



UNIVERSIDAD
DE PIURA

FACULTAD DE DERECHO

Revisión Constitucional de la Investidura

Tesis para optar el Grado de
Maestro en Estudios Políticos Aplicados con mención en Estudios Electorales y
Gestión

Dioscrider Felix Coz Chuquiyaury

Asesor(es):

Dr. Carlos Guillermo Hakansson Nieto

Lima, julio de 2024

Aprobación

La tesis titulada “Revisión Constitucional de la Investidura” presentado por el señor Dioscrider Felix Coz Chuquiyauri, en cumplimiento con los requisitos para optar el grado de Maestro en Estudios Políticos Aplicados con Mención en Estudios Electorales y Gestión, fue aprobado por el asesor el Dr. Carlos Guillermo Hakansson Nieto.



Declaración Jurada de Originalidad del Trabajo Final


Yo, Dioscrider Felix Coz Chuquiyauri, egresado del Programa de Posgrado de “Maestría en Estudios Políticos Aplicados con Mención en Estudios Electorales y Gestión” de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, identificado(a) con DNI N° 22517088.

Declaro bajo juramento que:

1. Soy autor del trabajo final titulado:
“Revisión Constitucional de la Investidura”
El mismo que presento bajo la modalidad de Tesis¹ para optar el Grado de Maestro² de Estudios Políticos Aplicados con Mención en Estudios Electorales y Gestión.
2. La asesoría del trabajo estuvo a cargo de:
 - Carlos Guillermo Hakansson Nieto, identificado con DNI N° 06634454
3. El texto de mi trabajo final respeta y no vulnera los derechos de terceros o de ser el caso derechos de los coautores, incluidos los derechos de propiedad intelectual, datos personales, entre otros. En tal sentido, el texto de mi trabajo final no ha sido plagiado total ni parcialmente, para la cual he respetado las normas internacionales de citas y referencias de las fuentes consultadas.
4. El texto del trabajo final que presento no ha sido publicado ni presentado antes en cualquier medio electrónico o físico.
5. La investigación, los resultados, datos, conclusiones y demás información presentada que atribuyo a mi autoría son veraces.
6. Declaro que mi trabajo final cumple con todas las normas de la Universidad de Piura.

El incumplimiento de lo declarado da lugar a responsabilidad del declarante, en consecuencia; a través del presente documento asumo frente a terceros, la Universidad de Piura y/o la Administración Pública toda responsabilidad que pueda derivarse por el trabajo final presentado. Lo señalado incluye responsabilidad pecuniaria incluido el pago de multas u otros por los daños y perjuicios que se ocasionen.

Fecha: 17/07/2024.



Firma del autor optante³

¹ Indicar si es tesis, trabajo de investigación, trabajo académico o trabajo de suficiencia profesional.

² Grado de Bachiller, Título profesional, Grado de Maestro o Grado de Doctor.

³ Idéntica al DNI; no se admite digital, salvo certificado.

Dedicatoria

Dedico este importante logro a Domingo y Lucila, quienes ahora disfrutan de la vida eterna. Su referencia e influencia han sido fundamentales en este camino.



Agradecimiento

Agradezco a Dios, por concederme la vida y, a quienes que con sus consejos y apoyo constante me permitieron el desarrollo de mi tesis. El amor y la motivación de la familia merecen mi agradecimiento.

Al Dr. Carlos Hakansson Nieto, asesor de mi tesis, un agradecimiento especial por la paciencia y el apoyo brindado, que con su vasta experiencia jurídica hace más fácil encontrar el camino y el final de la investigación.



Resumen

La presente investigación se inició al identificarse un problema práctico dentro de nuestro sistema de gobierno, con motivo de la crisis política generado en el gobierno cuando el Congreso de la República no otorgó el voto de confianza o llamado investidura al Gabinete de Pedro Cateriano Bellido (2020). La magnitud de la crisis afectó las relaciones que existe entre el poder legislativo y ejecutivo; así como, el hecho perjudica la buena marcha de la gestión pública, debilita el sistema político democrático, erosiona la credibilidad y la confianza ciudadana de las instituciones públicas, afectando el desarrollo económico y social del país.

La investigación tiene como objetivo revisar, analizar y contrastar su aplicación, uso, ventajas y desventajas de la institución jurídica la cuestión de confianza o investidura, en el modelo de gobierno presidencialista, parlamentario y semipresidencial, este último del Perú. La investigación de tipo normativo jurídica descriptivo, usó el método hermenéutico que ha permitido revisar bibliografía, seleccionar información y sistematizar para ver la utilidad práctica de la cuestión de confianza o investidura desde su incorporación, evolución y desarrollo en nuestro sistema legal y modelo de gobierno, hasta la Constitución de 1993; asimismo, se revisó el origen, aplicación y uso en la legislación comparada Reino Unido, España y Francia, gobiernos con sistema parlamentario. Se analizó también la existencia de la cuestión de confianza o investidura en el modelo de gobierno presidencial puro (Estados Unidos de América). Partí de la hipótesis, la investidura no tiene reconocimiento constitucional, la incorporación de la cuestión de confianza en nuestra arquitectura constitucional no ayuda a mejorar relación entre ambos poderes del Estado y no cumple un adecuado papel en la división, equilibrio y estabilidad de nuestro modelo de gobierno. El resultado de la investigación permitirá dar solución práctica a un problema específico.

La investigación nos conduce a concluir, el procedimiento y modo como consigue el gobierno el primer ministro inglés se denomina investidura, donde el jefe de Gobierno es investido y requiere confianza de la Cámara para gobernar, propio del sistema de gobierno parlamentario. Nuestro marco constitucional no reconoce el “voto de investidura” solo el voto de la cuestión de confianza, que consiste en la ratificación del Parlamento el nombramiento del presidente del Consejo de ministros después que concurre, expone y debate de la política general del gobierno. La solicitud del voto de confianza es riesgosa cuando es denegada, porque se genera una crisis innecesaria y suma el computo para la disolución del Congreso. Asimismo, no tiene lógica su uso en nuestro modelo de gobierno; por cuanto, le quita autonomía al presidente de la República para conformar su gabinete y lo obliga a replantear su política general de gobierno según la composición del Parlamento.

La investigación concluye en excluir el voto de confianza del texto constitucional, porque su existencia no logró optimizar la relación fiduciaria ni entendimiento entre los dos poderes, ya que fue la razón de su incorporación. La eliminación evitará en el futuro posibles fricciones e inestabilidad del gobierno.



Tabla de Contenido

| | |
|--|----|
| Introducción | 10 |
| Capítulo 1 Separación de poderes en el presidencialismo y parlamentarismo | 14 |
| 1.1 Separación y equilibrio de poderes..... | 14 |
| 1.1.1 Antecedentes y evolución de separación de poderes | 14 |
| 1.2 La separación de poderes en la etapa de consolidación de la independencia 1823, 1826 y 1828..... | 22 |
| 1.3 Presidencialismo y Parlamentarismo: diferencias y rasgos esenciales..... | 24 |
| 1.3.1 Parlamentarismo..... | 25 |
| 1.3.2 Presidencialismo..... | 32 |
| 1.4 Relaciones Ejecutivo - Legislativo | 35 |
| 1.4.1 Colaboración entre poderes..... | 36 |
| 1.4.2 Relación fiduciaria entre Ejecutivo y Legislativo | 36 |
| Capítulo 2 Desarrollo de la forma de gobierno | 38 |
| 2.1 Monarquía o República: Pugna entre liberales y conservadores..... | 38 |
| 2.2 Parlamentarización de la forma de gobierno | 40 |
| 2.3 Conservación del Estado democrático y liberal (1933)..... | 41 |
| 2.3.1 Cuestión de confianza por iniciativa ministerial..... | 42 |
| 2.3.2 Descartan la incorporación de la legislación delegada..... | 42 |
| 2.4 Constitución progresista y plural | 43 |
| 2.4.1 Presidente del Consejo de Ministros con Cartera..... | 45 |
| 2.4.2 La Cámara Baja asume la facultad exclusiva de interpelar, censurar y otorgar confianza..... | 46 |
| 2.4.3 Predominio del poder presidencial..... | 47 |
| 2.5 Resultados de parlamentarización en el modelo de gobierno..... | 50 |
| Capítulo 3 Elementos de Control Político..... | 55 |
| 3.1 El Control | 55 |
| 3.1.1 La interpelación..... | 61 |
| 3.1.2 La Censura..... | 63 |
| 3.1.3 Cuestión de confianza facultativa y obligatoria | 70 |
| Capítulo 4 La Investidura | 82 |
| 4.1 ¿Qué es la investidura? | 82 |
| 4.1.1 Orígenes de la investidura | 86 |
| 4.1.2 El voto de investidura en la legislación española..... | 88 |
| 4.1.3 El voto de confianza en la legislación francesa..... | 90 |

| | | |
|--|---|-----|
| 4.2 | ¿Por qué la investidura en un régimen presidencialista? Historia: | 92 |
| 4.2.1 | La razón de la investidura en los modelos parlamentaristas | 92 |
| 4.2.2 | Los principales rasgos del presidencialismo | 100 |
| 4.2.3 | Efectos de la cuestión de confianza después de la concurrencia del gabinete . | 105 |
| 4.2.4 | Búsqueda de alianzas y consensos para obtener la confianza | 105 |
| 4.2.5 | La experiencia de la investidura | 112 |
| 4.2.6 | Antecedentes de la investidura en la Constitución de 1933 | 113 |
| 4.2.7 | Antecedentes de la investidura en la Constitución de 1979 | 116 |
| 4.2.8 | Formalización de la solicitud del voto de confianza en la Constitución de 1993 | 120 |
| 4.2.9 | El caso del Gabinete Pedro Cateriano | 133 |
| 4.2.10 | El presidente, la oposición y la minoría parlamentaria | 136 |
| 4.2.11 | Finalidad de la concurrencia del Gabinete al Congreso en el derecho peruano | 137 |
| 4.2.12 | Cuestión de confianza obligatoria en desuso | 138 |
| 4.2.13 | El mal llamado voto de investidura | 139 |
| 4.2.14 | Vamos a un régimen presidencial puro | 141 |
| Capítulo 5 Eliminación del voto de confianza obligatoria | | 144 |
| 5.1 | Eliminación del voto de confianza | 144 |
| Conclusiones | | 152 |
| Referencias | | 154 |

Introducción

La investigación y revisión de la cuestión de confianza o investidura se inició después de la negación de la cuestión de confianza del Congreso de la República al presidente del Consejo de ministros, Pedro Cateriano, el 4 de agosto de 2020. Después de más de quince (15) horas de un acalorado e intenso debate, los parlamentarios en una sesión no presencial, sino virtual, negaron el voto de confianza al Gabinete. Con 54 votos de los parlamentarios fue negado la confianza, 37 votaron a favor y 34 congresistas se abstuvieron.

Luego de un hecho político de mucha trascendencia para el país y ocurrido en medio de una crisis sanitaria de gran magnitud, hay la necesidad de plantear y responder varias interrogantes en la presente investigación. ¿Qué papel cumple la cuestión de confianza o investidura en el vínculo que existe entre el poder legislativo y ejecutivo? ¿La existencia y obligatoriedad del voto de investidura es significativo para nuestro sistema de gobierno? ¿Hay necesidad de mantener el voto de investidura en nuestra Constitución? ¿Será conveniente y oportuno extraer la cuestión de confianza obligatoria del marco constitucional, como parte de la reforma política?

En aquella histórica sesión Pedro Cateriano, presidente del Consejo de ministros, acompañado de su staff de ministros, expuso la política general y las medidas de gobierno en forma ininterrumpida por aproximadamente tres (3) horas, con la finalidad de conseguir el voto de confianza de los representantes del Congreso. Sin embargo, la confianza le fue denegada, produciéndose una crisis en el gabinete ministerial y en medio de una grave pandemia por el Covid-19. Por lo tanto, creo que resulta importante y oportuno revisar, analizar, contrastar las ventajas o desventajas de los elementos del parlamentarismo incorporadas como instituciones jurídicas en la Constitución Política de 1993.

El resultado de la investigación debe concluir en elaborar una propuesta normativa que mejore la institucionalidad y nuestro modelo de gobierno, para lograr un sistema político que genere una adecuada gobernabilidad y estabilidad política en la administración de la gestión pública. El objetivo central consiste en analizar la cuestión de confianza o investidura en nuestra Constitución y exponer en la presente tesis de una manera organizada y cronológica los orígenes remotos de la figura jurídica de la “investidura”, su incorporación y desarrollo en nuestro marco constitucional, todo ello dentro del contexto de la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo y la separación de poderes.

No puedo ser ajeno ni dejar pasar por alto, que la negación de confianza al gabinete ministerial del Parlamento ha generado una crisis política de proporciones altas en el gobierno, con repercusiones que debilitan el sistema político democrático y retrasan el desarrollo

socioeconómico del país. Por lo tanto, considero que resulta importante, después de la investigación, presentar una propuesta normativa que permita evitar las innecesarias crisis políticas, mejorar el modelo de gobierno, además de contribuir a que el sistema democrático se consolide y en el futuro evitar las fricciones entre legislativo y ejecutivo.

La cuestión de confianza obligatoria, tiene rango constitucional en nuestra legislación, constituye en un mecanismo importante en las relaciones jurídicas y políticas entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, podemos decir también que es el acto jurídico de mucha importancia en la conformación del gabinete ministerial. En el modelo de gobierno peruano a través de la cuestión de confianza obligatoria o investidura, el Parlamento ratifica al presidente del Consejo de ministros, designación que fue realizado por el presidente de la República, quien en simultaneo ejerce como jefe de Estado y de Gobierno. La ratificación o no del presidente del Consejo de ministros se realiza en dos supuestos, después del debate de la política general del nuevo gobierno y de la sustentación de las principales medidas de gestión del ejecutivo; asimismo, cuando el presidente del Consejo de ministros hace cuestión de confianza ante la Sesión del Pleno del Congreso de la República, respecto a tema de gobierno o una iniciativa ministerial.

En la investigación, se verificó si la investidura forma parte del sistema presidencial y si constituye una modalidad de control político del sistema parlamentario y presidencial, desde cuando fue incorporado en el sistema de gobierno presidencial y propiamente en nuestro régimen de gobierno híbrido o denominado semipresidencial. Encontré que la investidura como institución jurídica tiene sus orígenes en el régimen parlamentario, donde el jefe de Estado y el jefe de Gobierno cumplen funciones diferentes. En algunos países el jefe de Estado es el Rey, en Reino Unido y España para citar un ejemplo y el jefe de Gobierno, es denominado Primer Ministro, Canciller o Presidente del Gobierno, según sea el caso de cada país.

En el capítulo I, como marco conceptual, revisé la separación de poderes como teoría, a partir de los principales pensadores e impulsores de su diseño e incorporación constitucional, entre ellos, las tesis de Aristóteles, John Locke, Montesquieu, Rousseau y Emmanuel Sieyès. Seguidamente identificaremos las principales formas o modelos de gobierno en el Estado, las relaciones y posiciones que existen entre los poderes públicos, en los modelos de gobierno presidencial, parlamentario y semipresidencial. Corresponde encontrar las características de los modelos de gobierno, las diferencias esenciales, la separación de poderes más o menos rígidas y los principales rasgos del presidencialismo y el parlamentarismo, así como la forma de gobierno híbrido denominado neopresidencialismo que fue establecida en la Constitución peruana.

En el capítulo II, se hace un breve repaso del desarrollo del sistema gobierno en el Perú, desde la independencia de nuestra república hasta la establecida en la Carta de 1993. Cuando nació la república en 1823 hubo un gran debate respecto al modelo de gobierno que se debía adoptar para el Perú, un debate entre liberales y conservadores, aquellos que tenazmente impulsaban una monarquía y otros los que pretendían establecer la república. Finalmente, entre la primera Constitución de 1823 y la de 1828, se determinó dos cosas importantes en la historia política peruana, un sistema republicano y representativo bajo una separación de poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, así como un ejemplo de gobierno presidencial puro. Entre los años de 1834 y 1856, se pretendieron incorporar y constitucionalizar elementos de control político del modelo de gobierno parlamentarista, como la interpelación y la censura.

Con la aprobación de la Constitución de 1856, promulgado por Ramón Castilla, se parlamentarizó el modelo de gobierno peruano al incorporarse varios elementos del control político, como cuestión de confianza voluntaria y obligatoria, censura e interpelación, la delegación de facultades, el refrendo ministerial, entre otros. Todo ello, bajo la premisa de limitar el ejercicio del poder y realizar control político al jefe de Estado. Ante el hecho, lo que corresponde en el capítulo en mención, se busca analizar cuál fue el origen o la génesis para incorporar la cuestión de confianza obligatoria y la forma en que ha ayudado en la relación existente entre el poder legislativo y ejecutivo y sobre todo cuál es su contribución en la gestión del gobierno.

En el Capítulo III, se aborda de modo ejecutivo de los elementos del parlamentarismo, reconocidos en nuestra Constitución vigente, sus antecedentes, su comparación en el derecho comparado de algunos países. Le podremos especial énfasis en la interpelación, cuestión de confianza facultativo, el voto de investidura, la disolución del Congreso, será importante determinar la finalidad de su incorporación y la utilidad práctica en nuestro modelo de gobierno, sobre todo verificar el papel que cumplen en el equilibrio de poderes de nuestro Estado.

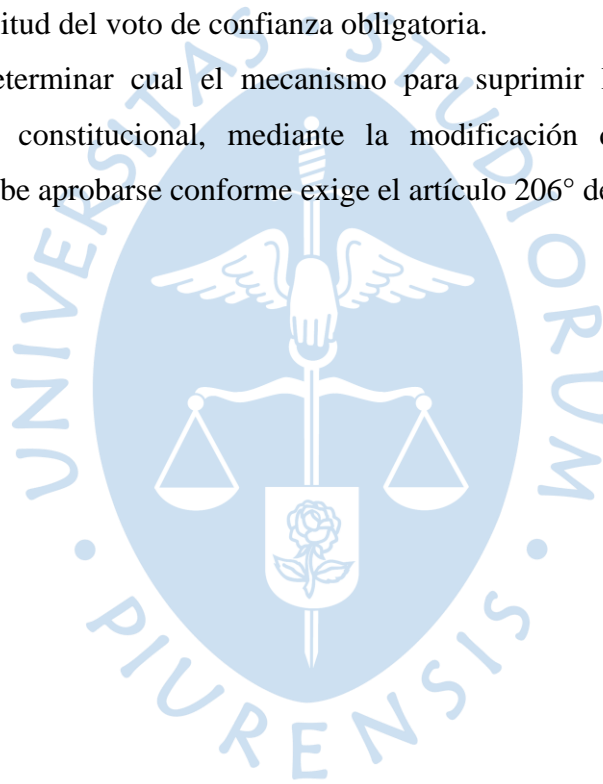
El penúltimo Capítulo de la investigación, está referido al desarrollo del concepto de la investidura según algunos preceptos jurídicos, sus orígenes en el modelo de gobierno parlamentario, la incorporación de la confianza obligatoria o investidura en nuestra Constitución, así como en la Constitución española y francesa, hacemos una diferencia con la cuestión de confianza facultativa a iniciativa ministerial.

Hago un breve repaso sobre la razón de la investidura en el régimen presidencial y parlamentario. Es importante comentar los riesgos y efectos que significan desaprobación la cuestión de confianza obligatoria para nuestro sistema político, la democracia y la gobernabilidad del gobierno. Lo importante que significa la búsqueda de consensos que

corresponde hacer al ejecutivo con los partidos políticos representados en el Congreso y la aprobación sobre la cuestión de confianza por el temor al cómputo de la disolución, entre otros. Revisamos los antecedentes de la investidura en la Constitución de 1933, 1979 y 1993, así como la experiencia en los años de vigencia, hasta la experiencia del Gabinete de Pedro Cateriano Bellido.

En el capítulo final, considero las opiniones de los constitucionalistas, del Comisionado de Alto Nivel para la Reforma Política, del Tribunal Constitucional, entre otros, que sirven de fundamento y respaldo de nuestra conclusión. Para reforzar, la conclusión de nuestra tesis hemos revisado información de los actores políticos, la misma que constan en propuestas legislativas presentadas al Congreso, desde el año 2021 hasta la fecha, en las que propone la eliminación de la solicitud del voto de confianza obligatoria.

Finalmente, determinar cual el mecanismo para suprimir la institución analizada, proyecto de reforma constitucional, mediante la modificación del artículo 130 de la Constitución y, que debe aprobarse conforme exige el artículo 206° de la Constitución Política del Perú.



Capítulo 1 Separación de poderes en el presidencialismo y parlamentarismo

1.1 Separación y equilibrio de poderes

La separación de poderes, como principio, es un mecanismo jurídico constitucional muy antiguo, tiene como objetivo impedir o limitar la concentración del poder, sea en una institución o en una persona individual, según las teorías de Aristóteles, Montesquieu y John Locke. La separación de poderes, es la herramienta jurídica más adecuada para garantizar la libertad del ciudadano, libertad que el Estado debe garantizarla. La separación de poderes nació como una forma para frenar el poder, del mismo modo cómo surgió la Constitución.

La Constitución nació con una finalidad política para frenar el poder y no como un instrumento o documento de carácter organizativo del Estado. La Constitución del Perú de 1993, considera al gobierno de nuestra república como descentralizado, representativo y unitario, además que su organización se sostiene en el principio de separación de poderes¹. Nuestra Constitución de 1993, señala que el Estado está organizado en base al principio de división de poderes². En el país, pareciera que la separación de poderes surge como una forma organizativa del Estado y no como una limitación al poder, tal como surgió en Inglaterra o Francia durante la Revolución francesa.

La división del poder, así como las garantías de libertad del ciudadano, ambos se consideran como mecanismos jurídicos elementales en el que se fundamentan la arquitectura constitucional moderna del Estado. La necesidad y exigencia por dividir el poder estatal, constituye una medida obligatoria en la elaboración de cualquier Constitución democrático-burguesa, sostiene Villanueva Gómez³. La división de poderes implica que el ejercicio del poder se deposita en órganos distintos, interdependientes, cuyo trabajo conjunto es la actividad estatal.

1.1.1 Antecedentes y evolución de separación de poderes

Es importante mencionar las teorías y los principios doctrinarios de la división de poderes, de las relaciones ejecutivo legislativo, cuyos aportes ha contribuido al desarrollo de las teorías de la organización del Estado y del gobierno.

Aristóteles. (Estagira 384 a. c.) filósofo y pensador, analizó las distintas formas de los gobiernos y de estados de la época. Señaló que administrar, legislar y juzgar son tareas que corresponden a distintas instituciones.

¹ Véase la Constitución Política del Perú 1993, Capítulo I, Título II.

² Véase el artículo 43° de la Constitución Política del Perú 1993, Capítulo I, Título II.

³ VILLANUEVA GÓMEZ, Luis Enrique. (2014) La División de Poderes: Teoría y Realidad, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Pág. 149.

En su obra *La Política*, libro IV, indica que en todas las constituciones existen tres elementos en base a los cuales el buen legislador debe meditar cual es lo más conveniente para cada régimen, además que, si dichos elementos se encuentran bien conformados, entonces el régimen también estará bien constituido. Pero los regímenes difieren unos de otros según sus elementos⁴. Lo señalado por Aristóteles, en buena cuenta significa que debe existir una división de funciones y buenas relaciones jurídicas o políticas, una colaboración o coordinación entre las instituciones del Estado y sobre todo entre el legislativo y ejecutivo. La división de poderes no fue como hoy se conoce, pero fue la génesis donde se proponía la distribución de funciones a distintas entidades del Estado. Surge la preocupación de contar con un Estado estable sin revueltas, de no existir, se generaría lo que hoy conocemos como la ingobernabilidad del país. Para Aristóteles, la gobernabilidad del Estado y las relaciones armoniosas entre las instituciones del Estado fueron consideradas de suma importancia.

John Locke. (Reino Unido, 1632) filósofo, médico y pensador influyente, considerado como el “*Padre del Liberalismo Clásico*”⁵, consideró que el Estado surge por medio de un contrato, del cual una parte conforma los ciudadanos y el soberano. Sostiene, que dicho acuerdo deberá basarse en la libre voluntad del ciudadano, con el fin de preservar sus derechos individuales y el bien común de la sociedad. En el caso que el soberano (Rey) no respete o se extralimite en la ejecución de sus funciones y tratase de imponerse a la ley, los ciudadanos pueden contar con la legitimidad para poder rebelarse. John Locke sostiene con tenacidad que el poder legislativo y ejecutivo no deben ser confiados a una sola persona, sino que deberán ser divididos para poder controlarse entre sí. Esta idea se consideró como la base fundamental de la separación de poderes, un componente esencial en las democracias modernas que perdura hasta hoy y fue recogida en el artículo 43° de la Constitución Política peruana.

John Locke, sin distinguir o referirse al modelo de gobierno presidencial o parlamentario, señaló:

“El poder ejecutivo dondequiera que resida, a excepción si fuera en el individuo que participe en el Poder Legislativo, será un subordinado de éste y ante él responsable⁶ (...) Cuando los

⁴ ARISTÓTELES, *La política*, Libro IV, Editorial Gredos S. A., Sánchez Pacheco, 81, Madrid, España, 1988, Pág. 260.

⁵ PATRICIO CARVAJAL de la Universidad Adolfo Ibáñez, señala que “todos estos autores del Liberalismo contemporáneo han ido a las fuentes, especialmente lockianas, para reformular el discurso liberal. Sin embargo, no es del todo exacto, ni histórica ni doctrinalmente, otorgar al filósofo inglés el mérito de ser el fundador del Liberalismo de un modo exclusivo. A nuestro juicio, sin desmerecer la extraordinaria contribución de Locke, habría que considerar como fundadores del llamado Liberalismo clásico a Althusius, Locke y Spinoza, conjuntamente”. Véase *TEORÍA POLÍTICA Y DISCURSO POLÍTICO BARROCO. SOBRE LOS ORÍGENES DEL LIBERALISMO CLÁSICO: J. ALTHUSIUS, J. LOCKE, B. SPINOZA. UNA INTERPRETACIÓN*.

⁶ LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil* Primera Edición, diciembre del año 2018, Partido de la Revolución Democrática, Benjamín Franklin núm. 84, México, pág., 148.

poderes ejecutivo y legislativo se encuentran en diversas manos, según acaece en todas las monarquías moderadas y los gobiernos ajustados, el bienestar de la sociedad requiere que diversas cosas y situaciones sean manejadas con discreción de aquél en el cual radica el poder ejecutivo”⁷ (p. 148)

Para Locke, la separación de poderes permite la preservación de la libertad, así como la organización del sistema político. Distingue con mucha claridad, el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Federativo. El Poder Legislativo pertenece al pueblo y está instituido en el Parlamento, quien debe resguardar los derechos naturales de los habitantes y tiene la facultad de hacer las leyes, de convertir las leyes naturales en leyes positivas. Locke privilegia al poder legislativo como supremo poder único. El Poder Ejecutivo es el responsable que se cumplan las leyes aprobadas por el Parlamento y el Poder Federativo tiene por objetivo abocarse a las relaciones internacionales, el manejo de la seguridad y el interés público del Estado en el exterior⁸. En la teoría de John Locke no aparece el Poder Judicial, mi interpretación es que consideraba a la administración de justicia como una función subordinada del Poder Ejecutivo. Para Locke la función principal del Parlamento es el control del poder, pero especialmente el control del Poder Ejecutivo, porque tiene la titularidad del gasto público y tiene bajo su mando al ejército, entre otros.

Charles Louis de Secondat. Llamado señor de la Brède y barón de Montesquieu, nacido en Francia en 1689. Es el principal exponente teórico del sistema de separación de poderes, desarrolló su teoría en la obra célebre: “*El espíritu de las leyes*”, que fue publicado en el año de 1748. La teoría sobre la separación de poderes de Montesquieu tuvo mucha influencia en el mundo jurídico y político y fue recogida cuando se redactó la Constitución de los Estados Unidos de América. El pensamiento de Montesquieu, se caracteriza por la aspiración de la libertad, el concepto de la felicidad cívica y la tolerancia religiosa. Sostiene que para encontrar la libertad individual es necesario que el Estado no abuse del poder. Para no abusar del poder se requiere limitar a la naturaleza misma de las cosas⁹.

Consideró que la libertad política del hombre, se debe a la tranquilidad del espíritu, el cual surge de la confianza que posee cada uno en su seguridad. Para la existencia de la seguridad es indispensable tener un gobierno, eso hace que ningún ciudadano o persona puede temer a otro¹⁰. Montesquieu sostiene, que el Estado cuenta con la existencia de tres poderes, la potestad

⁷ Véase LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil* Primera Edición, diciembre del año 2018, Partido de la Revolución Democrática, Benjamín Franklin núm. 84, México, pág., 148.

⁸ Véase LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Alianza Editorial, Madrid, 1994, pág. 151-152.

⁹ MONTESQUIEU, Louis. *El espíritu de las leyes*, Libro VIII, capítulo II.

¹⁰ Ibidem.

ejecutiva, la potestad legislativa y la potestad judicial. La potestad ejecutiva se aboca de guerra y la paz, recibe o envía embajadores, también es el responsable de establecer la seguridad pública y prevenir las futuras invasiones. La potestad judicial es la potestad de juzgar, se ejerce para castigar a los criminales, además que es la responsable de determinar las disputas, las cuales son creadas entre los particulares¹¹.

Montesquieu, es quien hace una precisión muy clara de la división de poderes y sostiene: “Cuando el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, son confiados en la misma persona o al mismo cuerpo institucional, no existe libertad (...) No existe libertad, si la facultad de juzgar no se encuentra dividido del poder legislativo y poder ejecutivo (...) En el caso que no se encuentre separado del poder ejecutivo, el juez podría tener fuerza de un opresor. No obstante, todo se considera perdido, si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes (...)”¹² (Montesquieu, 1791)

Montesquieu formuló su teoría política con la finalidad de asegurar la libertad del hombre, controlar o poner límite al poder a través de la separación de poderes, y por ende impedir que los tres poderes se concentren en un solo magistrado o en una sola institución, estaba preocupado por establecer un equilibrio del poder y el control recíproco entre las tres instituciones del Estado.

Una vez diseñada la separación de poderes, Montesquieu va más allá de la división del poder. Se interesa por el órgano legislativo y se preocupa por establecer los límites internos en el poder legislativo. En tal sentido, propone un cuerpo de nobles, así como un cuerpo por elección para representar al pueblo, cada cual, con sus asambleas y deliberaciones propias, incluso que, entre las cámaras, puede haber puntos de vista antagónicos. Recogiendo la propuesta de las limitaciones internas o contrapesos internos, en Gran Bretaña, se diseñó la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores¹³. En Francia, el Poder Legislativo estaría constituido por dos cuerpos colegiados: el Consejo de los Ancianos y el Consejo de Quinientos (Constitución, 1795)¹⁴.

Jean-Jacques Rousseau (Ginebra, 1712). Sus ideas políticas tuvieron mucha influencia en la revolución del pueblo francés y el desarrollo de las teorías fue sustento de la república.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ La Cámara de los Lores es una de las partes que conforma el Parlamento del Reino Unido. El nombre formal y solemne de la *House of Lords* es: “*The Right Honourable the Lords Spiritual and Temporal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in Parliament Assembled*”. Sus miembros son llamados *Lords of Parliament*.

¹⁴ El Consejo de Ancianos, en francés: *Conseil des Anciens*, fue parte de la asamblea legislativa francesa junto al Consejo de los Quinientos, en francés: *Conseil des Cinq-Cents*, por reconocida en la Constitución y la Convención de 1795.

Para Rousseau, la finalidad que debería perseguir todo sistema legislativo se limita a dos principales derechos, igualdad y libertad¹⁵.

Rousseau, al referirse a la división de poderes, señala que en el cuerpo político existen la voluntad y la fuerza; la cual se encuentra bajo la denominación de poder legislativo; la otra, bajo el concepto de poder ejecutivo. El poder legislativo pertenece al pueblo y el poder ejecutivo no es posible que pertenezca a la generalidad como legislador o soberano¹⁶. Hace una clara distinción y división de ambos poderes públicos. Refiriéndose al poder ejecutivo señala que recibe del pueblo soberano órdenes, las mismas que son comunicadas al pueblo y para mantener un equilibrio del Estado se debe compensarlo, de tal modo, exista igualdad entre el poder del gobierno y el poder de los habitantes, soberanos por un lado y súbditos por el otro¹⁷. Para consolidar su planteamiento, Jacques Rousseau, J. (1762) agrega que:

“El principio de la vida política se basa en la existencia de la autoridad soberana. El poder legislativo es el corazón del Estado; el ejecutivo el cerebro, que lleva el movimiento a todas las partes. El cerebro puede paralizarse y la vida continuar, sin embargo, cuando el corazón se paralice en sus funciones, aquella se logra extinguir (...)” (p. 159)¹⁸.

Emmanuel Joseph Sieyès. Quien vivió entre 1743 a 1836, época importante de la historia política, de la monarquía se pasó a la democracia, periodo de cambio de los ideales políticos y sociales en la humanidad. Del origen divino del poder se pasó a que el origen del poder nace del pueblo. Sieyès fue el pensador importante de la revolución francesa.

En Francia, entre 1787 a 1789, se produjo varios acontecimientos importantes, en base a los planteamientos de Sieyès, entre ellos, la elección de la Asamblea General, que fue un hecho político de mucha trascendencia. La Nobleza tenía 148 diputados como representantes, el Clero 247 diputados y el Estado llano, estaba representado por 500 diputados¹⁹. En el período mencionado se cambió el sistema de representación de un voto por estamento a un voto por representantes, que hasta ese entonces la Nobleza, el Clero y el Tercer Estado representaba un voto. El cambio del sistema de representación tuvo una resistencia inicial del Clero, la Nobleza y del Rey, llegando al punto de impedir para que no sesionara la Asamblea. Pero los representantes del Tercer Estado, los diputados de la burguesía, en claro desafío al Rey se declararon en Asamblea General, argumentando que ellos representan al 95% del pueblo francés y, que constituía de suma importancia resolver la grave crisis del país. Ante ello, el rey

¹⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. El Contrato Social, Capítulo XI.

¹⁶ ROUSSEAU, Jean-Jacques. El Contrato Social, Libro III, Capítulo I.

¹⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. El Contrato Social, Libro III, Capítulo I

¹⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *El Contrato Social*, Libro II, Capítulo II.

¹⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2021), Centro de Estudios Constitucionales. Un relato de la Vida de Sieyès, Primera Edición diciembre de 2021, pág. 39.

Luis XVI mandó cerrar Versalles, pero los diputados debatieron en la sala de juegos de la pelota de Versalles, pese a la prohibición del Rey. Frente a tal hecho, al Rey no le quedó otra cosa que disponer la asistencia de los miembros de la Nobleza y del Alto Clero, para realizar una sesión entre todos los representantes y siendo considerada el primer triunfo de la Revolución francesa²⁰.

Posteriormente, sucedieron varios hechos históricos durante la revolución francesa, los Estados Generales se transformó en Asamblea Legislativa, donde se derogaron los privilegios feudales; se aprobó la Declaración de los Derechos del Hombre y Ciudadano de 1789²¹; se convocó la Convención para la revisión de la Constitución, se ejecutó a Luis XVI y a María Antonieta en 1793 y 1795 y se aprobó la Constitución. Todos los sucesos políticos y sociales fueron fundamentados en la teoría de Sieyès, quien redefinió los conceptos de soberanía, poder constituido, poder constituyente y se gestó la idea y concepto de Estado constitucional.

El constitucionalista Blume Fortini, señaló que “Sieyès fue quien realizó la producción sólida de la construcción jurídica, que consolidó y logró completar el pensamiento político de apoyo para la Revolución Francesa, además de iniciar la formación del Estado Constitucional en el mundo occidental por su aporte a la revolución francesa y la construcción del derecho”²². (Blume, 2018)

Constitución de Cádiz (1812). Documento jurídico constitucional, también hizo una clara precisión sobre la separación de poderes, pero en dicho ordenamiento jurídico constitucional el Rey aún concentraba más poder, con relación a los otros órganos estatales. Las Cortes, hoy cámara de diputados, tenían las facultades de realizar propuestas y emitir leyes, además de derogar e interpretar, si el caso lo requiera, así como de recibir el juramento al Rey. Del mismo modo, tenía la potestad de sancionar la responsabilidad de los secretarios y otros trabajadores públicos, nace ya, lo que hoy conocemos como la responsabilidad política de los altos funcionarios de la administración. La Constitución de Cádiz de 1812, artículo 168° señaló que el Rey es inviolable, además de sagrada, y no se encuentra sujeta a responsabilidad. La responsabilidad fue reservada para el jefe de Gobierno, pero no para el jefe de Estado, característica propia, en tiempos posteriores, del régimen parlamentario, que se ha mantenido hasta la fecha²³. Refiriéndose a la separación de poderes la Constitución estableció:

²⁰ Ibidem.

²¹ La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) Aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789, que reconoce derechos de la libertad, la propiedad y del principio de soberanía que residen en el pueblo.

²² BLUME FORTINI, Ernesto. (2018). REFLEXIONES SOBRE EMMANUEL JOSEPH SIEYÈS Y SU OBRA *QUE ES EL TERCER ESTADO*, ASÍ COMO SUS OTROS APORTES A LA FORJA DEL ESTADO CONSTITUCIONAL, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México, Poder Judicial del Estado de Michoacán, pág. 64.

²³ Véase el artículo 168° de la Constitución de Cádiz de 1812.

“Las Cortes, en conjunto con el Rey, tienen la potestad de hacer, crear leyes, El Rey tiene la potestad de ejecutar las leyes, además de aplicarlas en causas criminales y civiles que residan, en los tribunales previamente establecidos por el Rey”²⁴. (Constitución de Cádiz, 1812)

Karl Loewenstein (1961). En su libro, *Teoría de la Constitución*, señala, que el “Estado constitucional se encuentra basado en el principio de la distribución del poder”, pero la distribución ocurre cuando hay varios detentadores u órganos de tras del poder y la formación de la voluntad del Estado. Las funciones asignadas a los órganos están sometidos a control a través de otros órganos detentadores del poder²⁵ (p. 135).

Loewenstein, señaló que el descubrimiento o la creación de una nueva teoría de la separación de funciones se determinaron por las circunstancias y tiempo, como protesta ideológica del liberalismo político y contra el absolutismo de la monarquía entre el siglo XVII y XVIII²⁶.

Antonio Carlos Pereira Menaut. Jurista y catedrático de derecho constitucional, al referirse a la separación de poderes, señala que la primera Constitución escrita y rígida de la historia, el *Instrument of Government* de Inglaterra de 1653, ya incorporó el mecanismo de la separación de poderes, pero solo dos, conocidos como poder ejecutivo y legislativo. En la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 sí se incluye formalmente los tres poderes del Estado. Posteriormente la Revolución Francesa la elevó a dogma constitucional y la difundió para su alcance universal²⁷. Desde aquella época los tres poderes del Estado son parte de la Constitución de cada país. Sin embargo, refiere en muchos países, incluso de regímenes constitucionales, es ignorado y vulnerado o está sobrepasada la separación de poderes²⁸.

Tribunal Constitucional. El máximo órgano constitucional de nuestro país, en la Sentencia del Expediente N° 0006-2018-AI/TC, de fecha 6 de noviembre, al referirse a la crisis del gabinete y cuestión de confianza, ha señalado que la separación de poderes se considera como una técnica, del cual su objetivo es evitar la concentración del poder y, por ende, esta direccionada para garantizar los derechos fundamentales de la persona del ejercicio abusivo del poder político. (Tribunal, 2003)

²⁴ Véase los artículos 15°, 16° y 17° de la Constitución de Cádiz de 1812.

²⁵ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, Segunda Edición España 1975, pág. 50

²⁶ Ibidem.

²⁷ PEREIRA MENAUT, Carlos Antonio. (2011) *En Defensa de la Constitución*, Palestra Editores, Lima 2011, pág. 207.

²⁸ Ibidem

El Tribunal Constitucional (2003), manifiesta que la existencia de la distribución y equilibrio de poderes como sistema, con todo los matices y correcciones realizada con los avances de la sociedad, constituye en su idea básica una exigencia que no se puede eludir en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de funciones (3) básicas del Estado, tiene un límite recíproco sin que pueden perjudicarse innecesariamente entre ellos, porque constituye en una garantía reconocido constitucionalmente y además limita el poder frente a una dictadura o absolutismo²⁹ (p. 13).

El Tribunal Constitucional, en la misma sentencia mencionada, indicó que la separación de poderes no debe ser entendida como una división tajante, sin interrelación entre ellos, sino debe considerarse como un equilibrio, de controles mutuos, de pesos y contrapesos y, con relaciones de coordinación y cooperación. En la Sentencia N° 0004-2004-CC/TC, (fundamento 24), establece, que la separación de los poderes que se configuran en nuestra Constitución no es absoluta, sino que de la estructura y funciones de los Poderes del Estado surge el principio de colaboración de poderes, recogida en el artículo 104° de la Constitución, mediante el cual el Congreso delega en el Poder Ejecutivo la potestad de legislar por medio de decretos legislativos, en función a la materia y plazo determinado en la ley autoritativa³⁰ (p. 21).

Finalmente señala, el principio de separación de poderes, deberá ser respetado por todo órgano constitucional y Poder del Estado. La separación no debe asumirse como una separación tajante, sin relaciones entre poderes, sino que debe ser entendida como control y balance, el llamado *checks and balances of powers*, del mismo modo como la cooperación y coordinación entre ellos³¹.

Desde la revolución francesa, han pasado doscientos treinta y cinco años y doscientos treinta y siete años (235 y 237), desde la fecha que se redactó la Constitución de los Estados Unidos, así como, han transcurrido más de dos siglos y medio desde el planteamiento de las teorías de Montesquieu y casi dos siglos de los planteamientos de Joseph Sieyès, tal es así, que la separación, división y equilibrio de poderes han evolucionado en el tiempo, pero han perdurado las ideas básicas. La realidad y las características de la política hoy han cambiado, así como del modelo de gobierno no es homogéneo en el mundo entero. Hoy el mundo cambia muy rápido debido a la tecnología, las guerras, la pandemia, la migración y el hambre. Los gobiernos siempre exigen mayor poder, solicitan delegación de facultades para legislar, emiten

²⁹ Véase Tribunal Constitucional (2018) Sentencia del Expediente N° 0006-2018-AI/TC, fundamento 46, de fecha 6 de noviembre 2018.

³⁰ Véase Tribunal Constitucional (2018) Sentencia del Expediente N° 0006-2018-AI/TC, fundamento 47, de fecha 6 de noviembre 2018.

³¹ Ibidem.

decretos de urgencia, con el pretexto de tomar acciones estatales inmediatas para lograr eficiencia y eficacia de la gestión. Todo ello, en la práctica, ha generado resistencia, suspicacia y más control político del Poder Legislativo, situación que muchas veces ha terminado en crisis política e inestabilidad en el Estado.

1.2 La separación de poderes en la etapa de consolidación de la independencia 1823, 1826 y 1828

La Constitución de 1823, respecto a la separación de poderes, determinó un gobierno representativo y popular, porque la administración pública estaba a cargo de los tres (3) poderes del Estado, existía la división de funciones del poder nacional. En ese sentido, el artículo 29° señaló que “ninguno de los tres poderes puede ejercer en ninguna circunstancia ninguna de las atribuciones de los otros dos poderes”³². (Constitución, 1823)

Está claro que la Constitución establecía una clara división formal de los tres poderes y se mencionó que ninguno de los poderes del Estado puede ejercer atribución o competencia de otro poder, determinada en la Constitución o la ley. Se estableció que el cargo de presidente de la República recae en un ciudadano y los actos de la función pública necesariamente deberán ser refrendados por el ministro de Estado en la Cartera correspondiente. Es aquí cuando surge lo que más adelante se conocerá como el refrendo ministerial.

Se mencionó además que el ejercicio del Poder Ejecutivo en ninguna circunstancia podrá ser vitalicio, tampoco hereditario; con lo cual, se dejó claro que no es Monarquía sino una República. El cargo de presidente de la República tiene el periodo de cuatro años; además que no podría volver a recaer el cargo en el mismo individuo, sino pasados otros cuatro años³³. En nuestra primera Constitución también se precisó que el Poder Ejecutivo no podrá diferirse, suspenderse, en ningún caso de las sesiones del Congreso, lo que significa que la disolución del Congreso estaba proscrita.

Después de revisar nuestra primera Constitución Política podemos decir que la primera Carta Magna del Perú determinó una rígida división de poderes y se adoptó un modelo de gobierno presidencial sin instituciones jurídicas del parlamentarismo. Pero el doctor César Landa, señaló que con la Constitución de 1823 el Perú se constituyó como una República bajo un sistema asambleario, incluso tuvimos 3 jefes de gobierno³⁴. En esta investigación no se

³² Véase el artículo 29° de la Constitución Política de la República Peruana Sancionada por el Primer Congreso Constituyente el 12 de noviembre de 1823

³³ Véase el artículo 74° de la Constitución Política de la República Peruana de 1823, promulgada en Palacio de Gobierno, en Lima, a 12 de noviembre de 1823.

³⁴ LANDA, César: “Tenemos un régimen presidencial formalmente atenuado” puede consultarse en <https://www.enfoquederecho.com/2014/09/02/cesar-landa-tenemos-un-regimen-presidencial-formalmente-atenuado/>, (acceso 17/04/2022)

comparte dicha tesis, si bien es cierto, en la práctica el Congreso Constituyente el 21 de setiembre de 1822 eligió a una Junta Gubernativa al frente del Poder Ejecutivo, pero la Constitución aprobada, en el artículo 60°, señaló que, es facultad exclusiva del Congreso la elección del presidente y vicepresidente de la República de la propuesta hecha por el Senado³⁵.

La Carta Magna (art. 78), señaló con precisión que el presidente será la persona responsable de las acciones de su administración y además dirige la administración del país, es responsable de conservar el orden público interno y velar por la seguridad externa. Lo que significa que la autoridad de la más alta magistratura debe ser confiada a una sola persona y el vicepresidente, lo reemplaza solo en casos permitidos por la ley.

La Constitución (1826) en el artículo 7° respecto a la forma de gobierno, señaló que el Gobierno es representativo y popular, la soberanía del cargo proviene del pueblo y su ejercicio se realiza dentro de los poderes establecidos en la ley. La Constitución consideró la división del poder en cuatro estamentos, poder Electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y estableció límites para que cada poder ejerciera las atribuciones dentro del marco de la Constitución, sin excederse³⁶.

La Constitución de 1826, estableció el Congreso con tres cámaras: Cámara de los Tribunales, Senadores y Censores. El poder ejecutivo estaría a cargo del presidente vitalicio, el vicepresidente, así como de cuatro secretarios de Estado. El presidente de la República debería ser elegido por primera vez según la pluralidad absoluta del Parlamento, como jefe de Estado y sin responsabilidad por los actos suscribe³⁷. El vicepresidente era elegido por el presidente de la República con aprobación del Legislativo, el vicepresidente sería el jefe del Ministerio y corresponsables con el secretario del despacho de la Cartera respectiva de la administración del Estado, algo similar al primer ministro, en los modelos de gobierno parlamentario.

En la Constitución de 1826, se pretendió por primera vez establecer un modelo de gobierno parlamentario con un jefe de Estado de carácter vitalicio, muy parecido a las monarquías hereditarias europeas, pero este diseño de gobierno no tuvo duración ni respaldo de la ciudadanía. La división de poderes se percibe menos rígida porque el presidente de la República sería nombrado por el Congreso, semejante a lo determinado en la Constitución de 1823³⁸.

³⁵ Véase el artículo 72° de la Constitución Política de 1823.

³⁶ Véase la Constitución Política para la República del Perú 1826, aprobada por el Consejo de Gobierno el 1 de julio de 1826, que fue ratificada el 30 de noviembre y jurada el 9 de diciembre del mismo año, bajo la presidencia de Andrés Santa Cruz. Conocida como Constitución Vitalicia o Bolivariana.

³⁷ Ibidem

³⁸ Ibidem

La Constitución de 1828, fue aprobado por el Congreso Constituyente y promulgado por el presidente de la República José de la Mar, los constituyentes aprobaron que el Poder Ejecutivo debe ejercerlo una sola persona, el cual recibe el cargo y denominación de Presidente de la República, cargo que no podrá ser vitalicio ni tampoco hereditario, con un periodo de cuatro años, con posibilidad a reelegirse de forma inmediata por una sola vez, y después solo cuando ha transcurrido un periodo de gobierno³⁹. Se estableció que la elección del presidente sea realizada por medio de colegios electorales provinciales, algo similar al sistema de elección del presidente de los Estados Unidos.

El presidente era considerado también jefe de Estado. Tenía la atribución constitucional de nombrar vocales de la Corte Suprema, pero a propuesta del Senado; así como, a los jueces de las Cortes Superiores, Jueces y otros miembros de algún tribunal que dependa de ello, propuesto en ternas por las Cortes respectivas. El presidente tenía restricciones expresas de suspender, diferir en alguna circunstancia de las elecciones constitucionales o las sesiones del Congreso. La Carta Magna de 1828 estableció una rígida división de poderes, similar a la Constitución de 1823, no hubo instituciones jurídicas del parlamentarismo; por lo tanto, puede definirse como modelo de gobierno presidencial.

La redacción de las Constituciones de 1823, 1826 y 1828 fueron muy importantes para el desarrollo constitucional del Perú, y según el doctor Hakansson, en la Constitución de 1823 se optó por la república y se descartó la monarquía, en la de 1826 se instauró el modelo unitario y no federal⁴⁰; y a partir de la Constitución de 1828 se consolidó el Estado unitario y republicano y el modelo presidencial puro hasta la Constitución de 1856.

1.3 Presidencialismo y Parlamentarismo: diferencias y rasgos esenciales

Antes de abordar sobre el régimen o modelo de gobierno en el Perú es importante hacer una delimitación conceptual de gobierno. Según, la Real Academia Española: “El gobierno es el órgano de nivel superior del poder ejecutivo del Estado o de alguna comunidad política, conformado por el presidente y los ministros consejeros⁴¹”. (Real Academia Española, 2014).

Según Pereira Menaut, C. (2011), considera que esta definición resumida permite abarcar el concepto para distintos modelos de gobierno, sea parlamentario, presidencial o semipresidencial. “La palabra gobierno tiene su origen en el griego *kybernao*, que significa “*gobernar una nave*”, y *kibernetes* hacía referencia a los “*pilotos*” y “*timoneles*”; pero según Antonio-Carlos

³⁹ Véase la Constitución Política de la República del Perú 1828, aprobada por el Congreso Constituyente, bajo la presidencia de Javier de Luna Pizarro, promulgada por José de la Mar, presidente de la República.

⁴⁰ HAKANSSON NIETO, Carlos. (2021) El Neopresidencialismo, la forma de gobierno de la Constitución Peruana, Tercera Edición, Yachay Legal, 2021, pág. 163.

⁴¹ Diccionario de la Real Academia Española, Vigésimotercera Edición, publicada en octubre de 2014.

Pereira Menaut, los griegos no empleaban esos vocablos para hacer referencia sobre una institución del gobierno ni a los gobernantes o arcontes, como el día de hoy conocemos. Sin embargo, es importante precisar que la palabra gobierno tiene sus orígenes en dichas referencias⁴². (p. 293)

Según Paolo Biscaretti Di Ruffia, en su libro *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, “*Las formas de Estado*” y las “*formas de gobierno*” señala que la forma de Estado se encuentra establecida por la posición que ocupan además de las relaciones que guardan entre sí el gobierno, el pueblo y el territorio, los tres elementos que conforman el Estado; y la forma de gobierno por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí los diversos órganos constitucionales del Estado⁴³. (Biscaretti DiRuffia, 1975).

