entre Congreso y Gobierno que tiende al entrapamiento, al bloqueo y rigidización entre ambos por el exceso de simetría funcional.

(...)

Más allá de los defectos e imperfecciones de los protagonistas del guion institucional, existen reglas que hacen poco claro el sistema de adjudicación de responsabilidades y competencias. La confusión y la ambigüedad normativa e institucional son incentivos que multiplican los niveles de ineficiencia política en la práctica. Confusión y ambigüedad, sin embargo, que están instaladas en la historia y la tradición del modelo peruano” (pp. 65-66).

En un contexto normativo-institucional disfuncional, inconsistente o de ineficiencia operativa como el que caracteriza el diseño del modelo de gobierno peruano, donde el sistema de adjudicación de responsabilidades y competencias no es del todo claro; Delgado Güembes (2015 a) nos advierte que la puesta en práctica de reglas poco claras, termina repitiendo las aludidas notas negativas al momento de operativizar las diversas instituciones, institutos, mecanismos o instrumentos consagrados en el modelo, sosteniendo –de manera puntual- que el ejercicio de las atribuciones reconocidas a cada uno de los actores del modelo de gobierno peruano

“(...) trae como consecuencia la aplicación de un sistema que replica y reproduce la inconsistencia esencial de su diseño en la diversidad de áreas en las que se proyecta la superposición de modelos (la escuela de la teoría del Estado de raíz europeo-continental, y la doctrina de separación de poderes afín al modelo presidencial americano). Este es un aspecto que no puede dejar de tenerse presente al momento de evaluar el comportamiento de los actores en un diseño institucional minado sustancialmente de incoherencias” (p. 66).

Con un mandato constitucional genérico, impreciso y abierto sobre la cuestión de confianza colectiva voluntaria, dentro de un modelo de gobierno disfuncional, inconsistente y/o ineficientemente operativo, nos parece que cae por su propio peso la necesidad de **racionalizar el ejercicio de este mecanismo** por parte del Presidente de la República –a través del presidente del Consejo de Ministros-; en la medida que es una realidad muy generalizada, por cierto, que el constituyente no determine, de manera específica, los alcances de los dispositivos constitucionales que consagró.

Será Alexy (2002: 22) quien señale los distintos contenidos normativos que existen en una Constitución, al diferenciar **lo constitucionalmente “necesario”** (aquello ha sido ordenado expresa o taxativamente por la Constitución y no puede dejarse de hacer, respetar o acatar), **lo constitucionalmente “imposible”** (aquello que se encuentra prohibido expresamente por la Constitución y, por tal razón, no puede hacerse de ningún modo) y **lo constitucionalmente “posible”** (que está implícitamente delegado por la Constitución al poder constituido responsable de la dación de normas de carácter general –el Poder Legislativo- y que, en tal sentido, constituye un ámbito de actuación discrecional de aquél, porque no está ordenado ni está prohibido por el Texto Fundamental, y al que normalmente se alude como “libertad de configuración del legislador”).

A partir de dicho planteamiento, nos parece importante entender que la denominada **“normatividad de desarrollo constitucional”** dentro de la que bien se podría ubicar al propio Reglamento del Congreso y sus modificaciones –como la que motiva este comentario- o, incluso, una “ley de desarrollo constitucional”, se encontrarían dentro de lo **“constitucionalmente posible”** que puede regular el legislador ordinario, habiendo entendido el Tribunal Constitucional peruano que el control de la acción positiva del legislador en esos casos debe partir por asumir y entender que dicho legislador posee un margen de discrecionalidad que puede ejercitar conforme lo crea conveniente, e incluso en el tiempo que lo juzgue necesario ⁽¹²¹⁾; por lo que mal puede criticarse el ejercicio de la facultad legislativa del Congreso en este tema, desde una perspectiva meramente abstracta que deje de lado no solo el aludido margen de discrecionalidad del legislador ordinario permitido por la Constitución, sino también las afectaciones concretas que pueda generar tal falta de regulación en el propósito de compatibilizar el ejercicio del aludido instrumento con otros existentes en el modelo gubernativo, o con las atribuciones reconocidas a otros órganos constitucionales, de ser el caso; para lo cual reiteramos nuestra afiliación a la posición favorable sostenida por Delgado Guembes (2015 a: 70-71) sobre la posibilidad de que se consagren dispositivos reglamentarios *“praeter constitutionem”* en caso tal necesidad de regulación se derive de modo claro y razonable de los principios y valores reconocidos en la Constitución y que se trate de una disposición o norma proporcionalmente adecuada y necesaria para que el Congreso atienda la finalidad y funciones que la propia Constitución lo faculta para realizar, tal y como hemos comentado en el acápite anterior.

Por esta razón, pensamos que el propósito de regulación de la *“cuestión de confianza colectiva voluntaria”* por parte del Congreso constituye algo no solo positivo sino necesario, por tratarse de una institución que no ha sido suficiente ni debidamente consagrada a nivel constitucional; puesto que –a diferencia de la *“moción de censura”*, regulada en el Art. 132 de la Constitución de 1993, que “concentra casi toda la regulación” aplicable, al extremo que el Reglamento del Congreso dedica poco a esta institución (Hakansson Nieto, 2005: 436)-, **la regulación de la “cuestión de confianza” en los Arts. 130, 132, 133 y 134 de la Constitución es sumamente genérica, imprecisa y abierta, lo cual resulta sumamente peligroso por suponer un amplio margen de acción que puede terminar por un uso abusivo y falta de razonabilidad del referido mecanismo** por parte del Presidente del Consejo de Ministros, su titular formal.

Así lo ha destacado García Belaúnde (2018) cuando señala:

“(…) la modificación del Reglamento en cuestión no es inconstitucional. Representa más bien un desarrollo de la Constitución que es perfectamente legítimo pues la Constitución no es del todo clara, motivo por el cual no es descabellado pensar que en el futuro podría hacerse un cambio en el Reglamento para optar por una interpretación distinta y quizá más ajustada a los parámetros de las instituciones en juego y sin que esto afecte el texto constitucional, pues es bien sabido que no existe la “interpretación única”. El cambio del Reglamento es, si se quiere, un intento de defensa de la institución para que se aplique bien la disolución parlamentaria a la cual estaría preparándose el Ejecutivo o en todo caso, para curarse en salud (…)” (pp. 185-186).

¹²¹ STC peruano N° 00006-2008-PI/TC (f. 39).

Ejemplos de regulaciones parlamentarias con sentido optimizador de los genéricos mandatos constitucionales, hay muchos en la historia constitucional peruana reciente. Un importante caso es el de la STC N° 00006-2003-AI/TC, que exhortó al Congreso a llenar el vacío sobre el número de votos requeridos para declarar la vacancia y el juicio político del Presidente de la República, puesto que la Constitución de 1993 no señalaba al respecto, lo cual motivó la modificación del Art. 86 del Reglamento del Congreso que estableció la exigencia de los dos tercios de votos del número legal de miembros del Congreso (88 votos).

Sin embargo, en una posición bastante cuestionable, el Tribunal Constitucional ha descartado la posibilidad de que el Congreso de la República pueda dictar normas de desarrollo constitucional *interpretando el carácter genérico, impreciso y abierto de los dispositivos que regulan la cuestión de confianza colectiva voluntaria como un “silencio” del constituyente que permitiría una suerte de “absoluta discrecionalidad” respecto de su ejercicio*, estableciendo por unanimidad que la ***cuestión de confianza no tiene supuestos preestablecidos y, por ende, ha sido “regulada de manera abierta”***.

Así, en la sentencia en comentario, el Tribunal Constitucional ha señalado:

“75. Este Tribunal Constitucional encuentra que la cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con la clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera”.

(El subrayado es nuestro).

En similar perspectiva, es lo afirmado por el Magistrado Blume Fortini cuando –en su fundamento de voto- señala:

“4.7 En ese orden de ideas, la Resolución Legislativa mencionada es inconstitucional pues, al señalar supuestos de improcedencia de la cuestión de confianza, recorta la facultad de los ministros para plantearla, que en la Constitución no está sujeta a restricción alguna (...)”.

(El subrayado es nuestro).

Esta postura del Tribunal Constitucional, sin embargo, no advierte que una concepción abierta de este mecanismo y sin tomar en cuenta el contexto que define nuestro modelo de gobierno disfuncional y su reforzamiento del poder presidencial, puede llevar a que el mecanismo de la cuestión de confianza colectiva voluntaria sea utilizado de manera arbitraria por el Ejecutivo, al establecer que el mismo no tiene más límites que la sola *auto-restricción* de la mera voluntad Presidencial; tal y como lo han advertido Vitón Burga y Pineda Zevallos en trabajos de reciente data:

Vitón Burga (2018):

“(…) Amparado en esta sentencia, un Ejecutivo autoritario podría adoptar cualquier medida que le permita obtener apoyo político legislativo, lo cual a su vez, podría tener implicancias negativas en el equilibrio del poder, desnaturalizando la finalidad para la cual fue introducida la cuestión de confianza” (p. 68)

Pineda Zevallos (2019):

“Sin embargo, para el tema de “la cuestión de confianza”, la Carta Magna no refiere en absoluto nada sobre ella, lo que no implica en absoluto que su ejercicio no pueda estar sujeto algunas limitaciones (...). De ahí pues que se vea algo peligroso que los alcances de ella sean validados como “muy amplios” por parte del Tribunal Constitucional, pudiendo su uso “indiscriminado” dar supuestos de abuso de derecho y, por ende, de actos arbitrarios (...)” (p. 66).

Por ello, consideramos que resulta absolutamente indispensable realizar el esfuerzo por racionalizar el mecanismo de la cuestión de confianza colectiva voluntaria como supuesto habilitante para la disolución presidencial del Congreso; para lo cual –más que abordar la discusión del tema en términos de competencia o incompetencia para plantearla- somos de la opinión que se debe acotar su “objeto” o “contenido material”, para que –en vía interpretativa, al haberse descartado la modificación reglamentaria realizada- se precise una más razonable forma de ejercitarla.

La necesidad de acotar el “objeto” o “contenido material” de la cuestión de confianza colectiva voluntaria, como necesario esfuerzo de racionalización del mecanismo.

Sobre el particular, un primer tema a señalar es que el único caso de moción de censura o cuestión de confianza de tipo “colectivo” que tiene un “objeto” o “contenido material” constitucionalmente definido es el supuesto contemplado en el primer párrafo del Art. 135 de la Constitución de 1993, donde expresamente se señala que dichos mecanismos de exigencia de responsabilidad política ministerial pueden ser ejercidos por el *nuevo Congreso* ⁽¹²²⁾ *después que el Presidente del Consejo de Ministros haya expuesto “los actos que ha realizado el Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario”*. En nuestra opinión, el dispositivo constitucional aludido deja claro que –de presentarse una moción de censura o cuestión de confianza contra el Gabinete (es decir, de tipo colectivo)- el pronunciamiento del nuevo Congreso habrá de versar específicamente sobre los actos que ha desarrollado el Ejecutivo que continuó en ejercicio, luego de la disolución congresal, en virtud del Art. 134 de la Constitución de 1993.

En el caso de la *cuestión de confianza colectiva voluntaria*, cuyo ejercicio y rechazo configura supuesto habilitante computable para la efectivización de la disolución presidencial del Congreso (Arts. Arts. 130, 132, 133 y 134 de la Constitución de 1993),

¹²² Aquel que surge de las elecciones convocadas por el Presidente de la República, luego haber efectivizado la disolución congresal contemplada en el Art. 134.

su regulación es sumamente genérica, imprecisa y abierta, al extremo de no definir precisamente cuál es el “objeto” o “contenido material” sobre el que ella habrá de versar, lo cual resulta absolutamente peligroso para el equilibrio y la simetría de nuestro modelo de gobierno, ya que dicho mecanismo puede ser ejercido con un amplio margen de acción.

Con tal propósito, y asumiendo que los “silencios constitucionales” no suponen ningún tipo de permisión de desenvolvimientos individuales o institucionales absolutamente discrecionales y menos arbitrarios por parte del constituyente; consideramos indispensable abordar la necesidad de acotar el objeto o contenido material de la *cuestión de confianza colectiva voluntaria*, a partir de intentar responder las siguientes preguntas:

i. ***¿Es posible plantear una cuestión de confianza colectiva voluntaria*** ⁽¹²³⁾
que verse sobre aspectos de la “Política General de Gobierno”?

Esta pregunta surge de la argumentación expresada por el Ejecutivo al momento de plantear la cuestión de confianza colectiva voluntaria del 17.09.2018 a la que hemos aludido, pues en el Oficio respectivo se sostuvo que la misma era “*respecto de los ejes 1 y 2 de la Política General de Gobierno*” aprobada mediante Decreto Supremo N° 056-2018-PC (referidos a integridad y lucha contra la corrupción, y fortalecimiento institucional para la gobernabilidad).

En similar perspectiva, Vitón Burga (2018: 68) afirma que, cuando el Art. 133 de la Constitución establece la posibilidad de plantear cuestión de confianza sin especificar las materias, “debe interpretarse, en función del principio de unidad de la Constitución, que las mismas estarán referidas a la política general del Gobierno y a las principales medidas que requiere, conforme a la previsión del artículo 130”. De manera detallada, señala:

“La cuestión de confianza tiene un objeto determinado por el artículo 130 de la Constitución y únicamente se puede solicitar respecto de la política general del Gobierno y las principales medidas que requiere la gestión, siendo así, conforme al principio de unidad de la Constitución, la prevista en el artículo 133 no se puede utilizar de manera ilimitada” (p. 80).

A nuestro modo de ver, para esbozar una respuesta a la interrogante planteada y a la postura del Tribunal Constitucional y la propuesta de Vitón Burga, es importante recordar algunas consideraciones básicas sobre la noción “*política general de Gobierno*” consagradas en nuestro ordenamiento jurídico:

- a) Según lo establece el inciso 3 del Art. 118 de la Constitución de 1993 en concordancia con el literal “a” del numeral 2 del Art. 8 de la Ley N° 29158 (LOPE), el Presidente de la República es el responsable de dirigir y aprobar la “*política general de gobierno*”, al igual que las políticas nacionales y sectoriales, encontrándonos frente a una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

¹²³ A partir de la clasificación señalada en las páginas 85 y 86 de este documento.

