FACULTAD DE DERECHO

Jefe de Estado y jefe de Gobierno: Propuesta de una reforma constitucional en el Perú

Tesis para optar el Título de
Abogado

Ornella Mery Espinoza Soto

Asesor(es):
Dr. Carlos Guillermo Hakansson Nieto

Lima, noviembre de 2022

NOMBRE DEL TRABAJO

Jefe de Estado y jefe de Gobierno

AUTOR

Ornella Mery Espinoza Soto

RECUENTO DE PALABRAS

33638 Words

RECUENTO DE CARACTERES

179251 Characters

RECUENTO DE PÁGINAS

110 Pages

TAMAÑO DEL ARCHIVO

710.4KB

FECHA DE ENTREGA

Oct 3, 2022 5:33 PM GMT-5

FECHA DEL INFORME

Oct 3, 2022 5:53 PM GMT-5

8% de similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base d

- 7% Base de datos de Internet
- 3% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de Crossref
- Base de datos de contenido publicado de Crossr
- 4% Base de datos de trabajos entregados

Excluir del Reporte de Similitud

- Material bibliográfico
- Material citado
- Material citado
- Coincidencia baja (menos de 8 palabras)
- Bloques de texto excluidos manualmente

Aprobación

La tesis titulada *"Jefe de Estado y jefe de Gobierno: Propuesta de una Reforma Constitucional en el Perú"*, presentada por la bachiller Ornella Mery Espinoza Soto en cumplimiento con los requisitos para optar el Título de Abogado, fue aprobada por el Director de Tesis Dr. Carlos Guillermo Hakansson Nieto.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: HAKANSSON NIETO Carlos Guillermo FAU 20133840533 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/10/2022 16:05:33-0500

Director de la Tesis

UNIVERSITAS STUDIORUM PIURENSIS

A Dios y a la Virgen, por haberme otorgado tantas bendiciones.

A mis padres, por su amor y comprensión.

A mi asesor, el Dr. Carlos Hakansson Nieto, por su paciencia y dedicación a mi trabajo.

A mi hermana Kira, por su apoyo incondicional y por enseñarme a no rendirme ante las dificultades.

A Dakota, por enseñarme a ser una mejor persona cada día.

UNIVERSITAS STUDIORUM PIURENSIS

Resumen

Mediante la presente investigación, la cual se encuentra dividido en siete capítulos, se propone establecer una doble titularidad en dos personas distintas: el jefe de Estado como mediador y árbitro y el presidente del Consejo de Ministros como director de gobierno.

De esta forma, en el primer capítulo se examinan los conceptos básicos relacionados a la investigación y se hace una revisión de las cartas políticas en lo que se refiere a las instituciones objeto de nuestro estudio. En el segundo capítulo, hace una exposición de los distintos tipos de parlamentarismos para, luego, analizar los elementos parlamentarios que tiene el sistema presidencialista peruano. El tercer capítulo, estudia la trascendencia de la presidencia desde las perspectivas jurídica y política. El capítulo cuarto desarrolla la propuesta de reforma constitucional de cara a establecer en el Perú un sistema parlamentario de gobierno. El capítulo quinto examina la viabilidad de establecer en el Perú un régimen parlamentario de gobierno, exponiendo los pros y los contras. En el capítulo sexto se desarrolla el tema del presidencialismo imperfecto. Finalmente, el capítulo séptimo revisa jurisprudencia del Tribunal Constitucional relacionada.

UNIVERSITAS STUDIORUM PIURENSIS

Tabla de Contenido

Introducción **11**

Capítulo 1 El vínculo entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo **15**

1.1 Terminología previa 15

1.1.1 Presidencialismo 15
1.1.2 Régimen semipresidencial 16
1.1.3 Parlamentarismo 17
1.1.4 Carta Magna 18
1.1.5 Bill of Rights 19
1.1.6 Bipartidismo 20
1.1.7 Bundestag 21
1.1.8 Cámara de los Comunes 22
1.1.9 Cámara de los Lores 22
1.1.10 Moción de censura 23
1.1.11 Cuestión de confianza 23
1.1.12 Jefe de Estado 25
1.1.13 Jefe de Gobierno 25
1.1.14 Partido político 26
1.1.15 Constitución 27

1.2 Antecedentes históricos 28

1.2.1 La Constitución de 1860 28
1.2.2 La Constitución de 1920 28
1.2.3 La Constitución de 1933 29
1.2.4 La Constitución de 1979 29
1.2.5 Controles interórganos en la Constitución de 1993 30

Capítulo 2 El Sistema parlamentario de gobierno **33**

2.1 Los parlamentarismos europeos 33

2.1.1 De la Carta Magna al Prime Minister 33
2.1.2 El asambleísmo francés 36
2.1.3 El parlamentarismo italiano 38
2.1.4 La monarquía parlamentaria española 40
2.1.5 El federalismo alemán 43
2.1.6 Otros tipos de parlamentarismo 44

2.2 Las instituciones del parlamentarismo en las constituciones del siglo XX 45

2.2.1 Exposición de la política general del gobierno: cuestión de confianza 46
2.2.2 Voto de confianza o rechazo de la cuestión de confianza 49

Capítulo 3 La institución presidencial **53**

3.1. Evolución histórica del Poder Ejecutivo 53

3.1.1 Antecedentes históricos: el presidente de la República 53
3.1.2 El Gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1963-1968) 56

3.2 El presidente del Consejo de Ministros: mal denominado “Primer ministro” 57
3.3 Naturaleza del modelo presidencialista peruano 59
Capítulo 4 Propuesta de una reforma constitucional: establecimiento del presidente de Consejo de Ministros como jefe de Gobierno 61
4.1 Establecimiento en la Constitución del jefe de Gobierno 61
4.2 Un gobierno surgido de las cámaras..... 67
4.3 El sistema de partidos en el Perú..... 73
Capítulo 5 Viabilidad de un sistema semipresidencial 77
Capítulo 6 El modelo híbrido peruano: semipresidencialismo imperfecto..... 87
6.1 El desarrollo constitucional 87
6.2 Hacia un sistema parlamentario de gobierno..... 87
6.3 ¿Semipresidencial o semiparlamentario? 88
6.4 ¿Es posible establecer en el Perú un parlamentarismo “a la peruana”? 90
Capítulo 7 Posición del Tribunal Constitucional respecto a la regulación de los grupos parlamentarios y la cuestión de confianza 95
7.1 Regulación de los grupos parlamentarios: expediente 0001-2018-PI/TC..... 95
7.2 Caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete: expediente 0006-2018-PI/TC. 96
7.3 Análisis de la sentencia 006-2019-CC/TC que resuelve la demanda de conflicto competencial sobre la disolución del congreso 96
Conclusiones 99
Lista de Abreviaturas..... 101
Lista de Referencias 103

Introducción

La tesis pretende cumplir hasta cuatro objetivos. Primero, entender la evolución histórica de la institución de la presidencia en el Perú en cuanto a su regulación en el Derecho positivo, entendido éste como Derecho Constitucional. Segundo, resaltar la relevancia acerca del vínculo entre Derecho y Política. Tercero, mostrar cómo elementos positivistas y políticos interactúan dentro de un sistema jurídico determinado. Cuarto, colaborar en el sentido que la presente investigación coadyuve en la comprensión del fundamento de las normas jurídicas objeto de estudio.

Para hallar el origen del culto a la personalidad, habría que remontarnos hasta el Perú prehispánico. El inca era, al mismo tiempo, jefe militar, político y religioso. Tenía una naturaleza semi divina y era adorado como personificación del dios Sol. Siete siglos más tarde, Leguía era llamado Wiracocha. "Velasco Revolución" era un eslogan que repetían sus aúlicos. El poder y la persona se identificaban como una misma entidad. Declarada la Independencia, la situación política en el Perú era, por un lado, de caos y vacío de poder.

En las primeras cinco décadas del siglo XIX la anarquía sucedió al rompimiento con España. Los caudillos vencedores de la guerra pensaban que les asistía el derecho de gobernar. Así, la presidencia en el Perú evolucionó como una monarquía donde el presidente era un monarca sin corona. Las facultades que gozaba el presidente del Perú, contenidas en los distintos textos constitucionales, reforzaron este hecho. La naciente República peruana empezaba no con un parlamento fuerte sino con Riva Agüero en 1823 como primer presidente. No es sino hasta la Constitución de 1933 cuando se puede hablar de la parlamentarización del sistema.

El problema radica, según Manuel Vicente Villarán (1998), en que el Poder Legislativo presenta una ausencia de fuerza para imponer el parlamentarismo encontrado de derecho en los artículos de la Carta Magna. Se puede decir que la histórica falta de institucionalidad ha imposibilitado establecer en el Perú el parlamentarismo.

Un Poder Ejecutivo, en el cual un jefe de Estado con excesivas atribuciones ha sido la característica de nuestro modelo jurídico-político plasmado en las sucesivas constituciones. Un Ejecutivo conformado por un presidente de la República y uno del Consejo de Ministros que, en práctica, ha actuado generalmente como comparsa. El asunto pasa porque se copió mal el presidencialismo norteamericano. Porque el modelo peruano no es ni presidencialista puro ni parlamentario. Es un híbrido que se sitúa en medio de los dos.

La Constitución de 1856 establece la figura del Consejo de Ministros y una ley del mismo periodo, establece la del presidente de este órgano colegiado. La evolución del

gabinete y su presidente fue en el sentido de un funcionario sin poder de decisión, un acompañante del presidente dentro del Ejecutivo.

El Consejo de Ministros, en la práctica, era una figura decorativa. Entonces, la figura del presidente de este órgano colegiado iba pareciéndose cada vez más a un simple secretario, un funcionario que existía a la sombra del presidente. El presente trabajo pretende demostrar cómo el diseño del modelo político de gobierno en el Perú, con un presidente poderoso y un jefe de gabinete debilitado, ha contribuido a la existencia de gobiernos débiles y, como consecuencia, a la falta de estabilidad política.

Cierto es que el sistema que adopta el Perú es el presidencialista. Aunque por una deficiente copia respecto del original, se destaca un híbrido en el que se combinan factores propios del presidencialismo y del parlamentarismo, como la figura de censura y la moción de confianza. Con lo que resulta así, un sistema semipresidencialista como el francés. Sin embargo, de la lectura de la historia del derecho constitucional nacional, se puede apreciar cómo el presidencialismo peruano ha evolucionado hacia la parlamentarización. Es decir, con el establecimiento de elementos propios del régimen parlamentario, el constituyente ha pretendido avanzar hacia un modelo parlamentarista en el Perú. Uno que se aproxime al parlamentarismo clásico que nació en Gran Bretaña.