El concepto señalado por Biscaretti permite identificar como forma de Estado: al Estado unitario y descentralizado como el del Perú; y el Estado federal como Brasil y Estados Unidos de América.

El derecho constitucional y la ciencia política reconocen diversos modelos o sistemas de gobierno, pero para efectos de la presente tesis abordaremos el sistema de gobierno presidencial, parlamentario y semipresidencial, este último llamado también gobierno híbrido o presidencial atenuado⁴⁴.

La Constitución de 1993, Título II, reconoce el carácter unitario del Estado y del gobierno, cuya organización está hecha bajo el principio de la separación de poderes⁴⁵. En el Título IV, se establece la normativa relativa a la estructura del Estado, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo. En ellas se puede ver a las instituciones del modelo de gobierno presidencial y parlamentario, entre ellos, cuestión de confianza, interpelación, censura, pedidos de informe, estación de preguntas y disolución del Congreso, que veremos más adelante. (Constitucion, 1993)

1.3.1 *Parlamentarismo*

El modelo o sistema de gobierno parlamentario tiene muchas acepciones o definiciones. Según la Real Academia, “el gobierno parlamentario es el gobierno mediante el cual el poder ejecutivo es designado por el poder legislativo, cuya confianza requiere para gobernar”⁴⁶. Francisco Berlín

⁴² PEREIRA MENAUT. (2011) Carlos Antonio: *En Defensa de la Constitución*, Palestra; Lima 2011, pág. 293.

⁴³ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. (1975) *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*; FCE; México; 1975.

⁴⁴ GARCIA BELAUNDE, Domingo. *El Presidencialismo Atenuado y su Funcionamiento (Con Referencia al Sistema Constitucional Peruano)* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pág. 132, puede consultarlo en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2748/9.pdf>, (acceso 17/04/2022)

⁴⁵ Véase artículo 43° de la Constitución Política de 1993

⁴⁶ Véase el Diccionario de la Real Academia Española, Vigésimotercera Edición, publicada en octubre de 2014.

Valenzuela (1994), define al régimen parlamentario como: “Régimen en el cual el gobierno se encuentra dividido en dos componentes, uno de los cuales, el “*gabinete*” o gobierno, en el más estricto sentido de la palabra, es políticamente responsable ante el Parlamento, además de tener el derecho y facultad de disolverlo”⁴⁷. (Berlin Valenzuela, 1994, p. 116)

El modelo de gobierno parlamentario tiene origen inglés. Es un gobierno propio de las monarquías constitucionales, pero en el mundo actual el gobierno parlamentario también existe en países o gobiernos republicanos, como es el caso de Francia, que tienen a un jefe de Estado que es el presidente de la República y jefe de Gobierno que viene a ser el primer ministro.

Gran Bretaña, es la cuna del régimen parlamentario, el modelo inglés denominado de Westminster es la “*madre de los parlamentos*”⁴⁸ (Manzanares, 1967). En el gobierno parlamentario, el primer ministro ostenta un triple liderazgo, es jefe de gobierno, lidera la bancada de mayoría parlamentaria y, por lo general, también lidera el partido que obtuvo los mejores resultados en las urnas. El primer ministro, tiene una alta responsabilidad, es quien responderá por la orientación política, las decisiones del gobierno, construir en el Parlamento una mayoría y además de lograr la consolidación del partido que le hizo llegar al poder⁴⁹.

El parlamentarismo, como tal, surge en la monarquía inglesa en los años 1714 al 1727, durante el reinado del príncipe de Hannover, Jorge I. En aquella época se inició el modelo de gobierno parlamentario, todo ello, debido a que el monarca no hablaba inglés y a su desconocimiento de los asuntos principales de Inglaterra, por lo que delegaba su función a un tercero⁵⁰.

En el año 1727, asume la monarquía Jorge II, quien también se encontraba más interesado en los asuntos de Hannover, que en los asuntos de Inglaterra; por lo tanto, no asistía a las reuniones del gabinete, haciendo que otra persona liderase y presidiera el gabinete⁵¹. El alejamiento de ambos monarcas de la dirección de los asuntos del gobierno da inicio al gobierno parlamentario. A este hecho trascendental en la historia se suma el fortalecimiento de dos

⁴⁷ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. (1994) Derecho Parlamentario. Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, México 1994, pág. 116

⁴⁸ Es una frase acuñada por el político británico John Bright en un discurso en *Birmingham* el 18 de enero de 1865. Era una referencia a Inglaterra. Sus verdaderas palabras fueron: " Inglaterra es la madre de los parlamentos". Esto se informó en el periódico *The Times* al día siguiente. La famosa frase a menudo se aplica incorrectamente al Parlamento del Reino Unido debido a la adopción del sistema parlamentario y el sistema de *Westminster* por muchos países del antiguo Imperio Británico.

⁴⁹ MANZANARES, Henri. (1967) El Parlamento Europeo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967; puede consultarlo en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/5507.pdf>, (acceso 10/01/2021)

⁵⁰ VARELA SUANZES, Joaquín; El Constitucionalismo Británico, entre dos revoluciones (1688-1789); puede consultarlo en <https://www.cervantesvirtual.com/obra.pdf>, (acceso 20/11/2021)

⁵¹ PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos. (2011) En Defensa de la Constitución, Palestra Editores S.A.C, pág. 302.

partidos políticos, en ese entonces, Tory y Whig⁵². Pero la hegemonía, en el gobierno, por muchos años del partido Whig logró la cohesión y homogeneidad entre los miembros del gabinete y la consolidación de un líder, denominado jefe de Gobierno; todo ello, contribuyó a la consolidación del modelo de gobierno parlamentario.

Según la historia constitucional inglesa, Robert Walpole es quien llevó las riendas del gabinete inglés desde 1721 a 1742, actuaba como intermediario entre el Rey y el Gabinete y gozaba de la entera confianza de Jorge I; así como, de Jorge II, sumado a esto Walpole también era integrante de la cámara de los comunes, gozaba de simpatía y confianza de dicha cámara. Así surge la confianza del Parlamento al jefe de Gobierno⁵³.

En el siglo XVIII, el régimen parlamentario inglés era visto como un modelo de equilibrio y estabilidad política; razón por lo que, el modelo fue adoptado por varios países y se expandió por toda Europa. Algunos Estados europeos se esforzaron por imitar el modelo parlamentario inglés, inicialmente a través de la Constitución francesa de 1814 y, posteriormente en la Constitución de Bélgica de 1831⁵⁴.

El parlamentarismo se caracteriza por consolidar ciertas instituciones durante el desarrollo del modelo de gobierno, como la confianza del Parlamento. El Parlamento, se constituye en el centro de poder político, cuyo origen se debe a una elección directa y democrática por los ciudadanos. El Parlamento estaba constituido por grupos parlamentarios que tienen la obligación de elegir e investir el gobierno. El gabinete ministerial, que ejerce la función de gobierno es responsable político ante el Parlamento. El jefe de Gobierno, llamado también “jefe de Gabinete”, “Primer Ministro”, “Premier” o “Presidente del Consejo de Ministros”, es el producto de las circunstancias históricas y políticas en la Inglaterra, entre los siglos XVII y XVIII. Mientras, el jefe de Estado es el cargo que puede obtenerse por herencia, nombramiento del Parlamento y por elección directa del pueblo, como sucede en Francia y Alemania.

La elección y el cese de gobierno en el parlamentarismo. En el parlamentarismo el pueblo elige al poder legislativo y, el legislativo tiene la potestad de elegir al jefe de Gobierno y la facultad de investir al gobierno. El parlamento tiene la obligación de nombrar el gobierno, los miembros del gobierno proceden del parlamento en la mayoría de los casos. Cuando se realiza elecciones en los parlamentarismos, no se consulta al elector quién debe ser el titular del

⁵² Ibidem. VARELA SUANZES, Joaquín; El Constitucionalismo Británico, entre dos revoluciones (1688-1789); puede consultarlo en <https://www.cervantesvirtual.com/obra.pdf>, (acceso 20/11/2021)

⁵³ Ibidem

⁵⁴ MANZANARES, Henri. (1967) El Parlamento Europeo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967; puede consultarlo en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/5507.pdf>, (acceso 10/01/2021)

ejecutivo, sino por quién o por quiénes deben votar los ciudadanos para ocupar los escaños en el legislativo. No hay cédula de sufragio para elegir al jefe de gobierno, sino solo cédulas para elegir a los parlamentarios.

Después de los resultados electorales, el jefe de Estado, Rey o Presidente, según sea el caso, encarga al líder de la organización política que obtuvo el mayor número de escaños para que forme gobierno. En el caso de existir una mayoría clara en el Parlamento no habrá problema de conformar gobierno, pero si no hay una mayoría visible e importante la realidad política exigirá que se realice alianzas o coaliciones para conformar gobierno⁵⁵.

El cese de gobierno en los sistemas parlamentarios se produce en tres situaciones: 1) cuando concluye el mandato de los parlamentarios que han elegido al gobierno; 2) cuando el parlamento censura al primer ministro; 3) cuando se niega el voto de confianza al poder ejecutivo⁵⁶. En consecuencia, en el modelo de gobierno parlamentario el tiempo de duración del gobierno no tiene fecha determinada o duración fija.

Separación de poderes incompleta. La característica fundamental e importante del parlamentarismo viene a ser que el jefe de gobierno es nombrado e investido con la aprobación del Parlamento. El gobierno es conducido por un miembro del Parlamento al que se le llama Primer Ministro, Canciller o Jefe de Gobierno. El gobierno para sostenerse depende de confianza del Parlamento y la legitimidad del Parlamento la obtiene del pueblo en las urnas⁵⁷.

La separación de poderes no es una técnica, sino una filosofía, la misma del constitucionalismo. No se agota en ninguna formulación legal ni institucional, pues es relativamente fácil cumplir la letra mientras se defrauda el espíritu, nos dice Pereira⁵⁸. No existe la separación de poderes absoluta entre el ejecutivo y legislativo, el gobierno no es percibido con autonomía propia como un elemento que lo diferencia, tarda bastante en aparecer, agrega Pereira Menaut⁵⁹. En el parlamentarismo puro no hay una separación rígida, tajante y completa entre el poder ejecutivo y legislativo⁶⁰.

⁵⁵ PEREIRA MENAUT, Carlos Antonio. (2011) En Defensa de la Constitución, Palestra Editores, Lima 2011, pág. 306

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ SENADO DE LA REPUBLICA, Estados Unidos Mexicanos, XVIII Legislatura & Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la Republica Mexicanos (IILSEN), Parlamentarismo y Presidencialismo (Estudio Comparado); puede consultarlo en http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1736/Parlamentarismo_Presidencialismo.pdf?sequence=1&iAllowed=y (acceso 17/04/2022)

⁵⁸ Ibidem, pág. 221.

⁵⁹ Ibidem, pág. 316

⁶⁰ HAKANSSON NIETO, Carlos (2021) El Neopresidencialismo, la forma de gobierno de la Constitución Peruana, Tercera Edición, Yachay Legal, 2021, pág. 41.

Karl Loewenstein, ha señalado que el modelo parlamentarista “se rige por el principio de integración o colaboración de poderes”, que ha llamado una “interdependencia por integración”, en la cual ejecutivo y parlamento actúan muy integrados entre sí, a través del gabinete, que es el órgano colectivo e integrador del gobierno⁶¹.

Por otro lado, Duverger, señaló que la colaboración de poderes se caracteriza por la “distinción de poderes”, que permite que cada órgano realice una determinada función; la “colaboración funcional”, cuando cada órgano participa en la función complementaria de otro órgano y la “dependencia orgánica” que en la práctica se concreta cuando el Parlamento censura, el ejecutivo puede disolver⁶². Más que una cooperación de poderes en el parlamentarismo, podemos hablar de un respeto a las competencias y una cooperación de funciones para la consecución del bien común⁶³, como sostiene el profesor Hakansson. Dentro de la cooperación de poderes, por ejemplo, en materia legislativa, el parlamento estudia, debate y aprueba una ley y el ejecutivo promulga, pero el ejecutivo solo promulga las leyes de interés del ejecutivo; pero, por disposición constitucional⁶⁴ el Parlamento puede insistir en la aprobación de la norma con la votación mayoría y calificada para ser promulgada, publicada y surtir efecto⁶⁵. Otra cooperación funcional sería cuando el ejecutivo celebra el tratado, pero el parlamento lo aprueba o ratifica. Como se puede ver, las funciones están separadas, pero ambos órganos cooperan entre sí, como se tratará de un mecanismo de control extra órgano⁶⁶.

La dirección política del gobierno. En el parlamentarismo, el jefe de gobierno dirige las acciones y marcha del gobierno. El centro de la dinámica y la gravedad política y administrativa en el parlamentarismo es el Parlamento, porque la distribución del poder sale de él, así como la conformación del gobierno. La estructura de la labor ejecutiva en el modelo de gobierno parlamentario se divide en tres órganos: jefatura de Estado, de gobierno y de gabinete; pero el sistema parlamentario restringe la participación del presidente o del monarca en las decisiones o acciones de gobierno, salvo en aquellos sistemas parlamentarios de poder dual, como en el caso de Francia.

En el parlamentarismo, las decisiones más importantes de la política del Estado se toman en gabinete. En un sistema de gobierno con elementos del parlamentarismo, como en el caso

⁶¹ LOEWENSTEIN, Karl. (1976) *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1976 pág. 106

⁶² DUVERGER, Maurice. (1959) *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, P.U.F., Paris, 1959, pág. 174.

⁶³ HAKANSSON NIETO, Carlos. (2021) *El Neopresidencialismo, la forma de gobierno de la Constitución Peruana*, Tercera Edición, Yachay Legal, 2021, pág. 212

⁶⁴ Véase el artículo 108° de la Constitución Política del Perú de 1993.

⁶⁵ HAKANSSON NIETO, Carlos. (2021) *El Neopresidencialismo, la forma de gobierno de la Constitución Peruana*, Tercera Edición, Yachay Legal, 2021, pág. 212

⁶⁶ PEREIRA MENAUT, Carlos Antonio. (2011) *En Defensa de la Constitución*, Palestra Editores, Lima 2011, pág. 213.

del Perú, las capacidades ejecutivas muchas veces son obstaculizadas por el Congreso, en casos que el gobierno no tiene mayoría parlamentaria. La capacidad ejecutiva del gobierno no debería perderse, porque, si es así, se impide realizar o ejecutar las políticas públicas que la sociedad requiere, pero también bajo el argumento de tener capacidad ejecutiva no se debe permitir la concentración del poder en el ejecutivo.

Jefe de Gobierno y la responsabilidad política. En modelo de gobierno parlamentario, entre parlamento y el gobierno existe un control. El parlamento tiene la función de exigir responsabilidad política al gobierno, al gabinete en su conjunto o a uno de sus miembros. Los medios para exigir responsabilidad política al gobierno son dos: el parlamento puede negar el voto de confianza, cuando solicita el ejecutivo para su programa de gobierno y las principales medidas de la gestión⁶⁷ o cuando el parlamento presenta y aprueba la moción de censura al gabinete, en este caso el gabinete tiene la obligación de renunciar y dejar el cargo.

Pero, dentro de los mecanismos de control mutuo, el gobierno cuenta con una herramienta legal y la atribución constitucional de solicitar al jefe de Estado, que disuelva el parlamento, quien accederá, ante el hecho los parlamentarios disueltos tendrán que recurrir a sus electores para pedir el voto, si pretenden regresar al parlamento. El resultado de las nuevas elecciones zanjará si el gobierno o el parlamento tenía la razón en el enfrentamiento. En los parlamentarismos el jefe de Estado es una persona políticamente irresponsable, sus decisiones u órdenes irán firmadas por el jefe de gabinete y/o del ministro, este último se hará responsable de esos actos⁶⁸.

La responsabilidad política del ejecutivo se hace efectiva de inmediata, después de advertido un hecho u omisión, que a opinión del parlamento amerita la sanción, sin que exista un hecho dilatorio. La responsabilidad política tiene por objetivo separar al funcionario del cargo que viene ejerciendo.

Disolución de la Cámara. En el gobierno parlamentario, el control mutuo entre ambos poderes es una característica indispensable. El poder ejecutivo hace uso de su poder de control para que pueda disolver una o ambas cámaras legislativas antes que culmine su período parlamentario. La disolución del parlamento es un mecanismo constitucional del ejecutivo, que tiene como finalidad conseguir el equilibrio entre ambos poderes del Estado. Por ello, el tiempo de mandato del gobierno en el parlamentarismo es impredecible, puede durar hasta que le

⁶⁷ Véase el artículo 130° de la Constitución Política del Perú de 1993.

⁶⁸ PEREIRA MENAUT, Carlos Antonio. (2011) En Defensa de la Constitución, Palestra Editores, Lima 2011, pág. 311.

sostenga una mayoría parlamentaria o se realice nuevas elecciones para elegir una composición y mayoría parlamentaria distinta.

Separación de funciones de Jefe de Estado y de Gobierno. El modelo de gobierno parlamentario, se caracteriza por separación del cargo de jefe de Estado y jefe de Gobierno, también podemos mencionar que existen dos instituciones distintas, la jefatura de Estado y el jefe de Gobierno, con funciones propias y distintas cada uno. Por ejemplo, en España el jefe de Estado juega papel fundamental e importante en la existencia de la Nación, actúa como garante, como símbolo de cohesión y es quien genera un contrapeso entre los poderes ejecutivo y legislativo⁶⁹ (Congreso de los Diputados, 2008).

El jefe de Estado no es responsable político de las decisiones de gobierno, cuyo peso recae en el jefe de Gobierno y el gabinete ministerial. En el parlamentarismo la responsabilidad de las decisiones de gobierno recae en el gabinete ministerial que se concreta cuando el Parlamento le niega la confianza o lo censura. El jefe de Estado, en el parlamentarismo, a propuesta del primer ministro anuncia la disolución del parlamento y convoca a nuevas elecciones⁷⁰. Asimismo, el jefe de Estado tiene la atribución de promulgar las leyes, firmar los tratados, ejercer el derecho de gracia, otorgar condecoraciones y en algunos casos se concede títulos nobiliarios.

Periodo de gobierno parlamentario. En principio se puede decir que el periodo de gobierno parlamentario está sujeto al tiempo de duración de la legislatura parlamentaria. El período de gobierno debe durar normalmente lo que dura el periodo del mandato parlamentario; pero en la práctica, el periodo de gobierno puede durar menos tiempo, ello por varios factores: cuando el Jefe de gobierno es reemplazado por otro líder interno de su partido, debido a la pérdida del liderazgo o cuando una alianza política parlamentaria exige la presencia de un nuevo líder al frente del gobierno, esto puede suceder como consecuencia de los errores en la gestión del gobierno o el cambio de opinión del electorado respecto a su liderazgo. Otro factor que hace variar el periodo de gobierno cuando el Parlamento encuentra responsabilidad política, y ésta se hace efectivo a través de los mecanismos de control, voto de censura o negación de confianza. Por ejemplo, según la Constitución española, el Senado es elegido por cuatro años, pero puede el mandato de los Senadores terminar antes de dicho periodo, cuando el jefe de Estado disuelve

⁶⁹ Véase el artículo 56 de la Constitución Española. El Rey es el jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.

⁷⁰ Véase el artículo 115 de la Constitución Española. El presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones.

la Cámara de Senadores y Diputados⁷¹. El periodo de gobierno no tiene plazo o periodo fijo como si sucede en el sistema presidencial (Congreso de los Diputados, 2003).

1.3.2 *Presidencialismo*

La Constitución de los Estados Unidos de 1787, por primera vez establece el sistema o modelo de gobierno presidencial, un modelo distinto o contrario al gobierno parlamentario. El modelo presidencialista nació para la república y en contra de la monarquía⁷² (Hakansson Nieto, 2021). En el modelo presidencial, el presidente concentra todo el poder en el ejecutivo, ya que a la vez se convierte en el jefe de Gobierno y de Estado. La forma de gobierno presidencial no significa predominio del presidente⁷³ sobre los otros poderes del Estado, sino que existe un balance o equilibrio de poderes.

Elección y término de gobierno. En Estados Unidos, el presidente se elige directamente por el cuerpo electoral, el mismo que es elegido directamente por los ciudadanos en las urnas. Una vez electo el presidente el colegio electoral se autodisuelve. En el modelo presidencial, el mandato tiene un período de gobierno fijo. En los Estados Unidos es de cuatro años con posibilidades de una reelección⁷⁴ (Constitución de los Estados Unidos, 2017). Su permanencia en el gobierno no depende de las mayorías parlamentarias, lo cual es un factor importante de estabilidad política. Los parlamentarios también tienen el mandato con tiempo fijo. La cámara de Representantes tiene una duración de cuatro (4) años y el Senado de seis (6) años, este último con una renovación por tercios cada dos (2) años. La elección del presidente no se realiza en la misma fecha que se elige a los miembros del Congreso. El pueblo elige periódicamente al presidente y no el poder legislativo.

La separación completa de poderes. En el modelo de gobierno presidencial hay una clásica división de poderes. El poder ejecutivo está completamente separado del poder legislativo, porque son elegidos en forma independiente en elecciones distintas y no coincidentes en la fecha ni en el tiempo⁷⁵ (Hakansson Nieto, 2021). Los miembros del Congreso no pueden ser parte del gabinete presidencial, los representantes de la Cámara no pueden acumular cargo gubernamental y escaño legislativo como sí sucede en el parlamentarismo.

⁷¹ Véase el artículo 69 de la Constitución Española (1978).

⁷² HAKANSSON NIETO, Carlos. (2021) El Neopresidencialismo, la forma de gobierno en la Constitución peruana, Yachay Legal, Lima 2021, pág. 56.

⁷³ Ibidem

⁷⁴ Véase el Artículo Dos, Primera Sección de la Constitución de Estados Unidos de América, de 1787.

⁷⁵ HAKANSSON NIETO, Carlos. (2021) El Neopresidencialismo, la forma de gobierno en la Constitución peruana, Yachay Legal, Lima 2021, pág. 56.

Los ministros están subordinados al presidente y depende de él su permanencia en el cargo y no responden al Parlamento, como sí lo hacen en el modelo parlamentario. En los Estados Unidos, hay una rigidez en la separación de poderes, ello permite que ningún poder del Estado pueda manipular a otro. El ejercicio del poder está diseñado para que uno de ellos pueda bloquear una decisión arbitraria del otro, pero sin invadir el terreno o la función del otro ni suplantar su voluntad. En el presidencialismo, el grado de separación de poderes es rígido, completo y absoluto, como si ocurre en el parlamentarismo. Es más tajante la separación de poderes en el presidencialismo y la duración del período de gobierno resulta más predecible⁷⁶.

Otro de los rasgos del presidencialismo es la separación rígida de poderes. No existe poder neutro, no hay un poder por encima del presidente. El presidente, es jefe de Estado y de Gobierno, que tiene autonomía para conformar su gabinete, el gabinete no recibe voto de confianza ni voto de investidura del poder legislativo, no hay mociones de censura⁷⁷, y solo responde ante los electores. El poder ejecutivo no puede disolver la Cámara. En el modelo presidencial, el presidente no tiene la facultad para disolver las cámaras⁷⁸ y llamar a nuevas elecciones. En el presidencialismo hay una absoluta separación de poderes mitigada por la colaboración entre legislativo y ejecutivo.

No hay separación de funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. No hay separación de funciones en el presidencialismo, el jefe de Estado a su vez jefe de Gobierno no tiene funciones separadas. El presidente, en el presidencialismo es el principio y fin del ejecutivo. Nombra a los secretarios y a los miembros de su gabinete, que son sus colaboradores. El jefe de Estado ostenta la representación externa del país, tiene un papel preponderante en la política exterior, es comandante en jefe del Ejército y la Marina de los Estados Unidos, así como es comandante en jefe de la Defensa en momentos de paz y de todo el país en tiempo de guerra⁷⁹ (Constitución de los Estados Unidos, 2017).

Ausencia de responsabilidad política. En el sistema de gobierno presidencial, el jefe de Gobierno está exento de responsabilidad política, pero sí lo tiene en el modelo parlamentario. Sin embargo, hay un juicio político al presidente de la República, denominado *impeachment*. En el sistema bicameral, de los Estados Unidos, es competencia de la cámara de Diputados acusar y a los Senadores les corresponde procesar y juzgar al presidente, por delitos señalados en su Constitución como: traición, cohecho u otros delitos y faltas graves en el ejercicio de sus

⁷⁶ Ibidem

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Véase Segunda Sección de la Constitución de los Estados Unidos de América 1787

funciones⁸⁰ (Constitución de los Estados Unidos, 2017). En Estados Unidos, los Senadores poseen la función excluyente de juzgamiento al presidente, tienen la capacidad de acusar y de ser posible encontrar responsabilidad. Asimismo, tiene las facultades de establecer la responsabilidad política, pero hay un caso muy peculiar cuando se juzgue al presidente, el juzgamiento deberá ser presidido por un miembro del Tribunal Supremo⁸¹ (Constitución de los Estados Unidos, 2017).

La dirección política del gobierno. En el sistema presidencial, el presidente es quien dirige y elabora las estrategias para conformar mayorías parlamentarias que le permita ejecutar las políticas públicas y el desarrollo de sus proyectos. Es quien, directamente construye coaliciones para obtener apoyo dentro y fuera del Parlamento. Como parte de la dirección política le corresponde realizar coaliciones dentro del modelo presidencial, para dotar de estabilidad política a la gestión. Será mucho más apremiante y necesario hacer coaliciones cuando se está ante un sistema político multipartidista. La tarea de liderar la coalición corresponde al presidente, en su condición de jefe de Estado, pero también puede vetar cualquier coalición o alianza que es opuesta a los intereses del gobierno. El presidente actúa con autonomía, pero sometido a controles. Cada uno de los tres poderes realizan acciones propias a posibles excesos, que pueden realizar otros poderes, el judicial o el ejecutivo, de ahí el nombre de *checks and balances*⁸².

La coalición en el gobierno, por lo general, está sujeta a condiciones o recompensas, como las cuotas de poder en el ejecutivo, pero también en el legislativo. Para dar un ejemplo, en el Perú en el periodo de gobierno 2001-2006 se formó las coaliciones o las alianzas en el Congreso entre los parlamentarios de las bancadas de Perú Posible (45), Frente Independiente Moralizador (11), Acción Popular (3) y Somos Perú (4). Del mismo modo se hizo las coaliciones en el Poder Ejecutivo, se conformó el gabinete de coalición que dio mayoría parlamentaria en el Congreso, y como consecuencia se permitió tener cierta estabilidad democrática a un gobierno que no obtuvo mayoría en las urnas. Pero estas coaliciones, entre los partidos políticos, se agudizan cuando se acercan las elecciones sean nacionales, regionales o locales, porque cada uno de ellos tienen objetivos políticos distintos. Por lo general, los éxitos del gobierno no le son transferidos a los miembros de la coalición, pero si hay desaciertos o

⁸⁰ Véase Cuarta Sección de la Constitución de los Estados Unidos de América 1787

⁸¹ Véase el numeral 6, Tercera Sección de la Constitución de los Estados Unidos de América 1787.

⁸² CHAUX DONADO, Francisco José. (2013) En el año 2013, en el artículo *Constitutional Engineering. The Evolution of Checks and Balances in the State Based on the Rule of Law* señala que el *checks and balances*, es el modo en el cual la organización constitucional del Estado se da para evitar el desconocimiento o desborde de los límites fijados para las actividades de los órganos del poder público, mediante el establecimiento de controles y chequeos entre las mismas instituciones públicas, procurando encontrar un equilibrio para su funcionamiento.

fracasos en la gestión del gobierno la coalición tiene que asumir los pasivos de la gestión. Por ello, les resulta conveniente alejarse de la coalición o ser cada vez más críticos de la gestión del gobierno que apoyan.

1.4 Relaciones Ejecutivo - Legislativo

Las relaciones entre los poderes del Estado, sobre todo Ejecutivo y Legislativo, tiene mucho que ver con la organización del Estado, denominado también como la arquitectura organizacional del Estado. La Constitución de cada Estado, como norma de jerarquía máxima, determina y aborda las relaciones entre los poderes del Estado y en ella se establecen los mandatos y prohibiciones del ejercicio de cada poder.

En el parlamentarismo, hay una estrecha colaboración de poderes ejecutivo y legislativo. La división clásica de poderes es un formalismo, porque hay un apoyo y sostenimiento constante al poder ejecutivo, sobre todo de las mayorías parlamentarias que eligió al gobierno. En el modelo de gobierno parlamentario no es incompatibilidad entre mandato parlamentario y la función de gobierno, se evidencia relación estrecha entre ambos, existe apoyo, confianza y tolerancia entre los dos poderes⁸³.

El presidencialismo, se caracteriza por la separación más tajante gobierno y parlamento. No existe una relación de confianza entre ambos poderes ya que los dos cuentan con el respaldo de los ciudadanos⁸⁴. El Parlamento carece de facultad constitucional para exigir responsabilidad política al gabinete, tampoco puede ser disuelto.

El presidente norteamericano tiene derecho de veto a la ley aprobada en el Parlamento, pero las Cámaras puede insistir en su aprobación con el voto de los dos tercios de miembros de las Cámaras, que en la práctica es difícil de lograr. Pero, en setiembre de 2016, el Congreso de los Estados Unidos reiteró o insistió, como se le denomina en el Perú, a la ley que permitía a las víctimas del 11 de setiembre denunciar a Arabia Saudita por los ataques a las torres gemelas, ley que fue vetada por Barack Obama; sin embargo, la Cámara de Representantes aprobó la insistencia con 348 votos y 77 en contra, lo mismo ocurrió en la Cámara de Senadores con 97 votos a favor y 1 en contra⁸⁵.

En el modelo presidencialista, el presidente tiene la facultad de solicitar mediante un mensaje al Congreso la aprobación de determinados proyectos de ley. Tal es así, Barack Obama,

⁸³ NOHLEN, Dieter & FERNÁNDEZ, Mario. (1991) Presidencialismo versus Parlamentarismo América Latina, Edición Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1991, pág. 25.

⁸⁴ HAKANSSON NIETO, Carlos. (2021) El Neopresidencialismo, la forma de gobierno en la Constitución peruana, Yachay Legal, Lima 2021, pág. 57.

⁸⁵ EL MUNDO. Puede consultarse en <https://www.dw.com/es/congreso-de-eeuu-anula-veto-de-obama-sobre-ley-del-11s/a-35918868>, (acceso 17/04/2022)

el 10 de setiembre de 2009, fue al Congreso de los Estados Unidos para solicitar la aprobación de la reforma sanitaria. En el mensaje, dirigido a los ciudadanos estadounidenses, ante el Congreso solicitó realizar la reforma del sistema de salud y no aplazar por distracciones ideológicas habituales⁸⁶.

En el presidencialismo, los secretarios de Estado o los ministros de Estado pueden realizar las coordinaciones necesarias con el Congreso, en las respectivas comisiones informando sobre la marcha del sector o solicitando la aprobación de normas que permitan al sector ejecutar políticas públicas, para lo cual el ejecutivo solicita la aprobación de una ley o necesita modificarlas.

1.4.1 Colaboración entre poderes

La colaboración de poderes ejecutivo-legislativo en el parlamentarismo hace menos rígido y hasta invisible la separación de poderes. Las mayorías parlamentarias son dóciles a los gobiernos en el parlamentarismo y se convierten en colaboradores del gobierno dejando el papel de control político.

Karl Loewenstein (1976), en su libro *Teoría de la Constitución*, señala que en el régimen parlamentario hay menos independencia en los detentadores de poder y mayor interdependencia, al que le denomina *interdependencia por integración*⁸⁷. En cambio, en el régimen presidencialista el gobierno y el parlamento son prácticamente autónomos con una *interdependencia por coordinación*. Por lo tanto, aconseja que al momento de diseñar el modelo de gobierno de un país es importante tomar en consideración lo sostenido, respecto a interdependencia de los poderes del Estado, ya sea por integración o por coordinación⁸⁸.

1.4.2 Relación fiduciaria entre Ejecutivo y Legislativo

La confianza obligatoria, descrita en el artículo 130° de la Constitución peruana, referido a la política y medidas del gobierno, tiene una importancia política considerable en la relación Ejecutivo y Legislativo, ya que el Ejecutivo acude al Congreso para estrechar una relación basada en una medida de política pública. La confianza determina una relación fiduciaria entre ambos poderes. Al respecto, Chirinos Soto, señaló que “(...) el presidente del Consejo plantea “al efecto” la cuestión de confianza, al afecto de la política que ha expuesto y de las medidas que ha solicitado el Gabinete, celebrándose así una especie de relación contractual entre el

86 EL PAIS. Puede consultarse en https://elpais.com/internacional/2009/09/10/actualidad/1252533614_850215, (acceso 17/04/2022)

87 LOEWENSTEIN, Karl. (1976) *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1976.

88 LOEWENSTEIN, Karl. (1976) *Teoría de la Constitución*, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1976.

presidente del Consejo y la mayoría parlamentaria”⁸⁹. En consecuencia, el Ejecutivo se obliga a aplicar las políticas expuestas y tomar las decisiones en función a ellas, y el Parlamento tiene la potestad de controlar que esas decisiones no se aparten de la política general planteada a la representación. Cuando el Ejecutivo se aparta de la política ofrecida en su exposición la relación fiduciaria quedará gravemente afectada.

La capacidad de decisión del Parlamento, en el proceso de nombramiento del gabinete, puede agregar valor a los procesos políticos en la formación de la voluntad estatal; pero, por otro lado, también elimina la libertad y libre discrecionalidad del ejecutivo para escoger a los miembros de su gabinete. La articulación Gobierno y Congreso es necesaria e importante, pero sin que ello obligue a votación de confianza.

El acto fiduciario, en la cuestión de confianza, es un acto complejo sujeto a diversas acciones entre ambos poderes del Estado, que se ejecuta en la comunicación oficial que recibe el jefe de Estado, en nombre del gobierno de la decisión tomada en el Congreso. El acto fiduciario no admite una presunción, sino tiene que ser un acto solemne y requiere de la declaración de voluntades de ambas entidades estatales. La inobservancia del acto “*ad solemnitatem*” sería un hecho inválido o uso no correcto de la supuesta o tácita voluntad que permite la inexistencia del acto fiduciario, ya que no existe voluntad de la contraparte estatal. Quien pide confianza, debe recibir y no asumir que recibió o interpretar que se lo negó. El único titular que se lo otorga es el Congreso. Tanto el pedir, como dar la confianza tiene que hacerlo el titular de los órganos estatales basado en sus potestades constitucionales señaladas en la Constitución. El único sujeto que puede dar confianza al gobierno es el Congreso y ella se la da mediante una comunicación formal, previo acuerdo de la representación nacional. Ninguna otra comunicación informal será válida. Toda presunción carece de validez jurídica.

Cuestión de confianza obligatoria en Perú, busca crear la relación fiduciaria del Parlamento con el Consejo de ministros, porque el presidente de la República es quien designa al Primer Ministro y a los Ministros en un acto previo al voto, quienes a partir de ello entran en funciones y realizan actos administrativos válidos antes del voto obligatorio de la cuestión de confianza. En tal sentido, no es una condición previa como sí ocurre en los modelos de gobierno parlamentario. Si el Parlamento no otorga el voto de investidura al jefe de Gobierno no hay ni siquiera posibilidad de conformar el gabinete. Menos hay acciones administrativas de los miembros del gobierno.

⁸⁹ CHIRINOS SOTO, Enrique. (1996) Constitución de 1993, Lectura y Comentario, Tercera Edición, 1996, pág. 247.

Capítulo 2 Desarrollo de la forma de gobierno

2.1 Monarquía o República: Pugna entre liberales y conservadores

La historia de la política peruana nos ha dejado diversos sucesos políticos, enfrentamientos para acceder al poder, mantener el *statu quo*, entre los cuales, sin justificación alguna, han derribado varios gobiernos, interpelado y censurado un sin número de ministros, en algunos casos por la libre discrecionalidad de quienes lo promovieron y cuestionaron los actos o comportamientos en el desempeño de sus funciones. Esto ocurría cuando la oposición al gobierno de turno tenía mayoría parlamentaria. Dentro de dicho contexto, menciono también la pugna entre los liberales y conservadores desde el inicio de nuestra independencia hasta el siglo XX.

En el Siglo XIX, ser conservador significaba creer y respetar el orden natural de las cosas y un orden natural de la sociedad, que ningún proyecto debe cambiar, consideraban que la desigualdad social reside en la desigualdad natural. El orden natural para los conservadores significaba identidad nacional, respeto por la tradición y el pasado histórico. Los conservadores en el ámbito político tenían una idea nacional del gobierno, Bartolomé Herrera fue un referente de los conservadores⁹⁰ (Orrego Penagos, 2003).

Los liberales proponía una sociedad igualitaria, dentro de un contexto político, el gobierno de las élites, que dominen el arte de gobernar, los ilustrados y meritocráticas, creían en los gobiernos hereditarios determinados por la sangre. Los liberales eran imitadores de lo foráneo que negaba la identidad hispana. El liberalismo defendía la concepción individualista del mundo, defendía las teorías de Locke, Rousseau y Montesquieu⁹¹.

La primera pugna entre los liberales y conservadores ocurrió cuando se debatió nuestra primera Constitución de 1823. Apenas anunciada nuestra independencia se inició un debate académico y político entre los monarquistas y republicanos. La idea de monarquía fue propuesta por José de San Martín, liderada por Bernardo Monteagudo y apoyado por José Ignacio Moreno. La propuesta de monarquía para el Perú estaba sustentada en las teorías de Montesquieu. Ignacio Moreno fue uno de los impulsores de la monarquía, quien haciendo referencia al libro el *Espíritu de las Leyes*, señaló que:

“El poder difundido entre todos los ciudadanos jamás tuvo lugar, sino en los Estados de corta extensión, como fueron Atenas, Esparta, Tebas y demás ciudades libres de la Grecia (...) La idea es que un país muy grande, muy poblado y complejo, más aún, un país opulento y rico sólo

⁹⁰ ORREGO PENAGOS, Juan Luis. (2003) Liberales y Conservadores en el Siglo XIX: Un Viejo Debate, Universidad del Atlántico Barranquilla, Colombia, 2003, págs. 69-80.

⁹¹ Ibidem.

puede tener un gobierno eficaz si el poder se halla concentrado en uno solo en calidad de Rey”⁹² (Samuel Rivera, 2012).

El mensaje que fue dado a la Sociedad Patriótica de Lima, un foro integrado por las élites sociales y académicas de ese entonces. Sin embargo, la exposición ante el foro de la sociedad patriótica⁹³ limeña no tuvo la acogida necesaria (Diario El Comercio, 2019). Por otro lado, un grupo de liberales republicanos se organizó bajo el liderazgo de José Faustino Sánchez Carrión para defender la idea y modelo de un sistema de gobierno republicano para el Perú, la misma que concluyó el 22 de diciembre, fecha en la cual el Congreso aprobó el Proyecto de Constitución Política, adoptando así, para el Perú, el sistema republicano, popular y representativo, determinándose, del mismo modo, la división de poderes legislativo, ejecutivo y judicial⁹⁴ (Vásquez Monge, 2010).

La Constitución de 1834, ratificó el modelo de gobierno republicano señalado en la Constitución de 1823 y 1828, gobierno representativo y unitario con división y autonomía del poder judicial, legislativo y ejecutivo. Se configuró la estructura del poder para que ninguno de ellos ejerciera fuera de los límites fijados en la Constitución. El Poder Legislativo se dividió en dos Cámaras, la cámara de senadores y la cámara de diputados⁹⁵ (Constitución Política del Perú, 1934).

El Ejecutivo y la administración del Estado bajo el liderazgo del presidente de la República (art. 67° C.). La elección de presidente estaba a cargo de los colegios electorales⁹⁶, que debían ser elegidos con los votos de la mayoría de los electores. Si por alguna razón, existía un empate en la votación entre dos candidatos, el Congreso poseía la facultad constitucional de elegir al presidente de la República. El presidente no tenía facultad de suspender, bajo ninguna circunstancia, las reuniones del Congreso.

La Constitución de 1834, reconoce por primera vez la obligación de los ministros de Estado de asistir a las sesiones de las cámaras del Congreso de la República, participar en el

⁹² SAMUEL RIVERA, Víctor. (2012) José Ignacio Moreno. Un teólogo peruano. Entre Montesquieu y Joseph de Maistre, Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, Universidad de Sevilla España, 2012.

⁹³ FORO: Luego de proclamada la independencia, el general José de San Martín creó, por Decreto Gubernativo del 10 de enero de 1822, la Sociedad Patriótica, que al decir de Francisco Javier Mariátegui estuvo integrada por “una minoría de literatos, [...] y una mayoría de condes, marqueses, generales, comerciantes y algún clérigo español”. Reservándole sólo a ella los debates sobre la forma de gobierno que adoptaría el Perú. Sin embargo, la Sociedad Patriótica no era una asamblea legislativa y los liberales radicales impugnaron desde el comienzo la legitimidad de las conclusiones a las que pudiera arribar.

⁹⁴ VÁSQUEZ MONGE, Eduardo. (2010) *Liberal Thought of José Faustino Sánchez Carrión*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2010.

⁹⁵ Véase la Constitución Política de la República del Perú de 1934.

⁹⁶ Véase el artículo 69° de la Constitución Política de la República Peruana 1834.

debate, pero retirarse antes que el tema sea puesto a votación⁹⁷. La responsabilidad política por los actos del presidente se mantiene en los miembros del gabinete. Posteriormente, se incorporó mecanismos legales del parlamentarismo para que el Poder Legislativo pudiera formular interpelaciones, censuras o acusaciones constitucionales, bajo el pretexto de concederles legalidad y legitimidad a los ministros del gobierno. Años después, los doctrinarios liberales modificaron el vínculo Legislativo y Ejecutivo, porque incorporaron al modelo de gobierno presidencial dos (2) instrumentos de control político del sistema parlamentario, entre ellos, interpelación y censura, con lo cual se inició la etapa de la parlamentarización de la forma de gobierno peruano.

2.2 Parlamentarización de la forma de gobierno

La Constitución de 1856, incorporó algunos elementos característicos del modelo de gobierno parlamentario, al establecer en el artículo 92° que las disposiciones y decretos del presidente deben tener refrendo ministerial, sin cuyo requisito los documentos suscritos por el presidente carece de valor oficial. Se establece por primera vez el “Consejo de Ministros”, entidad con organización y procedimiento propio. Se incorporó en la Constitución de 1856, la obligación de los ministros de presentar al Congreso una memoria sobre el estado situacional de sus carteras ministeriales. (Constitucion, 1856)

La facultad de concurrir a las cámaras, constituye el origen embrionario de la cuestión de confianza obligatoria, pero no tuvo la exigencia del voto, que sí se establece como obligatorio en el artículo 130° de la Constitución de 1993⁹⁸. En 1856, posterior a la Constitución de 1834, se aprobó la Ley de ministros, que sufrió modificaciones en 1862⁹⁹ y 1863, respectivamente, en la que se incorporó la interpelación y censura parlamentaria¹⁰⁰, como mecanismos de control parlamentario, que fue recogido más adelante, en la Constitución de 1860 y de 1920.

Posteriormente, se elaboró la Constitución de 1860, que constituye el trabajo de los representantes liberales que formaron parte de la Convención Nacional, quienes tenían una concepción profundamente humanista, establecieron por primera vez el voto universal y la

⁹⁷ Véase el artículo 92° de la Constitución Política de la República Peruana 1834, aprobada por la Convención Nacional, bajo la presidencia de Marcos Farfán. Promulgada por Luis José Orbegoso, presidente de la República. Contiene: 187 artículos y 13 disposiciones transitorias.

⁹⁸ Véase la Constitución de 1856. Dada en la casa de Gobierno en Lima, a 16 de octubre de 1856. RAMÓN CASTILLA, Ministro de Gobierno, Justicia y Culto, encargado del despacho de Guerra y Marina, JUAN M. DEL MAR, El Ministro de Hacienda, encargado del despacho de Relaciones Exteriores, Instrucción Pública y Beneficencia, FABIO MELGAR.

⁹⁹ Véase la Ley de Ministros de 1862, dado el 26 de setiembre de 1862

¹⁰⁰ Véase artículo 44 y 45 de la Ley de Ministros de 1862.

democracia con participación amplia y directa del pueblo¹⁰¹. El carácter humanista fue considerado en el artículo 16° del proyecto de Constitución que presentó la Comisión, sobre el principio de inviolabilidad de la vida de la persona y la pena de muerte fue eliminada. José Gálvez, quien formó parte del liberalismo, en la Convención Nacional, sostuvo que la sociedad no tiene el derecho de matar a una persona, por lo tanto, no había una razón para imponer la pena de muerte¹⁰².

Para los liberales, entre ellos, Ramón Castilla y José Gálvez Egúsquiza, líderes de la segunda generación liberal en el Perú, la legitimidad del poder provenía de la voluntad del pueblo, quien es el soberano único y decide lo más conveniente para el bien de la colectividad social. Fundamentó su posición en la filosofía política de Rousseau, que señaló: *“ningún hombre tiene por naturaleza autoridad sobre su semejante puesto que la fuerza no constituye derecho alguno”*. (1762)

En el debate de la Constitución de 1933, surgió un largo proceso de discrepancias entre la oligarquía y las fuerzas del pueblo, que por momentos fueron tensos y llegaron a tener características cercanas de una guerra civil. Se expulsó a los principales líderes de la bancada parlamentaria aprista; pero, el debate de la Asamblea Constituyente continuó y en 1933, sin mayores retrocesos, se promulgó la nueva Carta Política. Esta Constitución trajo algunas modificaciones innovadoras en comparación con la Carta de 1920, pero el carácter político quedó determinado en el artículo 53°, según el cual el Estado desconoce a los partidos políticos de “organización internacional”, haciendo que sus miembros están impedidos de desempeñar función política alguna¹⁰³. De tal manera, que la nueva Constitución pierde su condición de garante de la integración social, de la tolerancia y convivencia política, se alejó de ser un verdadero contrato social, teoría sostenida y defendida por Jean Jacques Rousseau.

2.3 Conservación del Estado democrático y liberal (1933)

La Constitución de 1933, inciso 7) artículo 154°, señaló que el presidente de la República nombra al presidente del Consejo de ministros y a propuesta de él a los demás ministros, el presidente del Consejo refrenda su propio nombramiento y refrenda el nombramiento de los otros ministros. La Constitución de 1933 (Bernales, 1978) se inspiró en el modelo político liberal, porque las instituciones e ideologías básicas son tomadas del liberalismo europeo y americano, se incorporó la línea esencial de democracia representativa,

¹⁰¹ Véase el artículo 17 de la Constitución Política del Perú 10 de noviembre de 1860, promulgado por Ramón Castilla, Presidente Constitucional de la República.

¹⁰² Véase el artículo 16 de la Constitución Política del Perú 10 de noviembre de 1860, promulgado por Ramón Castilla, Presidente Constitucional de la República.

¹⁰³ Véase el artículo 53 de la Constitución Política del Perú (29 de marzo de 1933)

separación de poderes y soberanía del pueblo, el pueblo mediante el voto tiene participación calificada y regulada, existe relación jurídica limitativa y mutua entre el Estado, la sociedad y el individuo, mediante los mecanismos de garantías constitucionales¹⁰⁴. La primera regla básica que se determinó cuando se elaboró la Constitución era la conservación del Estado democrático y liberal y el rechazo a las formas de democracia funcional. (Bernaes, 1978)

2.3.1 Cuestión de confianza por iniciativa ministerial

En el sistema político, la Carta de 1933 incorporó cuestión de confianza a iniciativa ministerial al establecer que la desaprobación del Congreso de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a renunciar, salvo que para la aprobación hubiera hecho cuestión de confianza¹⁰⁵. En el mismo marco constitucional (art. 167) se estableció la facultad del Gabinete, luego de asumir funciones, de concurrir al Parlamento por separado a la Cámara de Diputados y al Senado, en compañía de los demás ministros para exponer la política general del Ejecutivo¹⁰⁶. Las dos instituciones se sumaron al refrendo ministerial, interpelación, consejo de ministros, censura, compatibilidad de función parlamentaria y ministro de Estado y presidente de Consejo de ministros.

2.3.2 Descartan la incorporación de la legislación delegada

La Constitución de 1933, en ningún artículo facultó al Ejecutivo la posibilidad de emitir leyes por delegación del Congreso. Los constituyentes no tomaron en cuenta la propuesta del anteproyecto de la Constitución de Manuel Villarán de 1931, que sí contenía la propuesta de delegar facultades previa autorización parlamentaria y la ratificación posterior de la norma aprobada por el gobierno que podía ser dictada en un plazo determinado¹⁰⁷. En este contexto, es importante señalar que durante el primer gobierno del presidente Fernando Belaúnde (1963-1968) el Parlamento autorizó al gobierno mediante Ley N° 17044 dictar decretos supremos con fuerza de ley¹⁰⁸. La norma autoritativa otorgó el plazo de sesenta (60) días improrrogables al ejecutivo para dictar medidas urgentes y solucionar las finanzas públicas desequilibradas a raíz de la crisis económico que afectó al Perú durante la fecha¹⁰⁹.

Con la autorización obtenida, el Poder Ejecutivo dictó más de 300 decretos supremos que regularon diversas materias en el ámbito nacional. La legislación emitida por el gobierno

¹⁰⁴ BERNALES BALLESTEROS, Enrique. (1978) La Constitución de 1933 y la Organización Constitucional del Estado Peruano, Revista de la Universidad Católica N° 3/15 de mayo de 1978.

¹⁰⁵ Véase el artículo 174 de la Constitución Política del Perú (29 de marzo de 1933)

¹⁰⁶ Véase los artículos 167 de la Constitución de 1933.

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ Véase Ley 17044, Autorizando al Poder Ejecutivo, dicte las medidas para dar solución al desequilibrio estructural de las finanzas públicas

¹⁰⁹ Véase la Ley N° 17044, Autorizando al Poder Ejecutivo, dicte las medidas para dar solución al desequilibrio estructural de las finanzas públicas.

tuvo acciones positivas y se reguló diversas materias, conforme informó, explicó y fundamentó al Parlamento el Dr. Oswaldo Herculles, presidente del Consejo de ministros y ministro de Relaciones Exteriores¹¹⁰, de ese entonces.

Posteriormente, Juan Velasco Alvarado dio un golpe militar al gobierno democráticamente elegido de Belaunde Terry; pero por razones de la política peruana, entre ellos, la crisis generalizada social y económica, Francisco Morales Bermúdez, General de División, en agosto de 1975, lideró el golpe de Estado desde Tacna y derribó el gobierno de Velasco Alvarado, acción que tomó el nombre de Tacnazo. El golpe de Estado fue justificado por la crisis económica del país y la delicada situación de salud de Velasco Alvarado. El gobierno militar de Francisco Morales Bermúdez buscó consolidar el proceso revolucionario iniciado por su antecesor; pero el 19 de julio de 1977 la CGTP convocó a un paro nacional que fue muy exitoso¹¹¹. El aumento de sueldos, el retorno inmediato a la democracia y el rechazo a la dictadura militar era parte de la plataforma de reclamos de la central de trabajadores y de las organizaciones políticas.