- b) En fecha reciente, mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM del 20.03.2018, se aprobó el “Reglamento que regula las Políticas Nacionales” donde se define a la **“política general de gobierno”** como *“el conjunto de políticas prioritizadas que se desarrollan a través de políticas nacionales durante un período de Gobierno”* ⁽¹²⁴⁾, la misma que es presentada por el Presidente del Consejo de Ministros, en compañía de los Ministros, al Congreso de la República en virtud del mandato del Art. 130 del Texto Fundamental.
- c) En el Art. 8 del citado dispositivo reglamentario se definió a las **“políticas nacionales”** como las *“decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo”* (numeral 8.1), señalándose además: *que definen los objetivos prioritarios, lineamientos, contenidos principales de las políticas públicas, estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas* (numeral 8.2), que deben enmarcarse en las Políticas de Estado, la Política General de gobierno y los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, y que pueden ser *políticas sectoriales y políticas multisectoriales* (numeral 8.5).
- d) En cuanto a la implementación, la normatividad de desarrollo constitucional y reglamentario señala expresamente:

Ley N° 29158, LOPE (del 20.12.2007), señala:

“Art. 6.- Funciones del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo ejerce las siguientes funciones:

(...)

2. Planificar, normas, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado.

(...)”

Decreto Supremo N° 029-2018-PCM (del 20.03.2018), señala:

“Art. 8.- Políticas nacionales

(...)

8.3. Su diseño y evaluación son competencia exclusiva de los Ministerios para cada uno del o los sectores a su cargo, pudiendo tener continuidad más allá de un determinado gobierno.

(...)”

(El subrayado es nuestro).

- e) En base a las normas señaladas, el actual gobierno aprobó –mediante Decreto Supremo N° 056-2018-PCM del 24.05.2018- la **“Política General de Gobierno al 2021”** sobre la base de cinco (05) *ejes* (o “ámbitos temáticos”) con sus respectivos *lineamientos prioritarios* (o “estrategias de acción”) para cada uno de ellos; debiendo quedar claro –en función al principio de separación de poderes y al orden competencial constitucionalmente establecido- que la concreción de

¹²⁴ Ver: numeral 7.1 del Art. 7 del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM que aprobó el “Reglamento que regula las Políticas Nacionales” (20.03.2018).

tales políticas priorizadas necesariamente debe materializarse a través de las decisiones y normas que se encuentren dentro del ámbito competencial del Ejecutivo, que además obliga a los niveles subnacionales de gobierno, con estricto respeto de las competencias y atribuciones de los otros órganos constitucionales consagrados –como es el caso del Congreso de la República–, con los que por cierto puede establecer una relación de coordinación y hasta negociación política, pero jamás de imposición, debiendo respetar el respectivo ámbito competencial de cada uno.

Siendo claro que la definición, aprobación y dirección de la política general de gobierno y las políticas nacionales (sectoriales y multisectoriales) que ella comprende es **competencia exclusiva y excluyente del Poder Ejecutivo**; no podemos compartir la postura señalada por el Tribunal Constitucional (en el aludido f. 75), ya que no nos resulta coherente sostener que la determinación de tales políticas pueda ser objeto o contenido material de una cuestión de confianza colectiva, en la medida que afirmar ello implicaría que el Ejecutivo se encuentra en posibilidad de renunciar a las competencias constitucional y legalmente consagradas a su favor, lo cual, simplemente, es un imposible jurídico atendiendo al *principio de competencia* recogido expresamente en el numeral 2 del Art. VI de la Ley N° 29158, LOPE ⁽¹²⁵⁾.

De igual modo, la propuesta de contenido material de Vitón Burga tampoco nos parece acertada, puesto que no existe claridad sobre el propio contenido material de la cuestión de confianza colectiva “obligatoria” consagrada en el Art. 130 de la Constitución de 1993 que dicho autor toma como referente, en la medida que la presentación del Consejo de Ministros ante el Parlamento –según lo señalado en el primer párrafo del Art. 82 del Reglamento del Congreso–, tiene tres (03) propósitos específicos: i.) “exponer la política general del Gobierno”, ii.) “debatir la política general del Gobierno” y iii.) “debatir las principales medidas que requiere su gestión” ⁽¹²⁶⁾, siendo claro que el rol desarrollado por el Congreso a través de esta institución de origen parlamentario, incide directamente en el contenido material de la institución y, por ende, en las consecuencias y efectos jurídico-político-constitucionales de la misma, en la medida que *el objeto habrá de definir los alcances del pronunciamiento del Congreso, así como el tipo de relación fiduciaria que se genera entre el Gabinete y el Congreso*, si es que ello es posible.

A nuestro modo de ver, de los términos empleados y teniendo en cuenta la base presidencial de nuestro modelo de gobierno, es fácil colegir que la presentación del Presidente del Consejo de Ministros y de los demás Ministros ante el Congreso que se realiza por mandato del aludido Art. 130 de la Constitución de 1993, de ninguna manera puede entenderse como un mecanismo adicional de “compartición de poder” según el

¹²⁵ El numeral 2 del Art. VI de la Ley N° 29158, señala:

“Art. VI. - Principio de competencia

(...)

2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas”.

¹²⁶ El Art. 82 del Reglamento del Congreso, señalan:

“Art. 82. - Dentro de los treinta días naturales de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros debe concurrir ante el Pleno del Congreso reunido en periodo de sesiones ordinario o extraordinario, acompañado de los demás ministros, para:

a) Exponer la política general del Gobierno;

b) Debatir la política general del Gobierno; y,

c) Debatir las principales medidas que requiere su gestión.

(...)”.

cual el Legislativo se encuentra autorizado para pronunciarse sobre “la” política general de Gobierno en sí, a modo de definición o aprobación, ya que –conforme a una interpretación sistemática- es razonable deducir que corresponde al Presidente de la República “dirigir la política general de Gobierno” según lo establecido en el Art. 118 inc. 3 de la Constitución de 1993, en concordancia con los Arts. 7 y 8 –numeral 2 inc. “a”- de la Ley N° 29158, LOPE, para lo cual cuenta, además, con la legitimidad democrática de su elección realizada en virtud de lo señalado en el Art. 111 del Texto Constitucional.

Por tal razón, de conformidad con el principio hermenéutico de corrección funcional aplicable para la interpretación de los dispositivos de la Parte Orgánica, pensamos que la cuestión de confianza colectiva obligatoria consagrada en el aludido Art. 130 de nuestro Texto Fundamental no permite al Parlamento ni formar ni controlar al gobierno, pues en el modelo peruano –según lo señalado en los Arts. 111 y 122 de la Constitución de 1993- éste se forma mediante una doble línea de legitimidad democrática y en dos momentos diferentes en los que el Legislativo no tiene participación alguna: i.) con la elección, por parte del pueblo, del Presidente de la República y los dos (02) Vicepresidentes en la denominada “fórmula presidencial”, y ii.) una vez que el Presidente de la República ha asumido el cargo, con la designación que hace primero del Presidente del Consejo de Ministros y, luego, de los Ministros en los términos constitucionalmente establecidos. Por ello, no se puede sostener que esta figura se encuentra asociada directamente con la capacidad que tiene el Parlamento de participar en el proceso de control del gobierno, ya que dicha institución no fue consagrada sino hasta la Constitución de 1993 y, sin embargo, el Congreso peruano se encontraba autorizado constitucionalmente para censurar o negar confianza a los Ministros, en conjunto o en forma individual, desde mucho tiempo antes.

Descartado que la atribución congresal de formar y controlar al gobierno se materialice en la designación de los integrantes del Ejecutivo, podría pensarse que el contenido material de la cuestión de confianza colectiva obligatoria que se somete al Congreso consiste en permitir a este órgano representativo participar en la definición de la política general del Gobierno en sí, tal y como lo propone Vitón Burga, dando origen a una suerte de compartición del gobierno que, sin embargo, no es propia de un modelo de base presidencial como el peruano y que, más aún, no cuenta con ningún sustento constitucional.

Al respecto, son dos cosas las que se deben precisar. En primer lugar, que según el Art. 118 de la Constitución de 1993, es facultad exclusiva y excluyente del Presidente de la República “definir la política general del gobierno”, sin que se condicione ni su definición ni su implementación al pronunciamiento o asentimiento por algún otro órgano constitucional, siendo obvio que se trata de una competencia presidencial personalísima que en mucho explica su condición de “Jefe de Gobierno”. En segundo lugar, una perspectiva como la propuesta, además de generar un conflictivo “punto de contacto” entre el Congreso y el Presidente de la República, supondría implementar un mecanismo que resulta absolutamente contradictorio con la lógica de la moderna democracia representativa, al permitir que la voluntad del “representante” (el Congreso) se sustituya o superponga a la voluntad del “titular” representado (el Pueblo), en la medida que el primero –elegido por el pueblo para legislar y fiscalizar la función del Gobierno- estaría habilitado para pronunciarse sobre la “Política de Gobierno” de quien fue elegido ex profesamente para gobernar por dicho titular de la soberanía; lo cual resulta a todas luces un despropósito.

En opinión de Paniagua Corazo (2005),

“(e)s igualmente premioso corregir algunos de los yerros históricos cometidos por quienes dieron la Carta de 1979 y que fueron agravados por la Carta impuesta en 1993. Comenzaré por el más notorio: el mal llamado voto de investidura del Consejo de Ministros que tiene plena lógica en el sistema parlamentario porque implica la expresión pública del compromiso de las fuerzas parlamentarias para respaldar y, así crear, un gobierno pero que no tiene ninguna entre nosotros. Aquí, es una formalidad sin trascendencia positiva. El Congreso expresa confianza a una política que luego no respalda y de la que no hay formal rendición de cuenta pero que puede censurar, incluso en el caso que se sujete al contenido previamente sancionado por el supuesto voto de investidura. La irracionalidad es manifiesta” (p. 57).

Tampoco nos parece que el objeto sobre el que versa la cuestión de confianza colectiva obligatoria del Art. 130 de la Constitución de 1993 sea el conjunto de medidas que el gobierno necesite para su gestión, en la medida que –salvo que estas puedan implementarse mediante normas reglamentarias que resulten de la potestad reglamentaria que detenta el propio Ejecutivo- tales medidas serán motivo de deliberación posterior y oportuna por parte del Congreso al momento de la discusión y aprobación de las cada una de las medidas legislativas que sean necesarias para convertir tales decisiones en políticas públicas jurídicamente obligatorias.

Por otro lado, también se sostiene que este mecanismo constituye una autorización del Congreso para que el Presidente del Consejo de Ministros ejecute la política general de Gobierno, que dirige el Presidente de la República, posición que no podemos compartir y menos evitar criticar, en tanto afirmar que el titular del Ejecutivo (el Presidente de la República) necesita contar con la “autorización” del Legislativo para ejecutar la política general de Gobierno –que, por otra parte, él y sólo él define en virtud del Art. 118 inciso 3 de la Constitución de 1993-, significaría asumir que se contempla una suerte de “compartición de poder” que, a modo de confluencia de voluntades políticas, bien podría llevar a catalogarlo como un modelo parlamentario asambleísta en el que el Gobierno no puede dar ningún paso sin el asentimiento o aprobación del Legislativo; situación que, por lo demás, no es la que caracteriza al caso peruano.

A mayor abundamiento, es bueno también recordar que en el lapso de treinta (30) días desde su designación por el Presidente de la República hasta su presentación en el Congreso, el Consejo de Ministros en conjunto y cada Ministro por separado ya vienen ejerciendo la totalidad de las competencias y atribuciones contempladas y, por ende, también “ejecutando” (o efectivizando) la política general de gobierno definida por el Presidente de la República, sin que para ello se haya requerido autorización previa alguna, y mucho menos que –en el pronunciamiento sobre la cuestión de confianza colectiva obligatoria- el Congreso deba ratificar o confirmar los actos o decisiones adoptados que no contaron con su “autorización” previa.

De igual forma, consideramos que tampoco es posible sostener que sea objeto de la cuestión de confianza obligatoria ni el propósito de fiscalizar la gestión del Gabinete entrante ni la posibilidad eventual de demandar la responsabilidad política de los

Ministros, puesto que para lo primero existen los mecanismos de control político de la acción de gobierno (entre los que tenemos a la interpelación establecida en el Art. 131 de la Constitución de 1993, por ejemplo), mientras que para lo segundo se puede recurrir a los mecanismos de exigencia de responsabilidad política típicos (como la moción de censura y cuestión de confianza ordinaria, consagrados en el Art. 132 de la Constitución de 1993)-.