Mediante el presente trabajo, se propone establecer una doble titularidad en dos personas distintas: el jefe de Estado como mediador y árbitro y el presidente del Consejo de Ministros como director de gobierno. Para ello, será necesaria una reforma constitucional a partir del consenso en el Congreso de las distintas fuerzas políticas. Ahora bien, cierto es que las leyes no operan sobre la realidad. Una modificación del texto constitucional no va a funcionar en el sentido de causa-efecto respecto de los hechos.

Un sistema parlamentario requiere de un sistema de partidos organizado. Cuestión que empieza por un multipartidismo sólido, como en el caso del bipartidismo. En éste, dos partidos con bases sólidas se alternan en el poder, lo que redunda en estabilidad política al excluir la presencia de una tercera fuerza radical. Como sucede en los Estados Unidos e Inglaterra. Dos partidos principales se alternan en el poder, hecho que otorga estabilidad al sistema.

En el Perú, hemos tenido históricamente, partidos organizados alrededor de un caudillo. Así ha sucedido con el APRA, Acción Popular, el odríismo y el pradismo. No hemos tenido verdaderos partidos con ideología y doctrina. Los partidos, entonces, tenían actividad sólo en época electoral.

La importancia de tener un sistema de partidos con cierto orden, radica en la cuestión del equilibrio de fuerzas en el Parlamento. Veamos cómo en los parlamentarismos europeos, muchas veces es necesario el acuerdo entre partidos cuando un partido, celebradas las elecciones legislativas, no logra mayoría en el Parlamento de cara a formar gobierno. Entonces, se requiere formar alianzas y coaliciones para formar gobiernos de minoría. Es el caso de Italia.

Una atomización de partidos en el Congreso, como sucede en territorio peruano, no favorece a un vínculo armonioso entre Ejecutivo y Legislativo. Si para aquél ya es difícil entenderse con una mayoría opositora, resulta más difícil aun cuando los interlocutores del gobierno son muchos. Luego, sin una cultura de partidos no es posible el establecimiento del parlamentarismo en el Perú.

No será posible una reforma constitucional que establezca una doble titularidad sin antes llevar a cabo otra reforma de carácter electoral. Se requiere una reforma en cuanto a partidos políticos que termine con la actividad empresarial de éstos para que funcionen como agrupaciones políticas y no mercantiles. De la misma manera, el establecimiento de elecciones primarias al interior de los partidos y la regulación de la vida partidaria.

En el primer capítulo se examinan los conceptos básicos relacionados a nuestra investigación y se hace una revisión de las cartas políticas en lo que se refiere a las instituciones objeto de nuestro estudio. Creemos necesario definir los términos básicos para comprender a cabalidad la tesis que se expone.

En el segundo capítulo, hace una exposición de los distintos tipos de parlamentarismos para, luego, analizar los elementos parlamentarios que tiene el sistema presidencialista peruano. El tercer capítulo, estudia la trascendencia de la presidencia desde las perspectivas jurídica y política. El capítulo cuarto desarrolla la propuesta de reforma constitucional de cara a establecer en el Perú un sistema parlamentario de gobierno. El capítulo quinto examina la viabilidad de establecer en el Perú un régimen parlamentario de gobierno, exponiendo los pros y los contras. En el capítulo sexto se desarrolla el tema del presidencialismo imperfecto. Finalmente, el capítulo séptimo revisa jurisprudencia del Tribunal Constitucional relacionada.

UNIVERSITAS • STUDIORUM • PIURENSIS

Capítulo 1

El vínculo entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo

1.1 Terminología previa

Con el propósito de entender la manera cómo han sido asimiladas instituciones propias del régimen parlamentario, es menester revisar conceptos básicos.

1.1.1 Presidencialismo

Este sistema encuentra su desarrollo en los Estados Unidos de América teniendo, teniendo como centro la Constitución del año 1787: las nacientes repúblicas de Latinoamérica imitaron la figura de la Presidencia a partir de este documento. En el Paper Nro. 70 de "El Federalista", Hamilton postula un líder ejecutivo fuerte, conforme a lo dispuesto por la Constitución: "Existe una idea, que no está exenta de defensores, de que un Ejecutivo vigoroso es inconsistente con el genio del gobierno republicano".

Los autores de la Constitución norteamericana tenían la finalidad de la creación de un presidente con fuerza para a una nación en plena formación. Latinoamérica reflexionó la institución del presidente de la República designado por votación popular, con facultades propias y con obligaciones fundamentales limitadas por mandato constitucional.

Por su parte, en opinión del profesor Nohlen (1991) en el parlamentarismo, se encuentra una relación entre la mayoría parlamentaria y el gobierno, mientras que el presidencialismo se diferencia por una desunión marcada entre el legislativo y el gobierno[1].

Duverger (1970) lo define como una aplicación desnaturalizada del presidencialismo tradicional por debilidad de las facultades del Congreso e hipertrofia de los del presidente.

Mientras que para Planas (1997) que cuando se habla de presidencialismo nos referimos al denominado régimen "presidencial puro" que rige de manera casi exclusiva en los Estados Unidos. Este régimen se basa en la separación de poderes, no siendo compatible el mandato legislativo y función gubernamental y sin iniciativa legislativa del Ejecutivo, todo esto sobre un régimen de pesos y contrapesos entre el Congreso bicameral, el Ejecutivo unipersonal y la *Supreme Court*[2]. Esta organización funciona con un esquema federal, con una división territorial proyectada como contrapeso a los tres órganos.

Por su parte, de acuerdo al profesor Duverger (1970) el sistema presidencialista tradicional se diferencia del parlamentario en tres cuestiones principales.

---

[1] El mejor ejemplo es el sistema presidencialista de los Estados Unidos de América.

[2] En los Estados Unidos, luego, sería impensable un sistema de delegación de facultades legislativas como en nuestro modelo nacional.

Primero, el Ejecutivo no está separado en jefe de Estado y Gabinete: el presidente es jefe de Estado y de gobierno a la vez[3]. En el sistema presidencialista no existe el Consejo de Ministros. Segundo, el jefe del Estado y del Gobierno es designado por voto universal y directo[4].

En el caso de los Estados Unidos es indirecto[5]. Tercero, presidente y Parlamento son independientes respecto del otro: el Parlamento no puede erradicar al gobierno como en el parlamentarismo; el presidente no puede ejercer la disolución del Congreso.

Según Martines (2015) el presidencialismo ha pasado a formar parte de la historia institucional latinoamericana, y la opción parlamentaria quedó relegada a un segundo plano.

A medida que a comienzos del siglo XX se experimentaron reformas constitucionales en América Latina, éstas incorporaron algunos elementos del "presidencialismo atenuado".

Las formas que asumieron éste se plasmaron en censura a los ministros y verse obligados a dimitir, facultad del Ejecutivo para disolver el Congreso.

1.1.2 Régimen semipresidencial

Miguel Herrero de Miñón (2017) entiende por semipresidencialismo como aquel sistema en el que el Gobierno mantiene la responsabilidad política frente a la Cámara.

Contiguo a una autoridad de Estado extraña a las cámaras congresales e investidas de eficaces facultades propias, de objetivo moderador y arbitral[6].

Es el régimen de Francia desde la V República, Austria (1926), Irlanda (1937), Islandia (1947), Portugal (1974) y Grecia (1975). Polonia, Croacia, Rumania, han establecido del mismo modo, desde 1991, regímenes semipresidenciales.

Conforme a lo que explica Espinoza (2016) en este método el presidente es autónomo, más colabora la facultad con un primer ministro[7]. Del mismo modo, el origen del primer ministro es el Congreso del que debe obtener el permanente respaldo.

El Poder Ejecutivo dualista: un jefe de Estado y un premier con distinta procedencia. El primero, del voto popular, el segundo de la mayoría parlamentaria en el Parlamento. El presidente designa al jefe de Gobierno en función de la mayoría en el Congreso.

Para Sidera & Delgado Sotillos (2013) el sistema semipresidencial implica una categoría en la que el presidente y el Congreso coinciden en un lugar del gobierno. Así, tenemos la existencia de un jefe de Estado omnipotente, un primer ministro y un gobierno que

---

[3] Así sucede en el Perú conforme a la vigente Constitución de 1993.
[4] Por ejemplo, el presidente de la República peruano y el francés.
[5] La elección se lleva a cabo mediante los denominados colegios electorales.
[6] Es el caso de Francia.
[7] El régimen semipresidencial por excelencia es el francés.

responden ante las cámaras. En el sistema semipresidencial la influencia del presidencialismo se nota en el hecho que el presidente puede cesar al primer ministro.

Para Duverger (1970) el método semipresidencial tiene más de sistema parlamentarista que de presidencialista, pues en el semipresidencialismo se hallan los factores esenciales del parlamentarismo: un Ejecutivo compuesto por un jefe de Estado y de gobierno; un gabinete responsable políticamente ante el Parlamento; un Ejecutivo con facultad para disolver el Parlamento.

Más la diferencia esencial se centra en la designación por elección absoluta del jefe de Estado. Ejemplo de este tipo de régimen es el establecido en Francia por la reforma constitucional del año 1962.

1.1.2.1 Régimen semipresidencial (latinoamericano). En este régimen el Poder Ejecutivo se encuentra compuesto por el presidente de la República y el Consejo de Ministros[8].

Otras peculiaridades del semipresidencialismo son, que no existe acto individual y aislado del jefe de Gobierno; los actos de gobierno del presidente requieren refrendo ministerial[9]. Una parte de la doctrina opina que el peruano es un régimen semipresidencial.

Como argumentos señalan que el modelo peruano es un presidencialismo mediatizado por mecanismos parlamentaristas: existen interpelación y censura. Más, a diferencia del parlamentarismo, éstos no alcanzan al presidente. El modelo peruano es más bien uno híbrido pues no coexisten un jefe de Estado y un primer ministro, como en Francia.

1.1.3 Parlamentarismo

Para De Blas & Rubio (2015) el parlamentarismo es el sistema de gobierno más importante de Occidente. Aparecido luego de las revoluciones inglesas del siglo XVIII, se impondrá en Occidente. En el parlamentarismo el jefe de Estado y de Gobierno son dos sujetos diferentes.

Por su parte, anota Planas (1997), que el régimen parlamentario surge en perfecta convivencia con el monarca, pues aparece al desplazarse el ejercicio de poderes del rey hacia un gabinete que es responsable ante el parlamento y cuyos miembros pertenecen al mismo parlamento.