2.4 Constitución progresista y plural

Ante la presión social el gobierno militar convocó a la Asamblea Constituyente¹¹². La Asamblea Constituyente, presidida por Víctor Raúl Haya de la Torre se instaló en 1978 para elaborar una nueva Constitución. La Asamblea de 1979 introdujo importantes cambios en la Constitución. La ciudadanía se fijó en 18 años y se extendió a las personas analfabetas, se reconoció el derecho a voto y se incluyó la participación en el proceso electoral de los servidores públicos, sin que para ello deben renunciar al cargo, sino tan solo con solicitar la licencia respectiva. Se consideró la participación política como derecho en los distintos niveles del gobierno.

La Asamblea Constituyente tuvo una composición plural y ninguna de las agrupaciones políticas tuvo una mayoría partidaria para que pudiera tener el control e imponer la nueva Constitución a su medida, lo que permitió llegar a ciertos acuerdos y consensos para determinar

¹¹⁰ PEASE GARCÍA, Henry (2010) ¿CÓMO FUNCIONA EL PRESIDENCIALISMO EN EL PERÚ? Escuela de gobierno y políticas públicas, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010. Puede consultarlo en <http://blog.pucp.edu.pe/blog/henrypease/2012/04/09/como-funciona-el-presidencialismo-en-el-peru/>, (acceso 20/04/2022)

¹¹¹ SULMOT, Denis. (1979) El movimiento sindical frente a la crisis económica. Perú 1976-1979. Revista Nueva Sociedad N° 43. 1979. Puede consultarlo en https://static.nuso.org/media/articles/downloads/606_1.pdf, (acceso 20/04/2022)

¹¹² Véase el Decreto Ley sobre la convocatoria a las elecciones para la constituyente Decreto Ley N° 21949.

el carácter progresista y plural de la Carta del 79, condición para que luego fuera aceptado por la comunidad política en general¹¹³.

A diferencia de la Constitución de 1933, en el régimen político, se optó por robustecer las atribuciones del poder Ejecutivo y del presidente; asimismo, se mantuvo e introdujo otras instituciones del modelo de gobierno parlamentario con la finalidad de reducir y limitar el poder presidencial. Pero en la Carta de 1933 ya se había incorporado elementos de control político parlamentario, con lo cual se hizo evidente los riesgos de gobernabilidad cada vez mayores en el gobierno. Bajo los alcances de la Constitución del 33, también era permanente que el gobierno se enfrentaba a un Parlamento controlado por la mayoría de oposición como evidencia lo sucedido en la presidencia de José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948) y de Fernando Belaunde Terry (1963-1968), cuando hubo serios conflictos que generó crisis política, debido a la desaprobación de las iniciativas legislativas del gobierno o la insistencia de aprobar leyes observadas por el Presidente, los constantes pedidos de interpelación y posterior censura al gabinete o a los ministros de Estado; por lo general, terminó generando una crisis política y en el desenlace de un golpe militar.

Mediante reconocimiento constitucional se logró fortalecer las atribuciones del jefe de Estado; por ejemplo, el Presidente de la República, durante su mandato era pasible de acusación constitucional ante el Congreso, solo en cinco supuestos, por cometer el delito de traición a la patria, impedir realización de elecciones, afectar el funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones, del Tribunal de Garantías Constitucionales o por disolver el Congreso sin causa justificada, más allá de dichos supuestos no podía ser acusado, debido a su inmunidad transitoria durante su mandato. La delimitación puntual y limitada de supuestos significó una protección del presidente frente a los eventuales excesos y abusos del Congreso y permitir su continuidad en el cargo aún en caso de la comisión de algún otro delito, pero para afrontarlo al final de su periodo presidencial. Otra exigencia constitucional para ser elegido presidente y dotarle de legitimidad de origen era obtener más de la mitad de votos válidos, mientras que la Carta de 1933 sólo exigía más del tercio del total de votos válidamente emitidos¹¹⁴.

¹¹³ ACTA DE INSTALACIÓN DEL CONGRESO CONSTITUYENTE. Composición de la Asamblea Constituyente de 1979. El APRA con 37 de representantes, el Partido Popular Cristiano 25, Frente Obrero Campesino, Estudiantil y Popular 12, Partido Comunista Peruano 6, Unidad Democrática Popular 4, Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos 4, Partido Demócrata Cristiano 2, Partido Unión Nacional Odrista 2 y Movimiento Democrático Pradista 2. Puede consultarse en [https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const79DD/AsamConstituyente/CONST79PT1/CONST79PT1\(27-40\).PDF](https://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const79DD/AsamConstituyente/CONST79PT1/CONST79PT1(27-40).PDF), (acceso 21/04/2022)

¹¹⁴ Véase la Constitución Política del Perú de 1979.

2.4.1 *Presidente del Consejo de Ministros con Cartera*

El presidente del Consejo de ministros fue un ministro con cartera de conformidad a la Carta Magna de 1979, como era bajo las constituciones anteriores; pero, desde la Constitución vigente el presidente del Consejo no está obligado a desempeñar una Cartera ministerial, sino ser el ministro coordinador y vocero del gobierno, ahora la presidencia del Consejo de ministros es una entidad propia y cuenta con oficina¹¹⁵. En 1980, Manuel Ulloa fue elegido senador para el periodo 1980 al 1985; sin embargo, el presidente Belaunde le asignó otras responsabilidades en el Poder Ejecutivo, lo designó presidente del Consejo de ministros y a su vez ministro de la Cartera de Economía y Finanzas, que se mantuvo en el cargo desde el 28 de julio de 1980 hasta el 2 de enero de 1983.

Conforme señala la Constitución de 1979, artículo 224°, el miércoles 27 de agosto de 1980, Manuel Ulloa concurrió al Parlamento, junto a los miembros de su Gabinete, para realizar una exposición del programa general del Gobierno y las medidas políticas y legislativas que requería su gestión. Fue un amplio debate, pero finalmente no solicitó la cuestión de confianza porque la Constitución no lo exigía.

Durante el segundo periodo presidencial de Fernando Belaunde (1980-1985), el gabinete estuvo liderado por Manuel Ulloa, Fernando Schwalb López Aldana, Sandro Mariátegui y Luis Pércovich Roca. Todos ellos, acudieron al Parlamento para explicar el programa y las medidas generales que requería la gestión del Gobierno, pero no solicitaron el voto de confianza porque la Constitución vigente de la época no lo exigía. Lo mismo sucedió entre 1985 a 1990, en la presidencia de Alan García, los gabinetes encabezados por Luis Alva Castro, Guillermo Larco, Armando Villanueva, Luis Alberto Sánchez y Guillermo Larco, acudieron al Parlamento para exponer y debatir el programa general del ejecutivo, pero no solicitaron voto de confianza por falta de exigencia constitucional.

Cuando las propuestas del gobierno no convencían al Parlamento, la interpelación y posterior censura sería el camino para rechazar la exposición. Al respecto, el Constituyente Alayza Grundy en el debate de reforma constitucional señaló que, si la Cámara no está conforme con la propuesta expositiva del presidente del Consejo, la interpelación sería el

¹¹⁵ PEASE GARCÍA, Henry (2010) ¿CÓMO FUNCIONA EL PRESIDENCIALISMO EN EL PERÚ? Escuela de gobierno y políticas públicas, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010. Puede consultarlo en <http://blog.pucp.edu.pe/blog/henrypease/2012/04/09/como-funciona-el-presidencialismo-en-el-peru/>, (acceso 20/04/2022)

camino y mecanismo jurídico siguiente, ello, como una interpretación primigenia y autentica para el caso¹¹⁶.

2.4.2 La Cámara Baja asume la facultad exclusiva de interpelar, censurar y otorgar confianza

En la Constitución de 1979, se estableció la facultad y la atribución del Congreso para formular interpelación, censura, ampliar confianza a los miembros del gabinete, pero las atribuciones fueron asignadas excluyentemente a la Cámara de Representantes, con lo cual se eliminó la facultad de acudir a ambas cámaras duplicidad que establecía la Carta de 1933. Eliminar la duplicidad fortaleció al Gabinete y a los ministros de Estado frente al Parlamento. Asimismo, en dicha Constitución también se incrementó el número de votos requeridos para presentar, admitir y dar trámite a la moción de interpelación y la censura.

La interpelación y censura tiene mayores exigencias procedimentales para iniciar su trámite, requiere de un determinado número de parlamentarios para admitir, debatir el pedido y la aprobación¹¹⁷. Todo ello, para evitar excesos y abusos de grupos parlamentarios opositores al gobierno, como sucedió en el gobierno de Fernando Belaunde Terry.

Se establece la facultad presidencial de disolución de la Cámara de Diputados, cuando la Cámara política ha censurado o negado confianza a tres gabinetes¹¹⁸. Pero la facultad, tenía ciertas restricciones como disolución una sola vez durante su mandato y no puede hacerse en el último año de su periodo presidencial. Se otorgó la función legislativa al ejecutivo, previa delegación de facultades legislativas del Congreso; asimismo, se estableció la potestad para dictar medidas de urgencia en materia económica y financiera, pero con cargo de informar al Congreso de inmediato. La Carta del 79 incrementó las atribuciones presidenciales, pero no se alejó del carácter de modelo de gobierno presidencial (hibrido) imperante hasta hoy en nuestra tradición constitucional, que ha sido calificado como presidencialismo atenuado, acotado o frenado, o como sostiene el doctor Hakansson Nieto, como el modelo de gobierno “neopresidencialista”¹¹⁹.

El Perú, en doscientos años de independencia y en sus doce constituciones, ha mantenido como un modelo de gobierno presidencial, pero a partir de la Constitución de 1856, y sobre todo en la Constitución de 1933, 1979 y 1993, se incorporó algunos elementos del

¹¹⁶ DIARIO DE DEBATES. Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979, Tomo IV, 23°, Sesión de 22 de febrero de 1979.

¹¹⁷ Véase el artículo 225° de la Constitución Política de 1979.

¹¹⁸ Véase el artículo 227° de la Constitución Política de 1979.

¹¹⁹ HAKANSSON NIETO, Carlos. (2021) El Neopresidencialismo, la forma de gobierno en la Constitución peruana, Yachay Legal, Lima 2021, pág. 407.

parlamentarismo, dicen con la finalidad de darle estabilidad política al gobierno, generar una división y equilibrio de poder, sin descuidar el control político y conseguir el mejor entendimiento entre ejecutivo y legislativo. Pero, de mi análisis puedo señalar que no generó la estabilidad del gobierno como espera la ciudadanía, sino sucedió todo lo contrario. Sin embargo, sería un exceso achacarle toda la inestabilidad y crisis política solo a los elementos del parlamentarismo, sino que existen muchos otros factores que coadyuvan a ello, tales como: la ambición por el poder, la corrupción enquistada en la clase política, la débil institucionalidad, la poca vocación democrática y la debilidad o inexistencia de un sistema sólido de partidos políticos. Desde la independencia del Perú hasta el último proceso electoral del año 2021, nuestro sistema político tiene una constante inestabilidad política, social y económica.

2.4.3 Predomino del poder presidencial

La Constitución de 1993, mantiene muchas instituciones de la Constitución de 1979. El presidente del Perú tiene dos condiciones o estatus, jefe de Estado y jefe de Gobierno. La función del presidente del Consejo de ministros puede ejercerse sin ser simultáneamente ministro de Cartera alguna, tiene las funciones de coordinador y portavoz del gobierno, refrenda el decreto legislativo, decretos de urgencia y otras normas jurídicas emitidas por el Ejecutivo¹²⁰.

Por disposición constitucional de 1993, dentro de los treinta (30) días de haber asumido las funciones el gabinete ministerial concurre al Congreso para realizar una exposición y luego debatir con los parlamentarios la política general del gobierno. Al término de la exposición y debate está obligado a pedir el voto de confianza, pedido que obliga al Congreso mediante el voto de los parlamentarios a dar o negar la confianza, la misma que tiene efectos jurídicos muy importantes para el gobierno¹²¹. Pero, el extinto parlamentario, Henry Pease García Yrigoyen, respecto a la investidura sostiene, quien inviste al gabinete en el régimen presidencial similar al nuestro, es el presidente de la República¹²².

La Constitución de 1993, mantiene instituciones de un modelo de gobierno parlamentario la existencia del jefe de gabinete, refrendo del ministro, censura, interpelación, pedidos de información, estación de preguntas, cuestión de confianza y disolución del Congreso¹²³.

¹²⁰ Véase el artículo 123° de la Constitución Política del Perú de 1993.

¹²¹ Véase el artículo 130° de la Constitución Política del Perú de 1993.

¹²² PEASE GARCÍA, Henry (2010) ¿CÓMO FUNCIONA EL PRESIDENCIALISMO EN EL PERÚ? Escuela de gobierno y políticas públicas, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010. Puede consultarlo en <http://blog.pucp.edu.pe/blog/henrypease/2012/04/09/como-funciona-el-presidencialismo-en-el-peru/>, (acceso 20/04/2022)

¹²³ Véase el artículo 69° y otros del Reglamento del Congreso de la República.

La Constitución de 1993, reconoce también instituciones jurídicas del sistema presidencial, que se asemeja al sistema americano. Entre ellos, están el derecho de iniciativa legislativa¹²⁴, el veto o la capacidad de observación a la ley aprobada por el Congreso¹²⁵. En el Perú, el presidente en su condición de jefe de Estado, dirige la política exterior y las relaciones internacionales, función similar le corresponde al presidente de los Estados Unidos de Norteamérica¹²⁶. Asimismo, es jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; del mismo modo, es él quien dirige el Sistema de Defensa Nacional¹²⁷. Tener instituciones jurídicas del sistema presidencial no significa que nuestro modelo de gobierno sea presidencial puro o esté más cerca al modelo presidencial, si bien es cierto que nuestro presidente constitucional tiene atribuciones y funciones similares a su homólogo americano, eso no basta para concluir que nuestro modelo es presidencial puro.

Por otro lado, al revisar las atribuciones del jefe de Estado en nuestro modelo de gobierno, evidenciamos que hay una alta concentración de poder, incluso más que en el modelo de gobierno americano. Digo esto, porque el Poder Ejecutivo en el Perú puede legislar mediante Decretos Legislativos, cuando recibe la delegación mediante una ley autoritativa del Parlamento; tiene facultad de emitir decretos de urgencia en materias económicas sin mayor control del Parlamento, como sucedió durante la emergencia sanitaria del Covid-19 (2020-2021)¹²⁸.

El gobierno americano puede impulsar una ley, pero no tiene funciones legislativas. La Constitución de 1993 ha otorgado súper poderes al Poder Ejecutivo, incluso más que un modelo de presidencialismo puro. El presidente tiene iniciativa para proponer la modificación de la Constitución y tiene potestad para disolver el Congreso, como se realizó fuera del marco constitucional el 5 de abril de 1992 y el 30 de setiembre de 2019, con el argumento muy controversial de la “denegación fáctica”, no reconocido expresamente en la Constitución, sin que por ello tenga una sanción política, penal o civil¹²⁹.

¹²⁴ Véase artículo 107° de la Constitución Política de 1993.

¹²⁵ Véase Sección 7 del artículo I de la Constitución de Estados Unidos de América, 1789.

¹²⁶ Véase Sección 7 del artículo I de la Constitución de Estados Unidos de América, 1789.

¹²⁷ Véase artículo 164° de la Constitución Política de 1993.

¹²⁸ Decretos de Urgencia del año 2020 (17) Decretos de Urgencia del año 2021 (137).

¹²⁹ Decreto Supremo N° 165-2019-PCM. Considerando: Que, el artículo 134 de la Constitución Política del Perú establece que el Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros; Que, el día 15 de setiembre de 2017 el Congreso de la República negó la confianza al Consejo de Ministros presidido por el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala Lombardi, la primera del gobierno elegido para el periodo 2016-2021; Que, el 27 de setiembre de 2019, el Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar Labarthe, solicitó plantear cuestión de confianza, en nombre del Consejo de Ministros, “en la primera oportunidad que se reúna el Pleno del Congreso”. Posteriormente, el 30 de setiembre de 2019, el Congreso se negó a recibir al Presidente del Consejo de Ministros, pese a la potestad del artículo 129 de la Constitución de concurrir a las sesiones del Congreso de la República y participar en sus

Nuestro modelo de gobierno, a pesar de tener instituciones del modelo presidencial, dista mucho o es completamente distinto al modelo presidencial puro, como de los Estados Unidos de América. Nuestro sistema electoral es completamente distinto; por ejemplo, las elecciones generales son realizadas en un mismo día y en un solo acto electoral, donde se elige al presidente de la República, congresistas y parlamentarios andinos¹³⁰.

El voto de arrastre del candidato presidencial, por lo general, termina favoreciendo a los candidatos congresales, y esto ha ocurrido en distintos periodos de las elecciones generales de 1995-2000, 2006-2011¹³¹ (Tuesta, 2005) y 2011-2016. En algunos casos, cuando el Parlamento obtiene mayoría del partido de gobierno, le da cierta estabilidad al gobierno; pero ello, también hace posible que el presidente de la República tenga injerencia en las decisiones de los parlamentarios al momento de la designación o la elección de algunos altos funcionarios del Estado, el Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, presidente del Banco Central de Reserva, y los miembros del Tribunal Constitucional (Tuesta, 2005, p.71-184).

Por otro lado, el período de mandato presidencial y congresal es de cinco años para ambos cargos. No hay renovación de parlamentarios a mitad del periodo como sí ocurre en el sistema presidencial americano¹³². La renovación a la mitad del periodo de los miembros del Parlamento tiene que ver mucho con la separación de poderes o ayuda a distinguir con claridad la separación de poderes que inicialmente diseñó Aristóteles. Otra característica elemental del sistema presidencial puro es el Estado federal. En el Perú el proceso de regionalización quedó postergado, pero hay que precisar que las características de los gobiernos regionales son completamente distintas al Estado federal. El Perú tiene ciertas características de un sistema

debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Luego de ello, tras la cesión de la palabra por un congresista y no porque esta le haya sido concedida directamente por la Mesa Directiva, pudo presentar cuestión de confianza solicitando que se modifique y adecúe el procedimiento de selección de magistrados del Tribunal Constitucional antes de proseguir con la votación de los candidatos declarados aptos por la Comisión Especial del Congreso de la República. Sin embargo, esta no se sometió a debate ni a votación, sino que se continuó con la elección, pese a la falta de transparencia y de mecanismos para la plena participación de la ciudadanía, advertida por el Poder Ejecutivo. Por esta negativa de suspender el procedimiento de selección de magistrados y de brindar las garantías suficientes para que esta selección garantice la mayor legitimidad posible al Tribunal Constitucional, el Congreso negó la confianza presentada por el Presidente del Consejo de Ministros en la fecha;

Que, en ejercicio de la facultad establecida en el artículo 134 de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República ha decidido disolver el Congreso de la República y convocar a elecciones para un nuevo Congreso, manteniéndose en funciones la Comisión Permanente y quedando revocado el mandato parlamentario de los congresistas que no integran dicha Comisión;

¹³⁰ Véase el artículo 16° de la Ley Orgánica Elecciones. Las Elecciones Generales se realizan cada cinco años, el segundo domingo del mes de abril.

¹³¹ TUESTA, Fernando. (2005). "Sistemas electorales en la región andina", en K. Sample, y D. Zovatto (eds.), *Democracia en la región andina, los telones de fondo* Lima: Idea, 2005, (pp. 71-184).

¹³² Véase el artículo 20° de la Ley Orgánica de Elecciones. Las Elecciones para Congresistas se realizan conjuntamente con las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República.

presidencial, pero sin Estado federal¹³³. No obstante, todas las instituciones que estén en la Constitución no configuran un modelo de gobierno parlamentario, porque el ejecutivo y el gobierno tienen su origen simultáneo en las urnas, mediante votación directa, individual y secreto de los ciudadanos.

2.5 Resultados de parlamentarización en el modelo de gobierno

La parlamentarización del modelo de gobierno, sumado a los diversos hechos políticos descritos y la realidad política nacional, causa una serie de interrogantes que, de ser respondidas, dan luces para el mantenimiento o el perfeccionamiento de nuestro modelo de gobierno existente. ¿Las instituciones del parlamentarismo incorporadas en nuestra Constitución han generado estabilidad política del país? ¿Han mejorado la relación ejecutivo y legislativo? ¿Los elementos del parlamentarismo permiten tener un gobierno eficaz? ¿O a la luz de los hechos será necesario y oportuno plantear una revisión?

La respuesta a mi primera interrogante encontré en la tesis del doctor Carlos Hakansson Nieto, quien enfatiza que los mecanismos para exigir la responsabilidad política, como la censura, la cuestión de confianza y la disolución parlamentaria, no se aplican como se debieran, “porque nos encontramos ante una combinación de instituciones de distinto origen, lógica y espíritu”. Sostiene, además, que el remedio para solucionar los problemas del predominio presidencial se debió buscar en el propio presidencialismo y no cubrir sus carencias con instituciones de otros modelos, ello refiriéndose al parlamentarismo¹³⁴ (Hakansson Nieto, 2001).

En la misma línea de lo sostenido, Hakansson señala, que para reducir los poderes presidenciales es a través de una efectiva división territorial del poder, que desde ya es un objetivo difícil de cumplir, ya que la tendencia en la Constitución peruana va en aumentar los poderes presidenciales, pero no de disminuir¹³⁵ (Hakansson Nieto, 2001). Lo sostenido es congruente con la teoría de Locke y Montesquieu, quienes sostienen que es indispensable tener una adecuada división de poder, y en lugar de aumentar los poderes presidenciales se requiere limitarlos o disminuirlos, pero eso no significa incorporar elementos del parlamentarismo a un modelo de gobierno presidencial.

Por otro lado, mencionar que la Comisión de Alto Nivel conformado por el gobierno de Martín Vizcarra, para la reforma política, propusieron la racionalización y armonización de los mecanismos de control y aclarar normas jurídicas de dudosa interpretación, las mismas que han

¹³³ Véase el artículo 42° de la Constitución de 1993.

¹³⁴ Véase HAKANSON NIETO, Carlos. (2001) La Constitucionalidad del Presidencialismo Peruano, Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso XXII (Valparaíso, Chile, 2001), pág. 109.

¹³⁵ Ibidem

generado inseguridad jurídica e incertidumbre política. Todo ello, con el objetivo de promover gobernabilidad y no afectar el control político y la mejora de la representación¹³⁶ (Tuesta Soldevilla, 2018). Considero que no basta con racionalizar y armonizar los instrumentos jurídicos de control de los poderes, sino que será importante derogar algunas figuras jurídicas del parlamentarismo para acercarnos más a un sistema presidencial puro, pero limitando ciertos poderes del jefe de Gobierno. Un sistema híbrido, como el que tenemos hasta la fecha, no brindó los resultados esperados en aspectos de buen gobierno, fortalecimiento institucional ni consolidación del sistema democrático, que constituye un aspecto fundamental para el país.

Los elementos del parlamentarismo no han logrado generar estabilidad política ni consolidar nuestra democracia en el Perú. Revisando los datos oficiales, del Instituto Nacional de Estadística e Informática, información valiosa para saber la opinión de ciudadanos respecto a temas relacionado a democracia, gobernabilidad y confianza en las instituciones “Perú: percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones, semestre: octubre 2019 - marzo 2020”, mencionar que solo el 53.7% de la población tiene conocimiento o información acerca de la democracia, en el área urbana el 60.0% y en al área rural solo 26.0%¹³⁷ (INEI, 2019). Asimismo, la información de Latino Barómetro en el Perú el 51% consideran una “democracia con grandes problemas”¹³⁸ (ISHRA, 2020). Si nuestra población no tiene conocimiento o información de la democracia, cómo pedir la consolidación de la gobernabilidad democrática.

Por otro lado, los niveles de desconfianza en el gobierno y las instituciones son cada vez mayores, entre el período octubre 2019- marzo 2020, el RENIEC es la institución más confiable con 55.1% de confianza ciudadana, le sigue la Iglesia Católica con 46.4%. “Las entidades menos confiables son los Partidos Políticos 3.0%, Congreso de la República 4.3% y el Gobierno Regional 10.7%. Respecto a la gestión del gobierno central, el 44.5% de la población, considera que la gestión es mala o muy mala. Solo el 24.7% de la población considera como buena o muy buena a la gestión del gobierno regional y el 56.4% percibe como mala o muy mala”. (INEI, 2019)

El 32.2% de la población opina que la gestión del gobierno local es buena o muy buena; sin embargo, el 58.3% de la población percibe la gestión local como mala o muy mala¹³⁹ (INEI,

¹³⁶ TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. (2018) Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Hacia la democracia del Bicentenario, Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, pág. 49.

¹³⁷ INEI. Perú: percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones, semestre: octubre 2019 - marzo 2020.

¹³⁸ ISHRA, Revista del Instituto Seminario de Historia Rural Andina N° 5 – 2020, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

¹³⁹ INEI. Perú: percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones, semestre: octubre 2019 - marzo 2020

2019). Con un amplio desconocimiento de la población de la democracia, con una elevada desconfianza por nuestras instituciones y la pésima evaluación respecto a la gestión del gobierno central, regional y local, poco podemos esperar de una gobernabilidad democrática consolidada en el Perú.

Nuestro modelo de gobierno, con los elementos del parlamentarismo, ¿habrá generado un Estado o gobierno eficaz? Antes de esbozar una respuesta, es importante tener un concepto claro de lo que significa Estado eficaz. Según González Parás, presidente del Centro Latino Americano para el Desarrollo (CLAD), Estado eficaz es aquel que logra un mayor grado de gobernabilidad democrática¹⁴⁰ (Gonzales Parás, 2022). Esta se concreta cuando hay procesos electorales equitativos y transparentes, complementados por amplios consensos de la población que legitimen el ejercicio del poder político; cuando hay contrapesos y balances en la división de poderes, o también cuando se respeta el Estado de Derecho y hay armonía social, cuando la función pública se ejerce en el marco de la descentralización, equilibrios regionales y de participación ciudadana. La estabilidad y gobernabilidad son situaciones que cooperan en la acción pública del Estado para lograr los objetivos nacionales¹⁴¹.

Podemos llamar Estado eficiente, cuando el gobierno logra construir una administración pública planificada, ordenada, coherente y desburocratizada. Una administración pública que trabaja con objetivos y metas preestablecidas, diseñe y luego ejecuta políticas públicas adecuadas y de cara al ciudadano. Una administración pública profesional y honesta que brinde servicio de calidad a la ciudadanía. Una administración pública que planifica, programe, presupueste, evalúa y controla adecuadamente, pero sin excesos que limiten o anulen la creatividad y la ejecución responsable¹⁴² (Gonzales Parás, 2022). Nada de lo que se menciona y exige como Estado eficaz se ha logrado en el Perú. Los ciudadanos están interesados en maximizar el bienestar de la población, conseguir resultados socialmente óptimos, pero la fragilidad de las instituciones y del gobierno no permite alcanzar los objetivos de un gobierno eficaz. Los elementos del parlamentarismo poco han ayudado a conseguir lo que persigue un gobierno eficaz.

¹⁴⁰ GONZALES PARÁS, José Natividad. Mensaje pronunciado por Dr. José Natividad Gonzales Parás, Presidente del Centro Latino Americano para el Desarrollo (CLAD) y del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración pública de México, en la ceremonia de la inauguración de la III Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Puede consultarse en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1619/5.pdf>, (Acceso 21/04/2022)

¹⁴¹ Ibidem

¹⁴² GONZALES PARÁS, José Natividad. Mensaje pronunciado por Dr. José Natividad Gonzales Parás, Presidente del Centro Latino Americano para el Desarrollo (CLAD) y del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración pública de México, en la ceremonia de la inauguración de la III Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Puede consultarse en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1619/5.pdf>, (Acceso 21/04/2022)

Otro aspecto importante ¿Quién genera las políticas públicas de Estado: poder ejecutivo o legislativo? ¿Que entendemos por políticas públicas? La política es la planificación para lograr un objetivo de interés público. Las políticas son diseños para la acción pública, según el Banco Mundial (2010)¹⁴³ (Banco Mundial, 2010). Son los objetivos del gobierno de mayor nivel, que necesitan de gasto público y concentren el mayor interés público. Es el conjunto de planes convertidos en leyes, reglamentos, programas, procedimientos y actividades dirigidos hacia un objetivo general. En el modelo de gobierno parlamentario, la política pública sale del gobierno, de la oficina de Gabinete en Reino Unido o de la Oficina del primer ministro en Francia, porque el gobierno nace del parlamento. Hay una estrecha colaboración entre ambos poderes; pero en el modelo de gobierno presidencial la mayoría de las políticas públicas se diseñan y nacen en el poder ejecutivo, salen de la oficina del presidente en el caso de Estados Unidos. Veamos ahora en nuestro modelo de gobierno semipresidencial quién diseña, formula y produce las políticas públicas.

Se denominan políticas públicas a las soluciones de los asuntos públicos y forman parte de la agenda pública, es el aspecto fundamental de la política general del gobierno y forma parte de él, así como son las principales medidas de la gestión del gobierno. La planificación, formulación, gestión, ejecución y evaluación de políticas públicas son las acciones fundamentales del quehacer del gobierno y que están determinados en los planes nacionales, los planes sectoriales, los planes institucionales y los programas presupuestarios. Todo ello nace del poder ejecutivo, se ejecuta en el poder ejecutivo y se evalúa en el poder ejecutivo¹⁴⁴ (CEPLAN, 2022)

Finalmente, señalar que en nuestro régimen de gobierno semipresidencial, las políticas públicas se diseñan, hacen y ejecutan en el poder ejecutivo. La intervención del Congreso, al momento de hacer las políticas públicas, es limitada y se circunscribe a la aprobación de las leyes y en algunos casos al control político, mas no a la evaluación de los indicadores de gestión. En el caso de la “investidura” como exige el artículo 130° de la Constitución, en lugar de facilitar la implementación de la política pública, lo entorpece a veces se constituye en un obstáculo, como sucedió con la negación del voto de investidura o la negación de la cuestión de confianza que solicitó el entonces presidente del Consejo de ministros, Pedro Cateriano Bellido, el 4 de agosto de 2020. Después de un largo e intenso debate en una sesión virtual,

¹⁴³ BANCO MUNDIAL. La Formulación de Políticas en la OCDE, Ideas para América Latina, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe (2010).

¹⁴⁴ Véase Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) Puede consultarse en <https://www.ceplan.gob.pe/politicas-nacionales-y-sectoriales/>, (acceso 21/04/2021)

el Congreso de la República le negó el voto de confianza al Gabinete Ministerial, con 54 en contra, 37 votaron a favor y 34 parlamentarios se abstuvieron¹⁴⁵ (Pacheco, 2020).



¹⁴⁵ Véase Revista: Ipderecho.pe. Puede consultarse en <https://lpderecho.pe/manuel-merino-confirmo-fecha-solicitar-voto-confianza-gabinete-cateriano/>, (acceso 21/04/2022)

Capítulo 3 Elementos de Control Político

3.1 El Control

El término control viene del francés “*controle*”, que significa comprobar, inspeccionar, fiscalizar, intervenir, autoridad, dominio, dirección o mando¹⁴⁶. Pero en el idioma inglés control sería “*to check*”, que significa chequeo, verificación, inspección y control.

Según García Murillo (2015), “control es la actividad que un sujeto controlante realiza con el objeto de comprobar o verificar la actividad que otro sujeto controlado hace” y que dicha actividad debe realizarse dentro de los parámetros exigidos y que deberían ser informados. Asimismo, la actividad de control “esta circunscrita al examen o verificación de la actividad del sujeto pasivo del control”¹⁴⁷ (p. 57).

En el libro de Introducción al Estudio del Derecho Parlamentario, César Delgado-Guembes, señala que control político “consiste en pedir cuenta de los actos y evaluar por el uso del poder o de las funciones ejercitadas”. Control no es un concepto equivalente a sanción o a la desaprobación; pero, una de las consecuencias del control puede terminar en la responsabilidad política de aquel que se considere infractor¹⁴⁸ (Delgado Guembes, 2020, p. 409).

Enrique Bernales, nos dice que la función de control del Parlamento tradicionalmente se refiere a la relación existente entre Congreso y Ejecutivo. El Parlamento, como representante del pueblo soberano, debe controlar que el poder se ejercite de acuerdo a los intereses del pueblo y dentro del marco de la ley. Los mecanismos de control político, de conformidad a nuestra Constitución, son la interpelación de ministros, la facultad de censurar al ministro o gabinete, la constitución de comisiones de investigación, el pedido de información, entre otros¹⁴⁹ (Bernales B., 2022). Asimismo, Bernales ha sugerido que es importancia vital una revisión exhaustiva de los mecanismos que sirven al desarrollo de esta función¹⁵⁰, refiriéndose a los mecanismos de control político.

Para Santaolalla Fernando (1989), control parlamentario es una acción del Congreso que consiste en verificar los valores o principios protegidos por la norma jurídica; así como, tomar

¹⁴⁶ Véase el Diccionario de la Real Academia Española.

¹⁴⁷ GARCIA MORILLO, Joaquín. (2015) El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español, Tesis Doctoral, 2015, pág. 57.

¹⁴⁸ DELGADO-GUEMBES, Cesar. (2020) Manual del Parlamento, Introducción al Estudio del Congreso Peruano, pág. 409.

¹⁴⁹ BERNALES BALLESTEROS, Enrique. Comisión Andina de Juristas, Parlamento y Ciudadanía Problemas y Alternativas Serie: Democracia N° 3, pág. 117. Puede consultarlo en [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/9FCF9E45BE90EFC9052575DD00748B65/\\$FILE/ParlamentoyDemocraciacONTROL.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/9FCF9E45BE90EFC9052575DD00748B65/$FILE/ParlamentoyDemocraciacONTROL.pdf), (acceso 21/04/2022)

¹⁵⁰ Ibidem, pág. 118

medidas correctivas o de sanción¹⁵¹. El concepto esgrimido por Santaolalla se ajusta muy bien al control político en el caso de la infracción a la Constitución, porque esta contiene valores y principios, la misma que la Carta Magna lo reconoció en su artículo 39° al señalar que los funcionarios y trabajadores del Estado están al servicio del país (p. 6).

El Parlamento realiza un control estrictamente político para evitar los excesos del poder y está pendiente que se cumplan las disposiciones legales y constitucionales, todo ello, en representación del pueblo, sobre quien descansa la soberanía de la Nación. En la Constitución Política de 1993 no hay un artículo específico que se refiere a la función de control político; pero la acción de control está desarrollada en el Reglamento del Congreso, que tiene jerarquía de Ley.

El Reglamento del Congreso de la República (2022), nos dice que el control político como función del Parlamento incluye la investidura del Consejo de ministros, la investigación, los pedidos de información; así como, aprobar acuerdos respecto a la conducción política del gobierno, fiscalizar la actuación estatal y de los funcionarios y autoridades estatales en los diferentes niveles del gobierno. El ejercicio de la delegación de facultades legislativas, la emisión de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso de los recursos públicos¹⁵² (Congreso de la República, 2011).

El impeachment como elemento de control político: Varela Suanzes, tomando como referencia a los sucesos de Henry Saint-John Bolingbroke, nos dice que, en el constitucionalismo inglés también hubo un control político conocido como el *impeachment*, mecanismo de control y responsabilidad política muy antiguo y fue usado en el gabinete inglés en el siglo XVIII, contra Robert Walpole y Bolingbroke, entre los años 1678 al 1751. En enero de 1712, Walpole, como secretario de Guerra, fue objeto de un *impeachment*, acusado de corrupción y fue promovido por Bolingbroke y Robert Harley, de la acusación resultó culpable y terminó con la expulsión de la Cámara de los Comunes¹⁵³ (Varela Suanzes, 2013). Posteriormente, Bolingbroke también fue objeto de *impeachment* por su participación como ministro de Estado en las negociaciones de paz en la guerra de España, que terminó con la firma del tratado de Utrecht, en 1713¹⁵⁴.

¹⁵¹ SANTAOLALLA LOPEZ, Fernando. (1989) El Parlamento en la encrucijada. Madrid, Eudema, 1989, págs. 16

¹⁵² Véase el artículo 5° Reglamento del Congreso de la República.

¹⁵³ VARELA SUANZES, Joaquín. El Constitucionalismo Británico, Entre dos Revoluciones (1688-1789)

¹⁵⁴ España cedió Gibraltar a Gran Bretaña por el Tratado de Utrecht, del que se cumplen 300 años en julio de 2013. Tal cesión se acordó con tres condiciones clave: (1) la limitación del territorio cedido; (2) la falta de comunicación con zonas vecinas; y (3) el derecho de retrocesión a España en caso de que Gran Bretaña quisiera cambiar el régimen pactado.

Otro hecho del control político sucedió en 1742, cuando la Cámara de los Comunes logró la caída del jefe de Gabinete Walpole y tres ministros más, por la responsabilidad política conjunta del gabinete. Desde aquel hecho las Cámaras podían derribar al gabinete o conseguir la dimisión o destitución de un ministro, con lo cual el *impeachment* fue perdiendo poco a poco su importancia y uso. El *impeachment* en Inglaterra fue usado por última vez en 1805 en contra de Lord Melville¹⁵⁵ (Varela Suanzes, 2013). De la responsabilidad política individual se pasó a la responsabilidad política conjunta, desde la declaración del Lord North en 1778, cuando afirmó que los errores, faltas y delitos realizado por un miembro del gobierno debía atribuírsele al conjunto, al colegio gubernamental y no de manera aislado a un solo miembro¹⁵⁶.

El *impeachment*, es la institución jurídica que lleva a cabo el control político, por el órgano político denominado Parlamento, que será el encargado de determinar la responsabilidad política del gobernante o de un alto funcionario del Estado. Constenla Arguedas, Adolfo Felipe, después de haber revisado el Diccionario Merriam Webster de lengua inglesa, señaló que el verbo “*to impeach*”¹⁵⁷ (Constela Arguedas, 2019) tiene las acepciones siguientes: Establecer una acusación; imputar cargos de la comisión de un crimen o una falta, acusar ante un tribunal a un servidor público por una incorrecta actuación y remover del cargo a un servidor público por su incorrecta actuación¹⁵⁸ (Constela Arguedas, 2019).

En esa misma línea, Estrada Mora, en un informe concluye que el juicio político es un procedimiento parlamentario, por medio del cual la Cámara de los Comunes acusaba al súbdito inglés por haber cometido traición o felonía, ante la Cámara de los Lores, este último actuaba como un órgano judicial¹⁵⁹ (Estrada Mora, Acusación constitucional en juicio político o *impeachment*: origen, naturaleza y procedimiento en la legislación internacional, Informe Temático N° 161/2014-2015, 2005). La Cámara de los Lores, en un inicio, estaba conformada por dos instituciones: el “*Magnum Concilium*” y la “*Curia Regis*”. El *Magnum Concilium* poseía atribuciones jurisdiccionales y la *Curia Regis* se desempeñaba como tribunal de última instancia. En el reinado de Eduardo I, el “*Magnum Concilium*” y la “*Curia Regis*” se fusionaron en lo que hoy se conoce como la Cámara de los Lores. (Estrada Mora, 2005)

En el Parlamento inglés, al interior de la Cámara de Lores, se creó el tribunal de máxima jerarquía del sistema de justicia para acusar y juzgar a los altos funcionarios, mediante el

¹⁵⁵ VARELA SUANZES, Joaquín. El Constitucionalismo Británico, Entre dos Revoluciones (1688-1789)

¹⁵⁶ Ibidem.

¹⁵⁷ CONSTELA ARGUEDAS, Luis Felipe. (2013) El Juicio Político o “*Impeachment*” en el derecho constitucional comparado latinoamericano, Revista Judicial, Costa Rica, N° 109, Setiembre 2013, pág. 222.

¹⁵⁸ Ibidem

¹⁵⁹ ESTRADA MORA, Himilce. (2005) Acusación constitucional en juicio político o *impeachment*: origen, naturaleza y procedimiento en la legislación internacional, Informe Temático N° 161/2014-2015.

proceso denominado *impeachment*. El uso del control político suponía también defensa, debate, deliberación y finalmente sanción, convirtiéndose así en un mecanismo de control de la Corona que consolidó la potestad del Parlamento¹⁶⁰.

El régimen presidencial puro y juicio político o impeachment: Estados Unidos, con sistema de gobierno presidencial puro tiene el mecanismo de control que genere la responsabilidad y sanción política, es el juicio político o denominado *impeachment*. En doscientos treinta y siete años de vigencia del juicio político en los Estados Unidos solo se ha realizado cinco procesos de *impeachment*. Andrew Johnson¹⁶¹, en 1869, miembro del partido demócrata, fue el primer presidente norteamericano de estar inmerso un proceso de juicio político. Johnson utilizó su veto presidencial para bloquear las leyes aprobadas por el Congreso, como la ley de permanencia en el cargo, que le generó un enfrentamiento constante con el Parlamento¹⁶² (Crespo, 2019). El *impeachment*, luego del voto en la Cámara baja, se elevó al Senado para la votación, pero en el Senado fue absuelto por falta de un voto. Según relatos históricos, Johnson lloró al saber su absolución y se prometió recuperar su reputación.

En 1974, se abrió el proceso de acusación política contra el republicano Richard Nixon, por el emblemático tema “Watergate”, por presuntamente encubrir en la conspiración. El comité de justicia, que es parte integrante de la Cámara de Representantes logró obtener el voto a favor del juicio político por obstrucción a la justicia, abuso de poder y desacato al Congreso; pero, en la Cámara de Senadores no se llegó a votar porque Nixon dimitió el 4 de agosto de 1974¹⁶³.

El tercer juicio político se inició en 1998 contra el presidente Bill Clinton, como consecuencia de una investigación fiscal por negocios inmobiliarios que se amplió para incluir al presidente y a Mónica Lewinsky, quien fue la ex becaria de la Casa Blanca. En la demanda de acoso sexual que realizó Paula Jones se le preguntó a Clinton por su relación con Mónica Lewinsky, a quien negó, pero meses más tarde se conoció el informe fiscal en el que Lewinsky desmintió la versión del presidente, quien se había acogido a la inmunidad por cooperación con el fiscal. Este hecho, determinó que la Cámara de Representantes vote a favor para acusar a Bill Clinton por el cargo de perjurio y obstrucción al Congreso, pero el Senado, en su mayoría conformado por republicanos, lo absolvió de todo cargo¹⁶⁴.

¹⁶⁰ Ibidem

¹⁶¹ Andrew Johnson, fue el Decimoséptimo presidente de los Estados Unidos, ocupó el cargo desde 1865 hasta 1869, después del asesinato del Presidente Abraham Lincoln, de quien había sido vicepresidente.

¹⁶² CRESPO, María. Puede consultarlo en <https://www.elmundo.es/internacional/2019/09/25/5d8b2c8efc6c83bb3a8b4570.html>, (Acceso 21/04/2022)

¹⁶³ Ibidem

¹⁶⁴ Ibidem

El juicio político es una de las penas más graves que la Constitución americana establece contra un mandatario, que permite destituir, así como, impedir al funcionario destituido ocupe en el futuro algún cargo de honor o confianza en Estados Unidos. El cuarto y quinto juicio político que se produjo en la historia de la política americana es contra Donald Trump, pero fue absuelto en 2020 por el Senado de mayoría republicana de su primer *impeachment*, acusado de haber buscado la ayuda del gobierno de Ucrania para beneficiar a su campaña presidencial, de obstrucción al Congreso y abuso de poder. El segundo juicio político contra Donald Trump se realizó de manera exprés, cuando dejó la presidencia de Estados Unidos, se le imputó la acusación de incitación a la insurrección, por el suceso de asalto al Capitolio, ocurrido en enero de 2021. Para declarar culpable se requería de 67 votos en el Senado, lo que equivale el voto favorable de los dos tercios de los miembros de la Cámara; sin embargo, solo 57 senadores votaron a favor de sancionar al expresidente, 43 votaron por la absolución¹⁶⁵ (BBC News Mundo, 2021). El juicio político o “*impeachment*” tiene como finalidad separar del cargo al funcionario público a quien es indigno de él, pero también el juicio político se extiende para que el funcionario sancionado no asume cargo público en el futuro en la administración estatal.

En el Perú, el sábado 17 de abril de 2021, en el Diario Oficial El Peruano se publicó la Resolución Legislativa del Congreso N° 020-2020-2021-CR, que inhabilitó al presidente Martín Vizcarra Cornejo por el tiempo de diez años para ejercer la función pública, por la comisión de infracción de los artículos 2° inciso 2), 7° 9°, 38°, 39° y 118° inciso 1) de la Constitución, por vacunarse irregularmente sin ser voluntario clínico en el caso conocido como “*vacunagate*”. Este es un claro ejemplo de un juicio político extensivo para que el funcionario público no vuelva a ejercer la función pública por 10 años¹⁶⁶ (Congreso de la República, 2022). No estoy diciendo que a Vizcarra se le realizó el *impeachment*, que tiene características similares al juicio político, pero tiene un tratamiento y procedimiento distinto en los Estados Unidos. Pero ambos son juicios políticos y determinan responsabilidad política, por los graves hechos que colisionaron con la dignidad del máximo cargo.

El control y los contrapesos el *checks and balances*: El principio de separación de poderes es un mecanismo jurídico constitucional, cuyo objetivo está destinado a limitar la concentración del poder en un ciudadano o en una sola institución. El diseño constitucional del Estado ha incorporado diversos controles, entre ellos, el denominado *checks and balances*, que

¹⁶⁵ Véase en BBC NEWS. Puede consultarlo en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-56047734>, (Acceso 04/11/2021)

¹⁶⁶ Véase Resolución Legislativa del Congreso N° 020-2020-2021-CR.

tiene como objeto evitar el desborde de los límites establecidos en las atribuciones y funciones de los organismos del poder público.

La separación del poder y *checks and balances*, es un mecanismo de vinculación estrecha y separación difícil en el Estado constitucional. Tiene como finalidad limitar un posible actuar desmesurado por parte de quienes ejercen el poder, con la finalidad de garantizar la libertad del ciudadano. Chauz Donado, haciendo referencia a Carl Schmitt, señala que en la concepción americana de la división del poder y el *checks and balances*, ningún órgano puede asumir el poder de otro¹⁶⁷ (Chaux Donado, 2013) y, por otro lado, el constitucionalismo europeo significa que la separación de poderes y el *checks and balances* deben realizar la estructuración del Estado desde dos puntos de vista. Primero, una separación de las autoridades superiores del Estado y de su competencia y, segundo el establecimiento de una vinculación de influjo y contrapeso recíprocos de las facultades de los poderes diferenciados¹⁶⁸ (Chaux Donado, 2013, p. 102).

El Tribunal Constitucional del Perú, ha señalado, que el control político es un mecanismo institucional de la Constitución para asegurar la separación de poderes, al buscar *checks and balances* entre Legislativo y Ejecutivo. El Tribunal reconoce que el principio de separación de poderes no es tajante y sin vinculación entre los órganos del Estado, sino que existe control, pero también balance entre los mismos el “*checks and balances of Powers*”. A ello es necesario la coordinación y cooperación, pero que garantiza la independencia y autonomía de las entidades estatales. Ello, no significa en modo alguno que dichos órganos actúan de manera aislada y como compartimentos estancos; sino que exige también el control y balance (*check and balance*) entre los órganos del Estado¹⁶⁹ (Tribunal Constitucional, 2007).

Quien vulnera los límites determinados en la Constitución deben asumir una responsabilidad política, que viene como consecuencia del control político. La responsabilidad política de los gobernantes, por lo general, están establecidas y señaladas en su Constitución. Si bien es cierto que los gobernantes se rigen por las mismas leyes y son juzgados por los mismos tribunales como cualquier ciudadano, es cierto también que tienen prerrogativas en razón a los cargos y funciones que desempeñan. Los gobernantes, además de tener responsabilidad administrativa, civil y penal, por razón del cargo que desempeñan, también

¹⁶⁷ CHAUX DONADO, Francisco José. (2013) Ingeniería Constitucional. La Evolución del *Checks and Balances* en el Estado Social de Derecho Universitas, núm. 126, Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia, 2013, Pág. 102.

¹⁶⁸ CHAUZ DONADO, Francisco José, (2013) Ingeniería Constitucional. La Evolución del *Checks and Balances* en el Estado Social de Derecho Universitas, núm. 126, Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia, 2013, Pág. 102.

¹⁶⁹ Véase Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente N° 0005-2007-PI/TC, Fundamento Jurídico N° 7.

pueden hacerse merecedores de responsabilidad política. La responsabilidad política del gobernante se hará efectiva mediante un proceso denominado *impeachment* en algunos países y mediante el juicio político en otros, como sucede en el Perú.

3.1.1 La interpelación

La interpelación es una herramienta o mecanismo de control político que consiste en brindar información a la Cámara sobre diversos temas, sin que de ello se derive necesariamente una sanción política¹⁷⁰ (Bernales B., 2022, p. 120).

Delgado-Guembes, sostiene que mediante la interpelación se increpa al miembro del gabinete y es un arma muy recurrida de los parlamentarios de oposición, cuando quieren manifestarse de modo expresivo y enfático. Es usado para acosar y hostilizar al gobierno. Es un mecanismo de presión para desequilibrar al gabinete (Delgado Guembes, Manual del Parlamento, Introducción al estudio del Parlamento Peruano, 2012, p. 435)¹⁷¹. La interpelación se instrumentaliza mediante una moción de interpelación, que debe ir acompañada obligatoriamente de un pliego interpelatorio, que es un cuestionario de preguntas que debe responder el ministro o el gabinete en su conjunto¹⁷² (Congreso de la República, 2018).

La interpelación es un mecanismo de control que puede ser pedida por la minoría parlamentaria. La interpelación es un mecanismo inquisitivo, por medio del cual la representación parlamentaria hace uso de un derecho para pedir la concurrencia de un ministro o de todo del gabinete a fin de pedir explicaciones y que dé cuenta de su gestión, declaraciones o acciones llevadas a cabo personalmente o por subordinados de su portafolio¹⁷³ (Delgado Guembes, Manual del Parlamento, Introducción al estudio del Parlamento Peruano, 2012, p. 435).

La interpelación es el mecanismo de control previo a la censura. Luego de la respuesta del cuestionario de preguntas por parte del ministro o del Gabinete en su conjunto, surge un debate parlamentario para evaluar las respuestas del funcionario interpelado, debates que pueden ser muy aburridos, acalorados, enriquecedores o irrelevantes, según las respuestas del ministro o de coyuntura política. Si las respuestas no satisfacen la exigencia de la representación

¹⁷⁰ BERNALES BALLESTEROS, Enrique. Comisión Andina de Juristas, Parlamento y Ciudadanía Problemas y Alternativas Serie: Democracia N° 3, pág. 120. Puede consultarlo en [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/9FCF9E45BE90EFC9052575DD00748B65/\\$FILE/ParlamentoyDemocraciacONTROL.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/9FCF9E45BE90EFC9052575DD00748B65/$FILE/ParlamentoyDemocraciacONTROL.pdf), (acceso 21/04/2022)

¹⁷¹ Ibidem.

¹⁷² Véase el artículo 83° del Reglamento del Congreso de la República (2021).

¹⁷³ DELGADO-GUEMBES, Cesar (2012) Manual del Parlamento, Introducción al estudio del Parlamento Peruano, pág., 435.

parlamentaria, el Parlamento puede hacer uso de otro instrumento de control parlamentario denominado censura.

La interpelación en la legislación nacional. La interpelación es un mecanismo de control parlamentario que fue incorporado en la Constitución peruana de 1860, y fue mantenida en las Constituciones de 1920, 1933, 1979 y 1993. La Constitución Política aprobada en 1860, artículo 103°, precisó que deben presentarse al Congreso los ministros, cuando cualquiera de las Cámaras los convoca a contestar el pliego de preguntas que se les hiciere llegar a su Despacho mediante un oficio¹⁷⁴.