Por tal razón, y sin dejar de advertir que la expresión “exponer y debatir” contemplada en el Texto Constitucional vigente alude al propósito de la institución, en reciente trabajo (Hernández Chávez, 2018) señalamos que –para nosotros- la cuestión de confianza colectiva “obligatoria” que debe plantear el Presidente del Consejo de Ministros por mandato del Art. 130 de la Constitución Política de 1993 –la mal llamada “investidura” peruana-, si bien comprende los siguientes tres (03) aspectos, el “objeto” o “contenido material” de la decisión que realiza el Parlamento al pronunciarse sobre ella, está constituido sólo por los dos últimos:

- a) **Promover un espacio dialógico en el que los Ministros –en tanto responsables “políticos” de la dirección y la gestión de los servicios públicos y “de la ejecución” de la “política general de Gobierno” que define el Presidente de la República- puedan recibir críticas, sugerencias, alternativas de solución distintas y hasta información que bien pueden incorporar para la mejor implementación y/o ejecución de la misma;** pero sin que de ninguna manera ello pueda entenderse como una autorización al Congreso para que defina o apruebe dicha política general de Gobierno, como si se tratase de un mecanismo de compartición de poder, en la medida que tal atribución es una que detenta, de manera exclusiva y excluyente, el Presidente de la República en virtud del Art. 118 inciso 3 de la Constitución Política.
- b) **Confirmar la designación realizada por el Presidente de la República de los responsables de “dirigir” y “gestionar” los servicios públicos,** a fin de brindar respaldo o evidenciar la confiabilidad del Parlamento en las personas nombradas como Ministros por el Presidente de la República en cuanto a su moralidad, solvencia técnica y/o profesional, y trayectoria democrática, inclusive; de ahí que Hakansson Nieto (2009: 271) afirme que la cuestión de confianza para investir al Primer Ministro no es parte de un control porque su finalidad no es fiscalizar nada ni a nadie, sino simple y llanamente confirmar la designación del Presidente de la República, por lo que el Legislativo “confirma o revoca el nombramiento del Gabinete”.
- c) **Comprometer el apoyo parlamentario al Gabinete ministerial cuya gestión se ha iniciado,** como un gesto de necesaria colaboración entre poderes que habrá de permitir a los gestores del Ejecutivo viabilizar ante el Parlamento, llegado el momento, las principales medidas legislativas que requieran para su desempeño, en una lógica donde al “valor eficiencia técnica” del Gobierno se le pretende añadir el “valor representatividad” del Congreso, con el propósito de compartir una suerte de “corresponsabilidad en la dirección del Estado” por los dos principales actores políticos modernos; como lo sostiene Delgado Guembes (2012: 419) cuando afirma que el gobierno se hace cargo de la conducción técnica del Estado dentro del Poder Ejecutivo, autorizado con el aval de la representación popular.

Así las cosas, es importante señalar que en la STC N° 00006-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional solo ha considerado como *objeto* o *contenido material* de la cuestión de confianza colectiva obligatoria en comentario el segundo aspecto señalado por nosotros –es decir, el referido a la *confirmación de la designación realizada por el Presidente de la República de los responsables de “dirigir” y “gestionar” los servicios públicos-*, al señalar expresamente:

“66. Esta cuestión de confianza debe ser entendida como aquella solicitud al Congreso de la República de un voto de confianza para que este legitime la conformación del Consejo de Ministros. Es obligatoria, porque debe producirse en todos los casos en los que se forme un nuevo gabinete”.

(El subrayado es nuestro).

Un aspecto que nos parece importante de precisar, teniendo precisamente en cuenta la naturaleza de “*acto confirmatorio*” –y no de “*ratificación*”- que realiza el Congreso de la República de la designación ministerial y del Consejo de Ministros, son las implicancias políticas y jurídico-constitucionales de los actos que realice el Gabinete y cada Ministro en forma individual durante los treinta (30) días que pueden transcurrir desde su designación por el Presidente de la República hasta su presentación en el Congreso, en dos aspectos puntuales: i.) **en cuanto a su validez**, ya que, desde su sola designación, ambos *se encuentran perfectamente habilitados, por la Constitución, para el cumplimiento de la función que les ha sido asignada en conjunto y en forma individual: dirigir y gestionar los servicios públicos* (Art. 119 de la Constitución de 1993), sin que los actos realizados en ese interregno requieran ser “convalidados” por nadie; y ii.) **en cuanto a sus consecuencias** en lo específicamente referido a sus *efectos* (para la Administración y para terceros), la *asunción de responsabilidad* (por su puesta en práctica y consecuencias, sobre todo para terceros) y la *posibilidad de control político* (por parte del Congreso de la República, en tanto ente fiscalizador por antonomasia del moderno Estado Constitucional y Democrático de Derecho).

Resaltar esto último nos parece de suma importancia a raíz del incidente político generado por la interpelación propuesta, tramitada y aprobada contra el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, abogado Vicente Zeballos, en marzo de 2019 por el Acuerdo suscrito por los Fiscales Vela y Pérez, con el asentimiento de la Procuraduría Anti-corrupción, con la empresa Odebrecht; acontecimiento que para algunos especialistas ha supuesto un error por parte del Congreso de la República, ya que –al haberse producido la crisis total de gabinete por la renuncia del anterior Presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva, y su reemplazo por el abogado Salvador del Solar-, el Ministro Zeballos, al igual que los otros Ministros, no podría ser sujeto de interpelación alguna, al no haber aun sido “confirmado” por el Legislativo.

Aunque en principio el razonamiento advertido parece ser absolutamente lógico, sin embargo, un análisis más sesudo del tema nos demuestra su preocupante inconsistencia: si en el Estado Constitucional de Derecho moderno no es posible que no exista ningún actor jurídico-político exento de control, ¿cómo se pretende crear una suerte de “*interregno no fiscalizable*” a favor de los Ministros, desde su asunción hasta

la aprobación de la confianza por parte del Congreso? ¿Acaso un planteamiento como ese no resulta siendo un *eximente de responsabilidad* implícito?

Para abundar más sobre la falta de condicionamiento de la sujeción del Ministro al control parlamentario a la aprobación de la cuestión de confianza colectiva “obligatoria” que estamos comentando; debe recordarse que cuando se produce la salida individual de cualquier Ministro que no sea el Presidente del Consejo de Ministros –sea ésta por renuncia voluntaria, por censura o rechazo de confianza individual, o por remoción por el Presidente de la República- su reemplazo no está obligado a acudir al Congreso para solicitar cuestión de confianza alguna, pero sin embargo se encuentra permanentemente sujeto a la fiscalización y el control del Congreso, a pesar de no tener con él, técnicamente hablando, ninguna *relación fiduciaria*.

Por ello creemos que, teniendo claro que representando la solicitud de confianza una mera “confirmación” por parte del Congreso de la República de la designación ministerial hecha por el Presidente de la República –en términos del propio Tribunal Constitucional-, no es posible sostener que los actos realizados desde la designación de aquél no pueden ser objeto de control alguno.

Volviendo al tema que nos ocupa, a partir de la corresponsabilidad que genera la aprobación de la cuestión de confianza colectiva obligatoria del Art. 130 de la Constitución de 1993, queda claro el propósito de permitir que el Gabinete esté sujeto, como de suyo lo está, a “una doble confianza” ⁽¹²⁷⁾: la del Presidente de la República (quien lo nombra) y la del Congreso (que confirma dicho nombramiento), con miras a lograr, al menos en teoría, una suerte de control al poder presidencial de dicho nombramiento; tal y como lo destaca García Belaunde (1989: 151-158) al sostener que la “investidura política” por la que opta nuestro modelo de gobierno busca crear una **“relación política fiduciaria” del Congreso con el Primer Ministro y su Gabinete**, la misma que será la base –en caso se otorgue la confianza- de cualquier posible exigencia de responsabilidad política ulterior.

Por estas consideraciones, no compartimos el planteamiento conforme al cual el objeto o contenido material de la cuestión de confianza colectiva voluntaria está constituido por la Política General del gobierno y las principales medidas que éste requiere como lo sostiene el Tribunal Constitucional y Vitón Burga; en tanto la definición de ambos temas, según hemos visto, son competencias exclusivas y excluyentes del Poder Ejecutivo, y respecto de ellas el Congreso mantiene una autonomía decisional que no puede ser forzada, sino asumiendo el riesgo de afectar seriamente sus funciones implícitas de deliberación política, legislación, fiscalización y control, así como la propia separación de poderes.

ii. **¿Es posible plantear una cuestión de confianza colectiva con el propósito de promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político?**

¹²⁷ Con la excepción aludida de los casos de Ministros que hayan asumido el cargo en reemplazo de su predecesor, sin que se configure “crisis total de gabinete” y a los que no es aplicable el mandato del Art. 130 de la Constitución de 1993.

En opinión del Tribunal Constitucional, la Resolución Legislativa N° 007-2018-2019 cuestionada ha contravenido uno de los rasgos de identidad del principio de separación de poderes (el balance que debe existir entre poderes del Estado), en los siguientes términos:

“76. La norma impugnada, al establecer que no procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político, resulta inconstitucional por contrariar el principio de balance entre poderes, pues restringe indebidamente la facultad de los ministros de poder plantear al Congreso de la República cuestiones de confianza en los asuntos que la gestión del Ejecutivo demande, desnaturalizando así la finalidad constitucionalidad de la referida institución y alterando la separación de poderes”.

(El subrayado es nuestro).

En similar posición, Pineda Zevallos (2019) señala:

“(…) se limita el ejercicio de la potestad constitucional del presidente del Consejo de Ministros de plantear “la cuestión de confianza” impidiéndose esta “cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político”, desconociéndose de manera grave el hecho de que la Constitución no ha establecido de manera expresa, ni tampoco implícita, dicha limitación; como a su vez, al hecho de que la cuestión de confianza se ejerce, justamente, a efectos de recibir o no la confianza del parlamento sobre una determinada política de Estado que siempre ha de recaer o plasmarse, finalmente, en una norma. Se vació así a dicha facultad, en nuestra consideración, de total contenido constitucional” (p. 63).

A fin de analizar el cuestionamiento hecho por el Tribunal Constitucional –que incide directamente en el objeto o contenido material de la cuestión de confianza colectiva voluntaria que se pretende aclarar-, plantearemos el tema a partir de dos (02) líneas argumentativas que serán abordadas a continuación, por separado y a modo de interrogantes:

- a) ***¿Es posible plantear una cuestión de confianza colectiva, con miras a configurar el supuesto habilitante para la disolución presidencial del Congreso, que tenga por finalidad que éste apruebe un proyecto de ley surgido por iniciativa del propio Ejecutivo, o que interrumpa o impida el desarrollo de un procedimiento legislativo? En el primer supuesto, de ser ello posible, ¿dicha cuestión de confianza puede pretender que la ley aprobada respete escrupulosamente los términos de la iniciativa legislativa del Ejecutivo?***

Esta pregunta surge a partir de los términos del Oficio cursado por el Presidente del Consejo de Ministros al Congreso de la República, donde se señala que la cuestión de confianza planteada versa respecto de los ejes 1 y 2 de la Política

General de Gobierno aprobada mediante Decreto Supremo N° 056-2018-PCM (sobre integridad y lucha contra la corrupción, y fortalecimiento institucional para la gobernabilidad), los cuales se encuentran “sustentados en los cuatro (4) Proyectos de Ley de Reforma Constitucional presentados por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República”, no quedando del todo claro si la cuestión de confianza colectiva tenía como objeto o contenido material: i.) *la aprobación por el Congreso de la República de los aludidos proyectos de ley de reforma constitucional*, o ii.) *la demora en la aprobación de los mismos*.

Sobre la posibilidad de utilizar *la cuestión de confianza para promover la aprobación de un proyecto de ley*; es bueno recordar que en el régimen de gobierno parlamentario, donde surge el mecanismo de la cuestión de confianza, el único órgano político que cuenta con legitimidad popular, vía elecciones, es el Parlamento, de donde emana el gobierno (Gabinete) luego que aquél apruebe el “Plan” que éste le presenta al momento de votar su investidura (“voto de investidura”), generando de esa manera una “relación fiduciaria” de poder entre el Gabinete (y los Ministros que lo conforman) con el Parlamento, la misma que se constituye en la base de cualquier futura y posible exigencia de responsabilidad política, y también sustenta la posibilidad de que, en caso surja algún tipo de desavenencia entre ambos sobre la forma de ejecutar el “Plan de Gobierno” aludido, ésta pueda ser superada recurriendo al titular de la legitimidad de ambos órganos: el pueblo, a través del mecanismo de la disolución parlamentaria.

El panorama planteado explica por qué la moderna doctrina constitucional asume que el régimen de gobierno parlamentario se estructura en base al denominado principio de integración o colaboración de poderes (separación atenuada de los poderes del Estado), dando lugar a lo que Loewenstein (1979: 106) ha llamado una “interdependencia por integración” en la que el Ejecutivo y el Parlamento actúan muy relacionados entre sí, a través del Gabinete, no sólo porque éste debe su investidura a aquél, sino por la responsabilidad política esencialmente solidaria existente entre ambos órganos.

En tal contexto, la afirmación de constitucionalistas clásicos en el sentido que la cuestión de confianza tiene por “finalidad la de sacar adelante un proyecto de ley en los términos deseados por el Gobierno, sustrayendo al Parlamento en cierto modo una parcela que le es propia” (Fernández Segado, 1987: 39), cobra pleno sentido en la lógica interna del régimen parlamentario, sustentada en la existencia de una relación política fiduciaria entre el Gabinete y el Parlamento que se materializa con la aprobación del “Plan de Gobierno” al momento de votar su investidura, lo cual da origen al compromiso del Legislativo de aprobar las normas necesarias para implementar dicho plan. En este esquema, Santaolalla (2003) sostiene que esta iniciativa supone que el Gobierno hace “de la aprobación de un texto legal una cuestión de confianza, de tal modo que o se aprobaba este en los términos presentados o se abría una crisis gubernamental y la posible convocatoria anticipada de elecciones”.

Como señala Álvarez Miranda (2018), en la lógica parlamentaria que supone el surgimiento del gobierno del seno del Parlamento, es perfectamente posible hacer una cuestión de confianza en torno a una medida o propuesta que el Primer Ministro considere importante para su programa, procurando con ello disciplinar a la mayoría parlamentaria que lidera, y si la Cámara no se somete, cae el gobierno y el Jefe de Estado procede a disolver la Cámara, siendo ésta la consecuente sanción a la falta de coordinación de ambos órganos,

entendiéndose por qué no es común hacer uso de la cuestión de confianza en la actual Europa parlamentarista. Por tal razón, en el régimen parlamentario, la cuestión de confianza no solo *puede* sino *debe ser utilizada* en caso de demora o renuencia a la aprobación de las medidas legislativas del Gobierno, siendo el mecanismo por medio del cual el Gabinete exige al Parlamento el cumplimiento de su compromiso de apoyo legislativo, asumido al momento de votar su investidura y, por ende, conformar el respectivo gobierno.

Una variación interesante de este mecanismo se consagra en el tercer párrafo del Art. 49 de la Constitución francesa de 1958, donde se establece la aprobación de un proyecto de ley tal y como es planteado por el Proyecto de Ley –en los casos de Presupuesto o de Financiación de la Seguridad Social-, salvo que se rechace por medio de la presentación de una moción de censura en el Congreso; con lo cual es obvio que –dentro de la lógica del “parlamentarismo frenado” que caracteriza el régimen francés- el Congreso no tiene posibilidades de deliberar ni decidir nada sobre el proyecto de ley respecto del cual el Ejecutivo haga cuestión de confianza.