El parlamentarismo puede ser, dualista, donde el Gobierno exige la confianza del jefe de Estado y la asamblea. También se le denomina parlamentarismo orleanista, en razón que se

---

[8] El Consejo de ministros conforme a la Constitución de 1993 es un órgano colegiado que tiene un presidente que es un *primus inter pares*.

[9] Lo que significa que la responsabilidad política de los actos del presidente de la República es de los ministros.

consolidó bajo la Monarquía de Julio. O puede ser monista, donde el Gobierno tiene una dependencia de la confianza de la asamblea y no del jefe de Estado[10].

Para Bustos, Cuz y Verdugo (1991), el ejemplo clásico de parlamentarismo es el Reino Unido, sistema que se ha ido configurando desde el segundo centro del siglo XVII.

Las características de este método son separación de poderes; existencia de un jefe de Estado que carece de facultades decisorias más cumple un rol simbólico como factor de integración nacional[11]; existencia de un gabinete presidido por un primer ministro, mismo garante políticamente ante el legislativo; el Ejecutivo tiene la facultad de disolver el Parlamento.

Pereira Menaut (2010), haciendo reseña de la historia del parlamentarismo inglés, refiere que en el siglo XVII cuando se afirma la soberanía del Parlamento y terminada la guerra, Carlos I fue decapitado y el Parlamento resultó fortalecido y convertido en la institución constitucional más importante.

En 1660 la monarquía Estuardo fue restaurada y el Parlamento recobró su protagonismo. Es durante la Restauración de la monarquía Estuardo cuando aparecen los gérmenes de los futuros partidos políticos[12]: whigs, que evolucionarían en liberales, y, tories, en conservadores.

Cree Espinoza (2016) que el método parlamentario elige una manera de gobierno representativo en el que el congreso colabora de manera exclusiva en la guía de los asuntos estatales. Para este autor, la vida del gobierno del parlamentarismo pende del consentimiento de la mayoría congresal, la misma que puede tener su origen bien derechamente de la elección, o de la asociación parlamentaria.

Finaliza Espinoza (2016) señalando que no basta con que el Congreso designe al jefe de Gobierno para denominar a un régimen como parlamentarista: se necesita que el legislativo tenga la conducción de las cuestiones políticas de manera excluyente.

1.1.4 Carta Magna

Es el documento que después se le conocería con este nombre y que recoge las concesiones, hechas por Juan sin Tierra en 1215, de un conjunto de garantías de tipo político, económico y judicial a cambio de la ayuda de los nobles ante la amenaza de una invasión extranjera en Inglaterra. La Carta Magna no fue un paso adelante hacia la democracia sino un paso atrás del despotismo. Ese es el centro para entender el resto de la historia inglesa. Esta

[10] Es el caso, por ejemplo, de Inglaterra.
[11] El Rey de Inglaterra es el Jefe de Estado y además cabeza de la Iglesia.
[12] Margaret Thatcher era *torie*.

podría resumirse de manera suscinta afirmando que los ingleses han amado la libertad y perdido la igualdad y la fraternidad.

Explica Sutherland (1972) que la concesión de la Carta no fue una victoria parlamentaria: no había "parlamento" en 1215 pues en el grupo de barones que se impuso a Juan sin Tierra no podría llamarse parlamento sin forzar el significado que tiene hoy el término[13].

La sociedad inglesa de 1215 era feudal: el pensamiento político de la Edad Media no era el del Estado parlamentario de hoy. Al rey lo asesoraba un consejo de notables que no era un órgano legislativo en ningún sentido moderno del término.

El actual concepto de "legislación" no cabía en la mente de los hombres de Juan. Y es que, en el lenguaje medieval, la división de funciones gubernamentales (legislativas, ejecutivas, judiciales) no se hubiera podido expresar: carecía de sentido[14].

1.1.5 Bill of Rights

Es la declaración de derechos inglesa que constituyó el primer documento en la historia que hizo una enunciación detallada de los derechos fundamentales del hombre, elaborada por el Congreso parlamentario de 1689. Entonces, el Parlamento tendría la facultad exclusiva de dictar las leyes y el rey no podría excusarse de su cumplimiento[15].

El Parlamento votaría los impuestos y la elección de sus miembros sería libre. La relevancia de este archivo se centra en la Constitución del precedente de las Declaraciones: de la de Independencia de Estados Unidos en 1776 y de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en la Francia de 1789.

Respecto al contexto histórico en que se promulgó este documento, recordemos que el rey Jacobo II había intentado establecer otra vez el absolutismo y darle a las estructuras políticas y eclesiales de Inglaterra formas romanas.

En este propósito, en 1685 suspendió al Parlamento el mismo que no volvería a reunirse en más durante su regencia. Este hecho motivó el rechazo del pueblo inglés, particularmente de la iglesia de Inglaterra y del partido liberal Whig, cuyos militantes -entre ellos Locke- postulaban una real limitación del poder del rey a favor del pueblo, ya que el Estado —según pensaba la oposición— tenía su génesis en el contrato social, por lo que la soberanía residía primigeniamente en el pueblo y no en la figura del monarca.

---

[13] Sin embargo, se puede considerar el germen del Parlamento.
[14] El concepto "división de poderes" no existía en 1215.
[15] El monarca abdicaba de su poder omnímodo de dictar las leyes.

El cierre del Parlamento llevado a cabo por Jacobo II para, concentrar el poder y reinstaurar la religión católica, fueron las causas de la Gloriosa Revolución de 1688. La estabilidad retornó cuando Jacobo II dejó Inglaterra y Guillermo de Orange lo sucedió. Para asumir la corona, Guillermo debía suscribir la Declaración de Derechos. La suscripción significaba el sometimiento del rey al Parlamento.

El Bill of Rights busca limitar el poder del rey y el reconocimiento de derechos no reconocidos por los Estuardo. Sostiene Guillén (2001) que cuando en la *Bill of Rights* el trono de Inglaterra es declarado vacante, se abre la caja de Pandora: los *tories* se han venido y, junto con los *whigs*, han sepultado la teoría del derecho divino hereditario.

Luego, se desenmascara el derecho del rey a gobernar, pues por ser este humano también es este derecho limitado y sujeto a responsabilidad no sólo ante Dios sino también ante el pueblo[16]. El "ungido por el Señor" ahora es parte activa y pasiva de un contrato.

Ya no existe lugar para la obediencia incondicionada ni para el retorno al absolutismo. La nueva razón a desenmascarado al poder. Esta nueva razón no es más que la tesis parlamentaria, por vez primera jurídica e incontestablemente asentada.

1.1.6 Bipartidismo

Es el régimen político en el que sólo dos partidos políticos combaten por el poder y se turnan en el ejercicio del mismo.[17] El mejor ejemplo es el norteamericano con demócratas y republicanos.

La posición de Silva (1997) es que el bipartidismo se presenta como particularidad de las democracias anglosajonas[18]. La experiencia demuestra que en las democracias donde existe el bipartidismo, este sistema de partidos favorece el progreso de la gestión pública. Es el caso de España, donde la aparición de nuevas agrupaciones políticas ha dado paso al pluripartidismo.

Y es que estas nuevas fuerzas políticas que hoy asumen responsabilidades políticas en comunidades autónomas y ayuntamientos tienen un desafío: demostrar a partir de su buena o mala gestión en el aparato estatal si el pluripartidismo es el nuevo modelo que han elegido los españoles.

Para Nogueira (1993), una forma de bipartidismo atenuado consiste en la existencia de dos partidos grandes y uno o dos más pequeños que desempeñan un rol en la formación del gobierno, ya que ninguno de los dos grandes por sí solo puede lograr la mayoría de los

---

[16] El monarca se humaniza.

[17] Los Estados Unidos de América son el mejor ejemplo de un modelo bipartidista donde republicanos y demócratas se alternan en el poder.

[18] Como en Inglaterra donde laboralistas y conservadores se alternan en el poder.

asientos parlamentarios, debiendo contar con el apoyo de estos más pequeños para alcanzar mayoría parlamentaria. Es el caso de Australia, Canadá y Alemania, etc.

En América Latina, durante el siglo XX, Venezuela, durante cuarenta años tuvo un sistema bipartidista: el COPEI y Acción Democrática se alternaron en el poder[19]. Lo mismo sucedió en Colombia con conservadores (Partido Conservador Colombiano) y liberales (Partido Liberal Colombiano). En la Argentina, el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical. Uruguay, Partido Colorado y Partido Nacional. En el Salvador, ARENA y FMLN. Honduras, Partido Liberal y Parido Nacional. En Costa Rica, el socialdemócrata PLN y el socialcristiano PUSC.

1.1.7 Bundestag

El *Bundestag* es el órgano federal supremo legislativo de Alemania. Además de aprobar las leyes presentadas en el plenario, se encarga de controlar al Gobierno y de aprobar los presupuestos del Estado.

El *Bundestag* es el encargado de votar al candidato presentado por el presidente de Alemania para desempeñar el cargo de Canciller, es decir, jefe de Gobierno[20]. Explicando la estructura y composición del parlamento alemán, anota Planas (1997) que la Ley Fundamental alemana ha previsto un parlamento bicameral: el Consejo Federal denominado *Bundesrat*, que funciona como Senado; y la Dieta Federal, denominada *Bundestag*, la Cámara Baja. Para este autor, Alemania posee un bicameralismo imperfecto.

El *Bundestag* es la cámara política, encargada de elegir o negar la confianza al gobierno (canciller), mientras que el *Bundesrat* se halla en posición disminuida frente a su colegisladora. El *Bundestag* vota todas las leyes de la Federación.

Un proyecto de ley del *Bundestag* debe ser respaldado al menos por el cinco por ciento de los órganos de la cámara. Los proyectos de ley deben pasar por hasta tres debates en el pleno. Cuando logran su aprobación por mayoría, se remiten al Bundesrat. Si aquí no se aprueba la ley, se puede recurrir a la Comisión Mixta, órgano del Parlamento alemán.

El *Bundestag* vota al Canciller para todo un tiempo parlamentario de cuatro años. El Canciller puede ser sacado antes del final de este periodo, pues el *Bundestag* tiene la facultad de remover al jefe de Gobierno en cualquier momento.

Entonces, se elige un nuevo jefe de Gobierno mediante la censura constructiva; no puede existir un gobierno interino. Los estados federados más poblados poseen mayor representación en el *Bundestag* que los menos poblados. Los partidos sin representación en el

[19] Hasta la llegada de Hugo Chávez en 1999.
[20] El canciller alemán es jefe de Gobierno. En nuestros países, de la diplomacia.

Bundestag podrían influir en la política federal del *Bundesrat* si participan en un gobierno en un Lander.