La Constitución de 1933, también señaló que la asistencia del ministro o del Consejo de ministros es obligatoria cuando una de la Cámaras del Congreso los convoca para interpelarlos. En la Carta Magna de 1933, se establece el modo y el procedimiento para presentar la interpelación que debe ser formulado por escrito y su admisión requiere un determinado número de votos de congresistas hábiles¹⁷⁵, estableciéndose en la práctica en un mecanismo de control de las minorías parlamentarias.

La Constitución de 1979 mantiene el mecanismo de la interpelación, con la diferencia que el Consejo de ministros en su conjunto o alguno de los ministros para ser interpelado solo es llamado a la Cámara de Diputados. Únicamente la Cámara Baja tiene la facultad de interpelar, censurar y extender la confianza al Gabinete o ministro por separado, se mantiene el procedimiento de la interpelación, que debe ser formulado por escrito. La admisión de la moción de interpelación exige un número mayor de votos que señalado en la Constitución de 1933¹⁷⁶, pero se mantiene la esencia y el objetivo.

El vigente artículo 131° de la Constitución de 1993, exige la asistencia obligatoria del presidente del Consejo de ministros o de cualquiera de los ministros, en el caso que el Congreso los convoca para responder el pliego interpelatorio. Podemos señalar que se ha repetido lo señalado en la Constitución de 1979, pero Chirinos Soto, durante el debate del Congreso Constituyente, señaló que la interpelación y censura fueron perfeccionadas, porque en la Constitución de 1979 no había límite para el pliego interpelatorio y voto de censura,¹⁷⁷ efectivamente, hay un límite de dos censuras para el Consejo de Ministros, pero no hay límite para interponer la interpelación ni la censura a los ministros de Estado de manera individual y por separado. La interpelación busca que el ministro de Estado aclare sobre un tema de interés

¹⁷⁴ Véase el artículo 103° de la Constitución de 1860.

¹⁷⁵ Véase el artículo 169° y 170° de la Constitución de 1933.

¹⁷⁶ Véase el artículo 225° de la Constitución de 1979.

¹⁷⁷ Véase Diario de Debates de la Asamblea Constituyente, Tomo II, Pág. 1657. (1978)

público que le genera preocupación a la representación nacional. Si después de la exposición del ministro los parlamentarios no están conformes con las respuestas del o de los ministros, tiene la facultad de formular la moción de censura contra el ministro.

Carlos Torres & Torres Lara (Torres, 2019), durante el debate de la Asamblea Constituyente, abogó por un modelo de gobierno presidencial, similar al modelo americano que no tenga la institución parlamentaria de la censura ni la disolución del poder ejecutivo, pero fue convencido por el constituyente Chirinos Soto, quien señaló que se estaba mejorando el sistema de gobierno al establecer la disolución como un mecanismo de contrapeso a la censura, porque se estaba dando al Ejecutivo la capacidad de disolver el Congreso, ante la negación de confianza a dos gabinetes. Entonces se optó por conservar en la Constitución de 1993 la censura, tomado en consideración que es una institución muy antigua en nuestra legislación.

Como mecanismo de contrapeso en la relación de poderes se mantuvo la disolución, desde la Constitución de 1979, bajo el argumento que la disolución es el equilibrio de la censura y que ese equilibrio permitirá dar estabilidad al país¹⁷⁸ (p. 413). Sin embargo, a la luz de los hechos, no es un mecanismo que genere estabilidad del gobierno, sino todo lo contrario. Los mecanismos de control pueden tener un uso abusivo que puede ser mal utilizado, más aún cuando hay una mayoría opositora al gobierno. La inestabilidad que hoy atraviesa el Perú, ya fue advertida por Torres Lara durante el debate de la Constituyente de 1993, cuando señaló que la inestabilidad histórica de la política peruana proviene desde que cambiamos el sistema de gobierno desde 1860, porque se introdujo la censura¹⁷⁹.

3.1.2 La Censura

Según Delgado-Guembes (2012) la censura es la expresión de no confianza, o sea, desconfianza de los parlamentarios, respecto a la gestión o dirección del ministro de servicios públicos que prestan al ciudadano, o también puede ser desconfianza de su política, planes o métodos de gobierno¹⁸⁰. La censura es el acto final de sanción política del ministro. Según nuestro texto constitucional, la censura procede ante dos circunstancias: como responsabilidad política ante la acción u omisión del ministro o del Consejo de ministros; y cuando se rechaza la confianza obligatoria y voluntaria, este último que es planteado solo a iniciativa ministerial (p. 423).

¹⁷⁸ TORRES Y TORRES-LARA, Carlos. (2019) Centro de Debate Constitucional en 1993, pág. 413.

¹⁷⁹ Ibidem

¹⁸⁰ DELGADO-GUEMBES, Cesar (2012) Manual del Parlamento, Introducción al estudio del Parlamento Peruano, pág. 423.

La censura, como instrumento de control parlamentario, surge en el Parlamento inglés en el siglo XVIII, cuando la Cámara de los Comunes censuró al gabinete encabezado por Lord North en el año 1782. La censura es una herramienta de control político jurídico poderoso del Parlamento sobre el Gobierno, pero dicho mecanismo no alcanza al jefe de Estado y presidente de la República.

La censura como práctica parlamentaria. En el Perú, la interpelación, así como la censura, surgen de la práctica parlamentaria. El primer pedido con características de “moción de censura” fue presentado Pedro Quintana, representante de Ica, en la sesión del Congreso el 23 de agosto de 1847, el pedido señaló en su parte dispositiva, que el Congreso resuelve hacer presente al Gobierno un voto para que remueva al ministro don José Gregorio Paz Soldán¹⁸¹ (Chirinos Soto, 2006, p. 348). Pero dicha iniciativa no prosperó porque fue considerada inconstitucional, pues la Constitución de 1839, en numeral 27 del artículo 87°, dispuso que la facultad de nombrar y remover ministros de Estado sólo corresponde al presidente de la República¹⁸².

El pedido de Pedro Quintana no estaba considerado en la ley ni en la Constitución. Dos años después, con un pedido similar, se logró hacer renunciar a Manuel del Río, ministro de Hacienda. El 13 de julio, la Cámara de Diputados aprobó el pedido de un empréstito para el Estado peruano a condición de su renuncia¹⁸³ (Hakansson Nieto, 2021, p. 352). La Comisión de Hacienda del Congreso de la República, aprobó un dictamen en los siguientes términos:

“Se autoriza al Ejecutivo para abrir un empréstito hasta la cantidad de cuatrocientos mil pesos (\$ 400,000) destinados exclusiva y precisamente a cubrir los sueldos y pensiones legales adeudados en los cinco meses en Febrero, Marzo, Abril, Mayo y Junio últimos (...) Esta autorización tendrá lugar si el Ejecutivo nombra otro Ministro de Hacienda que reúna la confianza pública.”¹⁸⁴ (Gálvez Montero & García Vega, 2016)

La ley aprobada por el Congreso de la República condicionó al Gobierno para designar otro ministro de Hacienda. El diputado Quintana, cuando hizo y propuso el pedido, argumentó que su propuesta se fundamenta en la teoría de la soberanía del Parlamento, que permitía la renuncia del ministro aun cuando el presidente de la República estaba en contra¹⁸⁵. El pedido se aprobó en la Cámara de Diputados, pero la Cámara de Senadores lo rechazó. Sin embargo,

¹⁸¹ CHIRINOS SOTO, Enrique; (2006) La Constitución: Lectura y comentario, pág., 348.

¹⁸² Véase la Constitución Política de 1839.

¹⁸³ HAKANSSON NIETO, Carlos. (2021) El Neopresidencialismo, la forma de gobierno en la Constitución peruana, Yachay Legal, Lima 2021, pág. 352.

¹⁸⁴ FRANCISCO GÁLVEZ, José y SILVESTRE GARCÍA VEGA, Enrique. (2016) Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros, Democracia y Buen Gobierno Tomo I (1820-1956)

¹⁸⁵ Ibidem.

el acontecimiento generó la renuncia de Manuel del Río, ministro de Hacienda, que aceptó el presidente Ramón Castilla, constituyéndose así, la censura en un antecedente histórico en nuestro sistema político.

La incorporación de la censura en la legislación ordinaria. En 1856 se aprobó la Ley de ministros, en cuyo artículo 37°, a pedido de los liberales, se incorporó la censura como una sanción política, al señalar que no merece confianza pública contra quien la Cámara emite el voto de censura¹⁸⁶ (Gálvez Montero & García Vega, 2016).

La Ley de ministros, modificada en setiembre de 1862, también recogió el voto de censura como mecanismo de desaprobación de la conducta del ministro por irregularidades, faltas cometidas o conductas en el ejercicio de la función, aspectos que no estuvieran comprendidas en el marco de la acusación constitucional¹⁸⁷ (Hakansson Nieto, 2021, p. 352). En el año 1864, durante el mandato de Juan Antonio Pezet, la Cámara de Diputados presentó una moción por “delito de traición a la confianza pública”¹⁸⁸ por unas cuestionadas negociaciones de buques y armamento que se adquirió para defender nuestra soberanía, lo que terminó con la renuncia de Juan Ribeyro Estada, presidente del Consejo de ministros.

Otro acontecimiento relacionado a la interpelación y censura ocurrió entre el 15 de marzo y el 9 de abril de 1867, originado por el apedreamiento del diputado Celso Bambarén, por un grupo de simpatizantes que exigía la estrecha relación Estado-Iglesia. Ante el hecho, Ulloa quien era Diputado solicitó que el gobierno concurra al Parlamento, y al señor Juan Miguel Diaz, quien era el ministro de Gobierno y Policía, lo acusaron de encubrir dichos ataques, que terminó en la presentación del voto de censura contra él. Simultáneamente el parlamentario Helguero formuló otra acusación en contra del presidente del Consejo de ministros, por supuestamente azuzar al pueblo e indispuer la imagen y majestad del Congreso, finalmente, se aprobó el voto de censura y el Gabinete del clérigo Pedro José Tordoya y Montoya, denominado Gabinete Tiberiópolis, presentó su renuncia el 12 de abril de 1867¹⁸⁹ (Gálvez Montero & García Vega, 2016, p. 131). El presidente de la República no tuvo otra opción que aceptar la renuncia, aun cuando inicialmente se negó aceptarla.

Constitucionalización de la Censura. La Constitución de 1867, determinó que el Poder Ejecutivo no puede oponerse al voto de censura contra los ministros; asimismo, el jefe de Estado

¹⁸⁶ FRANCISCO GÁLVEZ, José y SILVESTRE GARCÍA VEGA, Enrique. (2016) Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros, Democracia y Buen Gobierno Tomo I (1820-1956)

¹⁸⁷ Ibidem.

¹⁸⁸ HAKANSSON NIETO, Carlos. (2021) El Neopresidencialismo, la forma de gobierno en la Constitución peruana, Yachay Legal, Lima 2021, pág. 352

¹⁸⁹ FRANCISCO GÁLVEZ, José y SILVESTRE GARCÍA VEGA, Enrique (2016) Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros, Democracia y Buen Gobierno Tomo I (1820-1956), pág. 131.

no puede trabajar con el ministro censurado por el Congreso acordado mediante votos. La Constitución también obligaba que el ministro de Hacienda debe presentar al Congreso un informe sobre la Cuenta General del año fiscal anterior y el Presupuesto del año fiscal siguiente, el incumplimiento de dicha obligación era pasible del voto de censura de conformidad al artículo 88° de la Constitución¹⁹⁰.

Bajo el marco de la Constitución de 1867, sucedió otro hecho importante, la renuncia el 22 de diciembre de 1968 del ministro de Hacienda, Francisco García Calderón, por discrepancias con el gobierno, respecto préstamos realizados. La renuncia originó una crisis ministerial que se agravó con la censura del ministro interino de Hacienda José Antonio Barrenechea, ocurrida el 2 de enero. Meses más tarde el 13 de abril de 1869, el Gabinete Gálvez también dimitió por no superarse la crisis¹⁹¹ (Gálvez Montero & García Vega, 2016, p. 139).

La censura como mecanismo de desestabilización del gobierno. Otro hecho de censura ministerial ocurrió en 1876, apenas inició el segundo mandato presidencial de Mariano Ignacio Prado, convocó para el jefe de Gabinete y ministro de Relaciones Exteriores al doctor Antonio Arenas. La oposición al gobierno fue permanente por parte de la representación nacional, al jefe del Gabinete se le acusó de no mantener el orden público. Los parlamentarios de oposición formularon moción de censura, la misma que se aprobó en la Cámara de Senadores, el 23 de agosto de 1876. Ante la situación adversa, el ministro Arenas renunció al cargo y se generó la crisis en el gobierno. Años más tarde, noviembre de 1895, quien también fue censurado en la Cámara de Diputados Antonio Bentín La Fuente, el entonces presidente del Consejo de ministros¹⁹².

El hecho más resaltante sucedió en 1901, cuando después de 4 días de interpelación la Cámara de Diputados censuró a Domingo Almenara Butler, presidente del Consejo de ministros y a su vez ministro de Hacienda y Comercio, por no convocar las elecciones municipales¹⁹³. Sin embargo, la censura no se ejecutó porque debía ser aprobada en ambas cámaras. La cámara de senadores le concedió la confianza, pero el gabinete renunció.

Otra censura ocurrió al año siguiente contra el gabinete presidido por Alejandro Deústua Escarza, en un escenario político dividido entre pierolistas y demócratas, los partidarios de Piérola tenían mayoría en la Cámara de Senadores y los civilistas contralaban la Cámara de Diputados. En ese entonces se encontraba en negociaciones las delimitación de la frontera con

¹⁹⁰ Véase los artículos 63°, 88° y 94° de la Constitución de 1867.

¹⁹¹ FRANCISCO GÁLVEZ, José y SILVESTRE GARCÍA VEGA, Enrique (2016) Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros, Democracia y Buen Gobierno Tomo I (1820-1956), pág. 139.

¹⁹² Ibidem

¹⁹³ Ibidem

el país vecino de Ecuador, este hecho, fue considerado por la Cámara de Senadores y Diputados como un riesgo para la integridad y honor de la Nación; por lo que, los representantes José Oliva, Fernando Gazzani y Oswaldo Seminario y Aramburú, en la sesión del Congreso del 9 de octubre de 1902, presentaron la moción de censura contra el Gabinete Deústua porque supuestamente había afectado el decoro nacional, moción que se aprobó con 70 votos y 4 en contra.

El 4 de julio de 1919, se produce el golpe de Estado lo encabezó Augusto B. Leguía, quien terminó con la República aristocrática, pero trató de fortalecer el Partido Civil, que ya tenía el respaldo de la población. Leguía, convocó la Asamblea Nacional para redactar la nueva Constitución¹⁹⁴. En la Constitución de 1920, la censura fue ratificada como un mecanismo de control político.

Con la Constitución de 1933 se perfecciona y fortalece la censura como herramienta jurídica de control político. Fortalecen el papel del presidente del Consejo de ministros, pero al mismo tiempo debilitan el papel del ministro, al señalar en el artículo 172° que la censura procede contra el presidente del Consejo de ministros o contra alguno de los ministros y para presentar solo es necesario la voluntad de un Diputado o Senador y permite votarse en la misma sesión del Pleno que se presenta, una especie de censura exprés¹⁹⁵ (Gálvez Montero & García Vega, 2016, p. 329).

Cuando los constituyentes incorporan la censura, lo realizaron por el apasionamiento político y no pensaron en el verdadero equilibrio de poderes. José Manuel Villarán, miembro del partido Acción Republicana, al respecto, señaló:

“La aplicación viciosa del voto de censura ha roto entre nosotros la unidad del sistema: tenemos ministros que se marchan cuando quiere el presidente y que deben irse también por las más insignificantes divergencias o por un simple movimiento de enojo de cualquiera de las Cámaras. La exageración de este sistema híbrido no tiene el control de la disolución, recurso esencial en el régimen parlamentario puro y absolutamente inaplicable entre nosotros [...] Los ministros quedan sometidos a una doble tutela y esta es una de las causas de la mutabilidad caleidoscópica de nuestros ministerios. En un periodo de 33 años, desde 1886 hasta 1919, se sucedieron 64 Gabinetes. La administración pública eficiente es impracticable en tales condiciones. Habrá que ver la manera de que el voto de censura sea un arma política menos alevosa y mortífera”.¹⁹⁶ (Gálvez & Montero, 2016, p. 329)

¹⁹⁴ Ibidem

¹⁹⁵ FRANCISCO GÁLVEZ, José y SILVESTRE GARCÍA VEGA, Enrique (2016) Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros, Democracia y Buen Gobierno Tomo I (1820-1956), pág. 329.

¹⁹⁶ Ibidem.

La Constitución del año 1933, estableció nuevas instituciones jurídicas parlamentaristas, entre ellas, cuestión de confianza a iniciativa ministerial, voto de confianza obligatoria o llamado investidura al Gabinete. A ellas, se sumaron las instituciones existentes, refrendo ministerial, interpelación, censura, Consejo de ministros, compatibilidad de la función parlamentaria con la de ministro de Estado y la figura del jefe de Gabinete¹⁹⁷. El voto de censura fue incorporado como un instrumento de la función controladora del Congreso al Poder Ejecutivo, por lo que no se exigía fundamentación en su presentación y un solo parlamentario podía presentarlo.

Bajo el marco de la Constitución de 1933 ocurrieron varias censuras, pero el caso más emblemático ocurrido fue del ministro de Agricultura, Enrique Basombrío Echenique, quien no pudo responder por el precio del kilo de pallares en Ica y Lima, pregunta que fue hecha por el representante Alfredo Saco Miró Quesada. A la pregunta, el ministro respondió lo siguiente: “Señor Presidente, declaro enfáticamente que mi mente, que tiene tantas cifras y tantos problemas, no puede retener precios específicos de cien productos alimenticios en cien puntos del país. Lo declaro hidalgamente. No podría decir cuáles son esos precios”¹⁹⁸ (Gálvez Montero & García Vega, 2016).

La Constitución de 1979, también recoge la censura en su artículo 226°, al señalar que la Cámara de Diputados impone responsabilidad política de los ministros individualmente o del Consejo mediante el mecanismo de censura o la negación de confianza¹⁹⁹. Del mismo modo, se establece el procedimiento, plazo para admitir, debatir y votar la censura.

Interpelar, censurar y extender confianza a los ministros es facultad exclusiva y excluyente de los Diputados. La censura tiene como mecanismo de contrapeso de poderes a la disolución de la Cámara, en el supuesto que la Cámara de Diputados ha censurado o negado confianza a tres (3) Consejos de ministros. La otra restricción es que el presidente de la República no puede disolver la Cámara durante el estado de sitio o estado de emergencia ni durante el último año de su mandato²⁰⁰.

La censura constructiva en el derecho comparado. En el derecho comparado y el parlamentarismo hay la denominada moción de “censura constructiva”, figura jurídica que se reserva para el final de la crisis política y tiene uso extremo en las relaciones gobierno y el parlamento. En Alemania, la cuestión de confianza y la disolución del Parlamento, es reservada para casos de auténtica necesidad, tal conforme indica la Ley Fundamental de la República de

¹⁹⁷ Véase la Constitución Política de 1933.

¹⁹⁸ FRANCISCO GÁLVEZ, José y SILVESTRE GARCÍA VEGA, Enrique (2016) Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros, Democracia y Buen Gobierno Tomo I (1820-1956),

¹⁹⁹ Véase el artículo 226° de la Constitución Política de 1979.

²⁰⁰ Ibidem

Alemania. Artículo 67, “El Bundestag sólo podrá plantear una moción de censura frente al Canciller Federal si elige por mayoría de sus miembros a un sucesor y solicita del Presidente Federal el relevo del Canciller Federal. El Presidente Federal deberá acceder a esta solicitud nombrando a quien resulte elegido”²⁰¹. (Ley Fundamental, 2022)

La denominada moción de censura constructiva exige a la vez la propuesta de un sucesor. Respecto a la disolución del *Bundestag*, la Ley de Bonn señala que, “si la solicitud de confianza parlamentaria del Canciller Federal no es aprobada con el voto de la mayoría de los miembros del *Bundestag*, el presidente Federal, a propuesta del Canciller Federal, puede disolver el *Bundestag*, en el plazo no mayor de veintiún días”; pero, el derecho a disolver termina cuando el *Bundestag* elige a otro Canciller Federal por mayoría de sus miembros²⁰². Se niega la confianza, pero cuando se tenga la certeza de quién será el sucesor. Ello, para evitar la incertidumbre jurídica y política, así como el vacío de poder en la jefatura de gobierno.

Algo similar a la moción de censura constructiva alemana ocurre también en España. La Constitución Española, artículo 113° manifiesta que “el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura”; pero en la moción se debe incluir la propuesta del candidato que debe ocupar la Presidencia del Gobierno español²⁰³.

El Congreso de Diputados usó por primera y única vez la prerrogativa constitucional de la censura contra el presidente Mariano Rajoy del Partido Popular (PP) en junio de 2018, en un acontecimiento histórico para España, 180 de los 350 Diputados votaron para poner fin a su gobierno y que dejara el cargo. Fue el primer presidente del gobierno español que dejó el cargo después que se aprobó la moción de censura. Luego de la votación de la censura, Pedro Sánchez del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) automáticamente asumió el cargo, como dispone el mandato de la Constitución²⁰⁴.

La Constitución alemana, como la Constitución española, exige un requisito adicional para el voto de censura, con lo cual se busca evitar la incertidumbre política y el vacío de poder durante el período de la negación de confianza o después del acto de la censura. Este mecanismo impide generar inestabilidad del sistema político, fortalece el gobierno, con la consecuente debilidad del Parlamento.

²⁰¹ Véase el artículo 67° de la Ley Fundamental de la Republica de Alemania. Puede consultarlo en <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>, (Acceso 20/04/2021)

²⁰² Ibidem.

²⁰³ Véase la Constitución Española; aprobada por Las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978 Ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978 Sancionada por S. M. el Rey ante Las Cortes el 27 de diciembre de 1978.

²⁰⁴ Véase https://elpais.com/politica/2018/05/24/actualidad/1527158706_902330.html (14/07/2022)

La censura es de dos tipos. Una, que es de iniciativa de un parlamentario; y otra que surge a iniciativa ministerial, esta última ocurre cuando se solicita cuestión de confianza. El rechazo de confianza, en la práctica, es una censura al ministro o al Consejo de ministros. El rechazo de la cuestión de confianza y el voto de censura son equivalentes, porque tiene el mismo efecto jurídico²⁰⁵ (Chirinos, 2006). La censura, como mecanismo de control político, está sujeta a una serie de requisitos y procedimientos, se exige un número mínimo de proponentes, motivación, fundamentación y para aprobar se necesita el voto de mayoría absoluta del número total de los congresistas del parlamento²⁰⁶.

3.1.3 Cuestión de confianza facultativa y obligatoria

El mecanismo jurídico de confianza está en varios artículos de la Constitución. La confianza obligatoria o “investidura” está señalada en el artículo 130° y la cuestión de confianza voluntaria que se tramita a iniciativa del ministro fue recogida en el artículo 132° y 133°. En esta parte de la tesis nos referiremos a la cuestión de confianza de presentación facultativa o voluntaria, para distinguir de la cuestión de confianza obligatoria. Nuestra Constitución vigente al respecto, indica que el Congreso determina la sanción política mediante el mecanismo de censura o rechazo de la solicitud de confianza. El pedido de confianza se tramita cuando es planteado a iniciativa ministerial, si es rechazado quien planteó la confianza debe renunciar²⁰⁷.

El control que realiza el Parlamento, dentro del marco de la división y equilibrio de poderes es de diversa índole. Entre ellas la cuestión de confianza, que es el control político que otorga el Parlamento a iniciativa del Poder Ejecutivo. La solicitud lo puede hacer un ministro en particular o es realizado por el mismo presidente del Consejo de ministros. Sobre el tema, Delgado-Guembes señala:

“El ejercicio de este tipo de control se basa en el ejercicio eminente y prioritario de la discrecionalidad del sujeto que lo realiza. El Congreso puede en estos casos controlar la actividad y conducta del gabinete a partir de una racionalidad básicamente fiduciaria. Si bien la confianza se sustenta, la motivación de esa confianza no se encuentra ceñida ni circunscrita a parámetros normativos. No existe tasa normativa que condicione el juicio político de los representantes para otorgar, mantener, rehusar o retirar la confianza al gabinete entero ni a ninguno de sus integrantes en particular.”²⁰⁸ (Delgado-Guembes, 2012, p. 410)

²⁰⁵ CHIRINOS SOTO, Enrique. (2006) La Constitución: Lectura y comentario, pág., 344.

²⁰⁶ Véase el artículo 132° de la Constitución de 1993.

²⁰⁷ Ibidem

²⁰⁸ DELGADO-GUEMBES, Cesar. (2012) Manual del Parlamento, Introducción al Estudio del Parlamento Peruano, pág. 410.

Es importante señalar lo mencionado en el Expediente N° 0006-2018-PI/TC, del Tribunal Constitucional, respecto a la cuestión de confianza:

"[...] consiste en la manifestación formal del Gabinete de su propósito de dimitir, por vía de la puesta en juego de su responsabilidad política parlamentaria, salvo que la Cámara apruebe un determinado proyecto de ley, una concreta orientación política o, como dice *Blondel*, de hecho, cualquier cosa que desee el Gobierno ver convertida en realidad y que no lleve camino de serlo. [...]"²⁰⁹ (Tribunal Constitucional, 2018)

La cuestión de confianza de iniciativa ministerial es una institución de uso voluntario o facultativo, presentar depende de la potestad del Ejecutivo (Tribunal Constitucional, 2018), su incorporación en el derecho constitucional peruano es un mecanismo de contrapeso a la censura ministerial, derecho que corresponde en exclusivo al Parlamento; por tanto, es entendido como el ejercicio de balance entre poderes²¹⁰. La cuestión de confianza de iniciativa ministerial, implica el reconocimiento de capacidad, competencia política y técnica de miembros del gabinete ministerial para el ejercicio de la alta responsabilidad asignada en la Constitución.

El Congreso debe otorgar o negar la cuestión de confianza al ministro o Gabinete, según lo solicitan, después de que haya sustentado un proyecto de ley, presentado una política pública o haya cumplido y/o solicitado una acción concreta. De conformidad a nuestro marco legal no existe una delimitación precisa sobre las materias en las que el ministro deba pedir la cuestión de confianza, pero es necesario mencionar que el pedido debe estar relacionado a las materias de su sector y las funciones del gobierno. Al finalizar la exposición, el ministro, por los formalismos señalados en la norma reglamentaria, debe solicitar el voto de confianza al Congreso, para que, dentro de sus competencias y facultades constitucionales, debata el pedido y tome una decisión mediante votación.

La cuestión de confianza en el Perú procede del parlamentarismo, pero surge del modelo francés²¹¹. Sostengo, que la incorporación de la cuestión de confianza en nuestra realidad jurídico nacional fue para superar la crisis de gobierno, pero ese remedio adolece de ciertos problemas de aplicación²¹². Hay mucha razón en decir, cuando el Ejecutivo cuente con mayoría en el Parlamento no habría necesidad de plantear la cuestión de confianza, pero también será muy riesgosa para el gobierno plantearla cuando no tiene mayoría en el Legislativo. Por lo

²⁰⁹ Véase Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el Expediente N° 0006-2018-PI/TC

²¹⁰ Véase la Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 0006-2018-PI/TC.

²¹¹ HAKANSSON NIETO, Carlos. La Constitución Comentada, Análisis Artículo por Artículo, Tomo II, Gaceta Jurídica, obra colectiva escrita por 117 destacados juristas del Perú.

²¹² Ibidem.

tanto, para qué plantearla si su aplicación no genera estabilidad, sino que causa una mayor crisis política en el gobierno.

El Tribunal Constitucional, al referirse al balance de poderes, señala que el pedido de confianza se encuentra dentro de los *mecanismos de coordinación* que tiene el Poder Ejecutivo con el Legislativo y se hace efectiva cuando el Legislativo respalda a la política de gobierno mediante el voto. Adicionalmente, sostiene que la Constitución regula de manera abierta la cuestión de confianza, lo que significa que los ministros de Estado pueden plantear un abanico de temas del Poder Ejecutivo para conseguir el respaldo político del Parlamento y, en consecuencia, encaminar las políticas que requiera la gestión²¹³. La afirmación del Tribunal forma parte del espíritu de la norma constitucional, señalado por el constituyente de 1993, Chirinos Soto, “(...) La cuestión de confianza puede plantearse sobre lo que se quiera. El presidente del Consejo la plantea cuando quiere y como quiere. (...). Por ejemplo, podría decir: señor, hago cuestión de confianza de que se respeten las decisiones del Presidente”²¹⁴. (Diario de Debates de la Asamblea Constituyente, 1978, p. 912)

Francisco Fernández Segado, refiriéndose a la cuestión de confianza, dijo que el carácter y significado había cambiado, en la Tercera República francesa, fue usado como medio de presión para la mayoría parlamentaria; así como se usó de herramienta política del gobierno para evitar maniobras parlamentarias de obstrucción²¹⁵. (Fernandez, 1987)

En el Perú, de conformidad a la norma reglamentaria del Congreso, la cuestión de confianza tiene un tratamiento procesal especial. Planteada y admitida la cuestión de confianza, puede debatirse y votarse en la misma sesión plenaria o como fecha límite en el siguiente Pleno, según acuerdo previo del Consejo Directivo, la Junta de Portavoces²¹⁶ o del Pleno del Congreso. El pedido de confianza es debatido porque permite a los ciudadanos, poseedor de la voluntad popular, estén informados del quehacer político para negar o ratificar la confianza y variar la correlación de fuerzas de los partidos políticos en el proceso electoral siguiente. La cuestión de confianza será debatida en la misma sesión planteada o en la siguiente sesión del Pleno como plazo límite, lo que significa un proceso sumarísimo y perentorio²¹⁷. No hay una etapa de reflexión o enfriamiento como sí lo tiene el pedido de la moción de censura.

²¹³ Véase Tribunal Constitucional (2018) Expediente 0006-2018-P1/TC, Sentencia del Tribunal Constitucional, 6 de noviembre de 2018.

²¹⁴ Véase Debate Constitucional – 1993, Comisión de Constitución y Reglamento, Lima, Tomo II, pág. 912.

²¹⁵ FERNANDEZ SEGADO, Francisco. (1987) La Cuestión de Confianza: Marco Jurídico-Constitucional y Praxis Política, pág. 41.

²¹⁶ Véase el artículo 31 y 31-A del Reglamento del Congreso de la República.

²¹⁷ Véase el inciso c) del artículo 86° del Reglamento del Congreso de la República.

Acuerdo sobre la negación de confianza. La negación de confianza se concreta en un Acuerdo del Pleno del Congreso, la misma que es el resultado de votos favorables, en contra o las abstenciones. Los votos exigidos para otorgar o negar confianza son de mayoría simple de los parlamentarios presentes en la sesión plenaria. Caso distinto sucede en la censura, que sí requiere de una votación calificada de sesenta y seis votos.

Al exigir solo votación de la mayoría simple de los parlamentarios para otorgar la investidura y la cuestión de confianza, siempre será un riesgo para el gobierno y para el gabinete plantear la confianza en la que puede ser negada y en consecuencia generar una crisis en el gabinete. El riesgo será aún mayor cuando se tiene un parlamento fraccionado y con numerosos grupos parlamentarios.

Negada la cuestión de confianza, el acuerdo debe constar por escrito y ser transmitido de inmediato al presidente de la República. Ante dicha situación, el mandatario tiene que aceptar la renuncia del ministro o del Gabinete, pero no hay un plazo señalado, como sí lo tiene en el caso que fue negada la investidura del Consejo de ministros o en el caso que el ministro o Gabinete fue censurado, tiene el plazo de 72 horas como máximo para aceptar la renuncia²¹⁸. Algo similar, exige las constituciones europeas. Para citar un ejemplo, la Constitución sueca, en el artículo 5°, precisa, si el Parlamento declara que el ministro o primer ministro ya no tiene la confianza, el ministro cuestionado será relevado por el presidente.

La confianza es una condición que se pide mediante la ratificación de la confianza para que el ministro ejecute o deje de ejecutar una acción política o una política pública en el gobierno, y su permanencia está condicionada a tal hecho. Si la cuestión de confianza es aprobada lleva implícito que la pretendida acción pública es también aprobada por los parlamentarios. Si la cuestión de confianza es otorgada para aprobar una iniciativa legal, no implica que el proyecto de ley debe ser aprobado en los mismos términos presentados por el ejecutivo. El Parlamento, dentro de sus funciones y atribuciones constitucionales, tiene la potestad de analizar, debatir y votar la iniciativa legislativa dentro de los plazos y términos razonables.

Nuestra legislación nacional exige varios requisitos procesales para plantear la cuestión de confianza. Por ejemplo, debe ser planteada por el Titular de la Cartera o por el presidente del Consejo de ministros para el gabinete en conjunto. Ese planteamiento será realizado en la Sesión del Pleno del Congreso, no debería plantearse ante la Comisión Permanente del Congreso ni ante otro órgano parlamentario. La legislación no precisa si para plantearse la

²¹⁸ Véase el artículo 132° de la Constitución Política de 1993.

cuestión de confianza tiene que convocarse a Pleno extraordinario, pero por las características e importancia del pedido debería ser planteado en un Pleno especial y con autorización del titular del Parlamento. La solicitud de confianza hecha por el presidente del Consejo de ministros Salvador del Solar, en setiembre de 2019, no respetó el procedimiento regular debido a que ingresó al Parlamento interrumpiendo la sesión e hizo uso de la palabra en una interrupción cedida por un parlamentario para plantear la cuestión de confianza. Fue un hecho inusual que dejó malos precedentes en las prácticas parlamentarias, que deteriora las buenas relaciones que deben existir entre Congreso y Poder Ejecutivo.

Intento de regular la cuestión de confianza facultativa. En noviembre de 2017, se presentó al Congreso el Proyecto de Resolución Legislativa N° 2084/2017-CR, a iniciativa de congresistas de la Célula Parlamentaria Aprista, para modificar el inciso e) del artículo 86° del Reglamento del Congreso, mediante el cual solicitaban que el pedido de cuestión de confianza antes de su presentación debe ser aprobada en la Sesión del Consejo de Ministros y constar en acta; así como, no debe proceder cuando el pedido esté orientado a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una ley, procedimiento legislativo o acción de control político²¹⁹.

En el debate de modificación de las reglas de la moción de censura y cuestión de confianza, realizada en el Pleno del Congreso de la República, el congresista Velásquez Quesquén, señaló:

“[...] De acuerdo con la Constitución, el presidente del Consejo de Ministros tiene dos atribuciones constitucionales en cuanto a la confianza: lo que se llama la “confianza obligatoria [...] y la “confianza voluntaria”, porque el artículo 133 dice que puede solicitar la confianza, o sea, es facultativa del presidente del Consejo de Ministros.”²²⁰ (Diario de Debates Congreso de la República, 2017)

Después de un breve debate, la propuesta legislativa fue aprobada de manera exprés por el Pleno del Congreso y sin contar con el dictamen correspondiente de la Comisión de Constitución y Reglamento. Pero la norma aprobada fue sujeto de un pedido de inconstitucionalidad por un grupo de parlamentarios y, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modificó el literal e) del artículo 86° del Reglamento del Congreso de la República, por vulnerar los artículos 43°, 94°,

²¹⁹ Véase el Proyecto de Resolución Legislativa N° 2084/2017-CR. Puede consultarse en <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/e70a58c255248239052586cd0055cb8a/225ebbc804482ed2052581cd00798013?OpenDocument>, (Acceso 20/11/2021)

²²⁰ Véase Diario de Debates, Segunda Legislatura Ordinaria de 2017 1ª Sesión (matinal), jueves 8 de marzo de 2018.

105°, 122° y 132° a 134° de la Constitución²²¹. El magistrado Blume Fortini cuando fundamentó su voto manifestó que la modificación y restricción del pedido de confianza podría afectar los principios y valores que conforman el núcleo duro de la Constitución, sobre todo el equilibrio de poderes, que es uno de los valores democráticos fundamentales en que reposa el Estado Constitucional²²². Además, sostuvo el Congreso excede la facultad que le da la Constitución al pretender señalar supuestos de improcedencia de la cuestión de confianza, recorta la facultad de los ministros para plantearla, dado que en la Constitución no está sujeta a restricción alguna²²³.

Esta última opinión del Tribunal no es compartida, ya que el Congreso actúa como órgano constituido y también como poder constituyente según disposición de su propio artículo 206°, pero respetando los procedimientos para suprimir o incorporar figura jurídica alguna a la Constitución.

La cuestión de confianza facultativa en la legislación peruana. La cuestión de confianza ha sido recogida en muchas constituciones europeas como latinoamericanas. Respecto a la cuestión de confianza, Fernández Segado nos dice que los franceses son los que utilizaron mucho la cuestión de confianza. Por ejemplo, entre 1947 y 1952 utilizaron en noventa y tres (93) ocasiones, sobre todo cuando el gobierno se encontraba en relativa debilidad frente al parlamento²²⁴.

En el Perú, la Constitución de 1920, en el artículo 133°, señaló que los ministros no pueden continuar en sus carteras, cuando alguna de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza²²⁵. Este artículo establece la obligación de apartar del cargo al ministro que ya no tiene la confianza del Congreso o sea el ministro censurado. Pero la Constitución de 1920, no da mayores detalles de la cuestión de confianza, que recién fue incorporado en la Constitución de 1933.

En la legislación peruana, la cuestión de confianza se incorporó por primera vez en la Constitución de 1933. El artículo 174° de dicha Carta Magna señaló que la no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza. Sin embargo, por muchos años no fue puesto en práctica,

²²¹ Véase Tribunal Constitucional (2018) Expediente 0006-2018-P1/TC, Sentencia del Tribunal Constitucional, 6 de noviembre de 2018.

²²² Véase Tribunal Constitucional (2018) Expediente 0006-2018-P1/TC, Sentencia del Tribunal Constitucional, 6 de noviembre de 2018, fundamento de voto de Blume Fortini.

²²³ Ibidem.

²²⁴ FERNANDO SEGADO, Francisco. La Cuestión de Confianza: Marco Jurídico-Constitucional y Praxis Política, pág. 39.

²²⁵ Véase la Constitución Política de 1920.

debido a que los ministros no se atrevían a solicitar la cuestión de confianza, porque su negación los obligaba a dimitir del cargo y generar una crisis en el gobierno. Pero en 1968, durante el debate presupuestal, el ministro de Hacienda Tulio de Andrea Marcazzolo, solicitó a la Cámara de Representantes la aprobación del presupuesto y la reforma tributaria, enviado por el Poder Ejecutivo, para lo cual formalmente planteó la cuestión de confianza y le fue rechazada, motivo por el que tuvo que renunciar²²⁶.

La Constitución de 1979, en su artículo 224°, señaló que la cuestión de confianza, conocida hoy como el voto de investidura, no daba lugar a voto obligatorio. La Constitución de 1979, a diferencia de la de 1933, establecía que el rechazo a la cuestión de confianza a tres (3) Consejos de ministros, otorga al presidente de la República la facultad de disolver la Cámara de Diputados. La Constitución vigente recoge y regula dos (2) tipos de cuestión de confianza, la cuestión de confianza “voluntaria” y la cuestión de confianza “obligatoria”. La cuestión de confianza voluntaria está referida en los artículos 132° y 133°, que es planteada a iniciativa ministerial y tiene consecuencia punitiva cuando es rechazada o negada, lo que finalmente provoca una crisis del gabinete. La cuestión de confianza obligatoria está prevista en el artículo 130° de la Constitución.

En el Congreso Constituyente de 1993, cuando se debatía las facultades constitucionales del presidente de la República y de los ministros de Estado, se señaló que la cuestión de confianza es un instrumento indispensable en la vida parlamentaria²²⁷. Haciendo referencia a la cuestión de confianza, Chirinos Soto señaló:

“(…) De pronto, el Ministro de Educación va interpelado a la Cámara de Diputados. Si el Presidente del Consejo quiere plantear la cuestión de confianza, la plantea. Lo que propongo ahora está implícito en el cargo de Presidente del Consejo. Él es quien plantea la cuestión de confianza. Naturalmente, es el único que la puede plantear a nombre del gabinete en pleno, porque es el Presidente. Puede ocurrir, de pronto, que un ministro —sea el Ministro de Educación o el de Agricultura— es interpelado y amenazado con el voto de censura; entonces, el Presidente del Consejo se solidariza y plantea la cuestión de confianza a nombre de todo el gabinete, para que la Cámara sepa que si se vuela al ministro, se vuela a todo el gabinete”²²⁸.
(Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático, 1993)

En el mismo debate del Congreso Constituyente, el representante Roger Cáceres Velásquez hizo la advertencia respecto a la propuesta del constituyente Soto, señalando el término de "falta de confianza" debería ser mejorado por el de "rechazo de la confianza", que

²²⁶ CHIRINOS SOTO, Enrique. (2006) La Constitución: Lectura y comentario, pág., 346.

²²⁷ Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático, Debate Constitucional Tomo III, 1993.

²²⁸ Ibidem

le parecía un término más parlamentario”²²⁹. Pero Chirinos Soto, señaló que más parlamentario sería decir "o de desconfianza", “no rechazo ni de falta de confianza, sino de desconfianza, que es el término que se usó en la Constitución del 20”, haciendo referencia al artículo 133^{o230}. Finalmente, el constituyente Matsuda Nishimura señaló, que en lugar de decir: "mediante el voto de censura o falta de confianza", el texto debería decir: "o el rechazo de la cuestión de confianza", y a renglón seguido: "La cuestión de confianza sólo es planteada por iniciativa ministerial"²³¹. Finalmente, la propuesta aprobada señaló que la cuestión de confianza se plantea solo a iniciativa ministerial, significa que el planteamiento depende de la voluntad del ministro o del presidente del Consejo de ministros.

Cuestión de confianza para aprobar la reforma Constitucional. ¿Tendrá facultades, el presidente del Consejo de ministros, para solicitar cuestión de confianza sobre reforma constitucional o para limitar a un órgano autónomo a cumplir sus funciones? Es la interrogante que merece responder después de la solicitud de confianza hecha por el señor Salvador Del Solar Labarthe, presidente del Consejo de ministros, el 30 de setiembre del 2019. La respuesta constitucional y normativo está especificado en el artículo 133^o y 206^o de la Constitución, cuya interpretación debe ser hecho de manera armoniosa y sistemática, lo que significa que el pedido de confianza debe realizarse sobre un tema específico y constitucionalmente válido.

En principio, debe quedar completamente claro que la aprobación de la reforma constitucional es competencia del Parlamento de manera exclusiva y excluyente, pero en su condición de poder constituyente y depositario del poder ciudadano. Por otro lado, señalar que, de conformidad al artículo 206^o, el presidente de la República no tiene atribución ni competencia para reformar o modificar la Constitución. Su facultad termina al momento de presentar la iniciativa legislativa para reformar la Constitución; asimismo, no puede o está prohibido de observar la ley de reforma constitucional²³².

¿El presidente de la República, puede observar ley ordinaria aprobada por el Parlamento? La respuesta, es sí, pero observar la ley ordinaria que aprobó el Congreso en su condición de poder constituido. El Congreso también tiene facultades exclusivas y excluyentes de aprobar una ley de reforma constitucional, pero dicha función la cumple en su condición de poder constituyente y no de poder constituido, que es posterior a la de legislador constituyente.

²²⁹ Ibidem.

²³⁰ Ibidem.

²³¹ Ibidem.

²³² Véase el artículo 206^o de la Constitución Política del Perú de 1993.

Cuando el Congreso admite y tramita la cuestión de confianza, lo realiza como titular del poder constituido, mientras que al poder constituyente no le corresponde atender pedidos del poder ejecutivo, como la cuestión de confianza u otras materias y tareas de control político. Esa tarea corresponde a otro órgano constitucional. En tal sentido, no le corresponde al presidente del Consejo de ministros plantear una cuestión de confianza para aprobar una reforma constitucional. Hacerlo supondría la transgresión del artículo 206° de la Constitución, y si hubiere un pedido el Congreso está en el pleno derecho de rechazar el pedido.

En ese mismo orden de ideas, el doctor García Belaunde, en la Comisión de Constitución y Reglamento, refiriéndose al planteamiento de cuestión de confianza para aprobar el proyecto de reforma constitucional, señaló:

“Ante una reforma constitucional nadie, ni siquiera el Consejo de Ministros puede hacer o plantear una “cuestión de confianza”. Y si la plantean indebidamente, su rechazo no trae ninguna consecuencia, salvo que el gabinete en pleno tiene que renunciar (...) Si pese a lo anterior, el presidente del Consejo de Ministros, en forma indebida, plantea cuestión de confianza, estimo que el Congreso no debe tramitarla sino devolvérsela y eventualmente iniciar el trámite para la interpelación por infracción de la Constitución.”²³³ (García, 2020)

En tal sentido, la solicitud del voto de confianza no puede afectar funciones, atribuciones y competencias que la Constitución le ha dado de manera exclusiva al Congreso. Por lo tanto, no puede plantearse cuestión de confianza para desaprobación o aprobación de la modificación constitucional, dado que dicha competencia ha sido reservada para el Congreso, pero en su condición de poder constituyente. En consecuencia, la cuestión de confianza planteada, en setiembre de 2019, por Salvador Del Solar Labarthe, sería inconstitucional, y al plantearla habría infringido la Constitución, porque su cuestión de confianza tuvo como finalidad impedir que se elige a los magistrados del Tribunal Constitucional, función exclusiva y excluyente del Congreso de la República²³⁴.

Uso fraudulento de la cuestión de confianza. En primer lugar, debe quedar claro que la cuestión de confianza que se plantea al Congreso debe versar solo sobre competencias del Poder Ejecutivo, y segundo, sobre la política general de gobierno, que en realidad no tiene una limitación precisa, sino es abierta, pero tiene limitación constitucional. No puede plantearse sobre otros aspectos ajenos a las competencias del ejecutivo, porque la Constitución los

²³³ GARCIA BELAUNDE, Domingo. (2020) Documento dirigido a la Comisión de Constitución y Reglamento, proveído N° 399767.

²³⁴ Véase el artículo 201° de la Constitución política del Perú de 1993.

excluye. En el caso que se plantea cuestión de confianza fuera del marco de sus competencias debería ser declarado improcedente y rechazado. En esos casos, el rechazo de la confianza no se computaría como válido para la suma de la disolución del Congreso.

La competencia que le reconoce la Constitución al presidente del Consejo de ministros para formular cuestión de confianza, esta referida a la aprobación de aquella ley que no está sujeta a observación. Por lo tanto, hay límites e imposibilidad de presentar cuestión de confianza sobre un proceso de reforma constitucional. El presidente de la República no tiene competencia para observar la ley que reforma la Constitución, solo se limita a promulgarla. Por otro lado, tampoco puede solicitar cuestión de confianza sobre materias o competencias que la Constitución reserva a otros órganos autónomos, como la designación del Titular de la Defensoría del Pueblo, del Contralor General de la República o los magistrados del Tribunal Constitucional, que corresponden exclusivamente al Congreso de la República. Hacerlo no sería válido porque no existe fundamento normativo alguno.

En consecuencia, el planteamiento de la cuestión de confianza sobre el contenido de reforma constitucional, así como sobre la facultad de condicionar al nombramiento o no de funcionarios cuya competencia corresponde al Congreso, devendría en improcedente, nulo, inválido y en uso fraudulento, que acarrea responsabilidad política en quien lo solicita, que puede hacerlo efectivo el Congreso, haciendo uso de su derecho de control político que la Constitución le faculta.

Finalmente, la Constitución no habilita al presidente del Consejo de ministros para impedir al Congreso a tomar decisiones en el ejercicio de sus competencias. Está prohibido plantear cuestión de confianza que condicione o influya la decisión del Congreso, más aún cuando la competencia pertenece a otro órgano estatal, de conformidad a la Constitución. Cuando el Ejecutivo solicita cuestión de confianza debe justificar que su pedido tenga un vínculo con la política de gobierno. Asimismo, no puede presentar cuestión de confianza sobre cualquier proyecto, sino que en ella debe existir un interés público manifiesto en el proyecto de ley. Por otro lado, el Congreso puede rechazar o aprobar el proyecto con las modificaciones que las considera haciendo uso de su autonomía. También no es posible aprobar el pedido en los mismos términos solicitados por el poder ejecutivo, porque sería vulnerar la autonomía del poder constituido, consagrado de manera precisa en la Constitución.

La reforma constitucional es una función constitucional que no es compartida con ningún órgano estatal, solo corresponde al Congreso en su condición de poder constituyente. En consecuencia, el pedido de confianza no podría recaer sobre la reforma de la Carta constitucional. El equilibrio y balance de poderes es posterior al poder constituyente.

La cuestión de confianza y la denegación fáctica. En la política peruana, en setiembre de 2019, sucedieron hechos reñidos con la constitucionalidad y el estado de derecho y que jamás deben repetirse. En primer lugar, la solicitud de la cuestión de confianza presentada por el presidente del Consejo de ministros fue tramitada como corresponde por el Titular del Congreso de la República, para tratarla en el Pleno el día 30 de setiembre de conformidad al acuerdo de la Junta de Portavoces. Sin embargo, en un acto inusual para la práctica y procedimientos parlamentarios, Salvador Del Solar acudió a la Sesión plenaria, en una interrupción que le concedió el congresista Gino Costa Santolalla, participó y dijo:

“Estoy aquí, en la ocasión en la que este Congreso quiere tomar la importantísima decisión de elegir magistrados para el Tribunal Constitucional, la máxima entidad interpretativa de la Carta Magna y el ente defensor de los derechos fundamentales de las personas, además de ser, como se ha demostrado en repetidas veces, el árbitro final entre los poderes del Estado.”²³⁵ (Diario de Debates Congreso de la República, 2019)

El premier cuestionó el proceso de elección que realizaba el Congreso para elegir a los integrantes del Tribunal Constitucional, la modalidad de invitación es una opción más reconocida en la ley además de la modalidad ordinaria. Señaló que hacer uso de esa modalidad no era responsable, porque su uso no es una regla, sino una excepción. En su intervención agregó:

“Señor Presidente, cuando vine a este Congreso a pedir la investidura, cuando vine a hacer confianza por la reforma política, en ambos casos, como ahora, dije lo que repito a continuación: "(...) Consideramos, señor presidente, que es tanta la importancia de la conformación del Tribunal Constitucional, un tribunal que efectivamente el Congreso tiene derecho a elegir. No lo discutimos, pero consideramos que debe usarse un procedimiento transparente, que garantice a la ciudadanía que elegiremos bien, con los votos de los representantes del pueblo, que son ustedes. Debido a nuestra preocupación, hemos presentado un proyecto de ley para un proceso transparente, un proyecto de ley ya presentado ante este Congreso, por el cual, en nombre del Consejo de Ministros, hago cuestión de confianza en este mismo momento, para que el Parlamento decida si nos otorga la confianza (...)"²³⁶. (Diario de Debates del Congreso de la República, 2019).

La forma y modo como planteó la solicitud de confianza, el presidente del Consejo de ministros, fue poco clara, imprecisa, gris y hasta irregular, primero porque no respetó las competencias del Congreso, que es un tema de fondo y al realizar el pedido no cumplió y respetó las reglas del procedimiento y cortesía parlamentaria. No se puede presentar cuestión de

²³⁵ Diario de Debates (2019), Congreso de la República, Primera Legislatura Ordinaria, Sesión 12º Matinal.