Según Lions (s/f):

“Esta modalidad desemboca en la adopción de un proyecto de ley, sin votación alguna; en este caso, el silencio de la asamblea está asimilado a una aprobación. La opinión, explícitamente expresada por el Parlamento, a través de una votación, ya no es necesaria: la condición suficiente radica en la ausencia de una moción de censura. Precisa subrayar esta nueva técnica en el diálogo Parlamento-Gobierno, que casi podría merecer la denominación de votación automática” (p. 222).

Todo lo señalado, sin embargo, no es igualmente aplicable al régimen presidencial ni a los neo-presidencialismos latinoamericanos en él basados, donde los órganos Ejecutivo (Presidente de la República) y Legislativo (Congreso) tienen, cada uno, legitimidad popular otorgada por el pueblo, aunque para finalidades distintas –el primero para gobernar, y el segundo para legislar y fiscalizar el ejercicio del poder encargado a aquél-; lo cual implica que, en la lógica de separación más rígida de poderes que los inspira y la “interdependencia por coordinación” (Loewenstein, 1979: 132), cada órgano cuenta con un conjunto de competencias y atribuciones que debe ejercer y poner en práctica, sin perjuicio de la necesaria coordinación que deben establecer entre sí.

Como parte de esas competencias y atribuciones propias, en el Perú, el Congreso es el titular por antonomasia de la función legislativa en los términos consagrados en los Arts. 103 a 109 de la Constitución de 1993, estándole reservado al Poder Ejecutivo una suerte de tratamiento “deferente” o “temporalmente preferencial” respecto de sus iniciativas legislativas en el procedimiento legislativo ordinario, según lo dispone en forma expresa el Art. 105, in fine, de la Constitución de 1993 ⁽¹²⁸⁾, a lo cual se suman acotadas atribuciones normativas de carácter originario –para dictar normas con fuerza de ley, como los Decretos de Urgencia en materia económico-financiera (Art. 118 inciso 19 de la Constitución de 1993) y normas reglamentarias (Art. 118 inciso 8

¹²⁸ La segunda parte del Art. 105 de la Constitución peruana de 1993, señala:

“Art. 105.- (...) Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia”.
(El subrayado es nuestro).

de la Constitución de 1993)- y otras atribuciones normativas de carácter derivado –para dictar Decretos Legislativos por expresa delegación del Congreso (Art. 104 de la Constitución de 1993)-.

En tal contexto, consideramos que en un modelo de gobierno de base presidencial como el peruano, asumir sin cuestionamiento alguno que el Ejecutivo puede plantear una cuestión de confianza colectiva para exigir la aprobación de un proyecto de ley generado por iniciativa del propio Ejecutivo – que, a diferencia de los otros titulares de iniciativa legislativa que sólo pueden ejercerla “en las materias que le son propias”, no tiene limitación alguna-, es una peligrosa interpretación que, de asumirse, puede afectar sustantivamente las relaciones de coordinación que deben caracterizar todo diseño normativo-institucional presidencial, sin perjuicio del grueso favor que ello haría a la consolidación de un poder más hegemónico aún del Ejecutivo, al correrse el riesgo de afectar –en clara vulneración del principio hermenéutico de corrección funcional- el principio fundamental de separación de poderes que se plasma en el orden competencial reconocido a favor del Congreso y su titularidad de las funciones legislativa y de control político que le son inherentes, justificadas ellas por su condición de máximo órgano de representación popular.

Lo señalado se refuerza con los modelos que Vitón Burga (2018: 72) advierte que se pueden presentar con relación a la capacidad decisoria del Congreso respecto de proyectos de ley que son objeto de cuestión de confianza por parte del Ejecutivo en regímenes de base presidencial: i.) uno *donde el Congreso no pierde por completo su capacidad de deliberar y aprobar el proyecto de ley*, pero que admite como limitación la exigencia de su aprobación “sin desnaturalizar” el mismo; y ii.) otro *donde el Congreso no tiene limitación alguna para deliberar y decidir, pudiendo otorgar la confianza a los proyectos de ley planteados, pero pudiendo hacer correcciones y alterar sustancialmente la propuesta inicial del Ejecutivo* (129). Sin embargo, como el mismo Vitón Burga lo admite, el primer modelo que sería el que “garantizaría un cierto equilibrio entre la propuesta que el Poder Ejecutivo pretender aprobar, utilizando para ello la herramienta constitucional de la cuestión de confianza y la capacidad de debate y deliberación del Congreso de la República”, no deja claro *cuándo una iniciativa ha sido alterada por el Congreso* (al punto que el Ejecutivo considere que ha sido tergiversada) y *quién sería el encargado de definir dicha cuestión*, por lo cual concluimos que su puesta en práctica resulta de difícil concreción, en la medida que compromete o una interpretación constitucional inteligente o la participación de un tercer órgano que se sumaría a la dinámica del régimen de gobierno, constituyendo un actor más importante que los otros dos. Sobre el segundo modelo, el mismo Vitón Burga (2018: 79) señala que “permitir que el Congreso otorgue la cuestión de confianza por un texto y luego dejar en absoluta libertad para que lo desnaturalice completamente, deja sin contenido y eficacia a la cuestión de confianza, haciéndola inútil”.

En base a estas consideraciones, no es posible asumir que, en un modelo de gobierno de base presidencial como el peruano, el Ejecutivo puede plantear una cuestión de confianza colectiva para exigir la aprobación de un proyecto de ley

¹²⁹ Debemos señalar que Vitón Burga señala que son tres (03) los modelos referidos a la capacidad congresal respecto de un proyecto de ley planteado por el Ejecutivo que es objeto de cuestión de confianza; sin embargo uno de ellos (el del caso francés comentado en la página 144 de esta investigación-, se presenta en la relación fiduciaria que se mantiene entre el Parlamento y el Gabinete dentro del modelo semi-presidencial francés, mientras los dos que consideramos son los que tienen lugar en los modelos de base presidencial.

generado por iniciativa del propio Ejecutivo –cuya segunda negación, y aquí lo peligroso, puede configurar la causal habilitante para la disolución parlamentaria-, es una riesgosa interpretación que, de asumirse, puede afectar sustantivamente las relaciones de coordinación que deben caracterizar todo diseño normativo-institucional presidencial, sin perjuicio del grueso favor que ello haría a la consolidación de un poder más hegemónico aún del Ejecutivo, al correrse el riesgo de afectar –en clara vulneración del principio hermenéutico de corrección funcional- el principio fundamental de separación de poderes que se plasma en el orden competencial reconocido a favor del Congreso y su titularidad de las funciones legislativa y de control político que le son inherentes, justificadas ellas por su condición de máximo órgano de representación popular.

Por estas razones, no pareciéndonos posible admitir que el Ejecutivo pueda plantear una cuestión de confianza colectiva voluntaria para lograr la aprobación de un proyecto de ley de su propia iniciativa por las razones antedichas, por lógica consecuencia, pensamos que es menos probable que dicho mecanismo constitucional pueda ser utilizado *para procurar definir el contenido final de una ley*, sea quien fuera su promotor, ni tampoco para *interrumpir o impedir el desarrollo de un procedimiento legislativo en el seno del Congreso*.

- b) ***¿Es posible plantear una cuestión de confianza colectiva, con miras a la disolución presidencial del Congreso, que tenga por finalidad promover, interrumpir o impedir un procedimiento de control político?***

A partir de las argumentaciones señaladas para responder a la pregunta anterior, teniendo los órganos Ejecutivo (Presidente) y Legislativo (Congreso) una legitimidad popular otorgada por el pueblo a cada uno para finalidades distintas (el primero para gobernar, y el segundo para legislar y fiscalizar el ejercicio del poder encargado a aquél); es claro que en los regímenes de gobierno de base presidencial y en los neo-presidencialismos latinoamericanos, la separación más rígida de poderes que los inspira y la “interdependencia por coordinación” que se presenta entre ellos referida por Loewenstein (1979: 132), cada órgano cuenta con un conjunto de competencias y atribuciones que debe ejercer y poner en práctica, sin perjuicio de la necesaria coordinación que deben establecer entre sí.

Entre las funciones inherentes a la naturaleza del Congreso, se encuentra la de fiscalización y control de la actividad del Poder Ejecutivo, que necesariamente comprende los siguientes aspectos: a.) *control-evaluación*, de las políticas públicas implementadas y la indagación, de ser el caso, de las razones por las que no se alcanzan los objetivos o metas propuestas, a fin de proponer las alternativas de solución necesarias a través del perfeccionamiento de la legislación aplicable; b.) *control-responsabilidad*, orientada no a una responsabilidad de tipo penal, sino para evidenciar ante la opinión pública la negligencia de un funcionario, a fin de que la colectividad sepa quien no cumplió con sus deberes funcionales; y c.) *control-sanción* de índole fundamentalmente político, orientada a sancionar con el alejamiento o inhabilitación de aquel negligente en sus responsabilidades públicas (Chirinos, 2009: 134-136).

Siendo ésta una función inherente a la naturaleza del Poder Legislativo de vital importancia para la dinámica política y el cabal ejercicio del poder otorgado al Poder Ejecutivo, cualquier intento por mediatizar esta atribución del Parlamento

supone una grave afectación al más importante aspecto del orden competencial reservado constitucionalmente al Congreso y al funcionamiento del propio modelo de gobierno, uno que –de por sí- se estructura a favor del mayor empoderamiento del Presidente de la República que, en la práctica, no solo tiene mayores poderes que su controlador, sino que, inclusive, puede llegar a evitar que el Parlamento siquiera lo controle,

Habiendo respondido negativamente las preguntas formuladas sobre el posible “objeto” o “contenido material” de la cuestión de confianza colectiva voluntaria; es inevitable que surja la siguiente interrogante: ***¿en qué temas o materias, entonces, puede el Presidente del Consejo de Ministros plantear una cuestión de confianza “colectiva” ante el Congreso?***

Teniendo claro el principio fundamental de la *separación de poderes* que inspira el constitucionalismo moderno y que el propio Tribunal Constitucional ha destacado en la sentencia en comentario, nos parece evidente que los temas sobre los que puede versar una cuestión de confianza colectiva consagrada a favor del Poder Ejecutivo ***no pueden afectar, ni directa ni indirectamente, el orden competencial asignado a favor del Congreso ni ningún otro órgano constitucional, en tanto ello altera el subprincipio de equilibrio (o balance) de poderes que todo régimen de gobierno debe tener, al colocar al Presidente de la República en una posición “hegemónica” en caso de enfrentamiento, más aun cuando –de negarse ésta en dos (02) oportunidades- el primer órgano enfrenta la amenaza de ser disuelto.***

Así las cosas, no afectándose con su negación al principal órgano de decisión política del sistema (el Presidente de la República) sino tan solo a sus colaboradores (los Ministros), que sólo son los responsables del manejo de los servicios públicos, pensamos que el planteamiento de una cuestión de confianza colectiva voluntaria –que podría derivar en la disolución presidencial del Congreso- ***debe estar estrictamente acotado al ámbito competencial que corresponde al Presidente de la República y, por extensión, a los Ministros y al Consejo de Ministros,*** y que –a nuestro modo de ver- puede estar referido esencialmente a dos (02) líneas temáticas:

- a) ***Aspectos sobre la oportunidad, conveniencia y/o viabilidad de la implementación de diversas “medidas” (acciones, políticas o decisiones) de tipo organizacional, operativo o presupuestario, que son necesarias para llevar a cabo la “gestión gubernativa” del Poder Ejecutivo.-*** lo cual está orientado a concretar las políticas nacionales (sectoriales y multisectoriales) que –como parte de la “política general de Gobierno”- se han elaborado dentro de las competencias consagradas en la Constitución de 1993 a favor del Presidente de la República y/o el Poder Ejecutivo (con especial incidencia en las consagradas en el Art. 118).

En nuestra opinión, este es el caso contemplado en el quinto párrafo del Art. 132 de la Constitución de 1993, cuando en forma expresa señala:

“Art. 132.- (...)

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación”.

(El subrayado es nuestro).

Nos queda claro que cuando nuestro Texto Constitucional alude a “iniciativa” ministerial, no se está refiriendo de ninguna manera a una “iniciativa legislativa”, puesto que ésta, según el primer párrafo del Art. 107 de la Constitución de 1993 –en lo que al Ejecutivo respecta- le está reconocida sólo al Presidente de la República, sin perjuicio del referendo que deben realizar los Ministros involucrados, pero no como titulares de iniciativa, sino materializando su obligación de suscribir los actos del Presidente de la República para dotarlos de validez, en virtud del Art. 120 de nuestro Texto Fundamental. Por ello, pensamos que esta alusión a “*iniciativa ministerial*” tiene que ver con la aludida implementación de diversas “medidas” (acciones, políticas o decisiones) de tipo organizacional, operativo o presupuestario, que son necesarias para llevar a cabo la “gestión gubernativa” del Poder Ejecutivo, dentro del marco general de actuación ministerial consagrado en el Art. 119 de la Constitución de 1993, y las competencias, funciones y atribuciones estipuladas en la Ley N° 29158, LOPE.