En los años 2011 y 2014, la Alianza 90/ Los Verdes y La Izquierda lideraban los gobiernos de coalición de Baden-Wurtemberg y Turingia. En el *Bundesrat* ya no se vota en bloque, pues hoy en los 16 Lander existen distintas coaliciones.

En las elecciones federales de Alemania de 2013 se eligieron a los miembros del *Bundestag*. La alianza Unión Democrática Cristiana (CDU) en alianza con la CSU, obtuvo el 41.5 % de la votación. Alianza 90/ Los Verdes, Die Linke y el FDP cayeron respecto del año 2009. Y AFD no superó la valla del 5%. Angela Merkel fue designada para presidir su tercer gobierno de coalición con los socialdemócratas[21].

1.1.8 Cámara de los Comunes

Es el equivalente de la Cámara de Diputados del Parlamento inglés. Sus 650 integrantes son designados por cinco años. Vigila al gobierno. Aprueba el presupuesto general por el cual otorga recursos al Gobierno[22]. Esta cámara fue instituida en el siglo XVI. Aunque al comienzo era menos poderosa que la Cámara de los Lores, hoy es la de mayor Poder Legislativo. El término "comunes" procede los comunes franceses normandos[23]. El gobierno responde ante esta cámara cuando es convocado.

Desde comienzos del siglo XX , casi todos los ministros del Reino Unido proceden de la Cámara de los Comunes. El control que la Cámara de los Comunes realiza sobre el Ejecutivo puede llevarse a cabo -de manera individual o colectiva- por medio de distintos mecanismos. Estos son: las Early Day Motions, el Parlamentary Commisioner for Administration y los Select Committes, entre otros.

1.1.9 Cámara de los Lores

Se refiere a Cámara Alta o Senado del Parlamento británico. En el caso británico esta cámara tiene funciones más bien de control y equilibrio entre ambas cámaras. Está constituida por arzobispos, marqueses, condes, obispos, barones, lores escoceses y lores irlandeses.

La Cámara de los Lores constituye el elemento aristocrático y tradicional del Parlamento inglés. La mayoría de sus ochocientos catorce miembros son nombrados de por vida por mérito o el cargo se los ha otorgado la reina por servicios a la corona más noventa y dos son miembros hereditarios, es decir, están ahí en razón de que sus antepasados formaron parte de la nobleza.

---

[21] Merkel es líder de la CDU.
[22] El equivalente de nuestra antigua Cámara de Diputados.
[23] De Normandía.

La reina Isabel II nombra al candidato que ostenta la mayoría en la Cámara de los Comunes. Esta cámara analiza y revisa los proyectos legales de la Cámara los Comunes. La Cámara de los Lores, asimismo, actúa como un tribunal de apelaciones de última vía. Esta cámara no puede impedir que una normativa propuesta se transforme en ley si los Comunes optan por su insistencia[24].

Los roles de la Cámara de los Lores son de tipo legislativo, judicial y fiscalizador, aunque la función legislativa es limitada: en caso de no aprobarse un proyecto legal sancionado por la cámara baja, éste puede ser mostrado de manera directa al rey para su sanción.

En algunos asuntos controversiales tienen derecho a introducir enmiendas más no a bloquear los proyectos legales remitidos por la Cámara de los Comunes. Desde la *Parliament Act* de 1911, la cámara alta no puede intervenir en los proyectos de ley de carácter económico.

1.1.10 Moción de censura

Herramienta parlamentaria por medio de la cual el Congreso formula exigencia política al gabinete[25]. Según Zevallos y Carballo (1996) definen la censura como aquella herramienta de control congresal que verifica el estado del vínculo de confianza entre el Gobierno y el Congreso, y que tendrá un efecto la sustitución del Gobierno cuando se deniegue la confianza, caso contrario la seguirá con la plena vigencia de este.

Piensa Duce (2018) que el génesis de la moción de censura se halla en Gran Bretaña por medio del *impeachmeant*, que de una responsabilidad penal derivó a una responsabilidad política[26].

El apartado 113 de la Constitución española (1978) determina que el Congreso de los Diputados tiene facultad para requerir la "responsabilidad política del gobierno por medio de la moción de censura" (pág. 30)

En 1987, Alianza Popular intentó censurar a Felipe González. Sólo consiguió 67 votos. Mariano Rajoy ha tenido que hacer frente en dos ocasiones la moción de censura, el 2017 y 2018. Esta última es la única moción de censura que ha depuesto un jefe de Gobierno.

1.1.11 Cuestión de confianza

Dispositivo en el que el jefe de gabinete solicita el respaldo a una política o proyecto por parte del Congreso[27]. Afirma Santoalalla (2002) que la moción de confianza es una

[24] Lo que muestra la primacía de una cámara sobre otra.
[25] El Congreso mide fuerzas con el Ejecutivo.
[26] En ese sentido, puede revisarse "Manual de Derecho Constitucional Español con Perspectiva de Género Vol. I (2020)" (Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca) acerca de cómo el *impeachment* en Gran Bretaña evolucionó desde una responsabilidad de tipo penal a otra de tipo política del Gobierno ante las cámaras.

herramienta para el requerimiento directo de responsabilidad política que se da a propuesta del propio Gobierno. Su diferente comienzo la diferencia de la moción de censura: ésta tiene ánimo parlamentario y aquélla tiene gubernamental.

Añade Fernández Salgado (1987) que este mecanismo constitucional se ha extendido a las mismas fronteras que delimitan los sistemas parlamentarios: se ha empleado habitualmente para refrenar a la Cámara en la mayor parte de los sistemas en los que el que se podría denominar «poder de asamblea» ha llegado a ser una amenaza.

La Constitución Española de 1978 prescribe que el presidente del Gobierno puede diseñar frente el Congreso la cuestión de confianza. La justificación de este mecanismo se halla en la relación de dependencia que posee la continuidad del gobierno respecto de la confianza del parlamento.

En España, se ha recurrido a la moción de confianza en sólo en dos ocasiones. En 1980, fue solicitada por Adolfo Suárez. Y en 1990, Felipe González recurrió a ella para consolidar su gobierno[28]. Los artículos 112, 113 y 114 de la Constitución Española regulan la confianza y la censura. El 112 establece que el gobierno puede trazar la cuestión de confianza. Si ésta es denegada, el presidente del gobierno debe dimitir.

La sentencia del Tribunal Constitucional (Exp. 00006-2018-PI/TC, 2018) señala que existen dos clasificaciones de cuestión de confianza que contempla la Constitución[29]. Recordemos que un conjunto de parlamentarios interpuso una acción de inconstitucionalidad contra la resolución legislativa que modificaba el reglamento del Congreso en el sentido que el presidente del Consejo de Ministros no puede solicitar la confianza al Congreso cuando se trata de la admisión de una norma, de asuntos de control congresal o de interpelación de ministros.

El Tribunal Constitucional declaró infundado el recurso por la forma y por el fondo. El Colegiado consideró que la reforma imponía límites no contemplados en la Carta Magna para el desarrollo de una facultad correspondiente al Poder Ejecutivo y no al Congreso[30].

Con acierto, el Tribunal Constitucional señaló que la reforma resultaba no constitucional por contradecir el principio de equilibrio entre poderes, ya que restringía de manera e indebida la potestad de los ministros de trazar al Congreso cuestiones de confianza en temas ejecutivos, alterando de esa manera la objetivo constitucional del Congreso y trastocando la separación de poderes.

---

[27] La cual, si es rechazada, obliga al gabinete a dimitir.
[28] González sabía que la moción de confianza le sería otorgada.
[29] Obligatoria y facultativa.
[30] Se trataba de una clara interferencia de atribuciones.

1.1.12 Jefe de Estado

La Real Academia Española (RAE) precisa al jefe de Estado como la primera autoridad del Estado que, comprende la representación en la celebración de tratados según el Derecho Internacional. De esta manera, se puede señalar que el Jefe de Estado es quien desarrollas funciones máximas de representación del Estado, a nivel nacional e internacional.

Sostiene Valadés (2018) que en la actualidad el Jefe de Estado realiza una labor simbólica y desarrolla diligencias de tipo ceremonial, más no políticas[31]. Según este autor, no es responsable pues no lleva a cabo actos de gobierno. Luego, no es dependiente, de la confianza del Parlamento[32].

En el caso español, explican De Blas y Rubio (2015) al jefe de Estado en el parlamentarismo le compete proponer al jefe del gobierno[33]. El jefe de Estado es un mediador. Acerca de las posibles competencias de un jefe de Estado parlamentario, Herrera de Miñón (2017) señala tres clases de supremacía: la de posición, mando y tutela. Por la primera, se otorga al jefe de Estado supremacía entre las instituciones.

Esta primacía institucional actúa como elemento personal de integración política: clásico en el caso de Isabel II en el Reino Unido, Akihito en Japón, De Gaulle en Francia. Integración simbólica. Si el jefe de Estado posee funciones de representación, mantiene esta supremacía de posición.

Por otro lado, la supremacía de mando se da cuando el jefe de Estado parlamentario integra el Ejecutivo. La supremacía de tutela consiste en el deber que le concierne al jefe de Estado como abogado de la Carta Magna - El concepto fue acuñado por Carl Schmitt en 1929 con relación al presidente del Reich.

1.1.13 Jefe de Gobierno

Preside del Ejecutivo y se hace cargo del gobierno de un Estado[34]. Es la persona que define las políticas del Estado. Además, tiene potestad para reglamentar las leyes. El jefe de Gobierno organiza y dirige la administración pública[35]. Con frecuencia se confunde este concepto con el de jefe de Estado. Existen diferencias entre ambos. Usualmente, es el jefe de Gobierno quien desempeña la presidencia del Poder Ejecutivo y es responsable del Gobierno de un Estado[36].

La forma de designación y el título del jefe de Estado varían en cada país. También,

---

[31] Como en Gran Bretaña o España, donde el rey es el jefe de Estado.
[32] Es el caso del Perú.
[33] El candidato que el rey propone al Parlamento es el líder del partido vencedor.
[34] En el caso nuestro, es el Presidente de la República.
[35] Apoyado en el Consejo de Ministros, como en el Perú.
[36] El primer ministro en los regímenes parlamentarios europeos clásicos.

presidente en el presidencialista donde el jefe de Gobierno también es jefe de Estado. El jefe de Estado representa al país ante la comunidad internacional.

1.1.14 Partido político

Agrupación que busca llegar al poder con la finalidad de desarrollar su programa político y se integra por personas que comparten una misma ideología[37]. En cuanto a su origen, las organizaciones políticas simbolizan intereses de clases, grupos o sectores sociales en la lucha por conseguir el poder. Como instituciones, los partidos políticos son parte de la serie de grupos sociales mediante los cuales se enlazan en las sociedades con cierto rango de desarrollo social las aspiraciones de clases, grupos y sectores.