²³⁶ Diario de Debates (2019), Congreso de la República, Primera Legislatura Ordinaria, Sesión 12º Matinal.

confianza respecto a modificaciones constitucionales, el Proyecto de Ley N° 4847-2019-PE, que proponía modificar la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, contenía implicancias constitucionales al solicitar aprobación de una ley y simultáneamente solicitar la suspensión de la elección de los magistrados del Tribunal, porque al hacerlo estaba limitando al Congreso de la República de la prerrogativa de decidir por sí mismo y en forma autónoma la elección de los integrantes del máximo órgano intérprete de la Constitución, potestad reconocida en la Constitución.

En el debate de cuestión de confianza, los parlamentarios manifestaron que el pedido puede y debe encargarse a la Comisión de Constitución para que, a la brevedad posible, emita dictamen y se puede debatir y aprobar en el Pleno del Congreso. Es más, después de un largo debate el pedido de confianza se aprobó con 51 votos a favor, 30 en contra y 14 abstenciones. En seguida, los parlamentarios por mayoría, acordaron dispensar el trámite de aprobación del Acta para ejecutar lo acordado²³⁷.

Sin embargo, en un hecho inusual el señor Martín Vizcarra, el mismo día 30, en horas de la noche disolvió el Congreso, antes de recibir la comunicación formal del Congreso que la cuestión de confianza fue aprobada. Consideró y calificó, la continuación del proceso de elección del magistrado del Tribunal Constitucional, como una “negación fáctica” al pedido de cuestión de confianza, aun cuando el Congreso de la República, mediante votos, había demostrado que la confianza fue concedida y aprobada. El presidente, al utilizar la “denegación fáctica” para disolver el Congreso, se habría basado en la aparente declaración del Congreso, porque no existe un pronunciamiento del Congreso de la negación de la confianza, no existe. Por el contrario, ante el pedido de confianza hay un acuerdo favorable que consta en Acta, que otorga la confianza al gabinete. El presidente, al brindar su mensaje a la nación, literalmente señaló: "Ante la denegación fáctica de la confianza y respeto irrestricto de la Constitución Política del Perú, he decidido disolver constitucionalmente el Congreso y llamar a elección de congresistas de la República (...)"²³⁸ (TV Perú, 2022)

²³⁷ Diario de Debates (2019), Congreso de la República, Primera Legislatura Ordinaria, Sesión 12° Matinal.

²³⁸ TVpe Noticias, YouTube, Denegación Fáctica. Puede consultarlo en <https://www.youtube.com/watch?v=hGDOKu0KWKw>, (Acceso 22/04/2022)

Capítulo 4 La Investidura

4.1 ¿Qué es la investidura?

El diccionario de la Real Academia Española, dice que investidura “es la acción y efecto de investir”, es el “carácter que se adquiere con la toma de posesión de ciertos cargos o dignidades”²³⁹. La investidura es el: “Acto por el que una autoridad o funcionario público recibe la titularidad de un órgano y puede ejercer en lo sucesivo las facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico asigna al órgano mismo”²⁴⁰.

Investidura es el acto jurídico por el que el Congreso otorga su confianza al candidato a presidente del Gobierno, permitiendo así que sea nombrado definitivamente por el Rey²⁴¹ (Enciclopedia Jurídica Omeba, 2020). El nombramiento es un acto posterior a la exposición ante el Congreso del programa político que pretende ejecutar el gobierno, para lo cual solicita la confianza de la Cámara que se realizará mediante una votación.

El término investidura es un término parlamentario. Según el Diccionario de la Constitución Española, investidura consiste en la votación en que el candidato presidencial al gobierno, propuesto por el Rey, y una vez expuesto su programa político obtiene o no la confianza de la Cámara por mayoría absoluta, concedido aquella el candidato propuesto es nombrado por el Rey presidente del Gobierno²⁴². En resumen, la investidura significa que el candidato a la presidencia del gobierno y propuesto por el Rey, es investido de poder por el Congreso, después de ser investido el presidente del Gobierno jura en el cargo y asume sus funciones, no antes.

En la época más antigua, en edad media, la investidura fue la acción de entregar el poder a alguien y estaba acompañado de ciertas señales exteriores o simbólicas para expresar el traslado del poder, como la entrega de un pequeño bastón llamado *festuca*, en otros casos como poner un anillo en el dedo, entregar una moneda, una piedra u otra cosa. El acto de investidura fue un acto solemne, preceptivo y legitimador, por medio del cual una persona o autoridad recibe el título de un órgano, para ejercer en lo sucesivo las funciones y atribuciones que el ordenamiento jurídico lo asigna²⁴³.

Señalar, la investidura es la transferencia de poder del pueblo soberano al Congreso y de este órgano colegiado a un ciudadano o autoridad para asumir las funciones señaladas en la ley y la ejerce con las restricciones que el caso requiere. Tomando en cuenta la definición de

²³⁹ Diccionario de la Real Academia Española, la Vigésimotercera Edición (2014)

²⁴⁰ Diccionario Panhispánico del Español Jurídico.

²⁴¹ Enciclopedia Jurídica Omeba (2020).

²⁴² VEGA FERNANDEZ, José. (1985) Diccionario de la Constitución, Planeta.

²⁴³ Diccionario de la Real Academia Española, la Vigésimotercera Edición (2014)

investidura, mencionar que existe la investidura presidencial que se concreta con el acto de juramentación en el cargo, la asunción del mando y como paso siguiente se encuentra habilitada para realizar actos válidos en nombre de la Nación. En el Perú, la investidura presidencial sería aquel acto que se realiza en las instalaciones del hemiciclo del Congreso, donde el electo gobernante recibe la banda presidencial y presta juramento por disposición del artículo 116 de la Constitución, para posteriormente a este acto simbólico, protocolar y constitucional asumir el cargo más reservado para un ciudadano en la Nación. Concluido el acto de investidura el presidente de la República ejerce a plenitud las funciones señaladas en la Constitución.

Cesar Delgado-Guembes, ex Oficial Mayor del Congreso, señala que “la investidura es, a la vez, una facultad del parlamento y un acto parlamentario”.

“Como facultad es el reconocimiento de la capacidad y competencia constitucional que tiene el parlamento para participar en el proceso de formar y controlar al gobierno. Como acto es, a la vez, el procedimiento, la decisión y el documento a través de los cuales, y en los cuales, queda constancia del trámite y del sentido en el que se ejercita la facultad de investir.”²⁴⁴. (Delgado-Guembes, 2012).

En la misma línea de ideas el constitucionalista César Landa también considera que “la investidura parlamentaria es facultad y acto”. Facultad porque es reconocimiento constitucional de la competencia que tiene el Congreso para ser parte del proceso de formación y control del gobierno. Acto, porque es el procedimiento de decisión mediante el cual se deja constancia del trámite y ejercicio de la facultad de investir al gabinete²⁴⁵.

La investidura como tal, es la facultad exclusiva que tiene el Parlamento en la formación del gobierno, facultad que hace uso después de escuchar al propuesto para ocupar la jefatura de Gobierno y luego de debate de la política general, la misma que se concreta y finaliza mediante la emisión de voto de investidura de los parlamentarios. El resultado de los votos, reflejan en si cuando se le inviste o no para conformar el gobierno con aquel candidato propuesto por el jefe de Estado. La investidura es una institución que viene del modelo parlamentario y no así del gobierno presidencial.

En el Perú, la confianza obligatoria o conocida investidura es la institución para ratificar en el cargo al presidente del Consejo de ministros, el Pleno del Congreso confirma o revoca el nombramiento del gabinete hecho por el jefe del Estado, dentro de los treinta días de haber sido nombrado en el cargo. Por el acto de la llamada investidura, los miembros de la representación

²⁴⁴ DELGADO-GUEMBES, Cesar. (2012) Manual del Parlamento, Introducción al estudio del Parlamento Peruano, pág. 225.

²⁴⁵ LANDA, Cesar. (2003) *El Control Parlamentario en la Constitución Política de 1993, Balance y Perspectiva*.

nacional o un determinado número de congresistas, mediante votos aprobatorios, otorgan su apoyo al gabinete para una futura gestión del gabinete basado en la propuesta de política de gobierno.

Mediante la confianza o la llamada investidura, el gobierno recibe de la representación nacional el poder para seguir dirigiendo al país, en los mismos términos ofrecidos en la exposición, debate y el compromiso ofrecido. La confianza otorgada al presidente del Consejo de ministros constituye un acto ineludible del Congreso en las relaciones y vínculo Congreso-Ejecutivo, según lo establece la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso. (Constitucion, 1993)

Precisar, la cuestión de confianza obligatoria o la denominada investidura esta prevista en el artículo 130° de la Constitución vigente y desarrollado en el artículo 82° del Reglamento del Congreso de la República, es un instrumento de control político parlamentario recíproco entre poderes, porque en la cuestión de confianza hay exigencia de valoración política del parlamento que implica control, en base a un procedimiento previamente señalado, el antes, durante y después de la realización, así como el número de votos para lograr acuerdo.

Cesar Veliz señala, que el “voto de investidura” es un término erróneo, porque dicho nombre proviene del régimen parlamentarista, de países europeos, como España o Inglaterra. En el sistema de gobierno de los países señalados, resulta indispensable que el primer ministro obtenga el voto de investidura para iniciar con sus funciones, lo cual no ocurre en nuestro país²⁴⁶. De conformidad a nuestra norma constitucional el presidente del Consejo de ministros entra en funciones y sus actos son válidos desde la designación del presidente de la República, cuando el Congreso niega la confianza al presidente del Consejo y los ministros, todas sus decisiones y actos administrativos se mantienen válidas. El Congreso lo único que hace es ratificar la decisión del presidente de la República, sobre un gobierno ya formado, por lo tanto, no puede ser llamado voto de investidura porque tiene un carácter distinto y es propio del régimen parlamentario puro.

En el mismo sentido, opina Guzmán Napuri, voto de investidura es la institución política por medio del cual el Parlamento ratifica la designación del Gabinete, que realizó el jefe de Estado, sin lo cual no puede seguir válidamente en funciones más allá de los treinta días. Asimismo, afirmó, la incorporación de la cuestión de confianza obligatoria fue una absoluta

²⁴⁶ VELIZ César. (2020) Enfoque de Derecho, agosto 2020. Puede consultarse en <https://www.enfoquederecho.com/2020/08/12/analisis-de-la-figura-de-la-investidura-en-el-peru/>, (Acceso 20/04/2021)

novedad para nuestro ordenamiento jurídico. Al proceso de ratificación que hace el Congreso al gabinete nombrado por el jefe de Estado, se refiere:

“En este caso nos encontramos ante un voto de investidura claramente atípico o impropio, el mismo que solo posee consistencia en escenarios parlamentaristas, en los cuales el primer ministro y el gabinete posean de manera efectiva atribuciones de Gobierno. Decimos que es impropio porque el Presidente del Consejo de Ministros asume el cargo y más bien se presenta al Congreso a fin de obtener la confianza parlamentaria que le permita permanecer en el cargo.”²⁴⁷ (Guzman, 2022)

Por otro lado, resultará importante mencionar que en el modelo de gobierno presidencial también se habla de investidura, pero de investidura presidencial. En los Estados Unidos, se conoce como investidura presidencial a la asunción de mando del presidente, al acto de asumir la máxima magistratura del país; dentro de dicho contexto, podemos señalar que el primer ciudadano elegido como presidente de la República, del sistema presidencial puro, fue George Washington²⁴⁸, investido como jefe de Estado el 30 de abril de 1789.

La fecha de investidura, cambió al 20 de enero, por la Vigésima Enmienda de la Constitución Americana, fue el comienzo de los mandatos presidenciales en los Estados Unidos de Norteamérica. Si investidura, “es la acción y efecto de investir”, también es el modo como se adquiere ciertos cargos o dignidades, por medio de la toma de posesión del cargo²⁴⁹, entonces podemos decir que George Washington fue el primer ciudadano investido en el cargo de Presidente en el modelo de gobierno presidencial, desde esa fecha, en el modelo presidencial el cambio de mando o toma de posesión presidencial se conoce como investidura, que es un acto solemne y ceremonial, de transferencia formal del poder al presidente electo en democracia. Para sostener lo señalado me remito a las propias palabras de Kamala Harris, la primera mujer vicepresidenta de Estados Unidos, el día de asumir el cargo señaló: “Donde nos encontramos, hace 108 años, miles de manifestantes trataron de evitar que mujeres valientes marcharan por su derecho al voto. Hoy celebramos la investidura de la primera mujer en la historia de EE.UU.”²⁵⁰. (BBC NEWS, 2021)

²⁴⁷ GUZMAN NAPURI, el voto de investidura impropio en el Perú. Puede consultarse <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/el-voto-de-investidura-impropio-en-el-peru>, (Acceso 10/02/2022)

²⁴⁸ GEORGE WASHINGTON. Líder de la independencia y primer presidente de los Estados Unidos de América, nació en Westmoreland, Virginia, 1732. Terrateniente del Sur había adquirido experiencia militar como miembro del ejército colonial británico en las luchas contra los indios y los franceses (1752-58), alcanzando el grado de coronel.

²⁴⁹ Diccionario de la Real Academia Española, La Vigésimotercera Edición (2014)

²⁵⁰ BBC NEWS. (2021) Puede consultarse en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55739381>, (Acceso 15/04/2021).

Los políticos, periodista, académicos y las autoridades americanas reconocen a la asunción de mando presidencial, a la toma de posesión de la máxima magistratura del país como la investidura presidencial. Ello no significa comparar con la institución jurídica de investidura del modelo de gobierno parlamentario, sino que vale el comentario para señalar que la investidura es la entrega y recepción del poder de un órgano o persona para ejercerla dentro de los límites que la Constitución señala.

4.1.1 Orígenes de la investidura

El modo y la forma como consigue su cargo el primer Ministro inglés se denomina investidura y el hecho constituye de importancia decisiva para el proceso político británico²⁵¹. El nombramiento del primer ministro en sus orígenes fue una facultad o prerrogativa real de la Corona, llamado “*royal prerogative*”, antes de la convención constitucional, 1688. La Corona, tenía la prerrogativa y la facultad discrecional de elegir a la persona que fuese de su entera confianza para el cargo ministerial, por lo general, los ministros fueron miembros de la alta nobleza, con algunas excepciones.

Después de 1688 y antes de 1832, los primeros ministros ingleses podían ser miembros de la Cámara de Comunes o miembro de la Cámara de Lores, siempre que sea del agrado y confianza de la Corona. Después de la reforma política de 1832, se fijó un límite a la prerrogativa real, para designar al primer ministro no solo se debía tener de la confianza de la Corona, sino también, era necesario de la confianza de los miembros mayoritarios del Parlamento y en particular de la Cámara de los Comunes, una persona con liderazgo con capacidad de hacer gobierno²⁵². En resumen, señalar que, en los orígenes, la investidura fue una prerrogativa de la Corona inglesa, esto varió con el proceso parlamentarizador en Gran Bretaña que consiste en la disminución de los poderes de la Corona y la transferencia del poder a otros órganos constitucionales, en particular al primer ministro, pero que cada vez fue más dependiente de la confianza de la Cámara de los Comunes²⁵³.

Posteriormente, la prerrogativa del Soberano, de la Corona, fue limitada durante el reinado de Jorge III. En 1781, los políticos ingleses solicitaban que antes de nombrar al primer ministro y a los ministros del gabinete debían tener la confianza del Parlamento. Charles James Fox, político del partido Whig, en la Cámara de los Comunes²⁵⁴, solicitó que el Rey debía

²⁵¹ LOEWENSTEIN, Karl. (1967) La Investidura del primer ministro británico, Revista de Estudios Políticos, ISSN 0048-7694, N° 151, 1967 pág. 40.

²⁵² Ibidem

²⁵³ VARELA SUANZES, Joaquín. (2000) El Constitucionalismo Británico, Entre dos Revoluciones: 1688-1789.

²⁵⁴ WHIG: En sus inicios fue una facción política y luego un partido político en los parlamentos de Inglaterra, Escocia, Gran Bretaña, Irlanda y el Reino Unido. Entre los años de 1680 y 1850, los Whigs disputaron el poder con sus rivales, los Tories. Los Whigs se fusionaron con el Partido Liberal en la década de 1850, aunque algunos

nombrar a sus ministros tomando en cuenta la opinión pública y la voluntad del Parlamento. Consideraban que, la administración que no recibe la confianza de los Comunes era una administración insegura. Utilizaron la frase siguiente, “No basta con decir que soy Ministro porque la Majestad ha querido que lo sea, sino que deben gozar de la confianza de la Cámara” (Varela, 2000); sin embargo, por decisión del Rey y los liderazgos del partido Tory²⁵⁵ los ministros se mantenían en su puesto por la confianza de la Corona hasta 1832, sin requerir la confianza del Parlamento.

Guillermo IV, en 1834, haciendo uso de su aún poder real y discrecionalidad de nombrar el primer ministro, nombró a Robert Peel, un político conservador en lugar del liberal William Lamb, Vizconde de Melbourne, pero el Parlamento lo censuró haciendo que se invista en el cargo de primer ministro a William Lamb, líder y prestigioso miembro del Whig, quien contaba con el apoyo del Parlamento, y tenía capacidad de formar y dirigir un gobierno eficaz²⁵⁶. Desde aquel hecho político, en lo sucesivo, el cargo de primer ministro dependía de la composición de los integrantes de la Cámara de Comunes y el cargo recaía en quien la elección daba una legitimidad. En la actualidad, si bien es cierto que directamente el pueblo soberano no elige el primer ministro, pero el pueblo decide mediante sus votos cual es el partido político que deberá tener la mayoría en la Cámara de los Comunes, votan por quienes investirán al jefe del Gobierno, por lo general, será quien ejerce liderazgo en el partido con mayoría en el Parlamento o quien genere consenso si no hay una mayoría.

En Inglaterra, hasta antes de 1922, se podía nombrar como primer ministro a un integrante de la Cámara de los Lores, hasta esa fecha habrían ocupado unos dieciséis miembros de la Cámara de los Lores, pertenecientes a la Alta Nobleza, el éxito del primer ministro que fuera integrante de la Cámara de los Lores dependía de cómo se entendía con el líder mayoritario de la Cámara de Comunes. De conformidad a la norma jurídico-constitucional, en la política inglesa actual no es posible designar como primer ministro a un integrante de la Cámara de los Lores.

Actualmente, la Corona propone a quien debe ser el primer ministro, pero después de previas coordinaciones con los representantes de los partidos representados en la Cámara de los Comunes, no cualquier miembro puede ser propuesto para ser nombrado primer ministro, sino

aristócratas Whig abandonaron el Partido Liberal en 1885 para formar el Partido Unionista Liberal, que se fusionó con el rival de los Liberales.

²⁵⁵ TORY: El término de “Tory” es utilizado para referirse a alguien cuya pertenencia o apoyo va dirigido al Partido Conservador inglés que tiene representación parlamentaria en Gran Bretaña. El partido tories han buscado mantener todas las tradiciones y costumbres que han hecho de la cultura británica.

²⁵⁶ LOEWENSTEIN, Karl. (1967) Investidura del primer Ministro Británico, 1967, pág. 43

que la elección de la Corona debe centrarse en una personalidad política que tenga liderazgo en el partido con mayoría en la Cámara y que ofrezca la garantía de poder constituir Gobierno, lo que significa que el propuesto debe ser el líder del partido que ofrezca un consenso en caso no tiene mayoría en el Parlamento y garantice ser investido por la Cámara.

Señalé que la investidura tiene sus orígenes en Inglaterra, aparece por primera vez en 1739, en el discurso de Robert Walpole, primer ministro. En el debate de la Cámara de los comunes, Walpole dijo: “Cuando yo hablo aquí como ministro lo hago habiendo recibido mis poderes de su Majestad, pero siendo responsable ante esta cámara por el ejercicio de esos poderes”²⁵⁷ (Varela, 2000)

Finalmente, decir, la investidura germinó como una solución a hechos concretos y políticos en la historia del parlamentarismo británico. La investidura no tiene su fuente en la ley, no es producto de ella, ni surge del acuerdo o medida alguna de una asamblea deliberativa, sino surge como un gesto político necesario para otorgar legitimidad al jefe de Gobierno, posteriormente se institucionaliza apoyado en el principio de confianza que debe tener el gobierno de parte del Parlamento.

4.1.2 El voto de investidura en la legislación española

La investidura no es un término usado en todas las constituciones europeas, ni en todos los modelos de gobierno parlamentario, por citar un caso en la República Federal de Alemania no se denomina investidura sino elección del Canciller Federal²⁵⁸. La Constitución española aprobada en 1978, artículo 99°, establece: después de cada renovación del Congreso de los Diputados y previa coordinación con voceros de los Grupos Parlamentarios, el Rey de España propone al candidato para la presidencia del Gobierno español, el candidato deberá exponer ante la Cámara de Diputados el programa político del Gobierno y luego solicitar la confianza de la Cámara²⁵⁹. La Cámara necesita el voto de la mayoría absoluta de sus miembros para otorgar confianza, en dicho caso el Rey le nombrará presidente del Gobierno, pero de no obtener dicha votación, la misma propuesta se someterá a nueva votación cuarenta y ocho (48) horas después de la votación, si se obtiene la mayoría simple de votos la Cámara habrá otorgado confianza. (Constitucion, 1978)

La Constitución de España, artículo 99° dice, cuando se realiza votaciones sucesivas para designar el jefe del gobierno y no se otorga confianza para la investidura. La Constitución

²⁵⁷ VARELA SUANZES, Joaquín. (2000) El Constitucionalismo Británico, Entre dos Revoluciones: 1688-1789.

²⁵⁸ JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES y GIL-DELGADO (2018) El Artículo 99 de la Constitución Española en el Marco de los Sistemas Europeos de Investidura, Revista de las Cortes Generales, Primer cuatrimestre (2018).

²⁵⁹ Véase la Constitución de España 1978, artículo 99°, inciso 1.

utiliza el término “confianza” para la investidura mas no investidura como tal, dejando en claridad que no es investidura sino confianza²⁶⁰. Si en el tiempo de dos meses, desde la primera votación de confianza, ningún candidato propuesto obtiene la confianza de la Cámara, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará a nuevas elecciones. Caso distinto ocurre, cuando el gobierno perdió la confianza parlamentaria, en este caso, el gobierno ejerce funciones hasta que el nuevo gobierno asume el cargo²⁶¹.

La Constitución española también reconoce la cuestión de confianza voluntaria, que consiste en plantear, a la Cámara de Diputados previa deliberación y acuerdo del Consejo, la cuestión de confianza respecto al programa o la política general del gobierno. La confianza será otorgada cuando votan a favor del pedido la mayoría simple de los Diputados de la Cámara.

El presidente del Gobierno español es quien solicita confianza al Parlamento, y éste se lo otorga al presidente que pretende formar gobierno, en función a su programa político y teniendo en cuenta el futuro liderazgo al frente del gobierno. En el modelo de gobierno español cuando se solicita confianza el Gobierno aún no está conformado, no existe, recién se conformará gobierno y ministros después del voto de confianza el jefe de Gobierno. El programa político es el hilo conductor o el instrumento de vínculo para el voto de confianza, la misma que es elaborado por el candidato a presidente del Gobierno y no por el gobierno, porque aún no hay gobierno constituido.

Caso distinto sucede en el Perú, aquí quien designa al Premier es el presidente de la República y junto a él se designa a los ministros de Estado, después de la designación, con acuerdo del Gabinete, concurren al Parlamento para exponer y debatir la política general de gobierno y posterior al debate solicitar el voto de confianza. La confianza es solicitada para el gobierno en su conjunto y el Parlamento lo otorga al gabinete en su integridad. Cuando el Congreso no otorga la confianza al equipo ministerial ocurre la crisis del gabinete, el Premier y los ministros deben presentar su renuncia al presidente de la República y este aceptarlo para conformar un nuevo equipo ministerial. Hay una diferencia, con la investidura del presidente de Gobierno español, para ser aprobada en primera votación se requiere del voto de la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, en segunda votación requiere de mayoría simple, esto después de 48 horas de la primera votación. Pero en el Perú, solo se requiere del voto de mayoría simple de los congresistas hábiles el día de la votación. (Constitucion, 1978)

²⁶⁰ Constitución de España 1978, artículo 99°, inciso 4.

²⁶¹ Véase la Constitución de España 1978, artículo 101°.

4.1.3 *El voto de confianza en la legislación francesa*

La Constitución francesa, señala el presidente de la República designa al primer ministro y los miembros del Gobierno son designados a propuesta del primer ministro²⁶², la designación del primer ministro y de los demás integrantes del Gobierno es anterior a la presentación ante la Asamblea Nacional. La pregunta que nos hacemos es ¿cuándo se da la investidura?, teniendo en cuenta que en la Constitución francesa no encontramos palabra alguna del voto de investidura.

Según Duverger el primer ministro es investido definitivamente cuando el Congreso le otorga el voto de confianza, pero Burdeau y Prelot sostiene lo contrario, porque el Gobierno se presenta a la Asamblea Nacional ya jurídicamente constituido y completo. Al respecto señaló:

“(…) este primer contacto (el del Gobierno con la Asamblea pidiendo la aprobación de su programa de acuerdo con el art. 49) será lo contrario de una investidura, puesto que no podrá ser sino una recusación”.²⁶³ (Nouvelle Constitution, 1958)

La Constitución francesa, precisa que el primer ministro, previo debate en el Consejo de ministros, propone ante la Asamblea Nacional el programa, las medidas y la política general. La Asamblea Nacional evaluará dichas medidas o responsabilidades a ejecutarse del Gobierno mediante votación. Al respecto, la Constitución francesa señala:

“Artículo 49: El Primer Ministro, previa discusión del Consejo de Ministros, planteará ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del Gobierno sobre su programa y eventualmente sobre una declaración de política general. La Asamblea Nacional juzgará la responsabilidad del Gobierno mediante la votación de una moción de censura (...)”²⁶⁴ (Constitución de Francia, 2021).

De conformidad a la Constitución francesa, el primer ministro plantea a la Asamblea la política general, el programa y medidas del gobierno, la censura o el voto de no confianza tiene estrecha vinculación con la propuesta y no así con la condición personal o individual del primer ministro. Cuando la Asamblea Nacional no aprueba la política, el programa y la medida propuesta, el Primer Ministro deberá renunciar al cargo de jefe de Gobierno, la Constitución dice con precisión cuándo “desapruebe” el programa de gobierno, pero en ningún momento señala sobre la investidura o el voto de investidura.

La solicitud de confianza se presenta ante la Asamblea Nacional cuando el jefe de Gobierno y el gabinete jurídicamente o legalmente ya está constituido y completo. Es distinto a lo que ocurre con la investidura en España, donde el propuesto para presidente del Gobierno

²⁶² Véase la Constitución de Francia de 1958, artículo 8.

²⁶³ *Pour Comprendre la Nouvelle Constitution, 1958, pág. 43.*

²⁶⁴ Véase la Constitución de Francia 1958.

español asiste al Parlamento francés para exponer la política general, antes de haber sido nombrado y sin tener un gabinete completo. Los hechos y procedimientos son distintos en ambos países, por lo tanto, en el modelo de gobierno francés tampoco podría considerarse como investidura, al hecho de acudir a la Asamblea, para exponer una propuesta de la política de gobierno y con ello buscar una ratificación al nombramiento hecho del jefe de Estado.

Otra diferencia, el Primer Ministro francés, después de su exposición, ratificación o de haber recibido la confianza de la Asamblea General y luego de haber conformado su Gobierno, aparece como un órgano formalmente distinto e independiente de la presidencia de la República, porque el jefe de Estado francés no dispone de la facultad discrecional de remover o retirar libremente a los miembros del gabinete, porque, según la Constitución francesa, solo puede apartar de sus funciones cuando éste le presenta la renuncia al Gobierno. Dicho de otra manera, el primer ministro y el Gabinete ya no dan cuenta ni responden de sus actos al presidente de la República, sino solo ante el Parlamento. Caso distinto, ocurre en el Perú, el presidente del Consejo de ministros y los ministros de Estado dependen y son responsables ante el presidente de la República, ya que éste puede cesar en sus funciones y también tiene responsabilidad ante el Congreso, que se hace efectivo mediante la censura o negación de confianza, con lo cual tiene doble responsabilidad política, ante el Presidente y el Parlamento.

Cuando los franceses elaboraron la Constitución de 1958, limitaron la facultad discrecional del Presidente francés de remover al Primer Ministro, porque la finalidad fue de otorgar un poder preponderante al Presidente de la República, un poder neutral y árbitro a la vez, sin injerencia en la conducción del Gobierno y del Parlamento, si bien puede nombrar al Primer Ministro y ministros como establece el artículo 8 de la Constitución, pero no puede cesarlo, y solo puede hacerlo cuando el Primer Ministro presenta su dimisión, como un acto formal y procedimental. Para dejar claro el poder neutro, el presidente del Consejo Consultivo, Paul Reynaud, hizo mención a una transcripción de fecha 8 de agosto de 1958, en la que general De Gaulle dijo:

“No, él [por el presidente] no puede revocar al Primer ministro, [puesto que en ese caso] el Primer ministro no podría gobernar con un espíritu libre. (...) El Gobierno es responsable ante el Parlamento, no es responsable ante el jefe de Estado que es un personaje imparcial, que no se mezcla ni debe [mezclarse] con la coyuntura política (...). Él [el presidente] es un árbitro; no debe ocuparse de la coyuntura política, [esa] es la razón por la cual, entre otras, el Primer Ministro y el Gobierno no son responsables ante él (...)”²⁶⁵ (Cardenes, 2010)

²⁶⁵ CARDENES, Agustín. (2010) Las dos tesis bajo tensión en la Constitución francesa de 1958 y su resolución en 1962 a través de la práctica institucional de Charles De Gaulle, Lecciones y Ensayos, N° 87-88, 2010

En el modelo de gobierno francés y español, la cuestión de confianza, es totalmente distinto al caso del Perú, mal haríamos al compararnos menos señalar que el voto de investidura viene o lo importamos del modelo parlamentario francés, porque el voto de investidura no tiene existencia constitucional. En nuestro modelo de gobierno, el presidente del Consejo de ministros y los ministros de Estado son responsables políticos y responden a dos instancias distintas, Presidente y Parlamento.

4.2 ¿Por qué la investidura en un régimen presidencialista? Historia:

4.2.1 *La razón de la investidura en los modelos parlamentaristas*

El modelo de gobierno parlamentario tiene sus orígenes en Inglaterra, que tuvo influencia y se ha expandido por diversos países europeos. Podemos señalar que el gobierno inglés es el modelo parlamentario puro ya que tiene algunas particularidades propias que lo caracterizan. En el modelo de gobierno parlamentario, el jefe de Estado, no se elige por medio de sufragio directo o indirecto, sino que su cargo, su investidura tiene carácter hereditario en los Estados monárquicos constitucionales de España, Inglaterra, Japón; en otros casos, es elegido por un órgano político como el Parlamento en países como Alemania, Italia, entre otros.

En el sistema parlamentario existen dos cargos importantes, pero distintos y que son confiados a personas diferentes, jefe del Estado y jefe de Gobierno, este último es denominado de distinta forma, primer ministro en Inglaterra, Canciller en Alemania, presidente de Gobierno en España, presidente del Consejo de ministros en Italia. El jefe de Estado, es una persona distinta al jefe de Gobierno, puede ser el Rey o la Reina, pero no tiene responsabilidad política ante el parlamento.

La característica principal o la diferencia más importante con el gobierno parlamentario es que el gobierno nace del Parlamento, el jefe de Gobierno y el gabinete es investido y es responsable ante el Parlamento, el jefe de Gobierno para permanecer en el cargo debe tener la confianza del Parlamento. El Parlamento tiene facultad de derribar al Gobierno mediante voto de desconfianza o voto de censura; por otro lado, el jefe de Estado a pedido del ejecutivo tiene la potestad de disolver el Parlamento y convocar a elecciones parlamentarias nuevas, de esta manera se procura un equilibrio de poderes entre ambos órganos.

Lo que corresponde abordar para la presente tesis, es el nacimiento y conformación del gobierno en el sistema presidencial y parlamentario. En el modelo de gobierno parlamentario, el jefe de Gobierno requiere de la investidura para ejercer las funciones que le corresponde. Como señala Hakansson, en los parlamentarismos europeos no cabe la investidura si el partido con más escaños no alcanza votos necesarios para ella, ya sean propios o sumados con otros partidos con los que hace una alianza durante su mandato. Sin investidura no hay gobierno a

diferencia del modelo peruano donde el gabinete ejerce funciones desde su nombramiento, antes de acudir al Congreso para exponer su política general²⁶⁶. Es una primera y significativa diferencia de la investidura en el régimen parlamentario, presidencial o semipresidencial, como tenemos en el Perú.

El Primer Ministro es investido y depende de la cámara. En el modelo de gobierno parlamentario el primer ministro para asumir el cargo y ejercer funciones es investido por el Parlamento y representa una opción y posición política de la mayoría de la Cámara luego del resultado electoral llevado a cabo en las urnas, el primer ministro o jefe de gobierno, por lo general, lidera o jefatura el partido mayoritario que obtuvo resultados favorables en el proceso electoral, puede surgir del partido con votos mayoritarios, de alianza de partidos, las mayorías en el Congreso se conforman con coaliciones de organizaciones políticas, entre derechas o izquierdas, pero es el Parlamento quien tendrá necesariamente que aprobar la propuesta o designación del jefe de Gobierno, hecha por su Majestad, al otorgar el voto de investidura. Cuando el Parlamento otorga el voto de investidura al Primer Ministro recién nace el gobierno en un modelo parlamentario, a partir del cual se debe conformar el Gabinete y ejercer funciones como jefe de gobierno, lo que significa que si no hay voto de investidura no hay gobierno en el sistema de gobierno parlamentario.

Así como, el Parlamento, tiene la facultad de elegir y otorgar el voto de investidura al jefe de Gobierno, también tiene potestad de derrocar al gabinete o individualmente a los ministros por separado, esta prerrogativa parlamentaria en el sistema parlamentario se denomina mecanismos de control político del Parlamento al gobierno, entre ellos, tenemos a la censura o la no confianza. El gobierno desde su investidura está sujeto a control, fiscalización y vigilancia constante de la mayoría parlamentaria que otorgó la investidura o la cuestión de confianza.

Responsabilidad Política del Gobierno. La responsabilidad política del gobierno es la característica fundamental del gobierno parlamentario. En el derecho y la costumbre inglés cuando se limitó el poder discrecional de la Corona de nombrar al primer ministro, el poder pasó al Parlamento y se realizó con la sola finalidad de que el primer ministro debe ser responsable de sus acciones políticas ante el Parlamento. Así surge la necesidad de determinar la responsabilidad y sanción política del gobierno por la Asamblea, la cámara tiene el derecho de obligar a la renuncia, cuando considera su desacuerdo con la política gubernamental. Reitero que una de las características del parlamentarismo es la responsabilidad del Gobierno ante el

²⁶⁶ HAKANSSON, Carlos. (2021) ¿Cheque “en blanco” o “no negociable” ?, El Montonero, agosto 2021.

Congreso, con arreglo a los procedimientos del derecho interno, en el derecho inglés, español o francés los procedimientos pueden ser distintos pero la finalidad es la misma y, eso se llama “responsabilidad política”.

En España, la solicitud de confianza será para aprobar el programa o respecto a la declaración de política general; en Francia, con motivo de la orientación de la política gubernamental se requerirá confianza, si hay responsabilidad se hará efectiva a través de la moción de censura. En el derecho inglés, el propuesto para primer ministro debe pasar por la confianza del Parlamento aprobado mediante el voto de investidura, dado que es una exigencia legal de nivel constitucional y recién con la investidura del Parlamento se puede conformar gobierno. En el Perú, el primer ministro también es dependiente de la cámara única, está sujeto al control político con los mecanismos de pedido de información, investigación, voto de confianza obligatoria o moción de censura promovida por los legisladores.

El Perú, no tiene un modelo de gobierno parlamentario puro, el Gabinete es presidido por el presidente de la República, en algunas ocasiones lo preside el presidente del Consejo de ministros²⁶⁷. El Premier y los ministros no solo dependerán del presidente de la República para su permanencia en el cargo, sino también sus cargos dependen de la Cámara legislativa, caso distinto ocurre, por ejemplo, en el derecho francés, el Primer Ministro de Francia, una vez obtenida la confianza o la investidura del Parlamento, solo depende del Parlamento y no del Presidente francés, el Presidente francés solo acepta su dimisión en caso que no obtenga la confianza o haya sido censurado por la Cámara; pero en el Perú, el Premier y el Ministro dependen su permanencia en el cargo de dos instituciones, del Parlamento y del jefe de Estado que tienen la atribución constitucional de destituir al Premier y al Ministro, de la misma manera el Parlamento puede censurar o negar la confianza a un gabinete o a un ministro nombrado por el Presidente.

En el sistema presidencial estadounidense, el caso es totalmente distinto, el Congreso no tiene atribuciones para conformar, derribar o destituir el gobierno, dicha función solo corresponde al presidente de la República. El jefe de Estado tiene facultad para nombrar al equipo de gobierno y ejercer las funciones ejecutivas mediante los secretarios de Estado, llamados colaboradores (ministros). En Estados Unidos de América, el presidente designa y cambia libremente a sus colaboradores o secretarios. En el sistema de gobierno peruano que es un sistema mixto, el jefe de Estado recluta, escoge y nombra al gabinete y el luego el gabinete está obligado a recibir la confianza o ratificación del Parlamento, sin lo cual, no puede continuar

²⁶⁷ Véase la Constitución Política del Perú 1993, artículo 121°.

en funciones, es un sistema mixto que tiene características de presidencialismo y parlamentarismo. El jefe de Estado, sin expresión de causa, también puede prescindir de las labores de los ministros y del presidente del Consejo; o el Parlamento puede censurarlos o negarles la confianza. Finalmente, el Premier estará pendiente de la confianza de la Cámara que, en buena cuenta, depende de la correlación de fuerzas políticas con representación en el Congreso de la República.

Separación de poderes. El modelo de gobierno parlamentario es un sistema de gobierno de colaboración estrecha de poderes Ejecutivo y Legislativo. Para Giovanni Sartori, el Poder Ejecutivo-Legislativo se comparte y constituye la característica primordial del modelo de gobierno parlamentario²⁶⁸, el Parlamento participa en la dirección de los asuntos del Estado ya que el gobierno nace del Parlamento. Los partidos políticos que hacen mayoría en el Congreso preparan, coordinan y apoyan la política del gobierno y hacen que se vinculan al Ejecutivo con el Legislativo; por otro lado, los partidos de oposición son los vigilantes de la política de gobierno están atentos al cumplimiento y son los más críticos sobre las acciones y errores del gobierno. El sistema parlamentario, permite la discusión alturada, la búsqueda de consenso, la negociación, el compromiso sobre el contenido de políticas públicas.

En el modelo parlamentario, la soberanía y el poder que emana del pueblo se deposita en el Parlamento, de la Cámara legislativa nace el gobierno; en consecuencia, no hay una separación rígida de poderes, mientras que en el régimen presidencial hay una clara y rígida división de poderes entre Legislativo y Ejecutivo, cada entidad con las funciones y competencias exclusivas y hay un control recíproco para que no se extralimiten ninguno de ellos en sus atribuciones, para hacer operativa la gestión del Estado es necesario de colaboración de los poderes, es una condición básica para la eficacia de Estado la *interdependencia*. Al respecto Giovanni Sartori señala:

“(...) lo que los Estados Unidos tienen es realmente separación de poderes. Por tanto, con la separación de poderes, el Parlamento no puede interferir en los asuntos internos, en el *interna corporis*, del campo que corresponde al Ejecutivo y, especialmente, no puede destituir a un presidente. Si seguimos la misma lógica, o el mismo principio, la separación de poderes implica que un presidente no puede disolver un Parlamento.”²⁶⁹ (Sartori, 1994)

El rasgo más importante en un sistema de gobierno es determinar cómo funciona la separación de poderes y los controles recíprocos, para determinar si el modelo de gobierno es parlamentario o presidencial. Al respecto el doctor Carlos Hakansson no dice que dicha receta

²⁶⁸ SARTORI Giovanni. (1994) Ingeniería constitucional comparada, FCE, México, 1994, p. 116.

²⁶⁹ Ibidem

es breve pero ardua, simple pero también compleja²⁷⁰. En el caso del parlamentarismo, no es tajante la separación de poderes, el gobierno es nombrado e investido por el legislativo, no surge de una fuente distinta²⁷¹, como en el caso del presidencialismo que su elección nace en las urnas. Si bien es cierto que en el parlamentarismo hay una separación de poderes menos tajante que en el presidencial, ello no significa que en todos los parlamentarismos la separación de poderes es igual de menos tajante, como en el caso del gobierno inglés, porque el gobierno en su integridad procede del Parlamento y hay más lazos de unión entre el parlamento y el gobierno, pero en algunos parlamentarismos europeos la separación de poderes es un poco más tajante.

Disolución de la Cámara. La disolución del Parlamento también es una figura jurídica del modelo de gobierno parlamentario, la disolución de la cámara es una medida muy extrema en este modelo de gobierno, esto ocurre cuando el Parlamento no otorga voto de confianza para conformar el gobierno y ocurre cuando no hay mayorías muy claras en el Parlamento. La experiencia más cercana de disolución en el modelo de gobierno parlamentario, sucedió el 30 de marzo de 2015, cuando David Cameron, el primer ministro británico, acudió a Buckingham, palacio y sede de la residencia de la reina Isabel para informarle oficialmente a la jefa de Estado, la disolución del parlamento. Disolvió la Cámara de Representantes y convocó a elecciones generales, mientras tanto, el Primer Ministro se mantuvo en el poder hasta conformar el nuevo gobierno de acuerdo a los resultados electorales²⁷². Pero, el resultado electoral permitió mantenerlo en el cargo del jefe de Gobierno hasta el 2016, fecha que renunció porque el pueblo británico votó en referéndum de abandonar la Unión Europea, fue remplazada por su colega del partido laborista Theresa May.

La disolución del Parlamento en el modelo de gobierno parlamentarista ocurre cuando no pueden conformar gobierno o cuando se ha censurado al Primer Ministro líder del gobierno, pero en el modelo distinto al modelo parlamentario puro, como en el caso del Perú, ocurre también cuando el Parlamento ha censurado a dos gabinetes o ha negado la confianza a dos Consejos de Ministros, esto ocurre cuando no existe un entendimiento entre los dos poderes del Estado o cuando no se ha logrado conformar una alianza o coalición entre los parlamentarios u organizaciones políticas representadas en ella. En el Perú, la disolución es una acción de venganza política del Poder Ejecutivo, una venganza constitucionalizada en nombre del equilibrio de poderes. La disolución del Congreso, como figura jurídica, se incorporó en la

²⁷⁰ HAKANSSON Carlos. (2021) El Neopresidencialismo, la forma de gobierno de la Constitución Peruana, Yachay Legal, Tercera Edición 2021, pág. 162.

²⁷¹ Ibidem.

²⁷² BBC NEWS. Puede consultarlo en www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36616872, (acceso 20/04/2022)

Constitución como consecuencia de la aplicación, uso permanente y reiterado del voto de censura, porque la historia señala que antes de la Constitución de 1979, el Congreso ha interpelado y censurado a los ministros por motivos insignificantes y poco proporcionales a la responsabilidad política. El Doctor Chirinos Soto señaló; “El derecho de disolución es la contrapartida para el voto de censura”.²⁷³

No aprobar la cuestión de confianza o censurar al gabinete es un camino previo para disolver el Parlamento. La disolución es una facultad discrecional del Presidente, lo que significa que puede hacer o no uso de dicha facultad, cuando el Parlamento ha negado dos veces la cuestión de confianza o ha censurado a dos Consejo de Ministros.

Chirinos Soto, haciendo referencia a Manzanilla (1903) señaló en su libro Constitución de 1993 comentada que “sin disolución el régimen parlamentario, es el despotismo de los parlamentarios”, un mecanismo para evitar el exceso o abuso de poder de los parlamentarios, esta figura jurídica corresponde estrictamente a los modelos de gobierno parlamentario y por otro lado, haciendo mención al tratadista Esmein señaló que, “un Senado indisoluble que pudiera derribar a los ministros sería dueño del gobierno”²⁷⁴. Este último está referido a hechos cuando el Senado tenía funciones de otorgar confianza al gabinete y aún mantenía la función de control político, funciones que en los parlamentos actuales han pasado a la Cámara de los Representantes. Respecto a la disolución, la cita textual de Chirinos:

“(…) la disolución, a nuestro entender, opera a modo de amenaza frente al Congreso a fin de que éste se avenga a tolerar, llegado el caso, Gobiernos de “mayoría presidencial”. De esta forma, la disolución se ofrece como un arma potencialmente eficaz en manos del jefe de Estado”²⁷⁵. (Fernández, 1993)

Si bien es cierto que en el régimen parlamentario y semiparlamentario puede ser disuelto el Parlamento, por las causales señaladas en la norma jurídica; en el régimen presidencial, donde el jefe del Estado es quien dirige personalmente el Ejecutivo, pero no puede disolver el Parlamento. El caso más conocido del presidencialismo puro es el de los Estados Unidos, allí no hay disolución del Parlamento, porque en el régimen presidencial puro, existe en estricto, una separación rígida de poderes.

En nuestro modelo de gobierno y de conformidad a la legislación nacional, el Parlamento puede ser disuelto cuando el Congreso niega la confianza o censura al gabinete en

²⁷³ CHIRINOS SOTO. (1996) Constitución de 1993, Lectura y Comentario, Tercera Edición, Corregida y Comentada, Lima 1996, pág. 273.

²⁷⁴ Ibidem

²⁷⁵ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. (1993), "El nuevo ordenamiento constitucional del Perú" en "La Constitución de 1993, análisis y comentarios", AA. VV, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1994, pág. 48.

dos (2) oportunidades. Negar confianza o censurar, en nuestro caso, es un acto formal y de desarrollo procedimental, que debe estar expresado en votos mayoritarios y debe constar en acta de la sesión plenaria. El acuerdo de la negación de confianza, así como de la censura realizado por el Parlamento debe ser formalizado y notificado al presidente de la República para proceder como corresponde. La disolución del Congreso, se formaliza 24 horas después de la publicación del respectivo Decreto Supremo en El Peruano. Disolver el Congreso por mensaje televisivo, no está ajustado a la norma constitucional ni a los procedimientos determinado en la ley, como realizó indebidamente Martin Vizcarra Cornejo, ex jefe de Estado²⁷⁶.

Según nuestra Constitución, el derecho de disolución está estrechamente vinculado a la convocatoria de elecciones para elegir a un nuevo Congreso. El presidente de la República, en el decreto de disolución del Congreso, debe obligatoriamente convocar de inmediato a elecciones parlamentarias para completar el período parlamentario (Constitución, art. 134). La convocatoria inmediata a las elecciones parte de la premisa que el nuevo parlamento debe optimizar las relaciones con el Poder Ejecutivo, porque se cree que el Presidente, como jefe de Gobierno, obtendrá una mayoría parlamentaria y con mejor representación ciudadana para lograr gobernabilidad y continuar con su política de gobierno. Sin embargo, los hechos y la experiencia han demostrado lo contrario. Para citar un ejemplo, en el Parlamento que fue elegido para concluir el período parlamentario 2016-2021, el Presidente no tuvo una bancada parlamentaria oficialista que respalda las decisiones y acciones del gobierno, lo único que logró es el cambio de la clase política, pero en términos de relaciones ejecutivo-legislativo fue más hostil con las decisiones del ejecutivo, hasta que se promovió y vacó por incapacidad moral al Presidente²⁷⁷ y se aprobó muchas leyes con visos de inconstitucionalidad. Por lo tanto, la disolución no es una decisión más conveniente para mejorar el entrapamiento entre los poderes del Estado, porque la nueva recomposición de la cámara legislativa no asegura que mejorará las relaciones entre ambos poderes públicos, como se ha visto en el periodo parlamentario complementario 2020-2021.

La disolución de la cámara en el modelo de gobierno parlamentario es completamente distinta a nuestro caso. En el parlamentarismo, la disolución y convocatoria a elecciones se

²⁷⁶ Type Noticias. Puede consultarse en <https://www.youtube.com/watch?v=9JPexE6Gn9A>, (Acceso 22/02/2022)

²⁷⁷ Véase la Resolución del Congreso N°001-2020-2021-CR. Artículo 1° Declárase la permanente incapacidad moral del presidente de la República, señor Martín Alberto Vizcarra Cornejo, según lo establecido en el inciso 2 del artículo 113 de la Constitución Política del Perú.

justifica cuando el jefe de Gobierno pierde apoyo de la bancada o de las coaliciones en el Parlamento.

Al establecerse el voto de confianza o “voto de investidura” se reforzó las facultades y poder del Congreso, pero su efecto es totalmente contrario a lo que se suponía, porque fortalece al presidente. Al negar la confianza a dos (2) Consejos de ministros, se otorga un arma poderosa al presidente y se incrementa la posibilidad de disolver el Congreso; por lo que, el Congreso se verá obligado a otorgar confianza por temor a la disolución. La figura, tiene su antecedente en la Constitución 1919 de Alemania, que otorgó al presidente del Reich de sostener gobierno sin mayoría; pero también, se usó como una herramienta para modelar mayorías a su manera, bajo amenaza de disolución²⁷⁸.

Los elementos del Parlamentarismo que causó la inestabilidad del Gobierno francés. En distinta literatura constitucional se menciona que, en los modelos de gobierno parlamentario, la cuestión de confianza, censura y la disolución del Congreso buscan la estabilidad del gobierno, pero la estabilidad depende en gran medida del resultado electoral de las urnas, si hay un resultado electoral que ofrece mayoría clara en la cámara respectiva la confianza o el llamado voto de investidura se presume. En caso que no hay una mayoría clara se buscará hacer consensos con las fuerzas políticas para hacer un cogobierno o gobierno de coalición que garantiza estabilidad y reciba la confianza del Parlamento. Los elementos del contrapeso de poderes no generan la estabilidad del gobierno, tampoco es del todo cierto que generó en el sistema de gobierno francés, porque bajo la vigencia de la Constitución francesa de 1958 se disolvió en dos oportunidades la Asamblea Nacional de Francia.

El 10 de octubre de 1962, ocurrió la primera disolución, cuando el Gobierno, dirigido por Georges Pompidou, Primer Ministro, en ese entonces, informó a la Asamblea que iba someter a referéndum un proyecto de Ley relacionado a la votación universal para elegir al Presidente, pero la propuesta del Gobierno era considerado como reforma implícita de la Constitución; ante el anuncio, mediante moción la Asamblea censuró al Gobierno Pompidou con votos (241) mayoritarios de los doscientos ochenta (280) diputados de la cámara, como reacción al hecho el gobierno de Charles De Gaulle disolvió la Cámara y convocó a elecciones legislativas.

La segunda disolución se realizó el 30 de mayo de 1968, en un momento de tensión social y un clima de revolución de la población, conocido como “los sucesos de mayo”, hubo una huelga nacional y la oposición solicitaba dimisión del gobierno y nuevas elecciones,

²⁷⁸ BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos. El Poder Ejecutivo presidencial, Pensamiento Constitucional Año III N° 3.

entonces para asegurar la estabilidad del país el general De Gaulle nuevamente disolvió la Cámara. En gobiernos parlamentarios también ocurren sucesos que generan ingobernabilidad y terminan recortando el mandato de la representación.