- b) ***La tramitación preferente y pronta discusión de alguna iniciativa legislativa propuesta por el Presidente de la República, al amparo del primer párrafo, in fine, del Art. 105 de la Constitución de 1993.***- partiendo de que ningún procedimiento legislativo tiene plazos establecidos de manera fija que puedan llevar a establecer, en forma objetiva y categórica, la existencia de una demora en su tramitación; no puede obviarse que, en aras de las relaciones de coordinación que deben caracterizar a los modelos de base presidencialista, consideramos que es posible plantear una cuestión de confianza –tanto individual como colectiva- en caso exista una demora injustificada, por irrazonable- en la *tramitación preferente* de los proyectos de ley presentados por iniciativa del Poder Ejecutivo, con carácter de urgencia.
- Esta perspectiva se plantea a partir de asumir que, si bien no es competencia del Ejecutivo definir los contenidos de una ley por tratarse de una competencia propia del Congreso, conforme hemos señalado; sin embargo, es perfectamente comprensible que el Presidente de la República –a través de algún Ministro o del Consejo de Ministros *in toto*- manifieste su interés en que las iniciativas legislativas planteadas sean prontamente debatidas por la representación nacional, más aún si éstas intentan plasmar en normas generales, como la ley, aspectos estrechamente vinculados a las políticas nacionales que desean implementar, como parte de su política general de gobierno.
- Por ello, en nuestra opinión, *la tramitación preferente y pronta discusión de alguna iniciativa legislativa propuesta por el Presidente de la República, al amparo del primer párrafo, in fine, del Art. 105 de la Constitución de 1993, sí puede ser objeto de una cuestión de confianza colectiva, ello en el propósito de evitar comportamientos displicentes o dilaciones indebidas que retrasen los objetivos gubernamentales del Poder Ejecutivo.*

A nuestro modo de ver, de lo hasta aquí señalado, el “objeto” o “contenido material” de la cuestión de confianza colectiva voluntaria que planteara el Poder Ejecutivo el pasado 17.09.2018, fue precisamente la demora en la tramitación de los cuatro (04) proyectos de ley presentados por el Ejecutivo, tal y como consta en el cuarto párrafo del Oficio N° 257-2018-PCM/DPCM de la misma fecha cursado por el Presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva, al Presidente del Congreso, donde se señaló

... “el planteamiento de la cuestión de confianza se sustenta en una afectación grave e irrazonable a la Política General del Gobierno, al haber transcurrido más de cuarenta (40) días, sin que, a dichos Proyectos, se les haya dado el trámite urgente y prioritario que establece el artículo 105 de la Constitución Política del Perú. Por lo tanto, la presente cuestión de confianza no se encuentra comprendida en las causales de improcedencia del inciso e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República”.

(El subrayado es nuestro).

4.2.-) La supuesta afectación de la amplia facultad del Presidente de la República para nombrar Ministros de Estado.

En la STC N° 00006-2018-PI/TC, el Tribunal Constitucional peruano también considera como una vulneración al principio de separación de poderes consagrado en la Constitución de 1993, la restricción establecida por la Resolución Legislativa N° 007-2018-2019 a la facultad del Presidente de la República para el nombramiento de Ministros; cuando señala:

“87. A juicio de este Tribunal, la disposición impugnada interfiere en la formación del nuevo gabinete por parte del Ejecutivo y le impone estas alternativas: cambiar a la totalidad de ministros, lo que tendría un impacto en la continuidad de las políticas públicas de las carteras ministeriales; o asumir que no se ha producido la crisis total de gabinete. Ambos supuestos resultan contrarios a los principios constitucionales de separación de poderes y de balance entre estos”

“88. En efecto, este Tribunal entiende que la conformación del gabinete es una potestad exclusiva y excluyente del Presidente de la República, y consiste en nombrar a los ministros de Estado a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, con las restricciones constitucionales glosadas supra”.

(Los subrayados son nuestros).

Sobre el particular, como parte de las *restricciones constitucionales* establecidas al Presidente de la República para nombrar Ministros de Estado, se cuenta la imposibilidad de designar: i.) a personas que no sean peruanos de nacimiento, no sean ciudadanos en ejercicio y no tengan 25 años de edad cumplidos al momento de su designación (Art. 124); ii.) a personas que tengan suspendido el ejercicio de la ciudadanía (por resolución judicial de interdicción, sentencia con pena privativa de libertad o sentencia con inhabilitación de los derechos políticos) (Art. 33); iii.) a personas inhabilitadas para ejercer la función pública durante el plazo establecido por el Congreso (Art. 100); y iv.) a los miembros del Consejo de Ministros que no hayan convocado a elecciones parlamentarias dentro de los cuatro (04) meses de la disolución del congreso (Art. 136). Aunque técnicamente no es una *restricción*, sino un presupuesto formal, también debe tenerse en cuenta que las personas que el Presidente de la República designe como

Ministros, deben ser propuestas por el Presidente del Consejo de Ministros y contar con su aceptación, según dispone el Art. 122 de la Constitución de 1993 ⁽¹³⁰⁾.

Sin embargo, atendiendo a su naturaleza y finalidad, la aprobación de una moción de censura o el rechazo de una cuestión de confianza colectivas (es decir, aquellas planteadas *contra “todo el” o “a nombre del”* Gabinete) –en tanto mecanismos de exigencia de responsabilidad política- **supone la decisión parlamentaria de no otorgar, no renovar o no ratificar su confianza al conjunto ministerial in toto**, lo cual, irremediablemente, **afecta la relación política fiduciaria que tiene el Congreso con el Gabinete en su conjunto (como órgano colegiado) y, por ende, con cada uno de los integrantes del defenestrado Consejo de Ministros**, en virtud de lo señalado en el Art. 130 de la Constitución de 1993 ⁽¹³¹⁾.

A nuestro entender, esta es la única perspectiva interpretativa que explica que el inciso “b” del Art. 86 del Reglamento del Congreso consagre:

“Art. 86.- El Congreso hará efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado mediante la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza; de acuerdo con las siguientes reglas:

(...)

b) El Consejo de Ministros o los ministros censurados deben renunciar. El Presidente de la República debe aceptar la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes”.

(El subrayado es nuestro).

En la práctica política, sin embargo, no se ha asumido que la censura o negación de confianza “colectivas” impide que los miembros del Consejo de Ministros involucrados puedan volver a ser convocados por el Presidente de la República para conformar el nuevo Gabinete ⁽¹³²⁾; en el entendido que si la Constitución hubiera consagrado dicho impedimento, lo hubiera señalado expresamente, tal y como sí lo ha contemplado, por ejemplo, en el Art. 136 del Texto Fundamental donde se precisa que, si luego de la disolución parlamentaria las elecciones no se realizan dentro del plazo señalado, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho y destituye al Consejo de Ministros, y *“Ninguno de los miembros de éste puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial”*.

¹³⁰ El Art. 122 de la Constitución peruana de 1993, señala:

“Art. 122.- El Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo de Ministros. Nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo de Ministros”.

¹³¹ Por esta razón, la exigencia –en tanto requisito formal de procedibilidad- establecida por la Resolución Legislativa N° 007-2018-2019 de que el planteamiento de la cuestión de confianza colectiva deba ser *aprobado en el Consejo de Ministros* conforme a los términos del primer párrafo del Art. 126 de la Constitución, nos parece perfectamente razonable que, antes de decidir la recurrencia a la cuestión de confianza “colectiva”, los integrantes del Poder Ejecutivo (Presidente de la República, Presidente del Consejo de Ministros y Ministros) analicen, debatan y se pronuncien sobre los alcances de poner en discusión y cuestionamiento la propia relación fiduciaria de poder que los une al Congreso.

¹³² En el caso de la cuestión de confianza colectiva que le fue negada por el Congreso al entonces Presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala Lombardi, el 14.09.2017, de los dieciocho (18) Ministros involucrados, trece (13) fueron nuevamente convocados por el entonces Presidente Pedro Pablo Kuczynski para formar parte del Gabinete de Mercedes Araoz.

En nuestra opinión, este sentido interpretativo constituye una distorsión fácil de aclarar si se tiene en cuenta que, en materia de interpretación constitucional de la Parte Orgánica, la literalidad del Texto Constitucional o –en su defecto- el denominado “silencio constitucional”, no son los únicos criterios o parámetros para definir el postulado deóntico (permisión o prohibición) de alguna norma o el alcance de las instituciones, institutos, mecanismos e instrumentos contemplados en ella, en la medida que *la estructuración normativo-institucional de la organización del poder estatal, responde al diseño de los regímenes políticos y de gobierno adoptados por la Constitución, los mismos que tienen i.) una **lógica interna** particular inspirada en el principio de separación de poderes, ii.) un **tipo de relación Ejecutivo-Legislativo** y iii.) un **determinado régimen de responsabilidad política**, que los define como sistemas estructurados *particulares* y, por ende, *poseedores de una identidad propia y diferenciada*. Por tal razón, pensamos que no es posible analizar ni las competencias o atribuciones de los titulares de poder, ni las instituciones, institutos, mecanismos o instrumentos contemplados para el funcionamiento del régimen político y de gobierno, sin tener en cuenta estos tres (03) elementos definitorios, así como la naturaleza, alcances y finalidades de cada una de las instituciones que le son propias.*

En este entendido, sería perfectamente lógico y necesario hacernos las siguientes preguntas: si alguno de los Ministros que formó parte de un Gabinete censurado o al que se negó confianza, puede volver a formar parte del nuevo equipo ministerial por decisión del Presidente de la República, *¿cuál sería entonces la finalidad de dichas instituciones de exigencia de responsabilidad política?, ¿cuál sería el propósito de que el Presidente de la República deba aceptarles la renuncia dentro de las 72 horas, si a las pocas horas o al día siguiente los puede volver a nombrar como si nada hubiera ocurrido? Acaso la vuelta de alguno de los Ministros que fue censurado o al que se negó confianza como parte del Consejo de Ministros, ¿no vacía de contenido a ambas instituciones o no reduce la aceptación de la renuncia ministerial por el Presidente de la República y, por ende, la censura o negación de confianza colectivas, a una simple formalidad sin consecuencia política alguna, afectando así el principio hermenéutico de corrección funcional respecto de la propia institución de la responsabilidad política?*

Siendo claras las respuestas a las interrogantes planteadas, en nuestra opinión, entender que, luego de una censura o negación de confianza colectiva al Consejo de Ministros, alguno de los Ministros que lo integró pueda nuevamente ser parte del nuevo Gabinete, supone –en los hechos- desnaturalizar el control político parlamentario y, por ende, una muestra más de la hegemonía de la voluntad presidencial sobre la decisión parlamentaria; posición que, en la práctica, se ha permitido sin un análisis sesudo de las consecuencias y la naturaleza de las instituciones involucradas ⁽¹³³⁾.

¹³³ Por esta razón, la modificación planteada por la Resolución Legislativa N° 007-2018-2019 del 09.03.2018 (segundo parte del tercer párrafo del literal “e” del Art. 86 del Reglamento del Congreso) nos parece un nuevo error de concepto generado por la confusión de las instituciones de “cuestión de confianza colectiva” y “crisis total de gabinete”, que olvida la finalidad y alcances de esta última como aquella generada por la salida o el reemplazo del Presidente del Consejo de Ministros y que no afecta en lo más mínimo la relación fiduciaria existente entre el Congreso con los demás ministros, no existiendo razón para que éstos no puedan ser nuevamente convocados por el Presidente de la República para ser parte del “nuevo” Gabinete, conforme también hemos sostenido. En cambio, en el caso de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política (como la censura o la cuestión de confianza “colectivas”) la figura es completamente distinta, puesto que, precisamente ahí, esa “relación fiduciaria” es la que se somete a decisión del Congreso, y si éste decide darla por finalizada al aprobar la censura o negar la confianza –en ambos casos “colectiva”-, los Ministros conformantes del Gabinete sometido a dicho pronunciamiento, no pueden ser convocados nuevamente, tal y como lo hemos sostenido en líneas precedentes. Así las cosas, pensamos que la regulación propuesta de no considerar la configuración de la crisis total de gabinete cuando el Presidente de la República opta “por designar a uno o más ministros renunciantes nuevamente en el

Por lo hasta aquí señalado, no podemos menos que discrepar con Pineda Zevallos (2019: 63) cuando afirma que se afecta la prerrogativa constitucional del Presidente de la República de nombrar dentro de un nuevo Gabinete a aquellos ministros renunciando producto de la moción de censura a todo el Consejo de Ministros, o frente al rechazo de la cuestión de confianza, y que –en la práctica- supone un “impedimento al Presidente de la República en nombrar a los ministros de Estado que considere más idóneos, en conjunto con el Premier, vulnerándose así el artículo 122 de la Constitución Política”.

Esto, porque a partir de los señalados principios hermenéuticos *de unidad y sistematicidad* y *de corrección funcional*, es indispensable tener en consideración dos (02) cosas para una razonable interpretación de los dispositivos constitucionales de la Parte Orgánica: i.) la falta de regulación de un tema en concreto no puede interpretarse como un “silencio constitucional” permisivo de cualquier comportamiento por parte del titular de algún órgano constitucional, puesto que –configurándose la distribución del poder en base al *principio de legalidad*, en su vertiente de vinculación positiva- las competencias y atribuciones de los órganos estatales y sus respectivos titulares deben estar expresamente señaladas, salvo que exista una expresa *cláusula de residualidad de asignación de poderes* (que en este caso no existe a favor de ninguno de los órganos/actores involucrados), lo cual adquiere aún mayor relevancia cuando se trata de institutos, instituciones, mecanismos o instrumentos que configuran la siempre conflictiva y recelosa *relación entre dos poderes del Estado* (Ejecutivo-Legislativo), como parte de la definición del modelo de gobierno establecido en la Constitución; y ii.) precisamente por lo señalado, no es posible asumir que los únicos límites que existen para el ejercicio de un instituto, institución, mecanismo o instrumento de la dinámica política, consagrado a favor de algún órgano estatal y su respectivo titular, son los expresamente señalados (*límites expresos*), puesto que existiendo una *fórmula política* que inspira la Constitución, así como un conjunto de *principios, valores y bienes constitucionales* consagrados en sus disposiciones, y respondiendo la estructuración normativo-institucional de la organización del poder estatal *al diseño de los regímenes políticos y de gobierno adoptados por la Constitución* –que los hace poseedores de una *identidad propia y diferenciada*-, es perfectamente posible derivar diversas limitaciones o restricciones para su ejercicio (*límites implícitos*).

En nuestra opinión, es una *restricción constitucional* de carácter implícito absolutamente razonable que un ministro que no ha merecido una renovación o ratificación de la confianza por parte del Congreso y, por ende, no cuenta ya con la *relación política fiduciaria* que lo vinculaba a aquél –precisamente luego de la aprobación de la moción de censura o el rechazo de la cuestión de confianza-; no pueda ser nombrado para conformar el nuevo Gabinete que surja, precisamente, para establecer una nueva *relación fiduciaria*, dando con ello inicio a un nuevo ciclo político gubernativo.