Para el profesor Ferrero (1987) los partidos son agrupaciones que persiguen el ejercicio del gobierno. Y para Sartori (1980) un partido es cualquier conjunto político que se muestra en votaciones, y es capaz de instalar a través de elecciones, candidatos para ejercer función pública.

Refiriéndose a la representación, expone el mismo Sartori (1980) que ésta ha perdido inmediatez y ya no puede se puede dar un vínculo entre electores y elegidos. Añade que el proceso representativo incluye, los representados, el partido y los representantes. Para este autor, en los procesos representativos existen dos fases: una primera entre electores y el partido y otra segunda entre el partido y sus representantes.

Luego, el nombramiento partidista se convierte en la elección eficaz, pues los electores eligen al partido, pero los electos son designados por el partido. Weber (1964) define a los partidos como maneras de socialización que cuenta como fin la promoción del poder a sus dirigentes dentro de una asociación.

En opinión de Rebollo (2018), no se puede hablar hasta entrado el siglo XX de una estructuración y organización del partido político como formación estable[38].

Refiriéndose a la aparición del outsider en el Perú, sostiene Lewitsky & Zavaleta (2019) que este hecho originó una serie de prácticas que con el transcurso del tiempo cristalizaron en instituciones informales como, independencia partidaria (*free agency*), transfuguismo y coaliciones de independientes[39]. Agrega este investigador que los partidos

---

[37] Aunque en el caso nuestro, no es extraño ver dirigentes que profesan una ideología distinta al del partido político en el que militan. Ejemplo, Alberto Borea Odría formado en el APRA pero elegido diputado en 1985 con el PPC.

[38] Recordemos que el Partido Republicano estadounidense se fundó en 1854. Y el Partido Demócrata, en 1828.

[39] El primer *outsider*, y que abrió el camino a los siguientes (Fujimori, Toledo, Humala), fue Ricardo Belmont.

políticos peruanos carecen de marcas y recursos para estimular a los políticos locales a que se les unan y permanezcan en sus filas[40].

En opinión de Tezanos y Luena (2017), los partidos políticos son una realidad histórica reciente: su aparición se halla vinculada al surgimiento de la democracia moderna. No obstante, según este autor, ello no significa que antes no hayan existido pugnas entre grupos sociales. Así, en Grecia se dieron divisiones entre escuelas. Lo mismo en Roma, donde los enfrentamientos entre patricios y plebeyos fueron intensos.

1.1.15 Constitución

Contipelli (2015) define el concepto de Constitución: "La Constitución es comprendida como instrumento jurídico que refiere a la estructuración de un Estado y contenido de disposiciones normativas que dirigen la orientación de las decisiones políticas que concretizan el proyecto de bien común". (pág. 33)

En términos de Lowenstein (1979) la Constitución es un método de medidas claras con la finalidad de limitación del poder político. Es considerado como el elemento esencial para el control del poder[41].

Refiriéndose al carácter de superioridad de la Constitución, asevera Duverger (1970) que la existencia de ésta no se da en todos los países. Para que exista, es necesario que las medidas constitucionales no puedan ser modificadas por el Parlamento.

Entonces, se establece una distinción entre constituciones "rígidas" y constituciones "flexibles". Éstas pueden ser modificadas por el Parlamento tal como las leyes ordinarias. Las denominadas "rígidas" son aquéllas que exigen un método específico diferente a la votación de las normas ordinarias, para la modificación de la Constitución.

La Constitución en sentido material indica a la agrupación de factores organizadores necesarios para que se mantenga el Estado, o sea, la comunidad que está debajo del orden normativo.

La Constitución en sentido formal, en la teoría kelseniana, es la agrupación de normas legales que pueden ser objeto de modificación solo por medio de normas especiales, cuyo fin es obstaculizar el cambio de las normas[42].

Respecto al *telos* de una Constitución, indica Sartori (1980) que, en principio, las constituciones son herramientas de protección, es decir, su interés fundamental se enfoca en el

[40] Razón por la cual estos políticos prefieren participar en los partidos políticos en calidad de "invitados".
[41] Sin Constitución no existe Estado de Derecho.
[42] Aunque Gran Bretaña no posee un documento escrito, es correcto hablar de la Constitución británica.

control y limitación del poder político. Añade este autor que las constituciones son necesarias para proteger los derechos de los destinatarios del poder, los ciudadanos[43].

Explicando el sentido de la Constitución normativa, la Constitución normativa persigue regular las relaciones del Estado. Agrega Kägi que el ordenamiento de la Constitución normativa busca regir para la totalidad de los casos. Por medio de la Constitución la voluntad política debe ser objetivada y la estructura irracional del poder del Estado, racionalizada. El Estado constitucional quiere reemplazar el *"government of men"* por el *"government of law"*

La Constitución es inmanente a cualquier sociedad y representa una teoría jurídica y una teoría política[44]. Como teoría jurídica, la Constitución aparece en la base de una manera singular de gobierno que se rige por normas objetivas y la supremacía de la racionalidad del derecho sobre el poder de los gobernados. Como teoría política, la Constitución se enfoca en defender los derechos individuales del ciudadano y sólo se logra imponiéndole límites al Estado.[45].

1.2 Antecedentes históricos

En el desarrollo del derecho constitucional peruano se puede apreciar cómo, desde la Constitución del año 1860, se evidencia la evolución hacia la parlamentarización del sistema político, con la paulatina asimilación en los distintos textos constitucionales de elementos propios del parlamentarismo.

1.2.1 La Constitución de 1860

Apunta Hakansson (2020) que, en la evolución de la manera de gobierno de la Constitución peruana, el punto de partida es la Constitución del año 1860 con un gabinete colegiado (artículo 100). Expresan Carpio y Pazo (2016) que en la Constitución de 1860 fue de carácter moderado, pues a la par de las facultades del Ejecutivo, se institucionalizaron prácticas del parlamentarismo que equilibraron aquellas[46].

1.2.2 La Constitución de 1920

Anota Eguiguren (2018) que mientras que la potestad del Congreso para censurar a un ministro de manera individual o al gabinete, viene de la práctica parlamentaria del siglo XXI, la confianza se muestra recién en la Constitución de 1920.

---

[43] Las constituciones, luego, funcionan como garantía que tiene elciudadano frente al poder.
[44] Ambos elementos resultan complementarios entre sí.
[45] Derechos que el Estado reconoce por medio de la Constitución.
[46] La Constitución de 1860 tuvo una vigencia de sesenta años.

1.2.3 La Constitución de 1933

Siguiendo a Hakansson (2020), la Carta de 1933 es la primera en incorporar instituciones propias del parlamentarismo. Agrega este autor que aquello no significa adoptar el modelo parlamentarista. En otras palabras, cierto es que la Constitución del año 1933 establecía un gabinete y el control político, mas también es cierto que el presidente era designado por sufragio y tenía la facultad de designar y destituir ministros[47]. Luego, la denominada "parlamentarización" no se basó en cambiar los cimientos de la manera de gobierno sino en amortiguar la preminencia presidencial por medio de los establecimientos parlamentaristas[48].

Es la Constitución de 1933 la que, por primera vez y a diferencia de las constituciones del siglo XIX y la de 1920, como apunta Ugarte del Pino (1978) donde se configura la existencia del presidente del Consejo de Ministros (artículo 157). Añade el autor antes mencionado, que la censura y la confianza son dispositivos constitucionales típicos de los regímenes parlamentarios.

Para este profesor en la Constitución de 1933 estaban configuradas todas las características del régimen parlamentario, como son, la refrendación de los actos del presidente (artículo 166), compatibilidad entre los cargos de ministro de Estado y el de parlamentario (artículo 175); concurrencia de los ministros a las cámaras (artículo 168); interpelaciones (artículos 169 y 170); potestad de las cámaras para demoler gabinetes a través de la censura (artículo172). Sin embargo, agrega este mismo autor, nunca ha funcionado este tipo de parlamentarismo sino el tipo de gobierno presidencial: la forma de gobierno presidencialista mixta se ha mantenido en razón de la necesidad de tener un Ejecutivo fuerte para contener el totalitarismo[49].

1.2.4 La Constitución de 1979

El presidente de la República era competente para proceder con la disolución del Congreso[50]. Así, las correcciones, señala este autor, limitaron los medios de control parlamentario[51].

En opinión de Rubio (1981) la Constitución de 1933 admitía la interpelación y censura ministerial pero no la disolución parcial o absoluta del Congreso por el Poder Ejecutivo. Agrega este profesor que se permitía así la posibilidad, actualizada en el tiempo entre los años

---

[47] Característica del semipresidencialismo.
[48] La moción de confianza y el voto de censura.
[49] EN EL Perú el presidencialismo halla su origen en el caudillismo militar de inicios del siglo XIX.
[50] Facultad con la que no contaba el presidente Fernando Belaúnde durante su primer gobierno.
[51] Y con aquello, se corrigió también la dictadura del Legislativo, como ocurrió en el período 1963-1968.

1963 a 1968, de que el Congreso censurara de manera constante a los ministros, originándose un impasse entre los poderes del Estado, pues aquellas censuras no conllevan cambios en la gestión del Ejecutivo[52]. Este procedimiento resultó, luego, en la detención antes que en el cambio de orientación del Gobierno.

Entonces, resultaba imperativo introducir modificaciones, sea eliminando la censura, o bien introduciendo la disolución del Congreso.

1.2.5 Controles interórganos en la Constitución de 1993

En la teoría de Loewenstein (1979) cuando las técnicas de control funcionan entre distintos detentadores del poder que colaboran en la gestión del Estado, se les llama controles interórganos. El desarrollo de poder consiste en el interjuego de electorado, Parlamento, gobierno y tribunales.

Las correspondientes influencias de estos cuatro actores constituyen la categoría de los controles interórganos. Y pone como ejemplos la disolución de la Cámara de los Comunes por el primer ministro, cuando el electorado elige una nueva mayoría y, con ello, un nuevo gobierno, o cuando la justicia constitucional declara anticonstitucional una ley del Parlamento.

Comentando el artículo 134 CP, comenta Bernales Ballesteros (2016) que el supuesto base de la Constitución para explicar el sistema político, es que los vínculos interróganos se dan en un ambiente de estabilidad política[53].

Por su parte, sostiene Landa (2004) que la moción de censura y la cuestión de confianza están reglamentadas por el apartado 132° de la Carta Magna, mientras que el reglamento congresal las regula en su artículo 86°. En relación con ambos institutos, dice Landa que son herramientas de control político. Sin embargo, el ordenamiento nacional no ha previsto la censura constructiva, pues solo prevé que, ante una moción de censura, el Gabinete total o los ministros por separado, según sea el caso, deben dimitir, mas no se propone una fórmula de reemplazo.