Por otro lado, Gil Delgado y José María Gil-Robles, citando a Grewe y Ruiz Fabri, señalan que no es indispensable la investidura incluso para un régimen de gobierno parlamentario, por la existencia de sistemas de “confianza explícita” donde los jefes de gobierno deben ser investidos antes o después de su nombramiento, pero para que el nombramiento sea efectivo debe haber “confianza implícita” y dicha confianza se presume mientras no sea denegado expresamente²⁷⁹. (Delgado, 1978)

Sostiene que el típico sistema de confianza implícita es el de Reino Unido, donde el Rey confía a una persona la dirección del gobierno, que es susceptible de obtener confianza de la Cámara de los Comunes, porque se ajusta a la voluntad de la mayoría parlamentaria. En el caso del sistema de confianza explícita hay dos tipos, la investidura posterior al nombramiento para asumir las funciones del cargo, pero está sujeto a un plazo para otorgar o negar confianza y el otro, es la investidura previa al nombramiento, en el caso que el propuesto para jefe de Gobierno asiste al Parlamento para explicar la política general de gobierno y luego solicita la confianza de la Cámara²⁸⁰.

4.2.2 *Los principales rasgos del presidencialismo*

Antes de ingresar a revisar la investidura en un régimen presidencial, es importante señalar que el modelo de gobierno presidencial nació para la república y contra la forma de gobierno monárquico,²⁸¹ dicho ello, señalaré las características y los rasgos del gobierno presidencial, pero sobre todo del presidencialismo puro. El elemento fundamental en el modelo de gobierno presidencial es la forma de elección del presidente, la votación directa, secreta y universal de los electores, en algunos casos se requiere del voto de mayoría simple y en otros se exige el voto de mayoría calificada, en el caso de exigir mayoría calificada se convoca a segunda vuelta electoral a los dos candidatos que fueron más votados en la primera vuelta, como ocurre en el Perú. En el modelo de gobierno presidencial el presidente es jefe de Estado y de Gobierno simultáneamente, el periodo de gobierno tiene un tiempo o plazo determinado y limitado, una duración fija que puede ser de 4, 5 o 6 años, en algunos casos hay reelección y en otros no los hay, como en el Perú.

²⁷⁹ JOSÉ MARÍA GIL-ROBLES y GIL-DELGADO. (2018) El artículo 99 de la Constitución Española en el Marco de los Sistemas Europeos de Investidura, Revista de las Cortes Generales, Primer cuatrimestre (2018).

²⁸⁰ Ibidem

²⁸¹ HAKANSSON Carlos. (2021) El Neopresidencialismo, la forma de gobierno de la Constitución Peruana, Yachay Legal, Tercera Edición 2021, pág. 56.

Otra característica importante del sistema presidencial es la división de poderes, más clara, tajante y precisa legislativo y ejecutivo. El Gobierno, en el modelo presidencial puro no es dependiente del Poder Legislativo; en consecuencia, no requiere de él para poder existir. Los miembros del Parlamento están impedidos para formar parte del Gobierno, los secretarios de Estado son designados y removidos con total discrecionalidad por el Presidente, los secretarios no son responsables políticos ante el Parlamento, no existe interpelación, no hay voto de confianza, de investidura, de censura, tampoco el Presidente puede disolver el Congreso.

El sistema de Gobierno peruano, establece dos facultades diferentes con el modelo de gobierno presidencial de Estados Unidos. En el modelo peruano le concedieron al presidente la facultad de presentar al Congreso proyectos de ley²⁸², pero a su vez le establecieron límite al poder presidencial al establecer que los actos presidenciales para ser válidos, deben obligatoriamente tener refrendo de los ministros de Estado. Asimismo, algunas facultades del Presidente para ser válidas requieren aprobación del Consejo de Ministros, pero dicha limitación en la práctica es muy relativa, porque si un ministro no refrenda los actos presidenciales, el Presidente puede presidir de sus servicios y designar a otro ministro.

Elección de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. En el presidencialismo, el Titular del Poder Ejecutivo y del Gobierno es elegido en las urnas de manera directa en algunos países, pero en otros de forma indirecta por los electores en elecciones periódicas. Además de ser electo como jefe de gobierno, es simultáneamente elegido jefe de Estado y representa a la Nación. Es elegido por un periodo o plazo determinado en la Constitución. El Presidente ejerce las funciones señaladas en la Constitución, conforma su gobierno y nombra a sus secretarios con total libertad y autonomía, para impulsar y ejecutar las públicas en función a los compromisos adquiridos en la campaña con sus electores, en el presidencialismo puro no se requiere que la política de gobierno sea ratificada por la cámara de representantes ni requiere voto de confianza para implementar las políticas de gobierno. El presidente es electo en un proceso electoral simultáneo o distinto que, al proceso electoral de los parlamentarios, su responsabilidad política es ante los electores y no ante al Parlamento porque el gobierno no nace ni es investido por el Parlamento.

El Presidente de la República es el Jefe de Gobierno y Jefe de Estado. En el modelo de gobierno presidencial, el presidente de la República representa a la Nación, porque tiene la condición de jefe de Estado. Es el ciudadano que ocupa la más alta jerarquía del Estado, su condición y posición le faculta personificar y representar la unidad del Estado dentro y fuera de

²⁸² Véase el artículo 107° de la Constitución Política del Perú de 1993.

la República. Este atributo, estatus y condición en el caso peruano está reconocido en la Constitución Política del Perú.

La diferencia relevante entre el parlamentarismo y el presidencialismo, consiste en que están unidos en una sola institución la jefatura de Estado y de Gobierno, existe la figura jurídica llamado de presidencia de la República y jefatura de Estado, pero entre ellos no existe separación de sus funciones. En el Perú, el presidente es el jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, preside el Sistema de defensa Nacional. La jefatura de Estado implica que el poder político está por encima del poder militar, ya que estos no son deliberantes y están subordinados al poder constitucional²⁸³ (Carlos Blancas).

Separación de Poderes. En Estados Unidos de América, modelo de gobierno presidencial, el sistema de pesos y contrapesos, conocido como “*check and balances*”, tiene un uso práctico, la separación de poderes es rígido, tajante y completo²⁸⁴, su poder se origina en las urnas viene directamente del pueblo soberano. El Poder Ejecutivo, el gobierno ejerce poder así no tenga una mayoría en la Cámara de Representantes, porque el origen de su poder sale de las ánforas. El presidente de la República podrá gobernar incluso con un Congreso sumamente hostil y opositor, la principal herramienta jurídica que tiene el titular del ejecutivo para frenar al Congreso es la facultad de veto a las leyes aprobadas por el Congreso, pero su veto es relativo, porque puede ser insistido con votación calificada de dos tercios (2/3) de los miembros de la cámara y convertirse en ley.

El Gobierno no nace del Parlamento. Según Henry Pease, el presidencialismo se edifica, se construye siguiendo el principio de la división de poderes. En la Constitución de 1823, se señaló que “ninguno de los tres poderes podrá ejercer jamás ninguna de las atribuciones de los otros dos”²⁸⁵ haciendo una clara mención por el respeto a la división de poderes. Del mismo modo, señaló que la presidencia de República es ejercida por un ciudadano²⁸⁶. El Poder Ejecutivo en nuestro sistema de gobierno es unipersonal desde sus orígenes de la República, se elige a un ciudadano para ser el jefe de Estado y de Gobierno a la vez. En sus orígenes el presidente de la República tenía atribuciones de administrar la hacienda pública, negociar los

²⁸³ BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos. El Poder Ejecutivo presidencial, Pensamiento Constitucional Año III N° 3

²⁸⁴ HAKANSSON Carlos. (2021) El Neopresidencialismo, la forma de gobierno de la Constitución Peruana, Yachay Legal, Tercera Edición 2021

²⁸⁵ PEASE GARCÍA, Henry. (2010) ¿CÓMO FUNCIONA EL PRESIDENCIALISMO EN EL PERÚ? Pontificia Universidad Católica del Perú - Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, Primera Edición (2010).

²⁸⁶ Véase la Constitución Política del Perú 1823, artículo 72°.

préstamos, ratificar los tratados, dirigir la política exterior y las relaciones diplomáticas, entre otras funciones²⁸⁷.

En el sistema presidencial, la figura presidencial se elige mediante voto directo o indirecto de los electores en las urnas, el Presidente tiene amplias atribuciones y poderes propios, pero también tiene algunas limitaciones constitucionales. El Presidente en el régimen presidencial puro no requiere consulta, permiso ni ratificación del Congreso para hacer gobierno porque su origen surge de la soberanía del pueblo, su poder se sostiene en el apoyo popular, en la aceptación del pueblo, en su popularidad y en la eficacia de los actos de gobierno.

En el modelo presidencial, como en el Perú, la elección del presidente es simultáneo a la elección del Parlamento y su elección arrastra a un gran número de parlamentarios de su lista política, si obtiene mayoría en la Cámara no tendrá mayor problema para gobernar y realizar los cambios deseados por los electores o las propuestas ofrecidas por el candidato presidencial durante el proceso electoral. El presidente se convierte en el líder, establece la agenda, da órdenes a la bancada parlamentaria y hasta puede influenciar en la designación de funcionarios en los organismos autónomos, pero la situación será distinta y sufrirá un revés si no cuenta con una mayoría en el Parlamento. La elección del presidente realizado por medio del sufragio universal de los ciudadanos en las urnas le confiere una autoridad, nivel y estatus similar al Parlamento, porque los dos poderes salen directamente de la soberanía popular.

El Presidente, así como el Parlamento tiene origen independiente y por voto popular del elector, para Duverger, ambos poderes son independientes el uno del otro, el presidencialismo tiene una independencia más rigurosa; por eso, los teóricos del derecho constitucional lo denominan separación de poderes “tajante” o “rígida” tomando como referencia al clásico régimen presidencial de Estados Unidos. Una característica determinante del régimen presidencial, se resume en que el Parlamento no puede derrocar al Gobierno mediante voto de censura o voto de no desconfianza, pero el presidente tampoco tiene la atribución de disolver el Parlamento. En la práctica, el modelo ofrece estabilidad del sistema político ya que ambos poderes tienen un plazo definido de duración del mandato, salvo el caso del juicio político al presidente.

En el modelo de gobierno presidencial, el triunfo electoral del candidato a Presidente se debe en gran parte a las condiciones individuales del candidato, no así a la ideología de la organización política ni al programa o plan de gobierno presentado en la campaña electoral, según José Pareja Paz Soldán, el éxito en la votación del candidato a Presidente, en gran parte

²⁸⁷ Ibidem.

depende, del carisma, la calidad personal y la habilidad de captar votos del líder, más que de la propuesta o contenido de su programa electoral²⁸⁸. (Pareja, 1984)

Inexistencia de responsabilidad política del Gobierno. En el modelo de gobierno presidencial de Estados Unidos, no existe responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento, eso hace que la Cámara de Representantes no tiene facultad de interpelar, censurar, otorgar o negar confianza al Gabinete o a los ministros de Estado, pero la ausencia de responsabilidad política no significa que tiene cierta inmunidad por sus actos, sino que el gobierno es responsable político ante sus electores de manera directa que se hace efectiva en las urnas.

Como se puede ver, la investidura no es una figura jurídica del sistema de gobierno presidencial puro, sino es una institución jurídica que se origina en el parlamentarismo inglés. En el Perú, la mención del “voto de investidura” es una figura jurídica adoptado e importado del régimen parlamentario por los constituyentes de 1993, si bien es cierto que nuestro régimen de gobierno no es presidencial puro, pero las funciones del jefe de Gobierno y jefe de Estado corresponde a un solo ciudadano denominado presidente de la República. Nuestro régimen de gobierno también tiene figuras jurídicas del parlamentarismo como el voto de confianza obligatoria y facultativa, interpelación, censura, vacancia presidencial y disolución del Congreso, con lo cual se confirma la característica mixta de nuestro sistema de gobierno, podemos decir que hay un predominio del sistema presidencialista, que coexiste con figuras típicas del sistema parlamentarismo²⁸⁹.

Mención aparte merece comentar sobre la responsabilidad política del gobierno en nuestro sistema de gobierno semipresidencial, híbrido o neopresidencial²⁹⁰, este último definido por el Dr. Carlos Hakansson, la primera y principal diferencia con el parlamentarismo, implica que la responsabilidad política no le alcanza al Presidente de la República o Jefe del Gobierno, es inmune a la responsabilidad política, porque la censura solo hace responsable al ministro o Gabinete, pero la responsabilidad no alcanza a quien inspira, conduce y dirige las políticas generales del gobierno. En nuestro sistema cuando el Congreso derriba el gabinete se produce la crisis, pero el jefe de Estado y de Gobierno, está fuera del alcance de la responsabilidad que

²⁸⁸ Citado por PAREJA PAZ SOLDÁN, José. (1984) Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Tercera Edición, Ediciones Justo Valenzuela, Lima, 1984.

²⁸⁹ HAKANSSON, Carlos. (2019). *Curso de Derecho Constitucional*. Lima: Palestra Editores.

²⁹⁰ HAKANSSON Carlos. (2021) El Neopresidencialismo, la forma de gobierno de la Constitución Peruana, Yachay Legal, Tercera Edición 2021, pág. 407.

impone el Congreso y, eventualmente, puede insistir en la ejecución de la misma política de gobierno con otro gabinete y otros ministros.

4.2.3 Efectos de la cuestión de confianza después de la concurrencia del gabinete

La cuestión de confianza obligatoria o mal llamado “voto de investidura” se encuentra contemplada en el artículo 130° de la Constitución. Después de la concurrencia, exposición y la solicitud del voto de confianza el Congreso mediante voto ratifica al gabinete y cuando la confianza le es otorgada al Presidente del Consejo de Ministros no habrá mayor problema; pero, cuando la solicitud de confianza obligatoria es rechazada por el Parlamento, genera varios efectos políticos en el gobierno, se produce una crisis total en el gabinete y los ministros incluido el Presidente del Consejo están obligados a renunciar y el presidente está obligado de aceptar la dimisión y de inmediato debe conformar un nuevo gabinete.

Una segunda denegatoria de la cuestión de confianza obligatoria faculta al presidente de la República a hacer uso de los instrumentos legales constitucionales para disolver el Parlamento y convocar a nuevas elecciones parlamentarias²⁹¹. La denegatoria de la cuestión de confianza produce una crisis política y se genera una sensación de ingobernabilidad en el gobierno. La denegatoria, por lo general, ocurre cuando el gobierno no tiene una bancada oficialista mayoritaria en el Congreso, que brinde soporte al gobierno o cuando desde el Ejecutivo no ha sido capaz de generar consensos o alianzas con otras agrupaciones políticas representadas en el Congreso. La segunda denegatoria genera una crisis mayúscula y una inseguridad política, porque se activa como una opción válida y constitucional la disolución de la Cámara. El jefe de Estado tiene la posibilidad de cambiar la composición de fuerzas políticas del Congreso ¿Será posible evitar la crisis política? Siempre hay un camino ¿Cuáles son los efectos de la negación de confianza?

4.2.4 Búsqueda de alianzas y consensos para obtener la confianza

Nuestro modelo de gobierno tiene una base sólida presidencial, porque el presidente de la República es a la vez jefe de Gobierno y jefe de Estado, es elegido por voto popular directo y no puede ser desaforado por el Congreso de la República de manera discrecional. Pero es una realidad también que nuestras Constituciones desde 1856 han ido incorporado al modelo presidencial algunas instituciones de modelo de gobierno parlamentario, las cuales desdibujan el carácter presidencial del modelo de gobierno, haciendo que la división de poderes no sea rígida y tajante como en el sistema presidencial puro. Las instituciones parlamentaristas que fueron incorporados al régimen político peruano, desde 1856, son: el Consejo de ministros (C.

²⁹¹ Véase artículo 134° de la Constitución Política del Perú de 1993.

1856), el presidente del Consejo (Ley de ministros, 1856), la interpelación (C. 1860), moción de censura (C.1867), cuestión de confianza (C.1933), la cuestión de confianza obligatoria y la disolución del Congreso en 1993.

La presentación del gabinete en el Congreso, es la institución propia de los modelos parlamentarios, introducida en el sistema presidencial peruano por primera vez en la Constitución de 1933²⁹². En aquel entonces, la exposición de la Política General del Gobierno no requería de voto, la exigencia de voto se incorporó recién en la Constitución de 1993. La cuestión de confianza para ratificar al Gabinete, tuvo dos propósitos, hacer partícipe al Congreso de la política de Gobierno y para legitimar y confirmar la designación y conformación del Consejo de ministros. Es de carácter obligatoria, porque debe realizarse en todos los casos, cuando se conforma un nuevo gabinete.

Dar o negar confianza va más allá de la intervención del Congreso en la ratificación del gabinete y de su participación en el debate de la política de gobierno, porque está en juego la gobernabilidad del país, porque de la confianza dependerá la continuidad o crisis del gobierno. Por ello, es importante el consenso, pero dicho consenso dependerá de la calidad de los actores que ocupan los Poderes del Estado; es decir, que los actores estén imbuidos de ciertas convicciones democráticas y de cierta racionalidad política en su actuación. El gobierno cuando tiene una minoría oficialista de congresistas en el Parlamento, debe entender que el único camino para obtener confianza después de la presentación, exposición y debate de la política, por parte del gabinete, es la concertación, por ello, debe recurrir necesariamente a buscar el consenso político.

A lo largo de la historia parlamentaria, muchos presidentes del Consejo de ministros han anunciado y recurrido al consenso, han tendido puentes de entendimiento con los voceros de las bancadas parlamentarias para obtener el voto de confianza. El señor Aníbal Torres Vásquez, Presidente del Consejo de Ministros en su presentación al Congreso de la República, en marzo de 2022, en la Sesión del Pleno del Congreso dijo que “la concertación política es el valor cívico más importante que las peruanas y peruanos tienen” en dicho momento, “porque ante las divergencias y tensiones que vive la sociedad política la concertación no anula las comprensibles diferencias, sino que es importante anteponer el diálogo para construir consensos por el país”. Convocó a los congresistas a la “concertación política como una herramienta de

²⁹² Véase el artículo 167° de la Constitución de 1933. “El Presidente del Consejo al asumir sus funciones concurrirá a la Cámara de Diputados y al Senado, separadamente, en compañía de los demás Ministros, y expondrá la Política general del Poder Ejecutivo”.

trabajo por el bienestar y la justicia social”²⁹³. El discurso o la exposición evidencia el ánimo del presidente del Consejo de construir consensos; sin embargo, en los días posteriores no logró el anhelado propósito. (Torres, 2021)

No fue el único presidente del Consejo de Ministros que invocó y buscó la concertación en el hemiciclo del Congreso, sino en la práctica parlamentaria se ha realizado en distintos periodos de gobierno, siempre en días previos a su presentación en el Pleno; pero, los pedidos y mensajes de consenso o de concertación han quedado solo en discursos y no en hechos concretos, los intereses políticos no han permitido en muchas ocasiones sentarse en una sola mesa al Poder Ejecutivo y Legislativo que permita elaborar una Agenda común, una Agenda país. Nuestro modelo de gobierno actual, requiere de consenso, ya que es un mecanismo importante en las democracias, la ciudadanía espera y la respalda la concertación, porque consideran que las autoridades elegidas deben trabajar coordinadamente con una agenda común del país, que permita atender los múltiples problemas; sin embargo, cuesta entender lo difícil que es para el Ejecutivo y Legislativo trabajar juntos o tomar acuerdos en temas de interés para el Perú. La falta de concertación solo genera inestabilidad política y los que sufren de sus consecuencias son los ciudadanos, pero también las organizaciones políticas que son castigados por los ciudadanos en las siguientes elecciones.

Es indispensable para el Poder Ejecutivo lograr la confianza del Congreso, dado que la confianza le permite al gobierno a desplegar de inmediato y realizar las principales acciones, de lo contrario, en caso de no recibir voto de confianza, se produce la crisis total del Gabinete y el jefe del Estado, se verá obligado de nombrar a un nuevo Consejo de ministros para nuevamente solicitar confianza al Parlamento, lo cual es un retraso. La falta de confianza le quita al Presidente su Gabinete y ministros, pero no la facultad de remplazarlos de acuerdo a su discrecionalidad y continuar adelante con la misma política impulsada por el Presidente antes y después de la crisis del Gabinete. La no ratificación del gabinete es un franco retraso a las acciones del gobierno y que dicho escenario no es conveniente para el Perú, ya que obstruye, retrasa o entrapa poner en acción las medidas del gobierno. Por ello, resultará necesario, un diálogo directo y sincero con los grupos parlamentarios a fin de conseguir puntos de consenso que acerquen las posiciones de ambos poderes del Estado y allanen el camino para la obtención de ese requisito fundamental llamado “confianza”.

En nuestra Constitución, la cuestión de confianza para ratificar el Gabinete, se desarrolla en dos escenarios, con un gobierno que tiene mayoría parlamentaria, en este caso, es evidente

²⁹³ TORRES, Vásquez Aníbal. Construyendo Consensos por nuestro pueblo, discurso de Investidura, marzo 2022.

que la mayoría del Congreso aprobará el voto de confianza sin dudas, entrampamientos ni vacilaciones; pero, cuando el gobierno carece de una mayoría oficialista el escenario es distinto, en ese caso, la cuestión de confianza para ratificar el nombramiento del gabinete se vuelve un instrumento de negociación entre Legislativo y Ejecutivo. Al respecto, Chirinos Soto, sostiene: si el Poder ejecutivo no tiene mayoría parlamentaria habría que organizarla, pero también considera que el temor a la disolución facilitará el voto de confianza²⁹⁴. Si haciendo uso de ambas herramientas no se llega a consenso el enfrentamiento se impone, la negación de confianza suma a la causal de disolución del Congreso.

En el Poder Ejecutivo, recae las funciones ejecutivas de las políticas públicas; sin embargo, dichas políticas requieren del respaldo de la mayoría parlamentaria por medio de la cuestión de confianza. Por lo tanto, considero que corresponde al jefe de Estado, buscar alianzas y consensos primero para obtener mayoría parlamentaria y luego que le permita obtener confianza del Parlamento y gobernar con cierta estabilidad para ejecutar políticas públicas que el pueblo requiere. Obtener el voto de confianza para el gabinete y sobre todo al inicio del mandato del gobierno resulta indispensable y constituye un mensaje político de estabilidad y gobernabilidad en la comunidad política nacional e internacional.

Si el gabinete no obtiene el voto de confianza del Parlamento se genera una incertidumbre y una crisis política que afecta la inversión y el riesgo país. En aras de la gobernabilidad considero, que el presidente de la República, el presidente del Consejo de ministros y los ministros de Estado, antes de concurrir al Parlamento tienen la tarea y la responsabilidad de acercarse, tender puentes de entendimiento, coordinar y conversar con los líderes políticos de las bancadas representadas en el primer poder del Estado para explicar la importancia de la política general del gobierno, no arriesgar su presentación y exposición a una negación de confianza.

En una democracia, es cierto que corresponde explicar, debatir y conocer lo que contiene la política general de gobierno y que ningún poder del Estado, de manera exclusiva y excluyente, realice el proceso de planificación, formulación y ejecución de las políticas públicas, pero de ahí a condicionar la política general del gobierno a un voto obligatorio de la cuestión de confianza, reduce la capacidad del Ejecutivo de planificar las políticas ofrecidas al elector durante la campaña electoral previa. Por lo tanto, mantener el voto obligatorio de la

²⁹⁴ CHIRINOS SOTO, ENRIQUE. (1996) Constitución de 1993, Lectura y Comentario, Tercera Edición, pág. 247.

cuestión de confianza, como señala la Constitución²⁹⁵ y el Reglamento del Congreso, resulta innecesario para el modelo de gobierno peruano.

Considero, que nuestro modelo de gobierno, no requiere el voto de confianza después de la asistencia del Gabinete al Congreso para exponer la política de gobierno, porque no tenemos un sistema de gobierno parlamentario puro, es innecesario el voto, porque el gobierno no nace del Parlamento, sino del voto ciudadano realizado en las urnas y la exigencia del voto en nuestro sistema es posterior a la conformación del gabinete y no como ocurre en un régimen parlamentario que el voto de confianza es antes de hacer o conformar gobierno.

Sanción drástica y punitiva. La negación de confianza al recientemente designado y juramentado gabinete, tiene un efecto político adverso en la democracia, la negación de confianza al gobierno en menos de treinta días de gestión es una sanción muy drástica y punitiva que puede imponer el Parlamento dentro del control recíproco de poderes. La desaprobación de la política del gobierno o la no ratificación del presidente del Consejo de ministros produce retraso, incertidumbre, ingobernabilidad, vacío de poder y una crisis total en el novísimo gabinete y el gobierno. Cuando se niega confianza al presidente del Consejo de ministros, sus ministros están obligados a renunciar.

El conflicto de poderes en una democracia sin partidos sólidos e institucionalizados o con multipartidismo, será permanente. Por un lado, hay crisis de representación y por otro la crisis de gobernabilidad, esta última surge como consecuencia de los pedidos de censura constante, negar confianza al gabinete y de solicitud de vacancia presidencial; todo ello, hace que el ciudadano percibe como un uso abusivo y exagerado de los instrumentos de control político por parte del Congreso, y por el lado del Ejecutivo el ciudadano percibe que hace un uso arbitrario de los instrumentos que permite el equilibrio de poderes como la disolución del Congreso²⁹⁶, que finalmente terminan en una crisis política que afecta la gobernabilidad del país.

La solicitud de la vacancia presidencial de Pedro Pablo Kuczynski y los acontecimientos políticos, entre ellos, la negación de confianza a los gabinetes, la censura, la disolución del parlamento y la vacancia Martín Vizcarra, demuestran de manera gráfica el funcionamiento de nuestro sistema político²⁹⁷. En dichos casos la gobernabilidad se siente erosionada y pone en

²⁹⁵ Véase el artículo 130° de la Constitución Política del Perú.

²⁹⁶ Véase el artículo 134° de la Constitución Política del Perú.

²⁹⁷ Moción de Vacancia N° 12684. Declárase la permanente incapacidad moral del Presidente de la República, ciudadano Martín Vizcarra Cornejo, según lo establecido en el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución Política del Perú. Declárase la vacancia a la Presidencia de la República y, en consecuencia, la aplicación del régimen de sucesión establecido en el artículo 115 de la Constitución.

cuestión el propio sistema de gobierno quien es el productor de la decisiones y ejecutor de políticas públicas²⁹⁸ (Nohlen, 1981). Por lo tanto, no otorgar la confianza al nuevo gabinete afecta la gobernabilidad. La gobernabilidad es un indicador para la estabilidad del país y es el referente indiscutible que permite darle vida a la Nación, si no tenemos un buen gobierno se afecta la salud democrática del país.

Negación de confianza como responsabilidad política del gobierno. La acción de control político entre los poderes puede concluir en una responsabilidad y sanción política. Una de las consecuencias del control político viene a ser la sanción política de los integrantes del Consejo de ministros, pero no hay una tabla de valoración que permite a los miembros del Parlamento otorgar, mantener o retirar la confianza al gabinete o a los ministros. Como evaluar y ponderar la responsabilidad dentro del contexto del principio de proporcionalidad de la sanción de un gabinete recién estrenado, dicha valoración será subjetiva, sin mayor argumentación jurídica, solo en base a una motivación política, a la coyuntura o composición de fuerzas políticas con representación en el Parlamento. La responsabilidad política lo determina el parlamentario al realizar un juicio de valor respecto a la falta de idoneidad funcional o moral para ejercer el cargo, falta grave, negligencia en el ejercicio de sus funciones o por posible infracción a la Constitución y la ley.

El voto de censura, es un mecanismo de responsabilidad y sanción política, tiene su uso en el derecho peruano desde 1851, cuando se censuró por primera vez y sin tener marco legal a Gregorio Paz Soldán, pero optó por renunciar. Posteriormente, la práctica se convirtió en Ley en 1856 y luego se constitucionalizó en la Carta Constitucional de 1920. Se ha perfeccionado en la Constitución de 1933 y mantenido en la Constitución de 1979 y 1993.

Hacer responsable político a un recién estrenado Consejo de ministros, mediante negación de confianza, es en realidad una sanción punitiva grave y adelantada, de una responsabilidad política aparente, algo contrario a la presunción de buena fe; por lo que, considero que corresponde corregirse.

La disolución como respuesta a la negación de dos confianzas. La disolución del Congreso es una medida o herramienta constitucional que puede utilizar el presidente de la República ante la eventual negación de confianza a dos gabinetes o ante el derribo mediante censura de sus dos gabinetes por el Congreso²⁹⁹. Cuando el Congreso liquida o disuelve a dos gabinetes, el presidente está facultado constitucionalmente para disolver el Congreso y realizar

²⁹⁸ NOHLEN, Dieter. (1981) Sistemas electorales del mundo. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

²⁹⁹ Véase el artículo 134° de la Constitución Política del Perú 1993.

nuevas elecciones parlamentarias. ¿Será una solución adecuada dicha medida? La experiencia reciente de disolución indica que no.

Después que Martín Vizcarra disolvió el Congreso y luego de la elección del³⁰⁰ nuevo Congreso para que concluye el periodo parlamentario 2016-2021, la nueva composición congresal se convirtió en una oposición más hostil y confrontacional al Poder Ejecutivo, incluso llegó al límite de votar por la vacancia del presidente de la República dentro de un contexto de crisis sanitaria. La disolución no es la mejor salida constitucional; por lo tanto, será necesario hacer uso de otros mecanismos o principios constitucionales señalados en la jurisprudencia constitucional. En el expediente 006-2018-PI/TC, fundamento 56, el Tribunal Constitucional, mencionó aspectos importantes para tener en cuenta cuando se trata de relación del poder, la recomendación a los poderes públicos para hacer uso de los principios de cooperación y de solución democrática, para lograr el bien común que constituye el fin del Estado. De conformidad al principio de cooperación, las competencias y funciones de los poderes y de los órganos constitucionales autónomos deben estar orientadas al cumplimiento de los fines del Estado y a conseguir el conjunto de bienes y valores constitucionales señalados en el artículo 44 y otros de la Constitución (Tribunal Constitucional, 2018).

El Tribunal, en el fundamento 56, recomienda que las competencias constitucionales deben ser interpretadas y ejercidas para fomentar la integración social, la unidad política y la optimización de los fines y principios constitucionales, entre otros. Asimismo, sostiene que el “principio de cooperación” evita “conductas obstruccionistas, desleales o egoístas por parte de los poderes o actores políticos”. (Tribunal Constitucional, 2018).

Por otro lado, sigue también hacer uso del principio de solución democrática, mecanismo que permite resolver por medios pacíficos y democráticos ante una crisis política de instituciones, enfrentamientos que es difícil superarse por mecanismos habituales institucionalizados. Las salidas deliberadas y el diálogo institucional es un mecanismo adecuado que debe preferirse, para salir de los enfrentamientos y conflictos políticos³⁰¹.

Por lo tanto, la disolución del Congreso no es una solución ni salida política a la confrontación, crisis entre el Congreso y el Ejecutivo, hay otros mecanismos y principios que pueden ayudar a superar la crisis, lograr gobernabilidad y esto pasa por la práctica constante de los valores democráticos de los políticos, por la consolidación e institucionalidad de las

³⁰⁰ Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, Decreto Supremo que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso, 30 de setiembre de 2019.

³⁰¹ Véase Tribunal Constitucional, Sentencia del Expediente N° 006-2018-PI/TC, fundamento 56.

organizaciones políticas y la responsabilidad de sus líderes. Tomar en cuenta, los principios de cooperación y la solución democrática a los que hace referencia el Tribunal Constitucional, ayudaría mucho a superar la confrontación o crisis que la propia figura jurídica de la disolución, que hace inestable el sistema político y genera costo, económico, social y político al Estado peruano. Por otro lado, es importante señalar que dependerá de la madurez política y el adecuado entendimiento de la democracia de las personas que ostentan altos cargos del Estado para el buen manejo de las instituciones públicas.

4.2.5 La experiencia de la investidura

La literatura académica y política considera que la incorporación del voto de confianza obligatoria “investidura” dentro del sistema constitucional comparado y en nuestro sistema jurídico tiene como objetivo la búsqueda de estabilidad política³⁰². Sin embargo, ha sido evidente que el voto de confianza por lo menos en los dos últimos periodos presidenciales en el Perú ha generado inestabilidad en el gobierno, cuando el Legislativo tiene una mayoría de oposición las obstrucciones institucionales han sido constantes que han impedido el buen funcionamiento del gobierno.

Según los antecedentes constitucionales y la presente investigación, señalar “investidura” del presidente del Consejo de ministros no existía en los orígenes de nuestra primera Constitución, tampoco existe como tal, ni forma parte en la Constitución vigente. Nuestro sistema de gobierno nace como sistema presidencial puro, pero en el transcurso del tiempo se han ido incorporando las figuras del sistema parlamentario de manera progresiva, por ejemplo, el primer antecedente de “Consejo de ministros” se encuentra en la Constitución (1856), se mencionó de su existencia, pero no muy detallada. Después de la promulgación de la Constitución, cuando se debatía la Ley del Consejo de ministros, los liberales incorporaron la “falta de confianza pública, como sanción política”. Por lo tanto, se puede señalar que en ese entonces el “voto de falta de confianza” fue algo similar al voto de censura, pero no existía “voto de confianza obligatorio” que hoy se conoce, menos se habló del voto de investidura.

El voto de falta de confianza o la cuestión de censura implícita fue incorporada en nuestra Constitución de 1920, no en los mismos términos que se conoce hoy, decía, el ministro que tiene un voto de desconfianza del Parlamento no puede seguir en el cargo, se determinó algo así como un voto de rechazo o el voto de desconfianza al ministro³⁰³.

³⁰² VELIZ, Cesar. (2020) Análisis de la figura de la Investidura en el Perú, agosto 2020. Puede consúltalo en <https://www.enfoquederecho.com/2020/08/12/analisis-de-la-figura-de-la-investidura-en-el-peru/>, (acceso 10/02/2022)

³⁰³ Véase el artículo 133 de la Constitución Política de 1920.

La cuestión de confianza y la censura son instituciones jurídicas que fueron traídos del modelo de gobierno parlamentario, algunos sostienen que se trajo del modelo español y francés e incorporado al derecho constitucional peruano, a partir del texto constitucional de 1920. El Perú, desde la Constitución de 1856, dejó la forma de gobierno presidencial puro, a partir de ella se introdujeron instituciones del modelo parlamentario, con el argumento de contrapesar el poder presidencial que el final terminó por generar un modelo de gobierno híbrido hasta la actualidad.

4.2.6 Antecedentes de la investidura en la Constitución de 1933

Antes de la elaboración de la Constitución de 1933, el Gobierno de David Samanez Ocampo, con Resoluciones Supremas, emitidas el 7, 21 y 22 de agosto de 1931, designó, una Comisión *ad honorem*, para elaborar la nueva Carta Magna, la Comisión presidida por el jurista Manuel Vicente Villarán, presentaron el proyecto de Constitución, en la fundamentación de motivos señalaron que era necesario ratificar el modelo presidencial de gobierno, esto por el fracaso del modelo parlamentario que ocurrió en Chile con la revolución Balmacedista y la reforma constitucional de 1925.

En el debate de la época, hubo opiniones que pretendían establecer un sistema de gobierno parlamentario o de gabinete para el Perú, pero la Comisión, en un informe concluyó, que gobierno parlamentario o de gabinete es un régimen que las constituciones pueden preparar, pero no crear, que en circunstancias determinadas las mayorías dan al Congreso herramientas potentes para dominar al presidente y obligarlo a ceder la realidad del gobierno a gabinetes impuestos por las cámaras³⁰⁴ (Tribunal Constitucional, 2017).

La Comisión, señaló que el parlamentarismo impone gabinetes al presidente, en el afán de dominar al presidente, por lo tanto, hay que tener mucho cuidado con el parlamentarismo. Pese a la clara oposición de la Comisión al modelo parlamentario, en la Constitución de 1933 se incorporó las figuras del parlamentarismo, a decir de los miembros de la Comisión de nada servía derribar al ministro, al gabinete, si los ministros serán remplazados y el país continuará gobernado por el presidente y no por el gabinete, la balanza siempre está del lado del presidente.

En dichas circunstancias derribar gabinetes pueden tener un solo objetivo, la lucha por el poder, imponer gabinetes parlamentarios y gobernar a través de ellos, ya que no se logró el poder en las urnas lo puede obtener el gobierno con la imposición de miembros en el gabinete. En aquella época ya se advertían que los elementos del parlamentarismo en un gobierno

³⁰⁴ Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución de Estado de 1931, Textos Constitucionales del Bicentenario, Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú, Primera Edición 2017.

presidencial, conducía a un camino sin salida. Sin embargo, no tomaron en cuenta las advertencias hechas por la Comisión cuando se elaboró la Constitución de 1933 y 1993, respecto al modelo de gobierno.

El antecedente más remoto de la concurrencia al Congreso del Consejo de ministros encabezado por su presidente para exponer la política general del gobierno, conocido hoy como “investidura”, se remonta a la Constitución de 1933. Enrique Bernales, menciona que la Constitución de la época establece el modelo de gobierno “presidencial-parlamentario”³⁰⁵. La Constitución del 33 se inspiró en el "modelo político liberal"; ello, porque las instituciones jurídicas fueron recogidas del liberalismo europeo y americano, cuyas principales características radican en la conformación de un gobierno presidencial-parlamentario, porque utiliza instituciones inspiradas en dos modelos de gobierno, el francés y el americano. Se incorporaron instituciones de realidades y sistemas distintas, que luego perdieron su identidad en un contexto histórico distinto.

En la Constitución de 1933, por primera vez encontramos el antecedente de la cuestión de confianza, al señalar que al asumir funciones el gabinete deberá concurrir a la Cámara de Diputados y al Senado por separado para exponer y explicar la política general del Ejecutivo, pero sin lugar a voto por parte de los diputados o senadores de la República, los miembros del Congreso no estaban obligados de aprobar la política general del Gobierno. La Constitución tampoco establecía el plazo para la presentación del Gabinete desde que fue designado en el cargo, como si lo establece la Constitución de 1993³⁰⁶. Pero dicha disposición, no entró en vigencia de inmediato, porque la séptima disposición transitoria de la propia constitución dejó en “*vacatio legis*” al establecer que dicha disposición entrará en vigencia cuando se constituya el Senado.

Según Vicente Villarán, la cuestión de confianza incorporado en la Constitución de 1933, es la disposición legal que abre camino hacia el parlamentarismo, una puerta de entrada al parlamentarismo. Sin embargo, es bueno recordar que dicho artículo no entró en vigencia durante los años 1931 al 1936, porque no hubo Senado. Entre 1936 y 1939 no hubo Congreso, entonces dicho artículo tampoco entró en vigencia. Para Chirinos Soto, la cuestión de confianza no se puso en práctica, porque el artículo que lo consideraba no entró en vigencia entre 1939 y 1945, gobierno de Manuel Prado Ugarteche. Recién al ser declarado nula la reforma plebiscitaria en 1945, recobró su vigencia la concurrencia del Gabinete al Congreso de la

³⁰⁵ BERNALES, Enrique. (1979) Constitución del 33 y organización constitucional del Estado peruano, Revista de la Universidad Católica N° 3/15 de mayo de 1978/Lima.

³⁰⁶ Véase artículo 169 de la Constitución de 1993.

República, en el gobierno de Luis Bustamante y Rivero (1945-1948), durante 12 años la cuestión de confianza obligatoria no tuvo ninguna aplicación práctica 1933 a 1945.

Durante el Gobierno de Luis Bustamante, Manuel A. Odría y Manuel Prado entre 1945 y 1956 la cuestión de confianza obligatoria tuvo aplicación sin mayor problema debido a la composición de mayoría oficialista en el Parlamento. Durante el primer Gobierno de Fernando Belaunde la concurrencia del Gabinete tuvo utilidad práctica, pero sin mayores consecuencias a pesar de la existencia de una mayoría de oposición, porque la exposición cumple con la simple formalidad señalada en la Constitución, a lo que Chirinos Soto llama una exposición ministerial tediosa que carecía de conclusión³⁰⁷. Desde 1968 hasta 1980, bajo el gobierno militar tampoco hubo práctica alguna de la concurrencia del Gabinete al Parlamento.

La Constitución de 1979, exige la asistencia del Gabinete a las Cámaras, pero reunidas en Congreso, con la finalidad de exponer y debatir el programa y las medidas políticas y legislativas del gobierno entrante, la exposición tampoco requería el voto de confianza. La Constitución de 1979 mantiene la potestad exponer, pero además exige debatir el programa general y las medidas, exigencia que no tenía la Constitución de 1933. La Constitución vigente, obliga exponer, debatir y pedir voto aprobatorio ratificar el gabinete nombrado por el presidente de la República. El voto obligatorio, fue incorporado, como sostiene Chirinos Soto, para establecer a través de la “confianza” una relación contractual³⁰⁸ entre la mayoría del parlamento y el gobierno en función a las medidas del gobierno. En sus inicios, la concurrencia obligatoria del gabinete en su conjunto fue obligatoria y a las dos Cámaras por separado, pero dicha exigencia fue modificada en la Constitución de 1979, estableciendo, que la concurrencia al Parlamento fuera en acto único y cuando ambas cámaras se encontraban reunidas.

La Constitución de 1933, en lo que respecta a la relación de poderes, establece la concepción clásica de división rígida y destaca su autonomía. En ella, se consolidó el régimen híbrido, digo esto por la suma de elementos del presidencialismo y el parlamentarismo, que a la larga afectó el normal funcionamiento de la actividad estatal. El diseño estructural de la Constitución de 1933, fue una respuesta y reacción contra el abuso del poder presidencial que se experimentó bajo el imperio de la Constitución de 1920, pero el diseño organizacional y la relación de poder ejecutivo y legislativo diseñados por los constituyentes de 1933 también terminó siendo contraproducente ya que propició en alguna medida el golpe de Estado de 1968.

Con el marco constitucional de 1933, la cámara política o la cámara reflexiva del Congreso podían derribar y renovar indefinidamente a los gabinetes y ministros, sin que exista

³⁰⁷ Ibidem.

³⁰⁸ Ibidem pág. 247

un mecanismo de contrapeso. Ante el hecho, en 1979 surge el supuesto mecanismo que podría equilibrar el poder, la “disolución del Congreso” ante confianza negada o la censura a tres Consejos de ministros.

4.2.7 Antecedentes de la investidura en la Constitución de 1979

La Constitución de 1979, recogió las figuras del presidencialismo y del parlamentarismo de nuestras constituciones anteriores, robusteció la autoridad presidencial y precisó las figuras del parlamentarismo, entre ellas, la confianza facultativa, la concurrencia del gabinete al Congreso, la interpelación, censura y disolución.

En el Capítulo VII de la Constitución 1979, respecto a las relaciones con el poder legislativo, artículos 224° y 226° se recoge los mecanismos, cuestión de confianza facultativa de iniciativa ministerial, asistencia obligatoria del gabinete al Congreso, cuando las Cámaras están reunidas, pero después del debate no requería voto aprobatorio del Congreso.

En el debate de la Comisión de Constitución (Asamblea Constituyente, 1979), respecto a la concurrencia al Congreso se puso a consideración de la Comisión el texto suscrito por el constituyente Enrique Chirinos Soto, que decía: “Artículo 228°. - El presidente del Consejo concurre a la Cámara de Diputados para exponer el programa general de gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiere para su gestión y para solicitar un voto de confianza. Los ministros toman parte en el debate respectivo”³⁰⁹. (Chirinos, 1979)

Como se puede advertir en ningún momento se propuso ni se habló de investidura, el texto señaló que se debía solicitar voto de confianza, pero la propuesta tuvo una ligera variación con relación a la Constitución de 1933, que señaló: “El presidente del Consejo al asumir funciones concurrirá [...]”³¹⁰.

El texto deja en claro que el gabinete concurre cuando ya está en funciones, cuando ya fue designado por el jefe de Estado, concurre para dar a conocer su política de gobierno. El texto inicial decía que la concurrencia del Consejo solo debería ser a la Cámara de Diputados, porque es una cámara política que puede interpelar, censurar y hacer responsable político al Consejo y no así la Cámara de senadores. Sin embargo, los constituyentes Luis Alberto Sánchez, Cáceres Velásquez y Cornejo Chávez propusieron que la concurrencia del Gabinete fuera al Congreso como institución en la que estaría reunidas ambas cámaras, como finalmente fue aprobado.

³⁰⁹ DIARIO DE DEBATES. (1979) Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979, Tomo IV, 23ª. Sesión de 22 de febrero de 1979.

³¹⁰ Ibidem

La concurrencia de los miembros del gabinete en su conjunto al Parlamento, no tenía otra finalidad más que hacer conocer la política de gobierno, las líneas centrales de la acción de gobierno, sus propuestas que en adelante pueden convertirse en iniciativas legislativas de políticas públicas, dicha exposición debía constar en un documento público. Al respecto, en el debate se dijo: “La presentación de un programa es justamente el dar a conocer para tomar el pulso y de eso deben tener conciencia las dos ramas del Legislativo (...)”³¹¹. (Diario de Debates de Comisión de Constitución, Asamblea Constituyente, 1979)

En el debate constitucional, precisaron con claridad que la concurrencia del gabinete en el Congreso no es interpelación ni censura menos hicieron mención o señalaron que dicho acto es una investidura, por ello, acordaron hacer partícipe en la exposición a los miembros del Senado de la República, pero retiraron la solicitud del voto de confianza que inicialmente habían propuesto. Retiraron la frase “... y para solicitar un voto de confianza”³¹² todo ello, para hacer participar en el debate al Senado, porque si el Senado no daba el voto de confianza, el programa de gobierno se viene abajo y significaba en la práctica una tácita censura al gabinete. Finalmente, se acordó que los ministros concurren al Congreso con la finalidad de exponer a ambas Cámaras para exponer la política general de gobierno, pero sin que se solicite el voto de confianza. En conclusión, señalar que una de las razones para no exigir el voto de confianza fue la participación de los senadores en la exposición del gabinete, quienes no tenían la facultad de imponer sanción política.

El Constituyente Alayza Grundy, es quien propuso el texto que, “La exposición no da lugar a voto del Congreso”, propuesta que fue respaldado por Aramburu y finalmente aprobado, pero también se hizo una precisión o aclaración respecto a que pasaría si la Cámara no estaba conforme con lo expuesto por el Presidente del Consejo Ministros, en dicho supuesto la interpelación sería el mecanismo y camino siguiente, dicha propuesta fue puesto a voto y aprobado como una interpretación primigenia y autentica³¹³. En resumen, la Constitución del 79, incorporó la cuestión de confianza facultativa y obligatoria en sus dos artículos distintos. La cuestión de confianza obligatoria (artículo 224) y la cuestión de confianza voluntaria a iniciativa ministerial (artículo 226). La confianza obligatoria no estaba sujeto a voto o aprobación del Congreso³¹⁴.

³¹¹ DIARIO DE DEBATES. (1979) Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979, Tomo IV, 23ª. Sesión de 22 de febrero de 1979.

³¹² Ibidem

³¹³ Ibidem

³¹⁴ Véase el artículo 224° y 226° de la Constitución Política del Perú de 1979.

Por otro lado, es importante señalar que la Constitución de 79, concedió al señor presidente de la República, la facultad de nombrar y cambiar a todos los ministros de Estado, dicha facultad se mantiene desde la Ley de Ministros de 1862, la designación de los ministros, lo hace a propuesta del Presidente del Consejo; la Carta Magna recoge el refrendo ministerial, se dice que se incorporó con la finalidad de reducir o limitar el poder presidencial, pero en la práctica no sucede la moderación, dado a las amplias facultades constitucionales y la alta investidura del Presidente.

La Constitución, al no exigir voto de confianza a la exposición, le otorgaba el carácter informativo. No hay exigencia del voto de confianza obligatoria o el denominado voto de “investidura”. Al respecto, Chirinos Soto, señaló que la exposición sin lugar a voto produce como resultado un debate estéril que no llega a conclusión alguna³¹⁵.

Los constituyentes de 1978, cuando aprobaron la Constitución intentaron corregir los excesos del parlamentarismo de la Constitución de 1933 y buscaron generar un balance de poderes; por lo tanto, en dicho contexto se orientó a fortalecer el control político y otorgó al Poder Ejecutivo el derecho a disolución del Congreso en caso de obstruccionismo; pero Chirinos Soto estaba en contra de la disolución del Congreso y como un mecanismo alternativo planteaba que el Presidente puede plantear la disolución después de dos años de su mandato, solo ante discrepancias insalvables con la mayoría parlamentaria, asimismo, propuso que no puede disolverse el quinto año del mandato presidencial³¹⁶.

La facultad de disolver el Congreso fue incorporada a la Constitución de 1979, debido a los antecedentes del contexto político, la reiterada y desproporcionada solicitud de censura a los ministros de Estado, al respecto, Pareja Paz Soldán mencionó que el abuso de la potestad de censurar Ministros, como ocurrió en el periodo de gobiernos constitucionales de Bustamante y Rivero, Belaunde Terry, ha hecho que los constituyentes otorguen al Presidente la facultad de disolver la Cámara, en el entendido de facilitar la estabilidad del sistema político³¹⁷ (Paz Soldán, 1997)

La Constitución de 1979, otorgó la facultad al presidente de la República de disolver el Congreso, pero dicha herramienta legal y constitucional no fue utilizado, para señalar un caso, por Alberto Fujimori, cuando al inicio de su gobierno tuvo una oposición de la Cámara, ni siquiera se mencionó su uso para disuadir a un Congreso que tenía una mayoría de oposición.

³¹⁵ CHIRINOS SOTO, Enrique. (1996) Constitución de 1993, Lectura y Comentario, Tercera Edición, 1996, pág. 253.

³¹⁶ Constitución Política del Perú 1979

³¹⁷ Pareja Paz Soldán, José (1981). Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Lima: Justo Valenzuela Ediciones y Distribuciones, pág. 280.

Fujimori tildó al Congreso de obstruccionista, pero su gabinete no solicitó voto de confianza para implementar las políticas públicas que debía desarrollar, sino que se fue por un camino contrario al orden constitucional y democrático. Alberto Fujimori, en el mensaje de cierre del Congreso dijo:

“A la inoperancia del Parlamento y corrupción del Poder Judicial se suma la evidente actitud obstruccionista y conjura encubierta contra los esfuerzos del gobierno por parte de algunas cúpulas partidarias (...) con el único interés de bloquear las medidas económicas que conduzcan al saneamiento de la situación de bancarrota que precisamente ellas dejaron (...)”³¹⁸ (Mensaje Presidencial, 1992)

Alberto Fujimori, de haber tenido principios democráticos y respeto por el orden constitucional, ante una oposición beligerante del Parlamento bien podría haber hecho uso de las cuestiones de confianza para aplicar las políticas que el gobierno quería implementar, pero no usó los recursos constitucionales existentes, sino que optó por el desconocimiento del orden constitucional y terminó con un auto golpe de Estado.

Los gabinetes que no solicitaron voto de confianza (1980-1990). En la década del 80, según la Constitución de 1979, los gabinetes no requerían del voto de confianza, después de su exposición en el Congreso de la República. Por otro lado, el presidente del Consejo de ministros era ministro con Cartera ministerial, como fue bajo la vigencia de las constituciones anteriores, recién desde la vigencia de la Constitución de 1993, fue y es posible ser presidente del Consejo sin cartera y a partir de aquella fecha la oficina del Consejo de ministros también fue implementado, como una entidad.