Esta interpretación es relativamente sencilla de entender si, previamente, advertimos que la aprobación de la cuestión de confianza colectiva obligatoria consagrada en el Art. 130 de la Constitución de 1993, genera una doble relación política fiduciaria entre el Congreso y cada cuerpo ministerial: i.) la ***relación fiduciaria con cada Ministro*** en forma individual (que atiende al comportamiento personal y al desenvolvimiento técnico-

Gabinete” de ninguna manera puede ser aplicada a la “*crisis total de gabinete*”, pero bien podría ser procedente de aplicar como consecuencia política a los casos de censura colectiva o negación de confianza “colectivas”, conforme a los argumentos señalados con anterioridad.

político en lo que a su persona y Sector a cargo se refiere, incluyendo la responsabilidad por la dirección y gestión de los organismos adscritos a su ámbito funcional, conforme a los Arts. 119 y 128 de la Constitución de 1993) ⁽¹³⁴⁾; y ii.) la **relación fiduciaria con el Consejo de Ministros** en pleno (en tanto órgano constitucional colectivo encargado de “la dirección y la gestión de los servicios públicos”, que adopta decisiones en conjunto y tiene competencia expresamente asignadas, según lo establecido por los Arts. 119, 121, 125 y 126 de nuestro Texto Fundamental. En principio, ambos tipos de relación fiduciaria son garantizados y mantenidos en forma independiente y autónoma una de otra, a efectos de exigencia de responsabilidad política, salvo un supuesto: *cuando se afecta la relación fiduciaria con el Consejo de Ministros, automáticamente se disuelve o deja sin efecto la relación fiduciaria de poder con cada Ministro en forma individual*, por encontrarse el vínculo individual condicionado al vínculo colectivo, por lógica elemental.

Conforme a lo señalado, toda *cuestión de confianza colectiva voluntaria* debe versar siempre sobre algún aspecto que atañe al ámbito competencial del propio Poder Ejecutivo sin afectar las competencias y atribuciones de ningún otro órgano constitucional, pues –de lo contrario- lejos de ser un mecanismo para consolidar la separación y el equilibrio de poderes se convierte en una peligrosa “arma” política que podría ser utilizada para los más inusitados casos, como por ejemplo sucedería si el Presidente del Consejo de Ministros planteara cuestión de confianza colectiva voluntaria cada vez que presenta una iniciativa legislativa, o para forzar la aprobación de un proyecto de ley autoritativa de delegación de facultades a favor del Poder Ejecutivo al amparo del Art. 104 de la Constitución; o para pedir la remoción del titular de algún órgano constitucional cuya salida dependa del Congreso (como podría ser la remoción del Contralor General de la República); o para forzar al Congreso para que autorice la salida del Presidente de la República del territorio nacional; o para impedir la realización de investigaciones parlamentarias sobre inconductas de la Administración; o cada vez que emite Decretos Legislativos, condicionando así la labor de fiscalización parlamentaria posterior a la ratificación de aquellos, sin enmendadura alguna; entre otros supuestos absolutamente graves y distorsionantes para nuestro modelo de gobierno.

Por todo lo señalado, no deja de sorprendernos que, a pesar de haber profundizado en los *rasgos identitarios* del principio de separación de poderes aludidos, nuestro Tribunal Constitucional no haya tomado en cuenta que el uso incontrolado de la cuestión de confianza colectiva voluntaria por parte del Poder Ejecutivo a efectos de viabilizar la disolución presidencial del Congreso, constituye –precisamente- *una grave afectación de los subprincipios de balance, cooperación y solución democrática* comentados en el fundamento 56 de la STC N° 00006-2018-PI/TC; lo cual llama más aún la atención cuando se advierte el enfoque limitativo utilizado por dicho colegiado al momento de analizar las competencias del Congreso, cuando abordó el tema de las exoneraciones en el procedimiento legislativo en la STC N° 00012-2018-PI/TC, donde expresamente señaló:

“34. (...) Si bien la potestad de establecer exoneraciones por parte de la Junta de Portavoces es discrecional, ello no implica que pueda ser usada de modo arbitrario”.

¹³⁴ Nuevamente recordamos aquí la excepción que se presenta en el caso de Ministros que asumieron el cargo en reemplazo de su predecesor, sin que se configure “crisis total de gabinete” y a los que no es aplicable el mandato del Art. 130 de la Constitución de 1993.

(Los subrayados son nuestros).

En nuestra opinión, sin descartar cualquier prejuicio o sesgo al momento del análisis dependiendo del órgano de que se trate, tal vez la explicación a dicho “doble tratamiento” se encuentra en la concepción de “balance de poderes” que asume el propio Tribunal Constitucional en la sentencia materia de análisis. Y es que, si el sentido que abraza es *mantener el “balance” establecido por la Constitución, sin tener en cuenta la configuración originaria sui generis del propio modelo de gobierno y, por ende, sin advertir el empoderamiento consagrado del Presidente de la República y las disfuncionalidades que ello trae consigo*, entonces es posible entender la perspectiva asumida. El problema, sin embargo, es que una perspectiva así por parte del Tribunal Constitucional supone renunciar a su función de intérprete especializado de la Constitución y, además, a la finalidad de búsqueda de la paz social que debe inspirar la resolución de todo proceso tramitado ante dicha instancia, sin perjuicio de afectar también –como ya hemos señalado- los propios subprincipios *de balance de poderes, cooperación de poderes y de solución democrática* que dicho colegiado a desarrollado como marco dogmático de su argumentación jurídica.

Por esta razón, la sentencia en comentario nos parece una oportunidad perdida que desperdió el Tribunal Constitucional, que bien pudo significar el inicio de la *racionalización de nuestro disfuncional modelo de gobierno...* Lástima que ninguno de los magistrados del Colegiado haya sido consciente de ello.

A MODO DE CONCLUSIÓN

De lo desarrollados en los acápités precedentes, consideramos que se pueden colegir las siguientes conclusiones:

- a) En el Derecho Constitucional comparado, los regímenes de gobierno son las formas concretas de la conformación y relaciones existentes entre los órganos de poder político, estando caracterizados –entre otras notas- por poseer una *lógica interna particular*, un *tipo de relación Ejecutivo-Legislativo* y establecer un *régimen de responsabilidad política* aplicable a los decisores; siendo los más difundidos en el derecho constitucional comparado los regímenes parlamentario, presidencial y semi-presidencial.
- b) El modelo de gobierno peruano no puede ser asimilado a ninguno de los regímenes paradigmáticos existentes en el Derecho Constitucional comparado, por tratarse de un modelo *“híbrido”* en el que, sobre una base de corte presidencial, se han incorporado paulatinamente diversas instituciones de control que son propias del régimen parlamentario, con el propósito –al menos teórico- de limitar los posibles excesos presidenciales; teniendo como resultado la configuración de un modelo disfuncional que posee muchas contradicciones internas.
- c) El mal diseño del modelo de gobierno peruano, lejos de articular un régimen limitado y controlado, termina generando un estereotipo con efectos totalmente

contrarios a los que, en teoría, procura lograr, pues origina un gobierno “hiper” presidencial que convierte al Presidente de la República en un actor político “intocable” a pesar de su trascendental presencia en el sistema político, debido a que –en los hechos- no se encuentra limitado ni por controles políticos efectivos ni por la labor de los partidos políticos que, en el caso de nuestra democracia, son débiles y poco institucionalizados.

- d) La “*cuestión de confianza*” y la “*disolución parlamentaria*” son instituciones tomadas del régimen parlamentario, en donde presentan finalidades, naturaleza y alcances distintos de los que se les imprime cuando son traspasadas a otros regímenes, como aquellos que tienen base presidencial.
- e) La regulación de ambos mecanismos en la Constitución de 1993, tiene un carácter sumamente genérico, impreciso y abierto que, en la realidad propia de la dinámica política, ha evidenciado en los últimos tiempos diversas falencias o problemas que se generan por su escueta regulación constitucional.
- f) En un modelo de gobierno de base esencialmente presidencial, el mecanismo de la cuestión de confianza “colectiva” sirve como contención a posibles excesos del Congreso en su faceta de órgano controlado por una oposición agresiva, lo cual es factible porque el Presidente de la República proviene de elecciones presidenciales y no del resultado de las elecciones parlamentarias.
- g) En nuestro país, el uso de la cuestión de confianza “colectiva” y su rechazo en dos (02) ocasiones por el Congreso, puede ocasionar su disolución pero nunca la caída del Gobierno, por lo que resulta necesaria la delimitación de dicho mecanismo constitucional mediante una ley de desarrollo constitucional; en la medida que, de no ser así, el Presidente de la República podría abusar de dicha figura planteando la cuestión de confianza colectiva, lo cual supondría romper el principio de separación de poderes a favor de un Ejecutivo que, en términos claros, podría condicionar la continuidad del Congreso a que éste necesariamente abdique de su función deliberativa y legislativa.
- h) Dentro de lo “*constitucionalmente posible*”, la Resolución Legislativa N° 007-2018-2019 del 09.03.2018 tenía aspectos interesantes que deberían mantenerse a fin de racionalizar el ejercicio de la cuestión de confianza “colectiva”, con miras a configurar la causal habilitante para la disolución presidencial del Congreso; mecanismo éste que, como hemos señalado, debe ser considerado uno de *ultima ratio* para resolver graves crisis o enfrentamientos políticos entre el Legislativo y el Ejecutivo, y siempre que no se varíe el modelo de gobierno vigente.
- i) Para tal efecto, es indispensable tener clara la diferencia entre las instituciones de “*cuestión de confianza colectiva*” y “*crisis total de gabinete*”, superando la grave confusión que comete el texto normativo analizado, así como definir algunos lineamientos sobre el objeto o contenido material de la cuestión de confianza colectiva que se plantea, como paso habilitante para una potencial disolución del Congreso.

- j) La STC N° 00006-2018-PI/TC del Tribunal Constitucional peruano del 19.11.2018, sustenta la declaratoria de inconstitucionalidad sobre dos argumentos de forma (la exoneración arbitraria de dictamen y la existencia de vicio de déficit deliberativo, y la vulneración por ausencia de doble votación) y dos de fondo (la afectación del principio de normación autónoma del Congreso y del principio de separación de poderes).
- k) Coincidiendo plenamente con los argumentos de forma –que eran suficientes para expedir una sentencia de inconstitucionalidad fundada-, nos parece que el Tribunal Constitucional aborda con escasa rigurosidad académica las disfuncionalidades de nuestro particular modelo de gobierno, realizando un conjunto de afirmaciones que lejos de dar luces de solución, termina complicando más aún el análisis de los instrumentos involucrados; razón por la cual nos parece una oportunidad desperdiciada para “*racionalizar*” el mecanismo de la cuestión de confianza colectiva voluntaria, en tanto supuesto habilitante de la disolución presidencial del Congreso, y con ello el disfuncional modelo de gobierno peruano establecido en la Constitución de 1993.

FUENTES DE INFORMACIÓN

ALEXY, Robert (2002). *Epílogo a la Teoría de los derechos fundamentales*. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, (66).

ALFONSO PINAZO, Carlos de (1997). El tratamiento del Tribunal Constitucional a las denominadas normas interpretativas y supletorias del reglamento parlamentario. En: Francesc Pau I Vall (Coord.). *Parlamento y justicia constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (AELPA) – Thomson Reuters*. Barcelona: Aranzadi. pp. 397-410.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique (1997). *Curso de Derecho Constitucional (Vol. 2)*. Madrid, España: Tecnos.

ÁLVAREZ MIRANDA, Ernesto

(1999-2002) La verdadera naturaleza del presidencialismo norteamericano. *Vox Iuris*, (11). pp. 79-87.

(2015) Comentario al Artículo 121. Organización del Consejo de Ministros. En: Gutiérrez Camacho, Walter (Coordinador). *La Constitución comentada. Análisis artículo por artículo (T. III., 3 Ed.)*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica S.A. pp. 438-442.

(2018) Cuestión de confianza. *Expreso* (23 de setiembre de 2018). Recuperado de <http://www.expreso.com.pe/opinion/ernesto-alvarez-miranda/cuestion-de-confianza-6/>. Revisado el: 11.11.2018.

ARAGÓN REYES, Manuel (coordinador) (2001). *Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo 2*. Madrid: Civitas.

ARMAGNAGHE, Juan Fernando (1995). *Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento en la nueva Constitución Nacional*. Buenos Aires: Depalma.

AVRIL, Pierre y GICQUEL, Jean (1994). Chronique constitutionnelle française. *Pouvoirs*, (39). pp. 161-170.

AYALA CORAO, Carlos (1994). Reformas al Sistema de Gobierno. En: *Una Constitución para el Ciudadano*. Caracas: Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.

BAR CENDÓN, Antonio (1989). *La disolución de las cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*. Madrid, España: Congreso de los Diputados.

BARTHELEMY, Joseph y DUEZ, Paul (1926). *Traite élémentaire de Droit Constitutionnel*. París: Dalloz.

BASADRE GROHMANN, Jorge (2005). *Historia de la República del Perú (1822-1933)*. Lima, Perú: Orbis Ventures S.A.C.

BELAÚNDE, Víctor Andrés (1987). La Crisis Presente. En: *Obras Completas. T. II. Meditaciones Peruanas*. Lima.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique

(1989) El funcionamiento del modelo político de la Constitución de 1979. En: AA.VV. *La Constitución diez años después*. Lima, Perú: Fundación Friedrich Naumann.

(1999) *La Constitución de 1993. Análisis Comparado (5 ed.)*. Lima, Perú: Constitución y Sociedad (ICS) – Rao.

BIDART CAMPOS, Germán J.

(1992) Marcos, condicionamientos y frenos federalismo. En: AA.VV. *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 27-45.

(1993) *Tratado Elemental de Derecho Constitucional argentino (T. II)*. Buenos Aires, Argentina: Ediar.