¿A qué nos referimos con la moción de censura constructiva? Su origen proviene en la República de Weimar y se incorporó en la Ley Fundamental de Bonn. Este tipo de censura es propia de los sistemas parlamentarios y dispone como requisito que en la misma se incluya un candidato a la presidencia de gobierno para que prospere.

---

[52] La coalición APRA-UNO censuró, invocando argumentos baladíes, hasta diez ministros entre 1963 y 1968.

[53] Cuestión que no ha sucedido en el Perú, sobre todo cuando el Gobierno no ha contado con mayoría parlamentaria. El caso emblemático es el del gobierno de Bustamante y Rivero.

Como bien señala Soriano (2006) sus requisitos implican que esta debe ser realizada por un mínimo de diputados y debe ser motivada. Actualmente, este tipo de censura se aplica en países como España, Bélgica y Hungría.

UNIVERSITAS • STUDIORUM • PIURENSIS

Capítulo 2

El Sistema parlamentario de gobierno

2.1 Los parlamentarismos europeos

2.1.1 De la Carta Magna al Prime Minister

En la explicación que nos da Planas (1997), el nombramiento del primer ministro es automático: se reconoce como tal al líder de la mayoría parlamentaria una vez que ésta es lograda en las elecciones generales[54]. El primer ministro británico no se somete a la investidura ante el Parlamento[55]. Ésta es un acto solemne que se lleva a cabo en una audiencia especial ante la reina. Tampoco existe nombramiento oficial como primer ministro. El primer ministro está a la cabeza del Gabinete y de la Cámara de los Comunes[56]. Luego, como líder de la mayoría parlamentaria y director de la labor gubernamental, ejerce hasta cinco funciones:

a) Es el enlace entre el Rey y el Gabinete.

b) Elige a sus ministros, proponiendo los nombres a la Reina.

c) Responde ante el Parlamento y la Corona de la unidad del gabinete y posee poder de decisión en asuntos de Defensa y seguridad interior.

d) Personifica al Gobierno y a su mayoría parlamentaria ante la opinión pública.

e) Director del partido político mayoritario y de la labor que éste lleva a cabo en las cámaras.

Planas (1997) distingue hasta cuatro etapas en la evolución del régimen político inglés:

a) Etapa de reconocimiento de las libertades (1066-1297): Enrique, hermano de Guillermo el Rojo (1087-1100), pactó con los barones en su propósito de asegurarse la disputa del trono que sostenía con su hermano Roberto. En la Carta de Las Libertades (1100), Enrique reconocía los límites del poder del monarca, al mismo tiempo que admitía los excesos cometidos por su antecesor, Guillermo el Rojo. En la Carta de Coronación, Enrique se comprometía a no repetir aquellas prácticas. Esta Carta, a la que se sujetaría Enrique I durante su permanencia en el poder (1100-1135), sería adoptada como modelo por los redactores de la Carta Magna.

El debilitamiento de su poder, obligó a Juan sin Tierra (1199-1126) a capitular ante los barones: se resignó a colocar su sello el documento que después se denominaría Carta Magna (1215). Más tarde, Enrique III (1216-1272), hijo de Juan sin Tierra, desconocía la

---

[54] Obtener la mayoría en el Parlamento significa obtener también el Gobierno.
[55] Como sí sucede en España.
[56] Lo que evidencia el poder que posee el primer ministro británico.

Carta que su padre había suscrito. Entonces, una comisión integrada por delegados del Rey y de los barones redactó las Provisiones de Oxford, documento que recogía los principios de la Carta Magna.[57]

Sin embargo, en 1261 Enrique III se resistía a someterse a las Provisiones, enfrentándose a los barones y generando una nueva guerra civil. Vencedora la nobleza al final del conflicto, Enrique III aceptaba constituir una "conferencia" o "parlamento" (1265), el mismo que convocaba a los representantes del condado y burgos, denominados "comunes". Eduardo I (1272-1307), hijo de Eduardo III, confirmaba la vigencia de la Carta Magna por medio de la *Confirmatio Cartarum* y, además, convocaba al Parlamento Modelo, lo que significaría a la postre la institucionalización del Parlamento.

b) Etapa del auge y desarrollo del Parlamento (1295-1485): El Parlamento modelo no llegará a ser aún un modelo de parlamento, pues la iniciativa legislativa reside en el Rey de manera conjunta con el Consejo, a quienes el Parlamento puede hacerle peticiones. La denominación de "modelo" se debe a que en este parlamento se hallan los elementos representativos del histórico parlamento británico.

La muerte de Eduardo I significa el logro de conquistas por parte del Parlamento. Así, obliga a dimitir a Eduardo II (1327) y Ricardo II (1399) y convoca al trono a los herederos de la Casa de York[58]. Logra, también, que Eduardo III en 1330 expida un estatuto que establecía la convocatoria anual del Parlamento. Hace que Enrique IV (1399-1413) reconozca el privilegio parlamentario de la libre discusión (exento de responsabilidad ante el Rey).

Los reyes lancasterianos, durante seis décadas (1399-1461), aceptaron la autoridad del Parlamento sin cuestionar las decisiones de éste, reconociendo así al Parlamento como institución habitual del régimen político. Es en esta época cuando se delinea la facultad legislativa del Parlamento, antaño limitado a realizar peticiones al monarca.

En 1414, el Parlamento obtuvo el compromiso de Enrique IV de no añadir nada en la petición, aunque el rey se reservaba el derecho de rechazar la petición de manera total (veto absoluto). Es en la niñez de Enrique VI, cuando la petición se convierte en proyecto de ley. Los parlamentarios, luego, empezaron a redactar ellos mismos el *bill*, el mismo que al obtener la Sanción Real se transformaba de manera automática en ley (*statute*).

c) Etapa de la preeminencia real (1485-1649): En 1487 se crea la Cámara Estrellada como prerrogativa del rey para juzgar a las personalidades. El monarca y su Consejo se situaron por encima del Parlamento y de los tribunales ordinarios. El parlamento tuvo una

[57] Considerados la primera Constitución escrita de Inglaterra.
[58] Una dinastía real inglesa.

actitud dócil frente a Enrique VIII cuando aprobó el *Act of Proclamations* en 1547, también denominada Lex Regia, la misma que permitía modificar leyes por medio de "Proclamaciones Reales".

En 1614 Jacobo I disolvió el Parlamento, más en 1621 éste aprobó una declaración titulada "Gran Protesta", la que reclamaba los privilegios del Parlamento. En 1628 la Petición de Derechos rescata las libertades tradicionales y los límites de la prerrogativa del rey. Y en 1642 se desata la guerra civil entre el Parlamento y la Corona que culmina con la ejecución de Carlos I y la abolición de la monarquía en Inglaterra.

d) Etapa de la supremacía parlamentaria (1649-1832): Luego de la ejecución de Carlos I, el Parlamento proclamó que las funciones reales eran inútiles y peligrosas. Y el 19 de mayo de 1649, suprimía la monarquía y declaraba a Inglaterra como república libre (*Commonwealth*), gobernada únicamente por los comunes. En 1653 Oliver Cromwell dictaba la Constitución denominada "Instrumento de gobierno"[59]. En 1660 el Parlamento proclama a Carlos II restaurando la monarquía. En 1689 el Parlamento elaboró la Declaración de Derechos, la que declaraba la vacancia del trono de Jacobo II.

Finalmente, el Parlamento en 1689 corona a Guillermo de Orange y su esposa María previa juramentación del *Bill of Rights*, por el que se comprometían a gobernar "de acuerdo con los estatutos convenidos en el Parlamento". La Revolución Gloriosa consolidaba así la supremacía del Parlamento y la moderna Constitución histórica de Inglaterra[60]. Desde entonces ningún rey ha desafiado al Parlamento. Esta supremacía quedó confirmada por el *Act of Settlement* de 1701. En 1832, deviene la reforma electoral que deroga el sistema medieval de representación y fortalece la supremacía política de los Comunes, inscribiendo al régimen político británico en los modelos representativos de una democracia parlamentaria.

Siguiendo a Planas (1997) el Gabinete nace en 1553 cuando el rey hizo una división del Consejo Privado en comités especializados. Luego, en 1680, la denominación "gabinete" se difunde en 1680 cuando Carlos II empieza a despachar en su gabinete personal con su Comité de Estado. Respecto a la aparición del primer ministro, este mismo autor señala que el título de *prime minister* recién en 1905 tuvo reconocimiento legal, pues fue un *warrant* expedido por Eduardo VIII para establecer un orden en el protocolo en las ceremonias solemnes.

El origen de la figura del prime minister -también denominado premier (francés, el primero)- inglés se remonta al siglo XVIII cuando Jorge I de Hannover, quien no dominaba la

[59] Cromwell fue *Lord Protector* entre 1653 y 1658.
[60] También denominada "Revolución de 1688".

lengua inglesa introdujo la práctica de no asistir a las sesiones del gabinete, delegando entonces la facultad a un ministro de su absoluta confianza, el lord del Tesoro. Robert Walpole ejerció esas funciones de 1721 a 1742, de quien sus rivales decían era el "único y primer ministro del reino". Esa denominación peyorativa tuvo, con el correr del tiempo, otro significado para otros estados con sistemas parlamentarios.

El primer ministro inglés ha sido considerado históricamente "el hombre más poderoso del reino"[61]. Era la cabeza del gabinete y tenía el poder para que allí se tomaran las decisiones que el adoptara[62]. Como líder del partido mayoritario manejaba a su albedrío la Cámara de los Comunes. Tiene el poder de proponer a la reina supremos servidores de la administración civil. Es el primer *lord* del Tesoro[63].

De la misma manera que la canciller alemana, el primer ministro británico determina el rumbo de la política gubernamental. Es "en última vía el responsable de las políticas y decisiones del gobierno".

El ocupante del número 10 de Downing Street designa a los ministros del gabinete, reafirma la elección de embajadores y jefes de inteligencia, y revisa la labor de los ministerios y agencias gubernamentales[64]. Hasta hace poco, el primer ministro poseía, como la reina Isabel II, la facultad de propuesta de disolución y convocatoria a elecciones. Esta prerrogativa fue derogada por una norma aprobada en 2011[65].