En 1980, gobierno de Belaunde Terry, Manuel Ulloa Elías fue elegido Senador para el periodo 1980 al 1985; sin embargo, el presidente Belaúnde lo designó en el cargo de presidente del Consejo de ministros y a su vez como ministro de Economía y Finanzas. Conforme disponía la Constitución de 1979, tuvo que acudir conjuntamente con los ministros al Congreso de la República, para realizar una exposición y posteriormente pasar al debate con los congresistas, sobre el programa de gobierno que deseaba implementar el Gobierno, pero después de un amplio debate, se retiraron sin solicitar cuestión de confianza, porque la Constitución no lo exigía.

Durante el periodo de gobierno (1980 a 1985) de Belaunde Terry, Manuel Ulloa, Fernando Schwalb López Aldana, Sandro Mariátegui y Luis Pércovich Roca, acudieron al Parlamento en su condición de presidentes del Consejo de ministros para exponer ante los

³¹⁸ Véase el Mensaje de Disolución del Congreso, de Alberto Fujimori Fujimori del 5 de abril de 1992.

miembros del Congreso y debatir el programa general del Gobierno, pero ninguno solicitó voto de confianza debido a que no fue obligatorio, según la Constitución vigente de esa época.

Lo mismo sucedió en el primer gobierno de Alan García (1985 a 1990), Luis Alva Castro, Guillermo Larco, Armando Villanueva del Campo, Luis Alberto Sánchez y Guillermo Larco Cox, en su calidad de presidentes del Consejo acudieron al Parlamento para cumplir con las exigencias de la Constitución, pero tampoco solicitaron el voto de confianza porque no era necesario constitucionalmente, solo se limitó a la exposición y debate³¹⁹.

4.2.8 Formalización de la solicitud del voto de confianza en la Constitución de 1993

La investidura, como tal, no existe en la Constitución de 1979, el marco constitucional solo exige la concurrencia obligatoria del Gabinete al Congreso para exponer y debatir en el Parlamento sobre la política gubernativa, la concurrencia, es conocida también como cuestión de “confianza obligatoria”, la misma que no requería del voto de ninguna de las Cámaras.

Ahora corresponde revisar cómo y por qué se introduce en la Constitución vigente la solicitud del voto de confianza o el mal llamado “voto de investidura”, para conocer su incorporación en la Constitución he recurrido a los antecedentes legislativos, a la fuente directa, Diario de Debates del Congreso Constituyente (1993), ámbito y espacio donde está registrado el debate sobre la incorporación de la solicitud del voto de confianza.

Carlos Torres y Torres Lara, durante el debate de la Constitución (1993) como presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, presentó un texto, en la que proponía, que el presidente del Consejo de ministros después de la exposición y debate debe plantear la cuestión de confianza, propuesta que respaldó el constituyente Chirinos Soto³²⁰.

El presidente de la Comisión, al mencionar sobre la exigencia del voto del Congreso, para otorgar la cuestión de confianza, consideró que el “voto” ayudaría a mejorar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, el voto cooperaría al entendimiento en las actividades de ambos poderes del Estado³²¹. Se pensaba que el voto sería un vínculo de entendimiento, de interrelación entre ambos poderes, una acción fiduciaria entre Congreso-Ejecutivo³²², algo que evite el conflicto permanente, además de constituir una novedad jurídica.

Pero, en el curso del debate sobre dicho artículo, el constituyente Matsuda Nishimura, de la bancada de Cambio 90, advirtió que sería inconveniente plantear la cuestión de confianza

³¹⁹ BOREA, A. (2016). *Manual de la Constitución. Para qué sirve y cómo defenderte*. Lima: Editorial El Búho E.I.R.L.

³²⁰ TORRES Y TORRES LARA, Carlos. (2019) Centro de Debate Constitucional en 1993, Fondo Editorial del Congreso, Segunda Edición (2019).

³²¹ Congreso Constituyente Democrático. (1993) Debate Constitucional – 1993, TOMO III 25-03-93 al 19-04-93 Congreso de la República

³²² Ibidem

cuando recién se expone la política general, ese no es el momento no es posible un voto de censura; por lo tanto, solicitó eliminar el párrafo de solicitud de voto de confianza y en su lugar debería incluirse el texto, “La exposición no da lugar a voto”³²³.

Por otro lado, el constituyente Henry Pease García Yrigoyen, en el debate relacionado a la función del presidente del Consejo de ministros, mencionó que la política gubernativa es la vinculación entre Parlamento y Ejecutivo y la exposición constituye en una función principal del presidente del Consejo, a partir del debate y aprobación sería el responsable de la política general propuesto, por tanto, debe requerir voto de confianza para su programa de gobierno³²⁴.

En otro momento, el constituyente Pease García, añadió que la gran concertación debe ocurrir en el momento “de la exposición y debate de la política general de gobierno”; por lo tanto, debe terminar en un voto; no puede terminar en una simple presentación³²⁵. En el mismo debate el constituyente Chirinos Soto, haciendo referencia al voto de confianza, manifestó:

“¿cuál es el significado? Que el Presidente del Consejo empieza a gobernar con un voto de confianza. Es un voto de confianza en la política que ha expuesto, es una especie de contrato entre el Presidente del Consejo y la mayoría parlamentaria, es un contrato que reposa sobre la política general que el Presidente del Consejo ha expuesto”³²⁶. (Diario de Debates de la Asamblea Constituyente, 1992)

Como pude revisar, en el debate, nadie mencionó “investidura”, solo se habló de voto de confianza, que tiene relación o vínculo con la política de gobierno expuesto, otorgar voto de confianza significaría entendimiento y contrato entre el gobierno y la mayoría parlamentaria, cuyo vínculo es la política de gobierno, además de lo señalado no hubo otra fundamentación ni sustentación jurídica-técnica sobre insertar el voto de confianza al marco constitucional. Los constituyentes consideraron como una figura novedosa en el derecho constitucional peruano, que el Parlamento apruebe la propuesta de gobierno que presente el Consejo de ministros, en el entendido que el gobierno busca el dialogo y esfuerzo común para construir la agenda política en consenso y constituya una especie de contrato entre el Congreso y el Ejecutivo.

Pero, en el debate, algunos constituyentes manifestaron sus reparos, su disconformidad por la inclusión en nuestro derecho constitucional de algunos elementos de regímenes parlamentaristas. Sostenían, que su incorporación en el modelo de gobierno peruano afectaría los fueros del Poder Ejecutivo sobre todo en la conformación y el nombramiento de un gabinete,

³²³ TORRES Y TORRES LARA, Carlos. (2019) Centro de Debate Constitucional en 1993, Fondo Editorial del Congreso, Segunda Edición (2019).

³²⁴ Ibidem.

³²⁵ Congreso Constituyente Democrático, Debate Constitucional – 1993, TOMO III 25-03-93 al 19-04-93 Congreso de la República

³²⁶ Ibidem

ya que ellos no serán decisión única del mandatario sino de la voluntad de los miembros del Parlamento, que se concreta con la ratificación del Congreso, expresado en un voto de confianza.

Finalmente, el constituyente Carlos Torres y Torres Lara durante la presentación del anteproyecto constitucional, señaló que las reformas políticas buscaban fundamentalmente lograr un adecuado equilibrio de poderes. Con la propuesta de incorporación del voto de la cuestión de confianza, lo que pretendieron, según lo dicho por los constituyentes, era perfeccionar el sistema intermedio entre el presidencialismo y el parlamentarismo, denominado semipresidencialista, todo ello inspirado en el modelo de gobierno francés, Asimismo, consideraban un mecanismo de compensación de fuerzas que obligan a los políticos a un entendimiento, en su inspiración por el sistema francés, señaló textualmente:

“Francia ha tenido un progreso sustancial, una gran estabilidad, un gobierno mucho más estable que los demás de Europa. Es una gran potencia. El presidente De Gaulle quebró y modificó el sistema parlamentario que existía antes. Estableció una Constitución con una nueva dinámica de relación entre los poderes y obtuvo un resultado positivo.”³²⁷ (Diario de Debates del Congreso Constituyente, 1993)

La argumentación de los constituyentes, a la luz de la realidad, desde la incorporación del voto de la cuestión de confianza o el mal llamado “voto de investidura” hace más de 27 años, el Perú no se convirtió en Francia en aspectos de estabilidad política, en equilibrio de poderes ni de consolidación del sistema político y democrático. Desde la incorporación de los mecanismos de control, la experiencia política ha demostrado que el pretendido equilibrio de poderes no ha tenido resultados favorables para la estabilidad del gobierno y del país. La cuestión de confianza obligatoria ha demostrado que no es un mecanismo de entendimiento entre la clase política, debido al multipartidismo parlamentario.

El Perú no es Francia, el Perú como país independiente nació con un modelo de gobierno presidencial y no parlamentario como el pueblo francés. Si De Gaulle quebró y modificó el sistema parlamentario, en el Perú no hubo un sistema parlamentario sino nació con un modelo presidencial y a lo largo de los años se incorporó algunos elementos del parlamentarismo, todo ello desde la Constitución de 1856, creo que lo mejor y oportuno era fortalecer el modelo inicial del gobierno peruano.

En nombre del equilibrio de poderes, históricamente los constituyentes le han puesto limitaciones al Poder Ejecutivo, pero en la práctica no le ha permitido consolidar la

³²⁷ Ibidem

governabilidad del país. Han incorporado elementos del parlamentarismo para el control político, pero no han resuelto los problemas de gobernabilidad. El reiterado razonamiento de los constituyentes fue simple: si el Congreso derriba dos (2) gabinetes, el presidente también puede disolver el Congreso, la fundamentación y el criterio usado no tenía base científica.

¿La censura y la disolución contribuye el equilibrio de poderes? Pienso que no. Hoy dichos mecanismos son usados para el revanchismo político de las fuerzas políticas, ante ello creo que es conveniente que podemos inspirarnos en el modelo de gobierno americano donde el Congreso no censura ni derriba el Gabinete, el presidente de la República tampoco disuelve las Cámaras, pueden permanecer en los cargos el tiempo que señala la ley, sin mayores enfrentamientos y sin problemas de gobernabilidad. Claro está haciendo control político con otros mecanismos constitucionales.

La Constitución de 1993, estableció que posterior a la exposición de la política general, el presidente del Consejo de ministros solicitará el voto de confianza, sobre lo exposición y las medidas a implementarse, el voto por error se denominó como “voto de investidura”. Considero que el término voto de investidura no corresponde, el uso de dicho término resulta erróneo, ya que la investidura o voto de investidura es una figura jurídica distinta y traída del régimen parlamentarista, de países europeos, España, Inglaterra o Francia. En el sistema parlamentario, si resulta necesario pedir el voto de investidura para el Primer Ministro, porque el voto de investidura recién le otorga el derecho para de iniciar con sus funciones, sin la cual es imposible asumir funciones; lo que no ocurre en el Perú, porque el Presidente del Consejo de Ministros acude al Parlamento en el ejercicio de sus funciones, para solicitar la ratificación en el cargo que se viene desempeñando.

Para Henry Pease, el llamado “voto de investidura del gabinete ministerial, es un agregado ajeno a nuestra tradición constitucional”. Solicitar el voto de confianza al inicio del gobierno puede conducir a la crisis política, por el exceso de forzar el voto de confianza por anticipado³²⁸. La figura de la investidura en el contexto peruano, es una formalidad, no solo por la brevedad de su procedimiento, sino porque el presidente de la República nombra al presidente del Consejo de ministros e inmediatamente entra y ejerce funciones a partir de su nombramiento³²⁹ (Hakansson, 2019).

El Dr. Hakansson sostiene también que el nombre de “voto de investidura” resulta incorrecto en la realidad peruana, porque con dicho voto no se inician las funciones del Consejo

³²⁸ PEASE GARCÍA, Henry. (2010) ¿CÓMO FUNCIONA EL PRESIDENCIALISMO EN EL PERÚ? Pontificia Universidad Católica del Perú - Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, Primera Edición, 2010.

³²⁹ HAKANSSON, Carlos. (2019). *Curso de Derecho Constitucional*. Lima: Palestra Editores.

de ministros, sino que solo se ratifica o reafirma la decisión tomada por el presidente de la República³³⁰. El Gabinete ministerial, para continuar con sus funciones requiere de la aprobación de la cuestión de confianza o mal llamado “voto de investidura”, mediante voto, que no es otra cosa que la confirmación a la designación hecha por el presidente; es decir, el Parlamento confirma o revoca el nombramiento del Gabinete³³¹.

Cesar Veliz, señala que “investidura del Consejo de ministros” es una institución que busca la coordinación entre Poder Ejecutivo y Legislativo en cuanto a la dirección política del país³³². Dicho de manera concreta, la aprobación a la propuesta que presenta el Ejecutivo significa que el Parlamento está de acuerdo con el planteamiento. Cosa distinta sucede en el sistema parlamentario, donde la investidura hace gobierno, otorga facultades y funciones, sin ellos los altos funcionarios no puede gobernar ni realizar actos administrativos en el Estado.

En la Constitución Política del Perú de 1993, capítulo VI, se desarrolló las figuras jurídico políticas de la cuestión de confianza facultativa y obligatoria (artículo 130° C.), la interpelación, censura, la disolución del Congreso, como mecanismos de control recíproco y de responsabilidad política³³³.

El texto mencionado se originó o tiene su antecedente en la Constitución de 1979 (artículo, 224), que a su vez se recoge de la Constitución de 1933 (artículo, 167). Como podemos ver en el cuadro comparativo, la exposición de la política general del gobierno sufrió un desarrollo, según la Constitución de 1933, la exposición se realizó en las dos cámaras, tanto de diputados y de senadores, pero dicha exigencia pasó al Congreso reunidos las ambas cámaras, con la Constitución de 1979, no daba lugar a voto en la Constitución de 1933 y 1979.

Textos constitucionales de la concurrencia del presidente del Consejo de ministros al Congreso, en tres Constituciones del Perú:

| Constitución de 1933 | Constitución de 1979 | Constitución de 1993 |
|--|--|---|
| “Artículo 167.- El Presidente del Consejo al asumir sus funciones concurrirá a la Cámara de Diputados y al Senado, separadamente, en compañía de los demás | “Artículo 224. El Presidente del Consejo concurre a las Cámaras reunidas en Congreso, en compañía de los demás Ministros, para exponer y debatir el programa general del | “Artículo 130.- Exposición de la Política General del Gobierno. Cuestión de Confianza 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 |

³³⁰ HAKANSSON, Carlos. (2019). *Curso de Derecho Constitucional*. Lima: Palestra Editores.

³³¹ Ibidem

³³² VELIZ, Cesar. (2020) Análisis de la figura de la Investidura en el Perú, agosto 2020.

³³³ Constitución Política del Perú (1993), artículo 130.

| | | |
|---|---|---|
| Ministros, y expondrá la política general del Poder Ejecutivo”. | Gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiere su gestión. <u>La exposición no da lugar a voto del Congreso”.</u> | y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza”. |
|---|---|---|

Fuente: Elaboración Propia

El trámite procesal o el procedimiento para la asistencia del gabinete al Congreso para la exposición, debate y pedido de la cuestión de confianza obligatoria, está señalada en tres artículos del Reglamento del Congreso, lo encontramos en el artículo 5°, el inciso e) del artículo 54° y en el artículo 82°. En las disposiciones generales del Reglamento, artículo 5° encontramos mencionado que la función de control político del Congreso “comprende la investidura del Consejo de ministros”; sin embargo, al revisar el Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático cuando se debatió y aprobó los artículos mencionados del Reglamento, no encontré fundamento alguno de la incorporación del término “investidura”³³⁴.

La norma reglamentaria del Congreso de la República, la misma que tiene el rango de ley, en el título del artículo 82° encontré la frase “Investidura del Consejo de Ministros”, pero en su contenido no establece nada respecto a la investidura, solo aspectos relacionados al procedimiento para la concurrencia del gabinete ministerial y respecto al voto de la cuestión de confianza. Considero que la inclusión del término investidura en el título del artículo ha generado una confusión con la investidura del sistema parlamentario, porque al revisar el Diario de Debates de fecha 13 de junio de 1995, fecha que debatieron y aprobaron el Reglamento del Congreso no se encontró la fundamentación ni justificación de la incorporación del término “investidura” en el título del artículo 82³³⁵. Asimismo, cuando se modificó el texto reglamentario el 20 de agosto de 1997, en la Sexta Sesión del Pleno del Congreso no se comentó algo respecto a los procedimientos de la investidura.

La práctica de la institución hasta el Gabinete Bellido: Desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1993, hasta la designación del Gabinete de Aníbal Torres Vásquez hubo 6 periodos de gobierno, así como también seis periodos parlamentarios, entre ellos, periodos 1995-2000, 2000-2001, 2001-2006, 2006-2011, 2011-2016 y 2016-2021. El periodo de gobierno de Alberto Fujimori entre 1990 a 1995, tiene un comentario aparte, pero desde el Gabinete de 1995 merece un comentario, pero en ambos periodos la característica del gabinete

³³⁴ Véase el Reglamento del Congreso de la República, 2021.

³³⁵ Congreso Constituyente Democrático (1995) 1ª A Sesión Complementaria (Matinal) martes, 13 de junio de 1995.

tenía una especial composición, estaba conformado por técnicos, independientes y personajes alejados de la política, todo ello, porque según Miguel Carreras, Alberto Fujimori cuando fue elegido Presidente fue un desconocido, por ello, es considerado como el ejemplo paradigmático de un *outsider* exitoso, porque Fujimori, unos meses antes de ser elegido presidente, era un completo desconocido para la ciudadanía y los electores, participó en las elecciones presidenciales de 1990 sin contar con una experiencia política. Fujimori no tenía un programa claro y no tenía conexiones con la clase política tradicional³³⁶.

La condición política del elegido gobernante cumplió un papel importante en la conformación de los gabinetes de Fujimori, un gabinete cuyos miembros no eran afiliados a la organización política del presidente Fujimori y tenían poca experiencia política. Caso distinto ocurrió en la composición del Gabinete de Alan García en el periodo 1985-1990, el 90.5% de los ministros eran afiliados a la organización política del Partido Aprista Peruano, mientras que en el Gabinete de Fujimori 1990-1995 solo el 16.6% de ministros eran afiliados a la organización política Cambio 90.

El primer gabinete que fue al Congreso de la República para la exposición de la política general de gobierno, bajo los alcances de la Constitución de 1993, fue el Gabinete encabezado por Dante Córdova Blanco, esto en el segundo gobierno de Alberto Fujimori, el jefe de Gabinete acudió en compañía de sus ministros y el debate duró dos días, el 22 y 23 de agosto de 1995. La confianza solicitada se aprobó con 86 votos a favor, 3 en contra y 24 abstenciones, la confianza fue obtenida porque el gobierno tenía una mayoría parlamentaria. No requiere mayor esfuerzo obtener la confianza cuando el gobierno cuenta con una composición mayoritaria en el Congreso.

Los cinco gabinetes del periodo presidencial (1995-2000) que sucedieron al Gabinete Córdova estaban encabezados por Alberto Pandolfi (1996-1998), Javier Valle Riestra, Alberto Pandolfi (1998-1999), Víctor Joy Way y Alberto Bustamante Belaunde, ellos no necesitaron mayor esfuerzo para recibir la confianza del Congreso, todo ello, porque el partido de gobierno tenía una mayoría parlamentaria. Merece hacer un comentario, respecto a la composición de los gabinetes de Fujimori. Desde el inicio de su gobierno los gabinetes estaban conformados por personas independientes, sin experiencia política, pero con experiencia técnica en el sector privado y público. Según Miguel Carreras, la poca voluntad política de negociar y generar consensos con la oposición mayoritaria del Congreso se debía a la falta de políticos experimentados y de individuos afiliados a partidos políticos. La novísima figura de la cuestión

³³⁶ CARRERAS Miguel. Presidentes outsiders y ministros neófitos: un análisis a través del ejemplo de Fujimori, Universidad de Pittsburgh.

de confianza o mal llamada investidura era recién conocida en la Constitución de 1993, que se incorporó con el argumento de generar estabilidad al gobierno y la disolución como un instrumento disuasivo para ser utilizado por el Poder Ejecutivo ante la negación de confianza o la censura al gabinete.

El 3 de mayo de 1996, el segundo gabinete, del segundo periodo de gobierno, de Alberto Fujimori acudió al Congreso encabezado por Alberto Pandolfi Arbulú, en compañía de los miembros de su Gabinete Ministerial, para cumplir con la exigencia del artículo 130º de la Constitución. El Gabinete encabezado por el ingeniero Alberto Pandolfi como política general de gobierno propuso reformas: “(...) es hora de más reformas. Pero no sólo más ni muy grandes reformas, sino mayormente reformas pequeñas: reformas en la gestión de las instituciones del Estado a todo nivel, para brindar mejores servicios y mayores oportunidades para todos”³³⁷. (Diario de Debates del Congreso de la Republica, 1995)

Después de la exposición y del debate el Gabinete Pandolfi sin mayor esfuerzo obtuvo la cuestión de confianza porque contó con una mayoría parlamentaria, pero la oposición percibía poco optimismo de la futura gestión del gobierno.

Al iniciar el tercer periodo del gobierno de Alberto Fujimori, el gabinete encabezado por Federico Salas-Guevara concurrió al Parlamento por mandato constitucional para exponer la Política General del Gobierno como señala la Constitución, pero en el debate el Congresista Víctor Joy Way Rojas señaló un hecho que merece un comentario. El Congresista solicitó que se debe evaluar el Plan de Gobierno presentado por el Gabinete. Su preocupación solo estaba concentrada en apoyar el Plan de Gobierno:

“(...) creo que como congresistas lo que nos corresponde es evaluar el plan de gobierno; porque si lo aprobamos, eso será un mandato para el Congreso (...)”³³⁸ (Diario de Debates del Congreso de la Republica, 2000)

El Parlamentario durante el debate pretendía persuadir al Congreso mencionando que el Plan de Gobierno genera el vínculo Congreso-Ejecutivo, con lo cual buscaba recibir el apoyo y la confianza de los parlamentarios, porque la aprobación significaría el mandato del Congreso para ejecutar el Plan y como consecuencia contar con el respaldo del Congreso, todo ello, se debía porque el gobierno no contaba con una amplia mayoría y la legitimidad de origen del gobierno estaba en cuestionamiento y erosión .

³³⁷ DIARIO DE DEBATES. Segunda Legislatura Ordinaria de 1995 (marzo 1996 -junio 1996) 9ª SESIÓN (Sesión Especial) (Matinal), viernes 3 de mayo 1996.

³³⁸ DIARIO DE LOS DEBATES, Primera Legislatura Ordinaria de 2000, Sexta Sesión Vespertina. jueves 24 de agosto de 2000

El lunes 11 de diciembre del año 2000, Javier Pérez de Cuellar acude al Parlamento en su condición de presidente del Consejo de ministros para solicitar el voto de confianza, para el gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, dirigido por el jefe de Estado Valentín Paniagua Corrao. En su presentación señaló textualmente:

“El Perú, a lo largo de su historia, ha conocido grandes crisis y convulsiones que remecieron las bases mismas de la nación, pero ninguna de esas graves situaciones puede compararse con la crisis que estamos empezando a superar. Nunca antes el poder del Estado había abdicado ante el delito organizado. Nunca antes la corrupción se había apoderado con semejantes proporciones de la acción de gobierno. Nunca antes la justicia se había puesto organizadamente al servicio del acto ilícito. Nunca antes la Presidencia de la República había ofendido tan ignominiosamente la suprema dignidad de esa función. Somos conscientes de la dimensión de la crisis, de sus efectos en la moral nacional (...)”³³⁹ (Diario de Debates del Congreso, 2000)

Finalmente, después de más de catorce horas de exposición y debate el día 12 diciembre el Parlamento aprobó la confianza con amplia mayoría de 74 votos, 1 congresista votó en contra y 12 se abstuvieron³⁴⁰.

En el periodo de Gobierno del presidente Alejandro Toledo Manrique, en agosto de 2001, Roberto Dañino Zapata, concurrió al Congreso como presidente del Consejo de ministros para exponer la política general y las medidas de gestión del gobierno, en cumplimiento al mandato constitucional. El presidente del Consejo, en su exposición, de manera muy hábil reconoció al Congreso ser la representación soberana del pueblo y propuso implementar una relación distinta de mejora entre el Poder Legislativo y Ejecutivo³⁴¹, todo ello, entendemos porque no tenía una mayoría calificada en el Congreso, su propósito era obtener el voto de confianza. Propuso una nueva forma de abordar y resolver los problemas del Perú, de forma conjunta, coordinando, consultando, informando, respetándose entre los unos a otros poderes, manifestó incorporar a su gestión las buenas ideas de la oposición, convocó el esfuerzo de todos y rendir cuenta de los actos del gobierno, un trabajo coordinado proponía, de respeto mutuo con los controles recíprocos y en colaboración. Es importante resaltar dicha presentación, porque, es la forma de gobernar que exige nuestro sistema de gobierno cuando no se tiene mayorías calificadas en el Parlamento.

³³⁹ DIARIO DE LOS DEBATES. Segunda Legislatura Ordinaria de 2000, 8ª Sesión, lunes 11 de diciembre de 2000

³⁴⁰ DIARIO DE LOS DEBATES. Segunda Legislatura Ordinaria de 2000, 8ª Sesión, lunes 11 de diciembre de 2000

³⁴¹ DIARIO DE LOS DEBATES. Primera Legislatura Ordinaria de 2001, 9º Sesión, jueves 23 de agosto de 2001

Al mensaje se sumó la búsqueda de la institucionalidad, la gobernabilidad, el acuerdo nacional y el rescate de la reserva moral del país. El mensaje tuvo el objetivo de tender puentes con la oposición y obtener un resultado favorable, la confianza lo logró con una votación alta, 106 votaron a favor, ninguno se opuso y solo uno voto en abstención.

El jueves 24 de agosto de 2006, de conformidad con la disposición constitucional y reglamentaria concurrió al Congreso de la República el señor Jorge Del Castillo Gálvez, presidente del Consejo para plantear cuestión de confianza, luego de su exposición y debate. Su asistencia, se enmarcó de conformidad al artículo 130° de la Constitución, pero mencionó que la política general del gobierno la dirige Alan García Pérez en su condición de jefe de Gobierno³⁴². Resaltó la composición independiente de los ministros del Gabinete, así como, la alta representación femenina en la historia del país, señaló que en la composición del Gabinete no prevalece el partidismo, sino es un reflejo de un sincero espíritu de concertación para servir al Perú con la más abnegada vocación de justicia social³⁴³.

Señaló que era importante con la continuidad de las cosas buenas y positivas, reconoció la situación macroeconómica favorable, el proceso de consolidación democrática, el fortalecimiento institucional y la protección de derechos humanos, refiriéndose al gobierno anterior, señaló que utilizará el poderoso instrumento del Acuerdo Nacional. Luego de unas largas horas de debate la cuestión de confianza solicitada fue aprobada.

El jueves 25 de agosto de 2011, Salomón Lerner Ghitis, presidente del Consejo de ministros del Gobierno de Ollanta Humala, acompañado de su Gabinete Ministerial, expuso la política general del Gobierno en el Congreso y luego del debate, antes de abandonar la Sala de sesiones, formuló la cuestión de confianza. En su presentación llamó Programa de Gobierno y no política general de Gobierno. Señaló que en las elecciones generales el pueblo le entregó al Gobierno un mandato directo y urgente de cambio en democracia, pero un cambio dentro del marco de la concertación y consenso. Acudió al Congreso en tono conciliador, para recibir el apoyo de los parlamentarios, porque nuestro modelo de gobierno exige de mayorías o de consensos para obtener la confianza del Gabinete y en consecuencia lograr la gobernabilidad del país y la estabilidad del gobierno.

En el inicio del periodo de gobierno 2016-2021, bajo la presidencia Pedro Pablo Kuczynski, el señor Fernando Zavala Lombardi, asistió al Congreso por mandato constitucional para exponer la política gubernativa. En la presentación del Gabinete, la señora Luz salgado

³⁴² DIARIO DE DEBATES. Primera Legislatura Ordinaria 2006, 5° Sesión Matinal de 24 de agosto de 2006.

³⁴³ Ibidem

Rubianes, presidenta del Congreso señaló algo que usualmente no hacían los presidentes del Congreso y dijo:

“Señoras y señores congresistas, hoy concurre ante el Pleno del Congreso el presidente del Consejo de Ministros para cumplir con lo dispuesto por el artículo 130 de la Constitución [...] A este proceso se le ha denominado “investidura del Consejo de Ministros”, porque obligatoriamente el presidente del Consejo de Ministros deberá plantear una cuestión de confianza sobre la política general que expondrá y debatiremos en el Congreso. La investidura es un evento de especial importancia porque el Congreso y el Gobierno debaten democráticamente y frente al país las propuestas concretas de la política gubernamental.”³⁴⁴ (Diario de Debates del Congreso de la Republica, 2016)

Manifestó que el proceso de la concurrencia del Gabinete al Congreso y la solicitud de la cuestión de confianza obligatoria se ha denominado “Investidura del Consejo de Ministros”, considero que dicha mención fue porque el Reglamento del Congreso señala literalmente pero sin contenido que fundamenta. La denominación como tal, trae a confusión la investidura en el Perú y dentro del derecho constitucional. “Investidura del Consejo de Ministros” o “Investidura del Presidente del Consejo de Ministros” definición en ambos casos que no es respaldado por nuestra doctrina constitucional de manera unánime, porque tiene características y procedimientos distintos a los realizados en los gobiernos parlamentarios, como en el caso de Gran Bretaña.

Fernando Zavala Lombardi, al inicio de su exposición reconoció a los gobiernos del presidente Alberto Fujimori, por el impulsó a las reformas que contribuyeron la estabilidad económica, recuperar la actividad productiva y la lucha contra el terrorismo. A Valentín Paniagua, por impulsar la institucionalidad, a Alejandro Toledo por consolidar las bases del crecimiento, el impulso descentralizador y la búsqueda de la integración comercial. Al gobierno de García, por reducir la pobreza y al presidente Humala el impulso de la inclusión social. Solicitó un trabajo conjunto con al Congreso, porque así lo exigía los resultados electorales, la democracia y la Constitución³⁴⁵.

Si bien es cierto que las medidas son y fueron muy importantes para el desarrollo del país, pero fue breve su mensaje en términos de la cohesión política, de buscar el consenso, de tender el puente y plantear una Agenda común entre el Legislativo y Ejecutivo. La presentación requería más diálogo y acercamiento de los líderes políticos, digo esto porque, la gobernabilidad y la confianza del Gabinete cuando no se tiene una mayoría en el Parlamento requiere de

³⁴⁴ DIARIO DE DEBATES. Primera Legislatura Ordinaria 2016. 5º Sesión Matinal, jueves 18 de agosto de 2016.

³⁴⁵ Ibidem

coordinación y colaboración entre ambos poderes o de cogerbernar. Finalmente se otorgó la confianza con 121 votos a favor.

Presidentes del Consejo de Ministros que concurrieron al Congreso desde el año 1995 al 2022:

| Nº | Presidente del Consejo de Ministros (1995 a 2000) | Presentación del Gabinete | Favor | Contra | Abstención |
|----|--|---------------------------|-------|--------|------------|
| 1 | Dante Córdova Blanco | 22 y 23 de agosto 1995 | 86 | 3 | 24 |
| 2 | Alberto Pandolfi Arbulo | 3 de mayo de 1996 | 64 | 9 | 15 |
| 3 | Javier Maximiliano Alfredo Hipólito Valle Riestra González Olaechea | 6 y 7 de julio 1998 | 68 | 32 | 2 |
| 4 | Alberto Pandolfi Arbulo | 4 de setiembre de 1998 | 63 | 17 | 1 |
| 5 | Víctor Joy Way Rojas | 28 y 29 de enero 1999 | 64 | 18 | 7 |
| 6 | Alberto Bustamante Belaunde | 11 de noviembre de 1999 | 57 | 20 | 0 |
| 7 | Luis Federico Beltrán Salas-Guevara Schultz | 24 de agosto de 2000 | 69 | 25 | 16 |
| | Presidente del Consejo de Ministros (2000) | | | | |
| 8 | Javier Pérez de Cuellar | 11 de diciembre 2000 | 74 | 1 | 7 |
| | Presidente del Consejo de Ministros (2001 a 2006) | | | | |
| 9 | Roberto Dañino Zapata | 23 de agosto de 2001 | 106 | 0 | 1 |
| 10 | Luis Solari De la Fuente | 9 de agosto de 2002 | 57 | 1 | 20 |
| 11 | Beatriz Merino Lucero | 18 de julio de 2003 | 61 | 1 | 17 |
| 12 | Carlos Ferrero Costa | 13 de enero de 2004 | 49 | 6 | 44 |
| 13 | Pedro Pablo Kuczynski | 25 de agosto de 2005 | 69 | 6 | 29 |
| | Presidente del Consejo de Ministros (2006 a 2011) | | | | |
| 14 | Jorge Del Castillo Gálvez | 24 de agosto de 2006 | 74 | 18 | 23 |
| 15 | Yehude Simon Munaro | 6 de noviembre de 2008 | 58 | 14 | 9 |
| 16 | Ángel Javier Velásquez Quesquén | 10 de agosto 2009 | 67 | 13 | 11 |
| 17 | José Antonio Chang Escobedo | 5 de octubre de 2010 | 47 | 17 | 4 |
| 18 | Rosario del Pilar Fernández Figueroa | 18 abril 2011 | 47 | 0 | 28 |

| | | | | | |
|----|--|---------------------------|-----------|-----------|----------|
| | Presidente del Consejo de Ministros (2011 a 2016) | | | | |
| 19 | Salomón Lerner Ghitis | 25 de agosto 2011 | 90 | 0 | 33 |
| 20 | Oscar Eduardo Valdés Dancuart | 5 de enero de 2012 | 67 | 0 | 30 |
| 21 | Juan Federico Jiménez Mayor | 21 agosto 2012 | 73 | 38 | 2 |
| 22 | César Villanueva Arévalo | 21 noviembre 2013 | 74 | 39 | 1 |
| 23 | René Helbert Cornejo Díaz | Primera votación | 47 | 0 | 71 |
| | | Segunda votación | 42 | 6 | 73 |
| | | Tercera votación | 66 | 52 | 9 |
| 24 | Ana Ethel del Rosario Jara Velásquez | Primera votación | 50 | 1 | 63 |
| | | Segunda votación | 54 | 3 | 58 |
| | | Tercera votación | 55 | 54 | 9 |
| 25 | Pedro Álvaro Cateriano Bellido | | 73 | 10 | 39 |
| | Presidente del Consejo de Ministros (2016 a 2021) | | | | |
| 26 | Fernando Martín Zavala Lombardi | 18 y 19 de agosto de 2016 | 121 | 2 | 1 |
| 27 | Mercedes Rosalba Araoz Fernández | 13 octubre de 2017 | 83 | 17 | 0 |
| 28 | Cesar Villanueva Arévalo | 3 de mayo 2018 | 94 | 17 | 2 |
| 29 | Salvador Alejandro Jorge del Solar Labarthe | 5 de abril 2019 | 46 | 27 | 21 |
| 30 | Vicente Antonio Zeballos Salinas | 20 mayo 2020 | 89 | 35 | 4 |
| 31 | Pedro Cateriano Bellido. Negó la confianza | 4 de agosto 2020 | 37 | 54 | 4 |
| 32 | Walter Martos Ruiz | 11 agosto 2020 | 115 | 5 | 4 |
| 33 | Violeta Bermúdez Valdivia | 3 diciembre 2020 | 111 | 7 | 1 |
| | Presidente del Consejo de Ministros (2021 a 2022) | | | | |
| 34 | Guido Bellido Ugarte | 26 agosto de 2021 | 73 | 50 | 0 |
| 35 | Mirtha Vásquez Chuquilin | 25 octubre de 2021 | 68 | 56 | 1 |
| 36 | Héctor Valer Pinto | No se presentó | | | |
| 37 | Aníbal Torres Vásquez | 9 de marzo de 2021 | 64 | 58 | 2 |

Fuente: Elaboración Propia

4.2.9 *El caso del Gabinete Pedro Cateriano*

Durante el breve periodo de gobierno de Martin Vizcarra Cornejo, el cuarto presidente del Consejo de ministros fue confiando a Pedro Cateriano Bellido. Como dispone la Constitución de 1993, el 3 de agosto de 2020, el presidente del Consejo de ministros, en compañía del gabinete ministerial, se presentó ante el Pleno del Congreso de la República con el objeto de exponer, debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión; asimismo, para solicitar el voto de confianza que constituye una exigencia constitucional.

Sin mayores preámbulos, el señor Pedro Cateriano Bellido, durante la concurrencia al Congreso de la República, expuso a la Representación Nacional cinco objetivos como parte de la política general del gobierno³⁴⁶, “continuar la lucha frontal contra la pandemia y priorizar la salud de los peruanos, establecer condiciones para relanzar la economía del país, reactivar el aparato productivo y recuperar el empleo digno; apoyar la educación en los diferentes niveles y asegurar la continuidad del proceso educativo, después que la pandemia lo paralizó; continuar en la lucha frontal contra la corrupción y la delincuencia; y finalmente, llevar a cabo elecciones generales del 2021 libres, neutrales y democráticas”. (Congreso, 2020)

Pedro Cateriano Bellido, al finalizar el debate, manifestó que para él fue difícil asumir el cargo de presidente del Consejo de ministros, sobre todo en una situación complicada, en un contexto de conflicto de poderes que había concluido con la disolución de un poder del Estado. Había sostenido diálogos con las agrupaciones políticas con representación en el Congreso y, que estaba dispuesto a cooperar con el Perú y en momentos dramáticos, pero por razones de acomodados políticos no puede variar su visión de país, no puede tranzar o conciliar en un momento muy grave³⁴⁷. Respecto al ministro de Educación de su gabinete señaló:

“(…) he venido con mi gabinete en circunstancias complejas, complejas en el intercambio y cotejo político. A mí se me advirtió de que no había consenso respecto a la ratificación del ministro de Educación y que, por lo tanto, iba a ser muy difícil que se me extienda el voto de confianza³⁴⁸. (Diario de Debates del Congreso de la Republica, 2020)

Efectivamente, antes de la presentación del Gabinete Cateriano, el Perú sufría inestabilidad política, por las graves acusaciones de ilícitos penales y errores de gobierno del presidente Pedro Pablo Kuczynski, su Gobierno ya había perdido muchos ministros del

³⁴⁶ DIARIO DE DEBATES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2020) Segunda Legislatura para completar el Periodo Parlamentario 2016-2021, 4°. Sesión Virtual (Matinal), lunes 3 de agosto 2020.

³⁴⁷ Ibidem

³⁴⁸ Ibidem

gabinete, luego de la interpelación y censura, fue algo similar a lo ocurrido durante el gobierno de Bustamante y Rivero y de Fernando Belaunde.

El conflicto y entrapamiento entre los dos poderes del Estado era muy evidente y aún continuaba por el mal manejo de la pandemia. El país nuevamente requería del consenso de la clase política, para contribuir al consenso Pedro Cateriano llamó a los líderes políticos con bancadas representadas en el Congreso para establecer puentes de entendimiento en el desarrollo de la agenda pública, los líderes políticos le habían ofrecido apoyo para obtener la cuestión de confianza, pero el resultado fue distinto.

¿Qué jugó en contra? A nuestro entender las conversaciones y los puentes de entendimiento no fueron hechos directamente con los voceros y congresistas de los Grupos Parlamentarios del Congreso, no hubo reunión con las personas que directamente toman las decisiones en el Hemiciclo del Congreso, si bien es cierto que tuvo reuniones con los líderes de las organizaciones políticas, pero los miembros de los partidos y de las bancadas no son disciplinados por falta de institucionalidad de los partidos, no hubo consenso y el voto, a pesar que el congresista Manuel Merino, presidente del Congreso de la República se lo dio a conocer como el mismo Pedro Cateriano lo confirmó, en su libro Sin Anestesia.

“(…) recibí una llamada del presidente del Congreso, Manuel Merino. –Con franqueza te tengo que decir que hay cierto malestar al interior de la bancada porque no los has considerado en la invitación. – Presidente, he convocado a los partidos de manera institucional y son ellos los que han designado a sus representantes para participar en los diálogos. En ningún momento he pensado dejar de lado a los parlamentarios. Eso es algo que deciden los propios partidos.”³⁴⁹ (Cateriano, 2021, p. 231)

No fue la única advertencia del Presidente del Congreso, respecto a la falta de consenso en el Parlamento para otorgar voto de confianza al Gabinete Cateriano, se lo hizo saber días antes de su presentación y le manifestó que la presencia del Ministro de Educación en el Gabinete no generaba confianza en los parlamentarios³⁵⁰; sin embargo, se confió en la costumbre parlamentaria de que el Congreso desde la vigencia de la Constitución de 1993 no había negado la cuestión de confianza a ningún ministro, Cateriano olvidó que se vivía momentos de inestabilidad y crisis política a pesar de su experiencia política, sumado a la crisis sanitaria. Le faltó lectura de la difícil situación política del país, de la advertencia hecha, de la poca institucionalidad y de la discrepancia al interior de los partidos políticos. Se confió en la vocación democrática del partido de Acción Popular.

³⁴⁹ PEDRO CATERIANO. (2021) SIN ANESTESIA, Una década de lucha por la democracia, pág. 231.

³⁵⁰ Ibidem

Ante los cuestionamientos realizados a la gestión del gobierno por los parlamentarios y a las discrepancias políticas lo denominó boicot y obstruccionismo a una gestión que recién inicia. Al final del debate incluso señaló que, “A mí nadie me puede amenazar públicamente...”³⁵¹, en tono de desafío al Parlamento. Mostró una actitud de soberbia política, sin tener en cuenta que el dialogo y el consenso es el mejor aliado cuando el gobierno no tiene una mayoría parlamentaria. El resultado de la votación terminó con la costumbre parlamentaria de otorgar confianza.

En 29 años de vigencia la Constitución de 1993 y la historia constitucional peruana, el Congreso otorgó confianza obligatoria a treinta (30) presidentes del Consejo de ministros después de la exposición y debate, pero negó la confianza a Pedro Cateriano Bellido por 54 votos en contra, 37 votos a favor y 4 abstenciones.

La solicitud de confianza negada a Pedro Cateriano Bellido, por el Congreso, en el periodo parlamentario 2016-2021, no es un acto aislado en la experiencia comparada cuando hay un multipartidismo en crecimiento, ocurrió también en algunos otros países. En España en el año 2015, se negó la Confianza para formar gobierno por dos oportunidades, en épocas cuando se pasó del sistema bipartidista a uno multipartidista de cuatro partidos. La elección del jefe de Gobierno español se convirtió en una complicada negociación con la presencia de cuatro partidos, si bien es cierto que en el 2015 ganó el Partido de Mariano Rajoy, pero no tuvo mayoría para lograr la elección como Presidente de Gobierno, aun siendo el líder del partido más votado.

En España, por primera vez en su historia política, desde la vigencia de su Constitución de 1978, un líder del partido que ganó las elecciones en las urnas renunció el ofrecimiento del Rey para ser candidato a la Presidencia del Gobierno, por falta de votos para recibir la confianza y el consenso inexistente en la Cámara. Ante el hecho, por primera vez el Rey de España propuso como candidato a la presidencia del gobierno español al líder de un partido político que no había ganado las elecciones, Pedro Sánchez (PSOE) candidato propuesto que tampoco obtuvo la investidura de la Cámara, que trajo como consecuencia la disolución de las Cortes Generales por la imposibilidad de constituir gobierno en un plazo de más de dos meses de entrampada negociación desde la primera votación. ¿Cuáles fueron las causas? Podrían ser dos, no hubo costumbre ni la cultura de negociación, sobre todo cuando la composición parlamentaria es fragmentada y la existencia de más de dos partidos hace difícil llegar a

³⁵¹ PEDRO CATERIANO. (2021) SIN ANESTESIA, Una década de lucha por la democracia, pág. 231.

acuerdos. Ante dicho suceso, España ha estado 315 días de incertidumbre política que ha dado paso a plantear nuevos retos al proceso de investidura del gobierno español³⁵².

Desde aquella fecha, la elección de la Presidencia del Gobierno español ha adquirido una importancia extraordinaria, sobre todo cuando hay ausencia de mayorías claras y rotundas en la Cámara de Diputados y esto ha merecido hacer una reflexión a los españoles para la modificar su Constitución (artículo, 99).

4.2.10 El presidente, la oposición y la minoría parlamentaria

Las discrepancias, pugnas, luchas por el poder en el Perú han sido una constante en nuestra historia republicana, desde el primer día de nuestra independencia. Al inicio de nuestra República no hubo consenso sobre el régimen político y de gobierno que el Perú debe adoptar, algunos pretendían una monarquía y otros una república. Las discrepancias entre el Poder Ejecutivo y Legislativo son constantes, en algunos casos solo para demostrar quién es el primer poder del Estado. La primera pugna entre ambos poderes surge en fechas posteriores a la proclamación de la independencia, el suceso del "motín de Balconcillo", en la que José de la Riva Agüero con el apoyo de los militares toma el poder, posteriormente el Congreso de la República, solicitó su destitución mediante decreto del Congreso de la República, pero no fue acatada³⁵³.

En 1867, por primera vez el Congreso derribó el "Gabinete Tiberiópolis", como consecuencia, de incidentes ocurridos en las calles ocasionado en perjuicio de miembros del Congreso Constituyente, se generó múltiples reclamos y se le acusó de ineficiencia al gobierno. El hecho motivó el pedido de censura que se aprobó con 38 votos y 31 en contra. Después de la votación el gabinete presentó al jefe de Estado su renuncia, pero no fue aceptada, porque la norma constitucional no obligaba al presidente a aceptar la renuncia. Como el presidente no aceptó la renuncia, el Congreso aprobó una ley que impedía despachar con los ministros censurados.

Otro momento de tensión entre Legislativo y Ejecutivo fue durante el gobierno del presidente Guillermo Billinghurst en 1913, quien planteó convocar a elecciones de un nuevo Congreso con facultades constituyentes para modificar la reelección parlamentaria y la renovación por tercios, mientras estuvo enfrascado en el enfrentamiento con el Congreso, Oscar R. Benavides con apoyo del Congreso lo sacó del poder y Billinghurst se exilió en Arica hasta el día de su muerte en 1915.

³⁵² LOPEZ RUBIO, Daniel. (2018) La Investidura del Presidente del Gobierno: un análisis a luz de la experiencia reciente, Eunomia, Revista en Cultura de la Legalidad, 2018.

³⁵³ Tribunal Constitucional (2019) Sentencia del Expediente N° 006-2019-CC/TC.

Otro conflicto Legislativo y Ejecutivo tuvo ocasión en el primer gobierno de Belaunde Terry, quien carecía de una mayoría parlamentaria en el Congreso, el Congreso de mayoría conformado por la alianza entre el APRA y el Unión Nacional Odriista (UNO), promovió diversos enfrentamientos con los ministros del régimen, con la finalidad de censurar a Oscar Trelles (1963); asimismo, se rechazó la confianza del Gabinete Edgardo Seoane y de Ferrero Rebagliati³⁵⁴.

4.2.11 Finalidad de la concurrencia del Gabinete al Congreso en el derecho peruano

Cada vez que el presidente de la República elige un nuevo presidente del Consejo de ministros este debe acudir al Parlamento para exponer y explicar la política del gobierno y las principales medidas de la gestión, es obligatorio concurrir acompañado de un nuevo gabinete o de un renovado Consejo de ministros. ¿Cuál es la finalidad de la concurrencia, que busca el gabinete con la presentación en el Parlamento?, es la primera inquietud que surge.

La Constitución señala la obligación del presidente del Consejo de ministros de acudir al Parlamento “exponer” y “debatir” la política de gobierno, al final de la exposición solicitar el voto de confianza por las propuestas y medidas de gestión que se pretende implementar, pero no es una investidura, la solicitud de confianza no se otorga a la persona, sino a la política general propuesta, según lo mencionado por los constituyentes en el año 1993.

El Parlamento, tiene como obligación ratificar o no al gabinete nombrado por el jefe de Estado, si ratifica no significa renunciar a la facultad constitucional de fiscalizar y realizar control político al gobierno. El Grupo Parlamentario o el congresista que vota a favor de la confianza planteado por el jefe de Gabinete, lo hace porque quedó conforme con la exposición del gobierno y en claro apoyo a las medidas que la gestión requiera, pero distinta es la posición de aquel parlamentario que discrepa o vota en contra. En este caso, se entenderá que no están de acuerdo con la propuesta o no ha sido posible recoger, las propuestas de la organización política que representa, la no confianza revela también que no están de acuerdo con la conformación de los miembros del gabinete, debido a las posiciones políticas, ideológicas distintas a la orientación del gobierno o pesan algún tipo de cuestionamiento, legal o ético.

La confianza es otorgada en función a las medidas planteadas a la representación nacional y a la confianza que ofrecen o se perciben de los ministros y del presidente del Consejo que lidera el equipo ministerial. Hay confianza porque los congresistas consideran que los integrantes del Gabinete, cumplirán y ejecutarán las políticas públicas en el tiempo y plazo comprometido. La confianza se gana sobre la base de las propuestas, la persuasión, la palabra

³⁵⁴ DURAND FLOREZ, Luis (1993). La República: 1900-1933. En: Compendio Histórico del Perú. Tomo VI. Lima: Editorial Milla Batres, p. 388

y el compromiso, Sin embargo, en los últimos diez años las políticas generales y las medidas de gestión ofrecidas por diversos gabinetes no han sido cumplidas u honradas conforme fue el compromiso del gobierno, generando desconfianza en el Parlamento y la ciudadanía.

Solicitar confianza es una obligación del gobierno, dentro de los treinta días de su nombramiento. Si tiene una mayoría parlamentaria no tendrá problemas en obtener la investidura, pero si no la tiene corre el riesgo de no ser otorgado la confianza al gabinete, llevando consigo a una crisis que obliga al presidente a conformar un nuevo gabinete y nombrar un nuevo presidente del Consejo de ministros.

Caso distinto ocurre en la solicitud de confianza facultativo que surge a iniciativa ministerial. Al respecto, el doctor Hakansson Nieto sostiene que “la finalidad de la cuestión de confianza en la forma de gobierno del Perú está para superar una crisis de gobernabilidad” surgida desde el Congreso³⁵⁵. Pero se trata de “un remedio que adolece de ciertos problemas de aplicación”. Ello, cuando el gobierno tiene mayoría en el Congreso, la solicitud de la cuestión de confianza voluntaria no tendrá problema de ser otorgada; pero, si el gobierno carece de mayoría en el Parlamento su solicitud corre el riesgo de no ser aprobada y pone en crisis al gabinete.

Por otro lado, Fernández Segado, señaló la cuestión de confianza “se ha convertido en un mecanismo de refuerzo de la posición parlamentaria del Gobierno”. Considero, que en democracia, es muy importante que el gobierno exponga y explique al Parlamento y la opinión pública la política general del gobierno que pretende implementar y el cómo debe implementar y los plazos de implementación, durante su periodo de gobierno, pero negarle la implementación de políticas públicas que ofreció durante el proceso electoral tiene visos de obstrucción política y de exceso; por lo que, la política expuesta del gobierno no debe someterse al voto de la representación nacional. El problema surge cuando mediante el voto se niega la implementación de la propuesta programática ofrecida por el novísimo gobierno, obliga al ejecutivo a abandonar la propuesta inicial con la que obtuvo el voto mayoritario de la población en las urnas.