(2004) *Compendio de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Ediar Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo

(1973) *Derecho Constitucional*. Madrid, Tecnos.

(1984) *Derecho Constitucional (2 Ed.)*. Madrid, España: Editorial Tecnos.

BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos (1996). El Poder Ejecutivo presidencial. En: *Pensamiento Constitucional*, 3 (3). pp. 85-102.

BLONDEL, Jean (1972). *Introducción al estudio comparativo de los Gobiernos*. Madrid: Revista de Occidente.

BON VALSASSINA, Marino (1955). *Sui Regolamenti parlamentari*. Padua: CEDAM.

BOVERO, Michelangelo (2008). Prefacio. Nuevas Reflexiones sobre Democracia y Constitución. En: Salazar Ugarte, Pedro. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México D.F, México: Fondo de Cultura Económica. pp. 13-43.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín y REVIRIEGO PICÓN, Fernando (2013). Control del poder y tránsito entre gobiernos: Gobierno en funciones y despacho ordinario de los asuntos públicos. En: Häberle, Peter y García Belaúnde, Domingo (Coordinadores). *El Control del Poder*. Libro Homenaje a Diego Valadés. Vol. I. Lima: UNAM – Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional – Grijley. pp. 461-504.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo (2006). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual (29ª ed.)*. Buenos Aires: Editorial Heliasta.

CAIRO ROLDÁN, Omar.

(2016) La disolución parlamentaria en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, (21). pp. 27-40.

(2017) La responsabilidad jurídica del presidente de la República en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, (22). pp. 9-20.

CANO BUESO, Juan (1984). El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario. En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* (40). pp. 85-

CARPIO MARCOS, Edgar

(2003) El Reglamento Parlamentario como canon de control en la acción abstracta de inconstitucionalidad. En: *Pensamiento Constitucional*, IX (9). pp. 553-578.

(2015) En: Gutiérrez Camacho, Walter (Coordinador). *La Constitución comentada. Análisis artículo por artículo (T. III., 3 Ed.)*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica S.A.

a) Comentario al Artículo 134. Disolución del Congreso (pp. 568-572).

b) Comentario al Artículo 135. Instalación del nuevo Congreso (pp. 573-576).

CARPISO, Jorge (2000). México: ¿sistema presidencial o parlamentario? En: Valadés, Diego y Serna, José María (Coordinadores). *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?* México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 11-45.

- CASTILLO FREYRE, Mario (2015). Comentario al Artículo 110. Poder Ejecutivo. En: Gutiérrez Camacho, Walter (Coordinador). *La Constitución comentada. Análisis artículo por artículo (T. III., 3 Ed.)*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica S.A. pp. 366-371.
- CAVERO CÁRDENAS, Jans Erik (2005). Notas sobre la disfuncionalidad del régimen presidencial en el Perú. Reflexiones en torno a la posibilidad de instaurar un Régimen Parlamentario. En: *Revista del Foro Constitucional Iberoamericano* (9). pp. 132-144.
- CERVANTES ANAYA, Dante A. (2003). *Manual de Derecho administrativo*. Lima: Editorial Rhodas.
- CHIRINOS, José Carlos (2009). Derecho parlamentario. En: Velásquez Quesquén, Javier (Compilador). *Parlamento y Justicia Constitucional*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú. pp. 129-139.
- CHIRINOS SOTO, Enrique (1996). *Constitución de 1993. Lectura y Comentario*. Lima, Perú: Nerman.
- COLOMER VIADEL, Antonio (1990). *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica.
- COLOMER, Josep M. y NEGRETTO, Gabriel L. (2002). La gobernanza de la democracia presidencial. En: Mora-Donato, Cecilia (Coordinadora). *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. pp. 79-124.
- COLLIARD, Jean Claude
- (1978) *Les régimes parlementaires contemporains*. París: Presses de Sciences Po (PFNSP).
- (1994) Que peut le président? *Pouvoirs*, (68). pp. 22-28.
- CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO (1998). *Diario de los Debates. Debate Constitucional Pleno – 1993*. Lima, Perú.
- CÓRDOVA, Arnaldo (2002). El Ejecutivo y el Legislativo en la reforma del Estado. En: Mora-Donato, Cecilia (Coordinadora). *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. pp. 125-142.

COTTA, Maurizio (1988). Los gobiernos. En: Pasquino, Gianfranco (Comp.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid, España: Alianza Editorial S.A. pp. 311-363.

CUMPLIDO CERECEDA, Francisco (1984). *El sistema democrático en América Latina*. ICHEH.

DE ESTEBAN, Jorge y LÓPEZ GUERRA, Luis (1982). *El régimen constitucional español*. Barcelona: Labor.

DELGADO GUEMBES, César

(2012) *Manual del Parlamento: introducción al estudio del Congreso Peruano*. Lima, Perú: Congreso de la República.

(2015)

a) Comentario del Artículo 94. Reglamento y funcionamiento del Congreso. En: Gutiérrez Camacho, Walter (Coordinador). *La Constitución comentada. Análisis artículo por artículo (T. III., 3 Ed.)*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica S.A. pp. 63-124.

b) Comentario del Artículo 129. Concurrencia de los ministros al Congreso. En: Gutiérrez Camacho, Walter (Coordinador). *La Constitución comentada. Análisis artículo por artículo (T. III., 3 Ed.)*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica S.A. pp. 499-547.

DÍEZ-PICAZO, Luis María (1996). *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona: Crítica, Grijalbo Mondadori.

DROMI, Roberto (1978). *Instituciones de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Editorial Astrea.

DUVERGER, Maurice

(1962) *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona, España: Ediciones Ariel.

(1974) *La monarquía republicana o cómo las democracias eligen a sus reyes*. Barcelona: Ariel.

(1980) A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *Journal of Political Research*, Vol. 8 (2). pp. 165-187.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco

(2007)

- a) *La responsabilidad constitucional y penal del Presidente de la República en el Perú: propuesta para su reforma* (Tesis para optar el grado académico de Doctor en Humanidades). Pontificia Universidad Católica del Perú.
- b) *La responsabilidad del Presidente*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la PUCP.

(2009) El régimen presidencial “atenuado” en el Perú y su particular incidencia en las relaciones entre Gobierno y Congreso. En: Carbonell, Miguel; Carpizo, Jorge y Zovatto, Daniel (coordinadores). *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*. México: UNAM – Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. pp. 357-388.

ELGIE, Robert y MACHIN, Howard (1991). France: The limits to Prime-Ministerial Government in a Semi-Presidential System. *West European Prime Ministers*, (1).

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy

- (2002) Presidencialismo Latinoamericano: sus alcances, los riesgos que genera a la plena vigencia del Estado de Derecho y algunas notas sobre la viabilidad de las propuestas planteadas al respecto. En: Mora-Donato, Cecilia (Coordinadora). *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. pp. 183-203.
- (2003) Prólogo. En: Guzmán Napurí, Christian. *Las Relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. pp. 13-27.
- (2008) Notas acerca de la evolución del presidencialismo latinoamericano y su proyección en la actual coyuntura peruana. En: Espinosa-Saldaña Barrera, Eloy y Gutiérrez Ticse, Gustavo (directores). *Limitación del poder y estructura del Estado. Estudios sobre la parte orgánica de la Constitución*. Lima: Editora Jurídica Grijley E.I.R.L. pp. 87-133.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy y MUGUERZA GUADALUPE, Liliana (2008). ¿Congreso unicameral o congreso bicameral? Notas sobre los alcances del debate y el actual estado de la cuestión en el Perú. En: Espinosa-Saldaña

Barrera, Eloy y Gutiérrez Ticse, Gustavo (Directores). *Limitación del Poder y estructura del Estado. Estudios sobre la parte orgánica de la Constitución*. Lima, Perú: Editora Jurídica Grijley E.I.R.L. pp. 41-53.

FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, Claro-José (1981). Los reglamentos parlamentarios y el ordenamiento jurídico. En: *Revista de Derecho Político* (9). pp. 163-173.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco

(1987) La cuestión de confianza: marco jurídico-constitucional y praxis política. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, 7 (21). pp. 37-98.

(1990) Las relaciones entre los órganos de gobierno en la Constitución del Perú: un modelo híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo. *Derecho PUCP*, (43-44). 161-190.

(1994) El nuevo ordenamiento constitucional del Perú: aproximación a la Constitución de 1993. *Revista de Estudios Políticos*, (84). pp. 27-68.

FERRANDO BADÍA, Juan (1978). *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional*. Madrid, España: Editorial Tecnos.

FLORES JUBERÍAS, Carlos (1995). Parlamentarismo y Presidencialismo en las nuevas constituciones de la Europa Oriental. *Revista de las Cortes Generales* (35). p. 249.

FRIEDRICH, Carl (1975). *Gobierno constitucional y Democracia, Vol. II*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

GARCÍA BELAÚNDE, Domingo

(1989) *Teoría y práctica de la Constitución peruana. Vol. I*. Lima: Eddili.

(1991) Forma de Gobierno en la Constitución Peruana. *Revista de Estudios Políticos*, (74). Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales. pp. 615-632.

(2001) El Régimen Presidencial en América Latina. En: Amaya Castrillón, Juan Carlos y Velásquez Ramírez, Ricardo (Coords.). *III Convención Latinoamericana de Derecho. Integración Latinoamericana: Reto para el Tercer Milenio*. Lima, Perú: Universidad de Antioquia – Comité para el Estudio y la Difusión del Derecho en América Latina. pp. 47-66.

(2006) *La Constitución y su dinámica (2 Ed.)*. Lima: Palestra Editores.

(2018) Más sobre la “cuestión de confianza”. En: *Gaceta Constitucional*, (129). Lima, Perú: Gaceta Jurídica S.A. pp. 181-189.

GARCÍA COTARELO, Juan (1995). El Régimen Político de los Estados Unidos. En: Ferrando Badía, Juan (coordinador). *Regímenes Políticos Actuales*, (3 ed.). Madrid: Tecnos.

GARCÍA TOMA, Víctor

(1998) *Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993 (T. II)*. Lima, Perú: Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima.

(2001) *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*. Lima, Perú: Gráfica Horizonte S.A.

(2005) *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Lima, Perú: Palestra Editores S.A.C.

GARCÍA TOMA, Víctor y GARCÍA YZAGUIRRE, José V. (2009). Gobierno. En: *Diccionario de Derecho Constitucional*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica S.A. p. 243.

GARRIDO MAYOL, Vicente (2010.). La Legislatura y su terminación anticipada: la facultad presidencial de disolución del Parlamento. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, (24). pp. 157-183.

GÓMEZ MONTORO, Ángel J. (1992) *El conflicto entre órganos constitucionales*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.

GONZÁLEZ CASANOVA, José Antonio (1980). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Barcelona: Vicens-Vives.

GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl (2000). El sistema semipresidencial de Argentina y la reforma del Estado en México. En: Valadés, Diego y Serna, José María (Coords.). *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?* México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 87-94.

GUZMÁN NAPURÍ, Christian (2003). *Las Relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

HAINES, Charles Grove (1944). *The role of the Supreme Court in American Government and Politics 1789-1835 (Vol. I)*. Berkeley, California: University of California Press.

HAKANSSON NIETO, Carlos

- (2001) *La forma de gobierno de la Constitución peruana*. Piura, Perú: Universidad de Piura.
- (2005) Comentario al Artículo 132. Voto de censura y rechazo de la cuestión de confianza. En: Gutiérrez Camacho, Walter (Coordinador). *La Constitución comentada. Análisis artículo por artículo (T. II., 1 Ed.)*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica S.A. pp. 435-441.
- (2009) *Curso de Derecho Constitucional*. Lima, Perú: Palestra Editores.
- (2015) En: Gutiérrez Camacho, Walter (Coordinador). *La Constitución comentada. Análisis artículo por artículo (T. III., 3 Ed.)*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica S.A.
- a) Comentario al Artículo 130. Exposición de la política general del Gobierno y cuestión de confianza. pp. 548-551.
 - b) Comentario al Artículo 133. Cuestión de confianza y crisis del gabinete ministerial. pp. 562-567.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James y JAY, John (2010). *El Federalista (3era Reimpresión)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- HARO, Ricardo (1992). Reflexiones en torno del presidencialismo argentino. En: AA.VV. *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 353-374.
- HATSCHEK, Julius (1973). *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*. Berlín-Nueva York: Walter de Gruyter.
- HAURIOU, André (1971). *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Madrid, España: Ediciones Ariel.
- HAURIOU, Maurice (1929). *Précis de Droit constitutionnel (2 ed.)*. París: Librairie Recueil Sirey S.A.
- HAYA DE LA TORRE, Agustín (1997). El neopresidencialismo en el Perú. En: Otárola Peñaranda, Alberto (Coord.). *Reelección Presidencial y Derecho de Referéndum*. Lima, Perú: Foro Democrático – Fundación Hanns Seidel. pp. 145-159.
- HERMANN, Finer (1964). *Teoría y práctica del Gobierno moderno*. Madrid: Tecnos.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Pedro Alfredo

- (2013) Análisis constitucional de los regímenes de gobiernos contemporáneos. *Gaceta Constitucional*, (62). Lima, Perú: Gaceta Jurídica S.A. pp. 240-271.
- (2018) *Las disfuncionalidades del modelo de gobierno peruano y la propuesta de su presidencialización pura* (Tesis para optar el grado de Maestro en Derecho Constitucional). Universidad de San Martín de Porres. Lima, Perú.
- JACKISH, Carlota (1993). Teoría de la Distribución de Poderes. En: *División de Poderes*. Buenos Aires, Argentina: CIEDLA.
- JONES, Mark P. (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press.
- LANDA ARROYO, César (2014). *Entrevista realizada por Lovón, C. y Lengua, A.* Recuperado en: <http://www.enfoquederecho.com/2014/09/02/cesar-landa-tenemos-un-regimen-presidencial-formalmente-atenuado>. Revisado el: 22.11.2018
- LAMBERT, Jacques (1964). *América Latina, Estructuras Sociales e Instituciones Políticas*. Barcelona: Ediciones Ariel.
- LEON XIII (1892). *Au milieu des sollicitudes*.
- LEVI, Lucio (1965). Gobierno. En: Bobbio, Norberto y Maiteucci, Nicolás. *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.
- LIJPHART, Arend (2000). *Modelos de democracia, formas de gobierno y resultado en treinta y seis países*. Barcelona, España: Ariel Ciencia Política.
- LINZ, Juan
- (1993) Los peligros del presidencialismo. En: *Formas de Gobierno, Relaciones Ejecutivo-Parlamento*. Lima, Perú: Comisión Andina de Juristas.
- (1997) Debate. Tema 4. Sistemas de Gobierno, Sistema presidencial y Sistema parlamentario en la organización de los poderes. En: García de Enterría, Eduardo y Clavero Arévalo, Manuel (Directores). *El Derecho Público de finales de siglo. Una perspectiva iberoamericana*. Madrid, España: Editorial Civitas S.A.
- LIONS, Monique

- (s/f) Un parlamentarismo semipresidencial: el caso de Francia (1959-1969). pp. 199-233. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3187/9.pdf>.
- (1988) La V República francesa y el fenómeno de la cohabitación política. *Boletín Constitucional de Derecho Comparado (Nueva Serie) XXI (62)*. pp. 233-281.