2.1.2 El asambleísmo francés

Nos refiere Planas (1997) que la V República sustituye la denominación président du Conseil por la de premier ministre. El primer ministro es elegido por el presidente teniendo en cuenta la composición mayoritaria de la Asamblea Nacional. Nombrado el nuevo primer ministro, éste presenta su programa de gobierno ante la Asamblea Nacional: la confianza gubernamental es personalísimo. Si la Asamblea Nacional desaprueba el plan de gobierno, el primer ministro tiene que exhibir al presidente de la República la renuncia de su truncado gobierno[66].

Desde 1958, la V República cuenta con una Constitución que establece un sistema semipresencial. Uno de sus rasgos distintivos es tener un presidente con vastas competencias. Por ejemplo, el presidente francés designa tres de los nueve miembros electos del Consejo constitucional . El presidente francés también dirige el Consejo de Ministros y escoge al

[61] Por encima del rey.
[62] El gobierno de Gabinete.
[63] El equivalente de la *Fed* estadounidense.
[64] Un inmenso poder sólo comparado al que posee el rey.
[65] Con lo que se puede afirmar que posee más poder que el mismo rey.
[66] No es posible su permanencia en el cargo.

primer ministro. El presidente puede cesar al jefe del gabinete en cualquier momento y sin necesidad de asentimiento de la Asamblea Nacional.

Se redactó la Constitución durante el verano de 1958 y, luego del referéndum de septiembre, la misma fue adoptada el 4 de octubre. Charles de Gaulle fue electo presidente en diciembre, y en enero nombró a Michel Debré, muy cercano a él, primer ministro[67]. La nueva Constitución con la que se inicia la V República, obra dirigida bajo los lineamientos de De Gaulle y Debré, tuvo tres finalidades para reestructurar el régimen político francés: restablecer la relevancia de la presidencia, el reforzamiento de la autoridad del gobierno y, disminuir la hegemonía del parlamento. En lo que se refiere a la institución presidencial, había que empezar por justificar su existencia: se estimó que, si la asamblea encarnaba por medio de los partidos las aspiraciones más inmediatas del pueblo, la presidencia encarnaría a la nación francesa en su devenir.

En el asambleísmo francés existe lo que se conoce como periodos de cohabitación[68]. En el siglo XX Francia ha presenciado tres, los cuales conllevaron al establecimiento de relaciones de fuerzas distintas compartiendo el poder.

Entre 1986 y 1988 Francia tuvo un gobierno de derecha en el Parlamento (Chirac), junto a un presidente de izquierda (Mitterrand)[69]. Entre 1993 y 1995, el presidente era de izquierda (Mitterrand) y el gobierno era de derecha mayoritaria en la Asamblea Nacional (Balladur). De 1997 a 2002, un gobierno de izquierda (Jospin) comparte el poder con una presidencia de derecha (Chirac).

En el sistema de asamblea francés las decisiones del presidente requieren de la propuesta previa del jefe de Gobierno. Y a la vez, las disposiciones de gobierno del Consejo de Ministros hacen al presidente protagonista del poder gubernamental.

Revisemos la repercusión que ha tenido la denominada cohabitación en los gobiernos en Francia durante la V República. En 1986, se produce un hecho histórico. Desde 1958, partidos contrarios formaban un gobierno de cohabitación. La UDF, obtenía el éxito en las votaciones generales. Mitterrand se vio obligado a nombró a Jacques Chirac, como primer ministro[70].

---

[67] De Gaulle es el héroe de la resistencia francés contra la Alemania nazi.
[68] Se denomina así a la situación por la cual el Presidente francés se ve forzado a designar un primer ministro de la oposición al haber perdido mayoría en la cámara.
[69] Hecho inédito en la historia política de Francia.
[70] En otro hecho histórico, un presidente socialista llegaba a la presidencia de Francia en 1981.

En las elecciones de 1993, Édouard Balladur fue nombrado primer ministro, gobernando con el socialista François Mitterrand[71].

Años más tarde, con Chirac en la presidencia, Jospin ganaba en segunda vuelta las elecciones generales de 1997 con el apoyo de los ecologistas. Chirac, entonces, se vio forzado a nombrar primer ministro al líder del Partido Socialista con quien compartió el poder durante cinco años.

Refiriéndose al asunto del establecimiento de obligaciones entre el presidente y el primer ministro, señala Ruiz (2011) que la jefatura política del Presidente se ha alejado del rol de árbitro por mandato constitucional y que desarrolla en el ámbito de los vínculos con el primer ministro y su gabinete.

La aceptación que hace el primer ministro respecto al liderazgo del Presidente, explica que aquél acepte sus directrices. En lo que toca a sus relaciones con el gabinete, el presidente saca ventaja de los inexistentes contrapesos en las reuniones del Consejo de Ministros. Esta necesidad aumenta el riesgo de incidir en el desarrollo de un gobierno personalista. Y es que, exceptuando los casos de cohabitación (improbables después de 2002), el Presidente practica atribuciones que formalmente caben al primer ministro, dando lugar a una superposición de domaines de perfiles muy imprecisos.

2.1.3 El parlamentarismo italiano

Italia es una república parlamentaria donde la dirección política se define por medio del vínculo de confianza que se determina entre el Gobierno con ambas cámaras del Parlamento[72].

Celebradas las elecciones legislativas, se lleva a cabo una ronda de conversaciones no oficiales entre el Presidente de la República y los partidos que lograron asientos en el Parlamento con el propósito de hallar un candidato de consenso[73]. Y esto es así porque, por lo general, en la Italia de posguerra el partido vencedor en los comicios no alcanza mayoría absoluta que le permita asumir el gobierno sin necesidad de establecer alianzas con las otras fuerzas políticas que son minoría en el nuevo Congreso.

Si, finalizada la ronda de negociaciones, el Presidente de la República y las distintas agrupaciones políticas arriban a un acuerdo, el Presidente de la República designa al primer ministro y éste, para asumir funciones, debe someterse a la votación de la Cámara de

[71] Lo que da origen a la Segunda Cohabitación.
[72] Desde el final de la Segunda Guerra, el modelo ha funcionado bastante bien.
[73] Así ha sido desde el término de la Segunda Guerra.

Diputados para recibir la confianza y, de esa manera, lograr la investidura. Antes, el nuevo Presidente del *Consiglio dei Ministri* debe recibir esta confianza en el Senado[74].

Italia es un parlamentarismo sui géneris. Cada cinco años los italianos votan por los nuevos integrantes de la Cámara de Diputados y del Senado. Instalada la legislatura, el primer ministro designado por el presidente de la República requiere de una mayoría parlamentaria para gobernar (y después recibir el voto de confianza), por lo general una coalición al interior del Parlamento[75]. Es el caso del actual primer ministro Giuseppe Conte.

Luego de las elecciones del año 2018, los partidos que lograron el primer y segundo lugares, el Movimiento Cinco Estrellas (M5S) y el Partido Democrático (PD), alcanzaron un acuerdo para formar una coalición en el Parlamento –promovida por el presidente Mattarella- de cara a formar gobierno. Estos dos partidos suscribieron un acuerdo de programa de gobierno y, entonces, propusieron a Conte presidir el gobierno que tendría el respaldo de los diputados y senadores de estos partidos. Entonces, Conte aceptó el encargo y se mostró ante la Cámara de Diputados para recibir el voto de confianza de la cámara[76].

Esta es la estructura institucional del sistema parlamentario italiano, la misma que explica en parte por qué los gobiernos en Italia duran tan poco[77]. Otro factor que contribuye a la precariedad de los gobiernos radica en la ausencia de alternancia en el sistema político italiano: la Democracia Cristiana ha gobernado la mayor parte del tiempo de posguerra[78].

Al respecto, anota Chimenti (1992) que la forma de gobierno italiana escapa a la bipartición de los regímenes parlamentarios. Es que tal bipartición muestra dos tipos de régimen parlamentario: aquél en el que rige la regla de la alternancia en el gobierno y aquél en el que, en cambio, se aplica la regla de la consolidación. En Italia sucede que algunos partidos están siempre en el gobierno, mientras que los demás permanecen siempre en la oposición, sin posibilidad de «rotación».

Desde el año 1946 Italia ha tenido sesenta y seis gobiernos[79]. Es decir, sesenta y seis primeros ministros en setenta y tres años. Reflejo de la precariedad de la situación del Poder Ejecutivo en el sistema parlamentario italiano. Cuestión que tiene su origen, como ya hemos visto, en la exigencia de contar con mayoría en ambas cámaras para tener estabilidad política.

---

[74] Cuestión que complica la investidura pues no basta con la confianza otorgada por la Cámara de Diputados.
[75] Una coalición de partidos no siempre homogénea desde el elemento ideológico.
[76] Conte fue designado por segunda vez después de haber renunciado durante el gobierno de coalición que conformaban el M5S y La Liga.
[77] Lo que redunda en que el Presidente de la República esté siempre fortalecido ante las crisis del Ejecutivo.
[78] Cuestión que está vinculada al hecho que Italia posee una fuerte tradición católica y que hace que el voto se haya dirigido en ese sentido.

En el año 1946 las fuerzas hegemónicas que ejercían la supremacía eran partidos antifascistas, que, renovando el pacto de la época de la Resistencia, formaban un gobierno de unidad nacional. En las elecciones de ese año la DC fue la vencedora. Sin embargo, formó gobierno con el PSI y el PCI.

2.1.4 La monarquía parlamentaria española

El Estado español es una monarquía parlamentaria, o sea el Jefe del Estado es el Rey. En 1975 Juan Carlos I, de los Borbones, fue nombrado rey tras la muerte de Franco80. La monarquía española es un sistema parlamentario, es decir, el poder se ejerce por medio de sus representantes en el Congreso. Luego, es éste quien conduce la política de gobierno. El Parlamento español se llama Cortes Generales. Las Cortes sugieren al Presidente del Gobierno. Éstas son elegidas por el voto popular.

Ahora bien, la monarquía española no constituye en sí una forma de gobierno[81]. El rey es el jefe del Estado mas no posee poderes ejecutivos. El presidente del Gobierno es elegido por el Parlamento, el mismo que es formado tras la celebración de elecciones generales. Entonces, el rol del monarca es el de moderador del funcionamiento de las instituciones democráticas.

Recordemos que la monarquía española fue instaurada -no restaurada- por Franco. Con Alfonso XIII en el exilio, Juan de Borbón anhelaba retornar para recuperar el trono. Sin embargo, Franco se decanta por Juan Carlos, hijo de Juan, a quien preparó para el poder desde el año 1969. Juan de Borbón renunciaría en el año 1977 a sus derechos al trono y, de esa manera, se legitimaría la dinastía de Juan Carlos I.