4.2.12 Cuestión de confianza obligatoria en desuso

Si bien es cierto que existe la cuestión de confianza obligatoria en el derecho español, pero es completamente distinto a la cuestión de confianza del derecho peruano, lo mismo sucede con la cuestión de confianza obligatoria en el derecho francés, no es exactamente similar a la señalada en la Constitución peruana, como pretenden sostener algunos tratadistas o los

³⁵⁵ HAKANSSON Carlos. (2021) El Neopresidencialismo, la forma de gobierno de la Constitución Peruana, Yachay Legal, Tercera Edición 2021, pág. 370.

constituyentes cuando lo incorporaron. Cuando se discutió la elaboración de la Constitución de 1993, en el Congreso Constituyente, reiteradamente Torres y Torres Lara, así como, Chirinos Soto, señalaron que las relaciones Ejecutivo-Legislativo, los mecanismos de control político y el equilibrio de poderes estaban inspirados en la Constitución francesa de 1958, pero no ayudó en nuestro derecho interno. Tal es así, en la sustentación de reforma constitucional, en el Pleno del Congreso, el 1 de julio de 1993, el doctor Torres Lara mencionó que, si alguna norma hubiese que aludir como referencia podría ser el caso de Francia, país que ha desarrollado un sistema parecido al nuestro.

Sin embargo, como sostiene el doctor Hakansson, la cuestión de confianza ha caído en desuso³⁵⁶. Por ejemplo, en el gobierno español solo se ha solicitado dos veces desde 1978 hasta la fecha, en 1980 y 1990, durante los gobiernos de Felipe Gonzales y Adolfo Suárez. La primera fue cuando se puso en camino la austeridad de la economía y desarrollar el Estado de las autonomías, la segunda fue planteada en abril de 1990, por el presidente Felipe González, para solicitar una política de diálogo, que permite conducir hacia adelante una economía más competitiva en el marco de la Unión Europea, promover el impulso de la política exterior y progreso en el capítulo de las autonomías. Ambas solicitudes de confianza tuvieron el apoyo del Parlamento. En el Perú, la cuestión de confianza ha devenido en un uso malicioso³⁵⁷, como un instrumento de presión parlamentaria para forzar su decisión de apoyar, o no, un polémico proyecto de ley presentado por gabinete.

Después de veintinueve años de ser incorporada la cuestión de confianza obligatoria en nuestra Constitución, se ha producido solo una negación de confianza al presidente del Consejo de ministros, Pedro Cateriano Bellido, el 4 de agosto de 2020, ello, en medio de una crisis sanitaria, como consecuencia del Covid-19. Después de quince horas de debate intenso, acalorado y semipresencial, el Congreso de la República representación soberana del pueblo negó el voto de confianza al Gabinete Cateriano, con 54 votos en contra de la confianza, 37 votos a favor y 34 abstenciones.

4.2.13 El mal llamado voto de investidura

Para García Toma, la investidura es el instituto parlamentario mediante el cual se genera una expresión de reconocimiento político en favor del Consejo de ministros recién constituido. Ello tiene sustento en la credibilidad personal y el contenido de los planes, programas y acciones a ejercitar desde el Poder Ejecutivo, bajo la dirección del jefe de Estado. Por otro lado, García

³⁵⁶ HAKANSSON Carlos. (2021) El Neopresidencialismo, la forma de gobierno de la Constitución Peruana, Yachay Legal, Tercera Edición 2021, pág. 370.

³⁵⁷ Ibidem

Belaunde considera que “voto de investidura” en puridad no existe en el Perú. La obligación de obtener el voto de confianza no garantiza la estabilidad del Gabinete ni del Gobierno, porque este puede ser objeto de un voto de censura.

García Belaunde sostiene, que el voto de confianza que en este caso genera la investidura, constituye la declaración formal y solemne de legitimidad política para iniciar las labores de gobierno, conforme a los lineamientos de política y medidas programáticas expuestas y aprobadas por el Congreso. Pero dicha legitimidad puede perderse durante la gestión, cuando el Parlamento aprueba una moción de censura contra el Gabinete y a la vez contra todos los ministros. En puridad, la investidura deviene en una facultad exclusiva y excluyente del Parlamento, mediante la cual compromete su apoyo al naciente Consejo de ministros para que ejecute un determinado programa de gobierno.

Para Bernales (1999), el voto de investidura es el control previo del Parlamento al gobierno, pero gobierno típico de sistemas parlamentarios, en los cuales el gobierno obtiene su mandato del Parlamento, pero considera que el mecanismo de control no tiene razón de ser ni de existir en sistemas presidenciales, por cuanto ata de manos a un presidente elegido por el pueblo de forma directa, haciendo depender su política de gobierno de la aprobación del Congreso.

Coincido con la apreciación del Doctor Bernales, cuando señala que el presidente de la República no puede estar sujeto a la aprobación de la política de Gobierno por el Congreso, porque la ejecución del Plan de Gobierno corresponde al Poder Ejecutivo, las mismas que fueron propuestas en la campaña electoral y fueron de conocimiento y de discernimiento del elector antes de depositar su voto en las ánforas. Pero, sí resulta razonable la investidura en gobiernos parlamentarios, la Política General de Gobierno debe recibir confianza del Parlamento, porque el gobierno y el jefe de Gobierno nacen del Parlamento y las políticas públicas deben responder al consenso de ellos. Eso no significa que las políticas públicas estén ausentes del escrutinio de la representación nacional.

El abogado constitucionalista Aníbal Quiroga (2019), en un medio de comunicación, señaló que el llamado “voto de investidura” es incorrecta, porque el primer ministro es investido en su juramentación por el presidente de la República. “En verdad, el nombre de voto de investidura está mal”. La investidura es una denominación traída de los regímenes parlamentarios, España o Inglaterra, donde el presidente del Gobierno surge de la mayoría del

Parlamento y el Parlamento le da un voto de investidura, lo inviste como presidente.³⁵⁸ (Quiroga, 2019)

En opinión de Paniagua (2004) el voto de investidura tiene lógica en un sistema parlamentario y en el Perú está mal llamado y es una formalidad sin trascendencia positiva; por lo tanto, sugirió corregir algunos yerros históricos cometidos por quienes redactaron la Constitución del 79 y que se agravó con la Constitución de 1993, en el Perú es una formalidad sin trascendencia positiva ya que el Congreso expresa confianza a una política del gobierno, pero luego no respalda³⁵⁹.

4.2.14 Vamos a un régimen presidencial puro

En el mundo existen dos regímenes de gobierno, el presidencial de los Estados Unidos, y el parlamentario de Gran Bretaña, pero estos dos modelos históricos y puros han sufrido ciertas deformaciones en su arquitectura original, como los sistemas de gobierno llamado semipresidencial, neo presidencialismo, parlamentario atenuado o sistema híbrido o mixto, todos ellos, con elementos de ambos sistemas como es el caso del Perú. Estos dos modelos difieren por la separación de poderes más o menos rígida, más o menos completa, como sostiene Georges Burdeau, por el equilibrio de los mismos, por la armonía y equilibrio entre los órganos del Estado, ya sea la colaboración o enfrentamiento de poderes.

Según Maurice Duverger, el presidencialismo tiene como primera característica fundamental la separación de poderes, pero a su vez rígida, estricta y completa. Lo segundo, el presidente se elige en sufragio universal, el nombramiento y cambio de ministros en las Carteras respectivas que realiza el presidente, es hecho a su libre discreción ponderando las competencias técnicas o políticas de los designados. Ninguno de los miembros del gabinete son responsables políticos ante el parlamento, sino solo responden al jefe de Estado, y de manera indirecta ante el pueblo estadounidense.

En el presidencialismo de los Estados Unidos, diseñado e incorporado en la Constitución de 1787, el presidente reina y gobierna a la vez; todo ello, según los precedentes, la costumbre y la norma constitucional. Lo característico de este modelo de gobierno es que el presidente tiene la seguridad de la inamovilidad en el cargo por el período de cuatro años. El control político del Congreso no afecta el ejercicio de sus funciones como en los sistemas de gobierno parlamentario. Durante su período presidencial el presidente solo está sujeto a un proceso de

³⁵⁸ QUIROGA, Aníbal. (2019) Voto de confianza o voto de investidura: ¿Cuál es la diferencia? Puede consultarse en <https://gestion.pe/peru/politica/voto-confianza-voto-investidura>, 4 de abril de 2019. (Acceso 2/10/2021)

³⁵⁹ Dictamen Recaído en el Proyecto de Ley 7624/2020-CR, Ley de Reforma Constitucional para Fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la Cuestión de Confianza, Comisión de Constitución y Reglamento, Periodo de Sesiones 2020- 2021.

acusación denominado *impeachment*, por parte del Congreso, procedimiento que es muy complejo e incómodo; pero, sin embargo, hasta la fecha solo se logró la destitución de Richard Nixon en 1974, porque dicho proceso se maneja con mucha cautela.

Cuando se aprobó nuestra primera Constitución tuvimos un régimen presidencial hasta 1856, similar al régimen de gobierno americano, pero con el transcurso del tiempo se fue perdiendo la puridad del sistema presidencial. En distintas épocas hubo intento de restablecer el régimen presidencial puro, incluso cuando se debatió el proyecto de reforma constitucional en 1993, el constituyente Carlos Torres y Torres Lara se pronunció a favor de establecer un sistema presidencialista, similar al sistema americano como ocurre en la mayoría de los países de América Latina. En dicha sesión se pronunció a favor del presidencialismo y señaló lo siguiente:

“He sostenido que nosotros debemos elegir un sistema claro, y un sistema claro puede ser el americano, no solamente el de los Estados Unidos, sino el del noventa por ciento de los países de Latinoamérica, que no tienen censura a los ministros ni al Consejo de Ministros; el Poder Ejecutivo tampoco puede disolver el Congreso. Esa es una alternativa que hemos podido elegir. Tal vez la inestabilidad histórica de nuestra política proviene de que cambiamos el sistema desde 1860, porque introdujimos precisamente la censura, y esto es lo que causó la inestabilidad. Si desde el siglo pasado nos hubiésemos mantenido como el noventa por ciento de los países de Latinoamérica y como los Estados Unidos, sin posibilidad de censura y sin posibilidad de disolución, nuestro país sería más estable (...)”³⁶⁰ (Torres, 2019)

Sin embargo, en el debate de la Constitución de 1993, importó más mantener la censura y la disolución del parlamento, primó el argumento de la antigüedad de las instituciones del parlamentarismo. En lugar de eliminarla se optó, al parecer de sus defensores, por perfeccionarla. El romanticismo y lo consuetudinario se impuso sobre las razones de estabilidad y la rigidez en la separación de poderes, no se pensó en un gobierno eficaz. Respecto al retorno del presidencialismo puro Chirinos Soto, en el debate dijo:

“En conversación de amigos con el doctor Torres y Torres-Lara, él me decía: Vamos al régimen presidencial y eliminemos la censura; yo le decía: Como vamos a eliminar una institución que en el Perú rige desde 1851. Ningún Parlamento en la historia del Perú ha renunciado al voto de censura; pero en la práctica, ante este pedido de la opinión pública y de la minoría parlamentaria, hemos imposibilitado el voto de censura.”³⁶¹. (Torres, 2019)

³⁶⁰ TORRES Y TORRES-LARA, Carlos. (2019) Centro de Debate Constitucional en 1993, Fondo Editorial del Congreso, Segunda Edición. (2019)

³⁶¹ Ibidem

Como sostenía Torres y Torres-Lara, la inestabilidad histórica de la política peruana se originó con incorporación de la censura desde el año 1860. En tal sentido, la propuesta era eliminarla cuando se elaboró la Constitución de 1993, pero primó el criterio de moderarlo, perfeccionarlo o establecer un contrapeso³⁶².



³⁶² TORRES Y TORRES LARA, Carlos. (2019) Centro de Debate Constitucional en 1993, Fondo Editorial del Congreso, Segunda Edición (2019).

Capítulo 5 Eliminación del voto de confianza obligatoria

5.1 Eliminación del voto de confianza

Desde el inicio del periodo de gobierno de Pedro Pablo Kuczynski Godard, como consecuencia del enfrentamiento entre los poderes del Estado, se ha puesto en la agenda pública y la agenda del Parlamento, la revisión y la eliminación del voto de confianza obligatoria o el mal llamado voto de “investidura”. En el ámbito académico, político y el derecho constitucional peruano surge el análisis y debate por su mantenimiento o eliminación del marco constitucional. Pero ya desde el año 2001, hubo parlamentarios que presentaron proyectos de ley al Congreso de la República, proponiendo su eliminación del cuerpo normativo constitucional. El primer antecedente legislativo para eliminar el voto de confianza obligatorio se realizó en el 2001, periodo de gobierno presidencial de Toledo Manrique.

En el periodo parlamentario 2001-2006, se ingresó al Parlamento, el Proyecto de Ley N° 1708/2001-CR, referido al llamado “voto de investidura del Consejo de ministros”. La iniciativa sustentó su propuesta de eliminar el voto de investidura en la débil relación entre dos poderes del Estado, sobre todo cuando la conformación de la representación nacional en el Congreso es diversa y heterogénea. La exposición de motivos del proyecto señala, que la concurrencia obligatoria y con exigencia de voto se incorporó como parte del principio de controles mutuos señalados en la Constitución³⁶³. La Constitución de 1933 y 1979, la exposición de la política general no requería el voto de confianza del Parlamento, porque se entendía que la exposición de las políticas sirve solo de información al legislador para la posterior fiscalización de la gestión. La legisladora autora y proponente del proyecto señaló que incorporar el voto de confianza después de la exposición y debate es un error de concepción, porque dicho mecanismo corresponde a los regímenes parlamentarios y no a los sistemas presidenciales.

En el proyecto mencionado consideró que la introducción del tema de la confianza parlamentaria en la Constitución de 1993 obedeció más a consideraciones de orden político que a la doctrina constitucional. Como una hipótesis sostiene, que los constituyentes del 93 concebían que con el otorgamiento de confianza se lograba la posibilidad de “compartir” las responsabilidades de gobierno entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo que podría dar lugar a que este último asuma el peso de los pasivos frente a un eventual fracaso de la política que en su oportunidad mereció su confianza.

³⁶³ Véase el Proyecto de Ley N° 1708/2001-CR, Periodo Parlamentario 2001-2006.

El proyecto de ley concluye señalando que debe eliminarse el voto de confianza obligatoria, porque, cuando el Congreso tiene una representación fragmentada dificulta la gobernabilidad ya que el establecimiento de consensos obligaría a establecer múltiples compromisos con cada sector de la representación nacional que terminarían desnaturalizando la unidad y la consistencia de la política expuesta³⁶⁴. La iniciativa no fue aprobada y pasó al archivo.

En el periodo parlamentario 2016-2021, con fecha 5 de mayo de 2020, se presentó el Proyecto de Ley 7624/2020-CR³⁶⁵. El proyecto, propuso derogar la obligatoriedad del voto de confianza, de tal modo, que luego de exponer y debatir la política general de gobierno, no solicitaría voto de confianza. La propuesta de eliminar la obligatoriedad del pedido de voto de confianza, tiene la finalidad de fomentar la gobernabilidad en el país.

El proyecto dictaminado en el Congreso (2020-2021), sostiene que la cuestión de confianza obligatoria fue importada de regímenes parlamentarios cuyo modelo es algo cercano al régimen francés y español, pero dicha aseveración Comisión de Trabajo y Apoyo a los Consejos de Consulta y las Comunidades Peruanas en el Exterior (COMTRAPOYO), Comisión de Trabajo y Apoyo a los Consejos de Consulta y las Comunidades Peruanas en el Exterior (COMTRAPOYO), Comisión de Trabajo y Apoyo a los Consejos de Consulta y las Comunidades Peruanas en el Exterior (COMTRAPOYO), no es del todo cierta porque la investidura en dichos países es completamente distinta al modelo peruano. Los constituyentes del 1993, al incorporar el voto de confianza, tuvieron la noble intención de mejorar las relaciones de coordinación entre ambos poderes (Proyecto de Ley 7624, 2020), pero la experiencia ha demostrado que es todo lo contrario, porque su uso en la práctica genera una tensión política entre ambos poderes. El voto de confianza, es un producto artificial, porque el Congreso después de participar o legitimar la política del gobierno y la ratificación de los miembros del gabinete ministerial, no garantiza la relación fiduciaria hecha ni está obligado a sostener o respaldar dicha política³⁶⁶.

Suprimir el voto de confianza, otorga al Poder Ejecutivo la libertad para elegir a sus ministros, cuando cumplen con los requisitos señalados en la ley, así como tiene la amplitud para definir la política general del gobierno; por otro lado, al Legislativo le da una facultad

³⁶⁴ Véase el Proyecto de Ley N° 1708/2001-CR

³⁶⁵ https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf

³⁶⁶ Dictamen Recaidó en el Proyecto de Ley 7624/2020-CR, Ley de Reforma Constitucional para Fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la Cuestión de Confianza, Comisión de Constitución y Reglamento, Periodo de Sesiones 2020- 2021.

amplia de realizar control político y fiscalización posterior de las actuaciones de los ministros de Estado. En el mismo orden de ideas, la Comisión de Constitución consideró que el Poder Ejecutivo tenga la libertad y seguridad de conformar su gabinete y después de terminar su exposición pueda iniciar la ejecución de su plan de gobierno sin mayores contratiempos y ello, es una forma concreta, práctica y real de fortalecer la relación entre ambos poderes del Estado³⁶⁷.

Resulta lógico, que el Congreso no esté obligado de dar confianza al gabinete en cuya conformación no tuvo intervención ni participación; por otro lado, el Congreso tiene la libertad plena de ejercer sus atribuciones legislativas, fiscalizadoras y de control, sin que exista de por medio la amenaza que la denegación de confianza o censura de dos (2) gabinetes puede terminar en una disolución del Parlamento.

La propuesta de reforma constitucional fue dictaminada y aprobada por la mayoría de sus miembros en la Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución (mayo, 2021) con once (11) votos a favor, ocho (8) abstenciones y dos (2) en contra. Posteriormente, el 10 de junio, se puso a debate y fue aprobado en el Pleno del Congreso, pero solo alcanzó los ochenta y un (81) votos a favor. Pero como no se obtuvo los ochenta y siete (87) votos, que exige la Constitución no se ratificó en la siguiente Legislatura Ordinaria del Congreso. Es importante señalar que la reforma constitucional esta expedito para someter a referéndum, conforme señala el artículo 206° de la Constitución, pero es evidente que no hay voluntad política al respecto³⁶⁸.

En el presente periodo parlamentario 2021-2026, se presentó dos (2) proyectos de ley, entre ellos, el Proyecto de Ley N° 206/2021-CR, proyecto que plantea eliminar el pedido del voto de confianza y el Proyecto N° 612/2021-CR. Ambas iniciativas, también proponen eliminar la obligación de pedir el voto de confianza después de la concurrencia al Congreso. El Dictamen se aprobó en la Comisión de Constitución y Reglamento con once (11) votos a favor y cinco (5) votos en contra³⁶⁹.

Antes de dictaminar la reforma constitucional, la Comisión dictaminadora solicitó opinión a diversos constitucionalistas del Perú, sobre la solicitud del voto de confianza obligatorio o voto de “investidura”. Al respecto Eguiguren Praeli (2021) señaló que es positivo mantener la presentación del Gabinete, pero no tiene mayor sentido exigir a la oposición

³⁶⁷ Véase el Dictamen Recaído en el Proyecto de Ley 7624/2020-CR, Ley de Reforma Constitucional para Fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la Cuestión de Confianza, Comisión de Constitución y Reglamento, Periodo de Sesiones 2020- 2021.

³⁶⁸ Ibidem

³⁶⁹ Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 206/2021-CR, 306/2021-CR, 612/2021-CR, Ley de Reforma Constitucional que Elimina el Voto de Confianza luego de la presentación del nuevo Consejo de Ministros.

parlamentaria que deba otorgar su respaldo político a un nuevo Gabinete, que no es el suyo y cuando recién inicia su gestión, originado su caída en caso de no alcanzarse la confianza, lo cual incide en la disolución del Congreso³⁷⁰. (Congreso de la República, 2021)

Para Eto Cruz, “suprimir el voto de confianza a los nuevos gabinetes significaría abolir el primer tramo de la relación conflictiva”, dado que la funcionalidad Parlamento-Gobierno significaría una relación sin plantear ni exigir la confianza, ello generaría una relación funcional y no conflictiva³⁷¹. Milagros Campos, dijo que “no tiene mucho sentido el voto de confianza obligatorio incorporado en el artículo 130 de la Constitución”. A diferencia de los que ocurre en los regímenes parlamentarios, el voto de confianza en el Perú, no implica un compromiso de apoyar las iniciativas legislativas ni programas y políticas que presenta el gobierno, como ha ocurrido en los años anteriores (Congreso de la República, 2021)³⁷²

Como antecedente, mencionar que cuando se elaboró la Constitución de 1933, también varios constituyentes advirtieron los peligros de la incorporación de la cuestión de confianza obligatoria, porque hubo voces para su incorporación. Manuel Vicente Villarán (Talleres Gráficos P.L.) fue uno de ellos y sostuvo que si eso hubiera prosperado se hubiera visto perjudicada el método de gobierno (1962).

Si en la Constitución de 1933, se otorgaba a las Cámaras el derecho de oposición “al nombramiento de los ministros elegidos por el presidente y los gabinetes requerían del voto de confianza, el jefe de Estado habría perdido la libertad de elegir a sus consejeros (ministros)”, lo que implicaba entonces hacer la consulta a las Cámaras para no exponerse al despido en el acto de presentarse ante ellos. Eso significaba, que los gabinetes son considerados como la elección del Congreso y no del presidente. El Congreso sería la última instancia y palabra en el nombramiento ministerial lo que significa entrar por completo a la ruta del régimen parlamentario (p. 191)³⁷³.

En la misma línea de lo señalado por Manuel Villarán, José Pareja Paz (1973) cuestionó el voto de confianza obligatorio y sostuvo “que limita a los ministros a desarrollar una política propia e independiente”. Según Pareja, el uso abusivo del voto de confianza “conduce al Congreso a derribar gabinetes prestigiosos y eficientes a causa de la rivalidad personal, por pasiones exaltadas, intereses pequeños, ligereza o despecho de los políticos derrotados”. Pero

³⁷⁰ Ibidem

³⁷¹ Ibidem

³⁷² Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 7624/2021-CR, Ley de reforma constitucional para fortalecer las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, en el uso de la confianza, 13 de mayo de 2021, Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República.

³⁷³ VILLARÁN, Manuel Vicente (1962). Páginas Escogidas. pág. 191

en el Perú, dichas situaciones ocurren frecuentemente en la historia política, pero el Congreso después de derribar gabinetes no asume su responsabilidad ni coopera para construir un nuevo gabinete, como si ocurre en Alemania con la censura constructiva. En tal sentido, el “ministro debe ser del agrado y servir al presidente de la República y al mismo tiempo gozar de la confianza, beneplácito y apoyo del Congreso, lo que limita de alguna realización política propia e independiente del gabinete” (p. 268)³⁷⁴.

Años más tarde varios académicos, entre ellos, el maestro de derecho constitucional, Bernales (1997) sobre el voto de confianza, indicó que se basa en una imprudencia y un error de concepción. La presentación del gabinete según la Constitución de 1979 no exigía voto de confianza, pero dicha prudencia terminó en 1993, al forzar y obligar el voto de investidura al gabinete conformado dentro de una lógica de gobierno presidencialista. La investidura es “un error de concepción, porque la cuestión de confianza funciona y opera en regímenes políticos parlamentarios”, además es lógico la cuestión de confianza solicitada, porque del seno del Parlamento surge o nace el gobierno ³⁷⁵(p. 600).

Bernales (1997), al referirse al voto de investidura, su uso se encuentra justificada en el modelo de gobierno parlamentarista y no como el nuestro semipresidencial. “La inclusión del voto de investidura en nuestra Constitución forma parte de un error conceptual, ya que su uso está justificado en un modelo parlamentarista”. En el modelo parlamentario, el gobierno se origina en el Congreso, pero en el Perú es distinto, el gabinete se origina en el Ejecutivo, el Parlamento no tiene injerencia alguna en su conformación³⁷⁶ (Bernales E. , 1997).

En la misma línea, en el año 2001, hubo propuestas para regresar al texto de la Constitución de 1979, donde no había obligación de votar por la confianza del gabinete. La Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú en el 2001, conformada por el transitorio gobierno de Valentín Paniagua Corazao, en su informe final, propuso que el nuevo gabinete ministerial concurre ante la Cámara de Diputados para debatir la política general de gobierno y la exposición del gabinete no genera voto alguno³⁷⁷. (Ministerio de Justicia, 2001)

Tomando como base el informe de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional (2001), la Comisión de Constitución (2003), del Congreso de la República, bajo

³⁷⁴ PAREJA PAZ SOLDAN, José (1973). Derecho Constitucional Peruano. Lima: Ediciones Librería Stadium pág. 268.

³⁷⁵ BERNALES BALLESTEROS, E. (1997). La Constitución de 1993: análisis comparado. Lima: ICS. pág. 600

³⁷⁶ Ibidem

³⁷⁷ Ministerio de Justicia (2001). Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú. Lima: KAS.

la presidencia de Henry Pease García, propuso que después de la exposición y debate de la política de gobierno no da lugar a voto del Congreso (Comisión de Alto Nivel, 2019)³⁷⁸

Después de más de quince años de dicha propuesta, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, creada en durante el Gobierno de Martín Vizcarra Cornejo, en el 2018, en su informe final insistió y recomendó eliminar el voto de confianza obligatorio porque no es considerado como un voto de investidura. Cuando se incorporó la institución confianza obligatorio tenía la pretensión de menguar al presidencialismo³⁷⁹.

En la misma línea de la propuesta Campos (2021), quien fue miembro de la Comisión de Alto Nivel de la reforma política, al referirse a la cuestión de confianza obligatoria sostiene, en las relaciones Ejecutivo y Legislativo, la cuestión de confianza obligatoria no resulta pacífica dentro del sistema. Cuando el presidente va a solicitar la cuestión de confianza el gabinete ya está formado, porque se forma por decisión del presidente. (Campos M., 2022)³⁸⁰

El Dr. Francisco Eguiguren Praeli, tiene una opinión similar al sostener que el voto de investidura que otorga al gobierno, después de la exposición de la política general, no es un voto de respaldo sincero, sino de razones tácticas. El voto de investidura, fue pensado “como un mecanismo de control del Congreso al Consejo de ministros”. Hace que el Congreso está obligado a pronunciarse lo cual resulta complicado y actúa como una espada de Damocles debido a que la acumulación de las caídas de los gabinetes ministeriales suma para la disolución del Congreso. (Ezcurra & García, 1993)³⁸¹

Por otro lado, el Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución es mucho más drástico al señalar que el acto de investidura ha generado coaliciones endebles. Cita textual del fundamento 120:

“(…) el acto de esta investidura es considerada una conformación del Consejo de Ministros (...) No obstante, ese sistema, en la práctica, ciertas veces suele ser generado, y culmina en la creación y formulación de coaliciones endebles. Sin embargo, en ese sentido, del cual los países en los que existen gabinetes de un solo partido estos tienden "a ser más duraderos que los gabinetes de coalición. Pero, el cambio de gabinete de coalición solo se considera como un

³⁷⁸ COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA LA REFORMA POLÍTICA (2019). Hacia la democracia del bicentenario. Lima: KAS. p. 120

³⁷⁹ Ibidem

³⁸⁰ CAMPOS, Milagros. Puede consultarlo en

https://www.google.com/search?q=Milagros+Campos+el+debate+sobre+la+cuestion+de+confianza&rlz=1C1HLDY_esPE889PE889&oq=Milagros+Campos. (Acceso 10/01/2022)

³⁸¹ Ezcurra Rivera, H., & García Belaunde Saldías, D. (1993). Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el Proyecto de Constitución de 1993. Entrevista a Enrique Chirinos Soto y Francisco Eguiguren Praeli. IUS ET VERITAS, 4 (7).

retoque". [Lijphart, Arend (1999). Las democracias contemporáneas. Madrid: Editorial Ariel, p. 129]³⁸². (Tribunal Constitucional, 2019)

En los regímenes parlamentarios el voto parlamentario es una lógica porque el gobierno procede del Parlamento, pero en regímenes distintos el voto de investidura debe suprimirse o simplemente no regularse³⁸³ (Tribunal Constitucional, 2019).

Finalmente mencionar que el Plan de Gobierno 2021-2026 de la organización política Alianza Para el Progreso, señaló que no tiene sentido que el Ejecutivo que definió su política de gobierno y elaboró su programa tenga que someter al voto en el Congreso de la República. Hacerlo puede ser considerado una fuente de inestabilidad. Por lo tanto, deberá ser modificado el mencionado artículo constitucional y eliminar la disposición que obliga a plantear la cuestión de confianza sobre la política general del gobierno, solo es necesario mantener la obligación de presentarse ante el Congreso a exponerla, pero sin voto³⁸⁴. (APP, 2022)

Teniendo en consideración lo sostenido por juristas y constitucionalistas, visto la experiencia de su aplicación a lo largo de veintisiete años, considero que es necesaria su expulsión o eliminación de la legislación nacional. Se puede sostener que, al incorporarse en la Constitución de 1993, el voto de confianza obligatoria, los constituyentes tuvieron una sana y buena intención; pero la experiencia, viene demostrado que no logró que se optimicen la relación de colaboración y coordinación entre estos dos poderes como se esperaba. La confianza obligatoria resultó ser un mecanismo artificial, al obligar al Congreso a ratificar o legitimar un proceso de definición y elaboración de la política general del gobierno y la selección de los integrantes del gabinete ministerial, que es una función que corresponde exclusivamente al Ejecutivo, sobre todo en los sistemas gobierno presidencial como el nuestro. Es un mecanismo que no sirve de puente de entendimiento y comunicación permanente, sino que está sujeto a la composición de las fuerzas políticas en el Parlamento, e incluso puede ser motivo de tensiones y crisis políticas que afectan la gobernabilidad del país.

Por ello, considero que hay que eliminar la solicitud del voto de confianza obligatorio, mal llamado voto de "investidura" para permitir al Poder Ejecutivo que con total libertad y seguridad, decide la conformación de su gabinete y acudir al Congreso de la República para realizar una explicación y debate sobre su política de gobierno, además de las medidas que son requeridas para su gestión, con la confianza de que al término su exposición y debate, pueda iniciar con el proceso de ejecución de las políticas públicas formuladas escuchando al elector.

³⁸² Véase Sentencia, Expediente N° 0006-2019-CC/TC.

³⁸³ Ibidem

³⁸⁴ Véase el Plan de Gobierno de APP 2021-2026. Puede consultarlo en <https://apisije.e.jne.gob.pe/TRAMITE/ESCRITO/1840/ARCHIVO/FIRMADO/7182.PDF>, (acceso 10/02/2022)

La eliminación de la solicitud del voto de confianza obligatorio contribuye a generar mejores relaciones entre ambos poderes estatales; así como, permite una separación más rígida del poder y la búsqueda del equilibrio de poderes. El Congreso de la República no debería encontrarse obligado a darle voto confianza a un gabinete, del cual no participo en la conformación. El presidente de la República, tendría libertad de poder elegir a su gabinete, además de determinar las políticas de gobierno sin tener alguna coordinación previa o hacer concesiones con el Congreso de la República para lograr el voto de confianza. Se reduce la injerencia del Congreso en la conformación de los integrantes del gabinete y de la Política General de Gobierno, sin renunciar a su capacidad y función de fiscalizar.



Conclusiones

Primera. La separación de los poderes, como principio es el mecanismo jurídico destinado a evitar que los poderes se concentren en un solo individuo y/o institución, en el Perú forma parte de nuestra arquitectura constitucional vigente. La existencia del sistema de división, equilibrio y distribución de poderes es una condición ineludible del Estado democrático y social de derecho. La división de poderes, en el modelo de gobierno peruano, debe ser entendida dentro del equilibrio, control mutuo, pesos y contrapesos y dentro del contexto de una relación de coordinación y cooperación entre los poderes públicos, legislativo y ejecutivo.

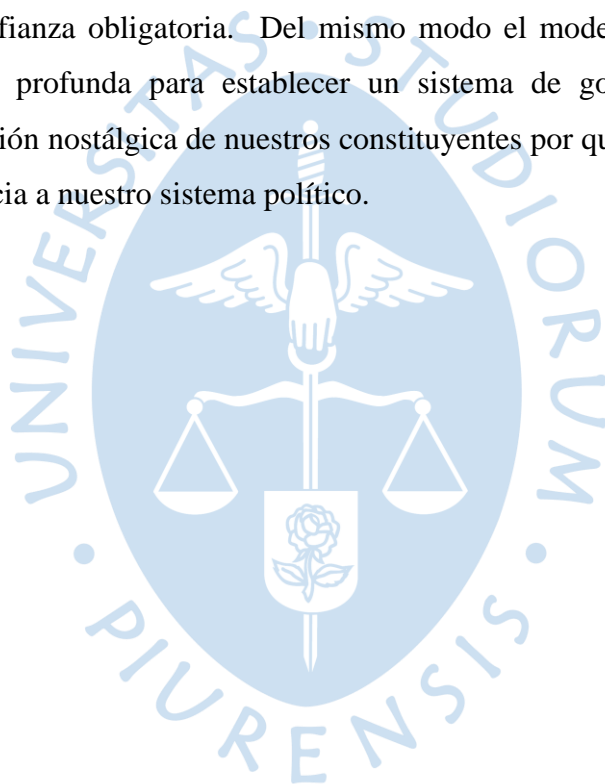
Segunda. En el modelo de gobierno parlamentario, el gobierno es designado por el Parlamento y está obligado e investir al gobierno. Requiere la confianza de la Cámara para gobernar y es responsable político ante él. En el presidencialismo el gobierno es elegido en las urnas, el presidente tiene autonomía para conformar su gobierno, es jefe de Estado y a su vez jefe de Gobierno y tiene la representación del país en el exterior. El modelo de gobierno peruano tiene características y elementos del modelo de gobierno presidencial y parlamentario, modelo híbrido denominado neopresidencialismo, propenso a la ingobernabilidad cuando hay ausencia de mayoría oficialista en el Parlamento.

Tercera. En el Perú, desde su constitución como república en 1823, ha tenido una evolución en el modelo de gobierno. En sus inicios adoptó un presidencialismo puro, para luego desde 1856 incorporar elementos del parlamentarismo, entre ellos, la interpelación, la cuestión de confianza, el voto de investidura, la censura y la disolución del Congreso. Pero la parlamentarización no ha contribuido en mejorar la relación entre el ejecutivo y legislativo, hubo momentos de enfrentamiento entre ambos poderes que generó una crisis política que terminaron con la interrupción del modelo democrático. Está comprobado que al ejecutivo le resulta difícil gobernar con un legislativo de oposición. Ello hace que los ciudadanos ven con pesimismo a un gobierno cuya figura presidencial es débil y está enfrentado.

Cuarta. El voto sobre la cuestión de confianza obligatoria, mal llamado “voto de investidura” en el derecho peruano vigente constituye un acto ineludible en las relaciones legislativo y ejecutivo, mediante el cual el Congreso ratifica al gabinete en función a la política de gobierno, cuya solicitud es riesgosa para el gobierno cuando le es denegada y puede llevar a una crisis innecesaria y sumar para el cómputo de la disolución del Parlamento. La existencia y uso de la cuestión de confianza obligatoria no tiene lógica ni razón en un modelo de gobierno presidencial sino sólo en modelos parlamentarios, por cuanto no le otorga autonomía al presidente para conformar su gabinete y lo obliga a abandonar su propuesta inicial de gobierno ofrecida al elector.

Quinta. El voto de investidura como tal no tiene reconocimiento constitucional, su incorporación al Reglamento del Congreso de la República, sin argumentación o fundamentación alguna generó un error en su mención. La investidura es propia del modelo de gobierno inglés.

Sexta. Por las razones expuestas, considero eliminar la obligatoriedad del voto de confianza obligatoria, porque su existencia solo ha generado coaliciones endebles, artificiales y perniciosas en gobiernos presidenciales. No es un mecanismo de entendimiento y comunicación y la experiencia ha demostrado que no ha logrado optimizar las relaciones fiduciarias de coordinación entre ambos poderes estatales. En consecuencia, se requiere una reforma constitucional del artículo 130° de la Constitución para suprimir la solicitud del voto de la cuestión de confianza obligatoria. Del mismo modo el modelo de gobierno peruano requiere una reforma profunda para establecer un sistema de gobierno más cercano al presidencial. La vocación nostálgica de nuestros constituyentes por quedarnos con la tradición y la historia no beneficia a nuestro sistema político.



Referencias

- APP. (10 de Febrero de 2022). *Plan de Gobierno de APP 2021-2026*. Obtenido de <https://apisije-e.jne.gob.pe/TRAMITE/ESCRITO/1840/ARCHIVO/FIRMADO/7182.PDF>
- Banco Mundial. (2010). *La práctica de la formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina : La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina (Español)*. Obtenido de <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/929251468017387470/la-formulacion-de-politicas-en-la-ocde-ideas-para-america-latina>
- BBC NEWS. (15 de Abril de 2021). Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55739381>
- BBC News Mundo. (2021). *Impeachment a Donald Trump: el Senado absuelve al expresidente de Estados Unidos en su juicio político por el asalto al Capitolio*. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-56047734>
- Berlin Valenzuela, F. (1994). *Derecho Parlamentario. Segunda Edición*. México : Fondo de Cultura Económica.
- Bernales B., E. (2022). *Parlamento y ciudadanía. Problemas y alternativas*. Obtenido de Comision Andina de Juristas: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/9FCF9E45BE90EFC9052575DD00748B65/\\$FILE/ParlamentoyDemocraciacONTROL.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/9FCF9E45BE90EFC9052575DD00748B65/$FILE/ParlamentoyDemocraciacONTROL.pdf)
- Bernales, E. (1997). *La Constitución de 1993: análisis comparado*. Lima: ICS. pág. 600.
- Bernales, E. (1997). *La Constitución de 1993: análisis comparado*.
- Bernales, E. (1999). *Constitucion del Peru 1993*. Obtenido de <https://vsip.info/constitucion-peru-1993-comentada-enrique-bernales-ballesteros-5-pdf-free.html>
- Biscaretti DiRuffia, P. (1975). *Introducción al Derecho Constitucional Comparad*. México: FCE.
- Campos, M. (2021). [Opinión] Milagros Campos: Cuestión de confianza. *Peru 21*. <https://peru21.pe/opinion/opinion-milagros-campos-cuestion-de-confianza-noticia/>.

- Campos, M. (10 de Enero de 2022). Obtenido de https://www.google.com/search?q=Milagros+Campos+el+debate+sobre+la+cuestion+de+confianza&rlz=1C1HLDY_esPE889PE889&oq=Milagros+Campos
- Cardenes, A. (2010). *Las dos tesis bajo tensión en la Constitución francesa de 1958 y su resolución en 1962 a través de la práctica institucional de Charles De Gaulle, Lecciones y Ensayos, N° 87-88, 2010.*
- CEPLAN. (2022). *Políticas nacionales y sectoriales.* Obtenido de Centro Nacional de Planeamiento Estratégico: <https://www.ceplan.gob.pe/politicas-nacionales-y-sectoriales/>
- Chaux Donado, F. J. (2013). *Ingeniería Constitucional. La Evolución del Checks and Balances en el Estado Social de Derecho Universitas, núm. 12.* Obtenido de Pontificia Universidad Javeriana Bogotá: <http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/n126/n126a05.pdf>
- Chirinos, E. (2006). *La Constitución: Lectura y comentario.*
- Comisión de Alto Nivel. (2019). *Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.*
- Congreso de la República. (2011). *Reglamento del Congreso de la República.*
- Congreso de la República. (2018). *artículo 83° del Reglamento del Congreso de la República.*
- Congreso de la Republica. (2021). *Comision de Constitucion y Reglamento. Dictamen reciado en el proyecto de Ley 7624/2020-CR.* Obtenido de https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/07624DC04MAY20210513.pdf
- Congreso de la Republica. (2022). *Resolución Legislativa del Congreso N° 020-2020-2021-CR.* Obtenido de <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:UiTLOExjGW0J:https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/resolucion-legislativa-del-congreso-que-inhabilita-por-diez-resolucion-legislativa-n-020-2020-2021-cr-1944837-3/&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=pe>
- Congreso de la Republica. (s.f.). *Artículo 225° de la Constitución de 1979.*

- Congreso de los Diputados. (2003). *La Constitución española. Artículo 69*. Obtenido de <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=56&fin=65&tipo=2>
- Congreso de los Diputados. (2008). *La Constitución española de 1978. Artículo 56*. Obtenido de <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=56&fin=65&tipo=2>
- Constela Arguedas, L. (2019). El Juicio Político o “Impeachment” en el derecho constitucional comparado latinoamericano. *Revista Judicial, Costa Rica, N° 109*, , 222. Obtenido de https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/images/DocsRevista/revistajudicial_109.pdf
- Constitución de Cádiz. (1812). *Artículo 168°*.
- Constitución de los Estados Unidos. (2017). *Artículo II de la Constitución de los Estados Unidos*.
- Constitución Política de la República Peruana. (1823). *Constitución Política de la República Peruana Sancionada por el Primer Congreso Constituyente el 12 de Noviembre de 1823*.
- Constitución Política del Perú. (1934). *Constitución Política del Perú (1834)*. Obtenido de <https://www.deperu.com/abc/constituciones/243/constitucion-politica-del-peru-1834>
- Crespo, M. (2019). *El impeachment: un juicio político que afecta ya a cuatro presidentes de EEUU*. Obtenido de *Diario El Mundo*: <https://www.elmundo.es/internacional/2019/09/25/5d8b2c8efc6c83bb3a8b4570.html>
- Defensoría del Pueblo. (2003). *Sentencia del Tribunal Constitucional*. Obtenido de EXP. N.º 0023-2003-AI/TC: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/E8A3C88BE2373DDC0525779D0079005C/\\$FILE/Sentencia_T_C_Exp_0023.pdf#:~:text=N.%C2%B0%20023-2003-AI%2FTC%20LIMA%20DEFENSOR%20DEL,PUEBLO%20SENTENCIA%20DEL%20TRIBUNAL%20CONSTITUCIONAL](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/E8A3C88BE2373DDC0525779D0079005C/$FILE/Sentencia_T_C_Exp_0023.pdf#:~:text=N.%C2%B0%20023-2003-AI%2FTC%20LIMA%20DEFENSOR%20DEL,PUEBLO%20SENTENCIA%20DEL%20TRIBUNAL%20CONSTITUCIONAL)

- Delgado Guembes, C. (2012). *Manual del Parlamento, Introducción al estudio del Parlamento Peruano*.
- Delgado Guembes, C. (2020). *Manual del Parlamento, Introducción al Estudio del Parlamento Peruano*.
- Diario de Debates de la Asamblea Constituyente. (1978). *Diario de Debates de la Asamblea Constituyente*. Tomo II.
- Diario de Debates de la Asamblea Constituyente. (1992). *Diario de Debates de la Asamblea Constituyente del Congreso de la República*.
- Diario de Debates del Congreso de la República. (2017).
- Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático. (1993). *Debate Constitucional*. Tomo III.
- Diario de Debates del Congreso de la Republica. (1995). *Diario de Debates del Congreso de la República*.
- Diario de Debates del Congreso de la Republica. (2000). *Diario de Debates del Congreso de la República*.
- Diario de Debates del Congreso de la Republica. (2016). *Diario de Debates del Congreso de la República*.
- Diario de Debates del Congreso de la Republica. (2020). *Diario de Debates del Congreso de la República*.
- Diario El Comercio. (2019). *¿Qué ocurrió con José de San Martín después de proclamar la Independencia del Perú?* Obtenido de <https://elcomercio.pe/somos/historias/fiestas-patrias-jose-san-martin-fallecio-29-anos-despues-proclamar-independencia-peru-informo-comercio-archivo-historia-argentina-noticia-nndc-658589-noticia/>
- Estrada Mora, H. (2005). *Acusación constitucional en juicio político o impeachment: origen, naturaleza y procedimiento en la legislación internacional*. Informe Temático N° 161/2014-2015.
- Estrada Mora, H. (2005). *Acusación constitucional en juicio político o impeachment: origen, naturaleza y procedimiento en la legislación internacional*, Informe Temático N° 161/2014-2015. Obtenido de Congreso de la Republica:

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:srYdRHSBrwcJ:www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B3D2B867FA3CDC59052580480073FCB3/%24FILE/72_INFTEM161_2014_2015_ASI_DIDP_CR_acusaci%25C3%25B3n_constitucional.pdf&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl

Ezcurra, H., & García. (1993). *Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el Proyecto de Constitución de 1993. Entrevista a Enrique Chirinos Soto y Francisco Eguiguren Praeli. IUS ET VERITAS, 4 (7).*

Ezcurra, H., & García, S. (1993). Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el Proyecto de Constitución de 1993. *Entrevista a Enrique Chirinos Soto y Francisco Eguiguren Praeli.*, VERITAS. Obtenido de Entrevista a Enrique Chirinos Soto y Francisco Eguiguren Praeli.

Fernández, F. (1993). "El nuevo ordenamiento constitucional del Perú" en "La Constitución de 1993, análisis y comentarios". AA. VV, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1994, pág. 48.

Gálvez Montero, J. F., & García Vega, E. S. (2016). *Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros.* Obtenido de Democracia y Buen Gobierno Tomo I: <http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/3670.pdf>

Gálvez, F., & Montero. (2016). *Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros.* Democracia y Buen Gobierno Tomo I (1820-1956).

García Morillo, J. (2015). *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español.* Obtenido de UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/54051/1/5322941981.pdf>

García, D. (2020). *Documento dirigido a la Comisión de Constitución y Reglamento, proveído N° 399767.*

Gonzales Parás, J. N. (2022). *Mensaje pronunciado por Dr. José Natividad Gonzales Parás, Presidente del Centro Latino Americano para el Desarrollo (CLAD) y del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración pública de México, en la ceremonia de la inauguración de la III Co.* Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1619/5.pdf>,

- Guzman, N. (10 de Febrero de 2022). *El voto de investidura impropio en el Perú. Puede consultarse* . Obtenido de <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/el-voto-de-investidura-impropio-en-el-peru>
- Hakanson Nieto, C. (2001). La Constitucionalidad del Presidencialismo Peruano,. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso XXII Valparaíso, Chile*, 109.
- Hakansson Nieto, C. (2021). *el neopresidencialismo: la forma de gobierno de la Constitución peruana*.
- INEI. (2019). *Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones: Octubre 2019 - Marzo 2020*. Obtenido de Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones: <https://m.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/gobernabilidad-democracia-y-confianza-en-las-instituciones-9866/1/#lista>
- ISHRA. (2020). *Revista del Instituto Seminario de Historia Rural Andina N° 5. Universidad Nacional Mayor de San Marcos*. Obtenido de <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/ishra>
- Jacques Rousseau, J. (1762). *El contrato social*. Argentina, Mexico: Editorial Maxtor.
- Ley Fundamental. (2022). *República de AlemaniaL*. Obtenido de <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>
- Locke, J. (1690). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil Primera edición, diciembre del año 2018, Partido de la Revolución Democrática*. México: Alianza Editorial.
- Loewenstein, K. (1961). *Teoria de la constitucion*. Barcelona, Caracas, Mexico: Editorial Ariel.
- Mensaje Presidencial. (1992). *Mensaje de Disolución del Congreso*. 05 de abril de 1992.
- Ministerio de Justicia. (2001). *Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú*. Lima: KAS.
- Montesquieu, L. (1791). *El espíritu de las leyes*. Libro VIII, capítulo II.
- Nohlen, D. (1981). *Sistemas electorales del mundo. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981*.
- Nouvette Constitution. (1958). *Pour Comprendre la Nouvette Constitution 1958*.

- Orrego Penagos, J. (2003). *Liberales y conservadores en el siglo XIX: Un viejo debate*.
Obtenido de Pontificia Universidad Católica del Perú:
https://www.academia.edu/80956978/Liberales_y_conservadores_en_el_siglo_XIX_Un_viejo_debate
- Pacheco, D. (2020). *LO ÚLTIMO: Congreso negó voto de confianza a Pedro Cateriano*.
Obtenido de lp Pasión por el Derecho: <https://lpderecho.pe/manuel-merino-confirmando-fecha-solicitar-voto-confianza-gabinete-cateriano/>
- Pareja, J. (1973). *Derecho constitucional peruano*. Obtenido de Ediciones Librería Stadium:
<https://lawcat.berkeley.edu/record/477453>
- Pereira Menaut, C. A. (2011). *En Defensa de la Constitución, Palestra*.
- Poder Judicial. (2004). *Sentencia del Tribunal Constitucional*. Obtenido de EXP. N.º 004-2004-CC/TC: http://justiciaviva.org.pe/acceso_justicia/sentencia_tc/EXP5.pdf
- Proyecto de Ley 7624. (2020). *Dictamen Recaído en el Proyecto de Ley 7624/2020-CR, Ley de Reforma Constitucional para Fortalecer las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el uso de la Cuestión de Confianza, Comisión de Constitución y Reglamento, Periodo de Ses.*
- Quiroga, A. (04 de Abril de 2019). *Voto de confianza o voto de investidura: ¿Cuál es la diferencia?* Obtenido de <https://gestion.pe/peru/politica/voto-confianza-voto-investidura>
- Real Academia Española. (2014). *Diccionario. Definición de Gobierno*. Obtenido de <https://www.rae.es/obras-academicas/diccionarios/diccionario-de-la-lengua-espanola>
- Samuel Rivera, V. (2012). *José Ignacio Moreno. un teólogo peruano. Entre Montesquieu y Joseph de Maistre*. Obtenido de Dialnet.unirioja:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4244991>
- Santaolalla Lopez, F. (1989). *El Parlamento en la encrucijada*. Madrid: Editorial Eudema.
- Torres, C. (2019). *Centro de Debate Constitucional en 1993*,. Fondo Editorial del Congreso, Segunda Edición. (2019).

- Tribunal Constitucional. (2017). *Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución de Estado de 1931, Textos Constitucionales del Bicentenario, Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú, Primera Edición 2017.*
- Tribunal Constitucional. (2007). *Tribunal Constitucional Expediente N° 0005-2007-PI/TC.* Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/00005-2007-AI.html>
- Tribunal Constitucional. (2018). *Sentencia del Expediente N° 006-2018-PI/TC, fundamento 56.*
- Tribunal Constitucional. (2019). *Auto del Tribunal Constitucional Expediente 0006-2019-CC/TC.* Obtenido de https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2019/11/Exp.-006-2019-CC-TC-Legis.pe_.pdf
- Tuesta Soldevilla, F. (2018). Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Hacia la democracia del Bicentenario, Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Obtenido de Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM).
- Tuesta, F. (2005). *Sistemas electorales en la región andina. Democracia en la región andina, los telones de fondo.* Lima: Idea.
- TV Perú. (2022). *Denegración Fáctica.* Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=hGDOKu0KWKw>
- Varela Suanzes, J. (2013). *El constitucionalismo británico entre dos revoluciones : 1688-1789 / Joaquín Varela Suanzes-Carpegna.* Obtenido de Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes: <https://www.cervantesvirtual.com/obra/el-constitucionalismo-britanico-entre-dos-revoluciones--1868-1789/>
- Varela, J. (2000). *El Constitucionalismo Británico, Entre dos Revoluciones: 1688-1789.*
- Vásquez Monge, E. (2010). *El pensamiento liberal de José Faustino Sánchez Carrión.* Obtenido de Universidad Nacional Mayor de San Marcos: https://www.academia.edu/68288490/El_pensamiento_liberal_de_Jos%C3%A9_Faustino_S%C3%A1nchez_Carri%C3%B3n
- Villaran, M. V. (1962). *Páginas Escogidas.* Talleres Gráficos P.L. Villanueva.