LIPSON, Leslie (1964). *Los grandes problemas de la política*. México: Ed. Limusa Wiley S.A.

LOEWENSTEIN, Karl

- (1949) La "presidencia" fuera de los Estados Unidos. *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, II (5). pp. 15-64.
- (1967) La Investidura del Primer Ministro británico. *Revista de Estudios Políticos*, (151). pp. 39-64.
- (1979) *Teoría de la Constitución (Reimpresión de la 2º Ed.)*. Barcelona, España: Editorial Ariel.

LONGI, Vincenzo (1982). *Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare*. Milán: Giuffrè.

LÓPEZ GUERRA, Luis

- (1997) *Derecho Constitucional (Vol. 2)*. Valencia, España: Tirant lo blanch.
- (2001) Gobierno. En: Aragón Reyes, Manuel (Coordinador). *Temas Básicos de Derecho Constitucional (T. II. Organización del Estado)*. Madrid, España: Civitas Ediciones S.L.

LLOREDA CAICEDO, Rodrigo (1967). *El Sistema Presidencial de Gobierno* (Tesis para optar el grado de Doctor en Ciencias Jurídicas). Pontificia Universidad Javeriana. Colombia.

MACAULAY TREVELYAN, George (1986). *La Revolución Inglesa: 1688-1689*. México: Fondo de Cultura Económica.

MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. (eds.) (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

McCONNELL, Shelley A. (2010). The Return of Continuism. En: *Current History*, 109 (724). pp. 74-80.

MELO VEGA, Jorge (1987). El control parlamentario. En: *La Constitución peruana de 1979 y sus problemas de aplicación*. Lima, Perú: Cultural Cuzco.

MELLADO PRADO, Pilar

(1987) *La responsabilidad política del gobierno en el Ordenamiento Español*. Madrid, España: Congreso de los Diputados.

(1992) La responsabilidad política del Gobierno. En: *Revista de Derecho Político* (37). pp. 139-147.

MENDOZA ESCALANTE, Mijail (2000). *Los Principios Fundamentales del Derecho Constitucional Peruano*. Lima, Perú.

MIDDENDORF, Ernst W. (1973). *Perú*. Lima, Perú: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

MIDIRI, Mario (2000). Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente. En: *Diritto e Società* (3).

MIRÓ QUESADA RADA, Francisco (1999). *Democracia Directa. Práctica y Normatividad*. Lima, Perú: Editorial San Marcos.

MONTERO GIBERT, José Ramón (1978). La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: los preliminares del caso español. En: Ramírez, Manuel (ed.). *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*.

MONTESQUIEU (1951). El espíritu de las leyes. En: *Obras*. Buenos Aires: Librería El Ateneo.

MONTOYA CASTILLO, Carlos Franco (Octubre de 2011). Límites y posibilidades de actuación de los vicepresidentes de la República. Institucionalización desde una óptica particular. En: *Gaceta Constitucional*, (46). pp. 253-276.

MONTOYA CHÁVEZ, Víctorhugo (2005). *La Infracción Constitucional*. Lima, Perú: Palestra Editores.

MORENO COLLADO, Jorge (2000). Constitucionalismo presidencialista o presidencialismo constitucionalista, un dilema en América Latina. En: Valadés, Diego y Serna, José María (Coords.). *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?* México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 79-86.

MORENO URIEGAS, María de los Ángeles (2002). Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México. Alternativas para la gobernabilidad en una democracia presidencial y pluralista. En: Mora-Donato, Cecilia (Coordinadora). *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. pp. 423-438.

MORODO LEONCIO, Raúl (1960). El principio de autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho constitucional. En: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid (Nueva Serie)*, IV (7). pp. 63-88.

MORTATI, Constantino (1975). *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Padua: CEDAM.

MUÑOZ LEDO, Porfirio (2002). La reforma del Estado: hacia un gobierno compartido. En: Mora-Donato, Cecilia (Coordinadora). *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. pp. 439-443.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto

(1985) *Páginas políticas contemporáneas*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

(1992) Los regímenes presidencialistas de América Latina, tipología y análisis crítico. En: AA.VV. *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 455-494.

(1998) Los presidencialismos puros y atenuados. Los casos de Chile y la Argentina. *Boletín Informativo*, XIV (144).

NOHLEN, Dieter

(1988) *Tratado de derecho comparado en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

(2011) El Presidencialismo: Análisis y diseños institucional en su contexto. En: *Revista de Derecho Público* (74). pp. 87-111.

OLLERO, Carlos (1986). Democracia y moción de censura en la nueva Constitución española de 1978. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (52). pp. 7-17.

OTÁROLA PEÑARANDA, Alberto (1997). Regímenes políticos y reelección presidencial en el Derecho Comparado. En: Otárola Peñaranda, Alberto (Coord.). *Reelección*

Presidencial y Derecho de Referéndum. Lima, Perú: Foro Democrático – Fundación Hanns Seidel. pp. 161-210.

PACTET, Pierre y MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand (2011). *Derecho Constitucional*. Colombia: Legis Editores S.A.

PANIAGUA CORAZAO, Valentín

(1995) La Constitución peruana de 1993. *Direito*, IV (2).

(2004) *Libertad y verdad electoral. Estudios electorales*. Lima: Editorial San Marcos.

(2005) Retos y Posibilidades de la reforma constitucional. En: *Reforma del Estado. Reforma de la Constitución*. Lima, Perú: Comisión Andina de Juristas – Fundación Konrad Adenauer. pp. 49-65.

PAREJA PLÜCKER, Piedad (1987). *Atribuciones Constitucionales del Presidente de la República*. Lima, Perú: Ediciones Rikchay Perú.

PAREJA PAZ SOLDÁN, José (1988). *Derecho Constitucional peruano y la Constitución de 1979*. (4 Ed.). Lima, Perú: Editorial y Distribuidora de Libros S.A. – EDDILI.

PEASE GARCÍA, Henry (1999). *Electores, Partidos y Representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*. Lima, Perú: Departamento de Ciencias Sociales PUCP.

PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos

(1988) *Invitación al estudio de la Constitución de los Estados Unidos*. Santiago de Compostela, España: Tórculo.

(1992) *El ejemplo constitucional de Inglaterra*. Madrid, España: Universidad Complutense.

(1997) *En defensa de la Constitución*. Piura: Universidad de Piura.

(2011) *En defensa de la Constitución*. Lima, Perú: Palestra Editores.

PÉREZ ROYO, Javier (Mayo-Junio 1984). Jefatura del Estado y Democracia Parlamentaria. *Revista de Estudios Políticos*, (39). pp. 7-28.

PÉREZ SERRANO, Nicolás (1960). Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario. En: *Revista de Estudios Políticos* (105). pp. 99-169.

- PINEDA ZEVALLOS, César Jesús (2019). Entre el ejercicio de la cuestión de confianza, la crisis total del gabinete y su pretendida regulación en un Estado democrático de derecho. En: *Gaceta Constitucional*, (133). pp. 57-67.
- PIZZORUSSO, Alessandro (1977). *Delle fonti del diritto*. Bolonia-Roma: Zanichelli-El Foro Italiano.
- PLANAS SILVA, Pedro (1997). *Regímenes políticos contemporáneos (2 Ed.)*. Lima: Fondo de Cultura Económica.
- PORRAS NADALES, Antonio J. (Julio-Agosto 1986). Conflictos entre órganos constitucionales del Estado y principio de división de poderes. *Revista de Estudios Políticos*, (52). pp. 19-46.
- PRELOT, Marcel (1949). *Précis de Droit constitutionnel*. París: Dalloz.
- PROUDHON, Pierre-Joseph (1971). *El Principio Federativo*. Madrid, España: Aguilar.
- RESCIGNO, Giuseppe Ugo (1980). *Corso di diritto pubblico*. Bolonia: Zanichelli.
- RISSO, Guido I. (2001). Gobierno y Estado. En: Carnota, Walter F. (Director). *Curso de derecho constitucional*. Buenos Aires: La Ley S.A. pp. 53-68.
- ROMANO, Santi (1946). *Principii di Diritto costituzionale generale (2° Ed)*. Milán: Giuffrè.
- ROMMEN, Henri (1956). *El Estado en el pensamiento católico*. Madrid, España: Biblioteca de Cuestiones Actuales.
- RUBIO CORREA, Marcial (1999). *Estudio de la Constitución política de 1993*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- SÁCHICA, Luis Carlos (1992). Presidencialismo y parlamentarismo en Colombia. En: AA.VV. *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 599-621.
- SALGADO PESANTES, Hernán (2002). La hegemonía del Ejecutivo en el sistema presidencial de Latinoamérica. Entre el mito y la realidad. En: Mora-Donato, Cecilia (Coordinadora). *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. México, 2002. pp. 541-558.
- SARDÓN DE TABOADA, José Luis (1999). *La Constitución incompleta. Reforma institucional para la estabilidad democrática*. Lima, Perú: Instituto Apoyo.

SARTORI, Giovanni (1999). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados (3 Reimp.)*. México: Fondo de Cultura Económica.

STORY, Joseph (1879). *Comentario abreviado de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América*. México: Dublán y Cía.

SUTHERLAND, Arthur E. (1972). *De la Carta Magna a la Constitución Norteamericana*. Buenos Aires, Argentina: Tea Tipográfica Editora Argentina S.A.

TORRES DEL MORAL, Antonio (2002). Pasado y presente del Parlamento. En: Mora-Donato, Cecilia (Coordinadora). *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. pp. 611-627.

TREMINIO SÁNCHEZ, Ilka (2013). Las reformas a la reelección presidencial en América Latina. En: *Estudios Sociológicos*, XXXI (91). pp. 59-85.

URBINA LOVÓN, Erick (2018). La cuestión de confianza en la encrucijada. En: *Gaceta Constitucional* (130). Lima, Perú: Gaceta Jurídica. pp. 170-178.

VALADÉS, Diego

(1998) *El control del poder*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

(2002) Gobierno y Congreso: necesidad de una relación simétrica. En: Mora-Donato, Cecilia (Coordinadora). *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. pp. 659-685.

(2009) *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. Lima, Perú: Editorial Adrus.

VALENCIA CARMONA, Salvador (Enero-Agosto de 1978). Las tendencias contemporáneas del ejecutivo latinoamericano. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XI (31-32).

VALLARTA PLATA, José Guillermo (2002). *Introducción al estudio del Derecho Constitucional Comparado (2 Ed.)*. México: Editorial Porrúa.

VANOSI, Jorge Reinaldo

- (1992) Fundamentos y razones de la necesidad de la reforma de la Constitución. En: AA.VV. *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 705-734.
- (1994) El “Hábeas data”: no puede ni debe contraponerse a la libertad de los medios de prensa. *El Derecho*, XXXII (8580).
- (1997) Debate. Tema 4. Sistemas de Gobierno, Sistema presidencial y Sistema parlamentario en la organización de los poderes. En: García de Enterría, Eduardo y Clavero Arévalo, Manuel (directores). *El Derecho Público de finales de siglo. Una perspectiva iberoamericana*. Madrid: Editorial Civitas S.A.
- (2000). ¿Régimen mixto o sistema híbrido? El nuevo presidencialismo argentino. En: Valadés, Diego y Serna, José María (Coordinadores). *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?* México: Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 71-77.
- VELARDE PAIRAZAMÁN, Juan Manuel (2003). *La forma de gobierno en el Perú*. Lima, Perú: Calmet Editores.
- VICENTE LONIGRO, Félix (1997). El Estado y sus elementos. En: *Instituciones de derecho público*. Buenos Aires, Argentina: Macchi Grupo Editor.
- VILLARÁN Y GODOY, Manuel Vicente (1962). Necesidad de fomentar los estudios de Derecho Constitucional Comparado. Ponencia presentada a la “V Conferencia Internacional de Abogados”. En: *Páginas Escogidas*. Lima, Perú.
- VIRGALA FORURIA, Eduardo (Enero-Marzo 1994). La organización interna del poder ejecutivo en los Estados Unidos. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (83). pp. 137-190.
- VITÓN BURGA, Eder (2018). La cuestión de confianza en la Constitución y el nuevo pronunciamiento del TC sobre la materia. En. *Gaceta Constitucional*, (132). pp. 65-81.
- VITORINO, Antonio (1988). El control parlamentario del Gobierno. En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* (60-61). pp. 353-371.
- WASHINGTON, George (1891). *The Writings of George Washington (T. X)*. Nueva York, EE.UU: Ed. W. Ford. (Carta a Lafayette del 05 de abril de 1783).

WOLDENBERG K., José (2000). Una segunda generación de reformas: la gobernabilidad. En: Valadés, Diego y Serna, José María (Coordinadores). *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?* México. Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 47-55.

WOLF, Ernesto (1945). *Tratado de Derecho Constitucional*. T. I. Caracas.

ZAGREBELSKY, Gustavo (1998). *Manuale di Diritto Costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*. Turín: UTET.