Más tarde, con el asentimiento de la Carta Magna de 1978, la monarquía borbónica recuperaba la legitimidad constitucional que había perdido en el año 1923, al cohonestar la dictadura de Primo de Rivera. Entonces, Juan Carlos, progenitor del monarca, Felipe VI, se convertía en la cabeza de la monarquía parlamentaria: la monarquía borbónica conviviría junto a la democracia[82].

Luego, la monarquía parlamentaria española es un magnífico ejemplo de cómo se conjugan perfectamente dos sistemas en apariencia incompatibles, monarquía y democracia. En España, siendo el rey el jefe de Estado, éste sólo pose funciones de mediador. Es el que actúa como árbitro al momento de buscar el candidato a presidente del gobierno. El rey reina, pero no gobierna.

---

[80] Terminaban así cuatro décadas de dictadura.

[81] En ese sentido, el término “monarquía constitucional” podría llevar a confusión y pensarse que ésta es una forma de gobierno cuando lo real es que el término alude a la primacía de la Constitución sobre el rey.

[82] Entonces, era compatible la existencia de Estado de Derecho y tradición monárquica a la vez-

Durante la Transición, se llevaron a cabo las elecciones generales del año 1977 que dieron como ganador a la Unión del Centro Democrático (UCD) y a Adolfo Suárez. Entonces, Suárez tenía un desafío por delante: elaborar una nueva Constitución[83].

La C78 es el producto del consenso político de los grupos parlamentarios y del acuerdo de las fuerzas políticas[84]. En 1982, el PSOE obtuvo la mayoría total en el Congreso de los Diputados, lo que significó el inicio del gobierno de Felipe González (1982-1996)[85].

En 1996 se llevaron a cabo elecciones anticipadas, las mismas que dieron como ganador al Partido Popular (PP)[86]. Sin embargo, el candidato a la presidencia del gobierno Felipe Aznar se vio obligado a recurrir al apoyo de los partidos nacionalistas CIU (Convergencia y Unión de Cataluña) y EAJ-PNV (Partido Nacionalista Vasco) para poder formar gobierno, al no lograr mayoría total en la Cámara de los Diputados. En las elecciones generales de 2004 el PSOE obtuvo la victoria absoluta.

Otra vez, el partido ganador se veía obligado a formar alianzas con las otras fuerzas políticas minoritarias para formar gobierno. Así, José Luis Rodríguez Zapatero obtenía la confianza del Congreso. Las elecciones del año 2011 dieron como vencedor al PP, logrando alcanzar la mayoría absoluta de escaños. Mariano Rajoy, entonces, fue investido como presidente del gobierno español.

La moción de censura "constructiva" -el Congreso solamente puede retirar la confianza al jefe de Gobierno si es que previamente se ha elegido un eventual sucesor- tiene su inicio en la República de Weimar. En la C78 la moción constructiva fue aprobada en el artículo 113.2. La moción de censura constructiva en la Carta Magna española ha hecho que el efecto que las crisis gubernamentales provocadas por el Parlamento hayan quedado reducidas a mínimos históricos. García Fernández (2017) opina que la funcionalidad política de la moción de censura "constructiva" según el artículo 113 C78 reside en impedir que los partidos de tendencias opuestas se pongan de acuerdo para derribar al gobierno.

Luego, esa función inhibitoria de la censura tiene como consecuencia que en España apenas tenga vigencia este principio propio del parlamentarismo que posibilita al Parlamento deshacer la relación fiduciaria que se traba con el gobierno por medio de la censura. Agrega este profesor que en España el hecho que la moción de censura no haya permitido destituir a

[83] Una Constitución que reemplazara la de 1931 y cerrara el capítulo del franquismo.
[84] Los Pactos de la Moncloa dieron paso a la C78.
[85] Aunque esta victoria electoral ya había empezado a forjarse en 1980 cuando González intentó por primera vez la presidencia del gobierno.
[86] Luego de doce años de gobierno del PSOE.

ningún presidente del Gobierno no le resta funcionalidad[87]: potencia la figura de un partido ante la opinión pública y transmite a ésta la posición política y la potencial fuerza de un partido de oposición[88] Muro (2017) examina cuál ha sido el funcionamiento en la práctica de la moción de censura constructiva en España y Alemania.

Primero, el principal efecto de ésta peculiar regla ha sido que los políticos no se atreven a lanzarse a una aventura, salvo que, celebradas las elecciones generales, se produzcan cambios significativos en los posicionamientos de las fuerzas políticas respecto al jefe de Gobierno.

Así, en Alemania sólo una vez ha prosperado la moción de censura constructiva: una de las tres grandes fuerzas políticas que integraban la coalición en el Parlamento (CDU/CSU, SPD y FPD) decidió abandonar ésta, desde su posición de centro del espectro político, para formar alianza con los cristianodemócratas. Este es el único supuesto en el que la moción de censura constructiva provocó el cambio de canciller.

En el caso de España, la censura no persigue derrocar al gobierno, sino que el electorado, luego de este proceso, obtenga la impresión de que los grupos opositores poseen un programa alternativo de gobierno coherente y, sobre todo, un guía capaz de reemplazar al jefe de Gobierno. Así, Felipe González fue candidato en 1980 y logró la victoria en las elecciones de 1982: la imagen que había dejado como sucesor del jefe de Gobierno, contribuyó a la victoria del PSOE de 1982[89].

Comentando la eficacia de la cuestión de confianza en el modelo español, sostiene Alvarez (2018) que ésta presenta demasiados obstáculos para considerarla para la renovación de la confianza parlamentaria. Agrega esta profesora que la cuestión de confianza debió haber sido el instrumento acorde para la renovación de la confianza del Parlamento.

Sin embargo, la eficacia de ésta se detiene puesto que la iniciativa para su bosquejo corresponde de manera exclusiva al jefe de Gobierno. Entonces, la cuestión de confianza es un acto a libre discrecionalidad del presidente del gobierno español, quien recurrirá a ella por motivos de conveniencia política, pues no existe supuesto de la Carta Magna que exija a solicitarla, conforme al artículo 112 C78. Respecto a su uso, nos indica Gonzales Hernández (2018) que éste ha sido mínimo.

[87] De hecho, fue presentada en 1980, 1987 y 2017 a sabiendas el partido que la impulsó que no prosperaría.
[88] Es el caso de Felipe González y el PSOE.
[89] Una hábil jugada política.

Y es que parece poco probable que un jefe de Gobierno español recurra a ella para reforzar una posición debilitada por mucho que se esté ante situaciones de fragmentación parlamentaria.

El escenario político español cambió en los últimos cinco años. Del modelo bipartidista representado por el PSOE y el PP, se pasó a otro bipartidista con la irrupción de nuevos partidos[90]. Ciudadanos y Vox se sitúan hoy a la derecha del PP.[91] Por otro lado, Podemos se coloca a la izquierda del PSOE con quien mantiene diferencias respecto a la causa independentista en Cataluña. También está Mas País de Iñigo Errejón, un partido de izquierda ecologista.

Otro fenómeno es el de la aparición de nuevos partidos pro-republicanos[92]. Así, tenemos a Esquerra, un partido independentista catalán que persigue la desaparición de España invocando el separatismo. Para posibilitar la investidura del actual presidente del gobierno, Pedro Sánchez, el PSOE ha debido aliarse a esta fuerza política que se halla en las antípodas del socialismo que postula el partido histórico de Felipe González. Podemos es un partido republicano antimonárquico fundado en 2014 y que tiene a Pablo Iglesias como su secretario general.

El año 2016 Podemos formó con IU una coalición electoral (Unidos Podemos) de cara a las elecciones de ese año. Podemos formar parte del gobierno liderado por Pedro Sánchez con una vicepresidencia y dos ministerios[93]. Junta per Catalunya es una coalición política de ideología independentista nacida en 2017 para las elecciones del Parlamento catalán. *Front* República y Convergents son otras dos agrupaciones políticas catalanas.

2.1.5 El federalismo alemán

En Alemania, el primer paso para elegir al jefe de Gobierno, es votar la formación del Congreso. No se trata de votaciones presidenciales como, por ejemplo, las de Estados Unidos, por lo que no se elige un jefe de Gobierno sino un partido[94].

Los alemanes eligen el *Bundestag* y el Parlamento de sus Lader. Es un bicameralismo, un Parlamento federal y el *Bundesrat*, integrado por los representantes de los Lander. El Parlamento concentra toda la legitimación en razón de su elección popular.

---

[90] Partidos que amenazan el *establishment.*
[91] Son considerados partidos radicales de extrema derecha.
[92] Los mismos que postulan la desaparición de la monarquía para establecer la República española.
[93] Una coalición artificial compuesta ante la imposibilidad de formar gobierno por parte del PSOE.
[94] En ese aspecto, el sistema electoral alemán es asaz complicado.

Cuando no existe mayoría en el *Bundestag*, comienzan las conversaciones de coalición. Llegado a un acuerdo, el presidente nombra al canciller, al líder del partido que obtuvo más votos. El Parlamento confirma la designación.

Un adjetivo del régimen político alemán es la de los gobiernos de coalición[95]. Sólo en una oportunidad, en los últimos cincuenta años, un solo partido político consiguió formar gobierno. El gobierno está dirigido por el canciller federal, catorce ministros y el jefe de la cancillería federal[96]. Apunta Vergottini (1993) que a pesar del hecho que la doctrina constitucionalista a menudo ha afirmado encontrar un progreso del sistema parlamentario desde el modelo pluripartidista al bipartidista, hasta ahora la única afirmación que puede aceptarse es que el sistema es bipartidista. Esta noción señala que el método de partidos alemán en su trabajo en el campo de controles políticos experimentados por la oposición está más colindante al sistema bipartidista.

En realidad, el gobierno disfruta de una estabilidad indiscutible -ya sea que esté conformado por un solo partido o una coalición- mientras que la oposición se soporta responsablemente en la espera de convertirse en partido de gobierno. Además, son las elecciones políticas generales las que pueden generar una rotación de gobierno, dada la dificultad práctica de hacer operativa la norma acerca el voto constructivo de confianza.

Luego de gobernar Alemania Federal sin obligación de establecer convenios entre los años 1957 a 1961, la Unión (CDU/CSU) se vio obligada a establecer un acuerdo otra vez con los liberales. Adenauer dimitió en el año 1963 en medio del Spiegel-*Affäre*, y su ministro de Asuntos Económicos, Ludwig Erhard fue nombrado por el Parlamento para continuar.

La primera "Gran Coalición" no fue resultado de una elección[97]. Ludwig Erhard fue elegido por segunda vez en el año 1965 y siguió gobernando conjunto con los liberales. Empero, al año posterior, estos abandonaron el gobierno con una serie de disputas acerca del presupuesto. La amistad de trece años entre socialdemócratas y liberales llegó a su fin en el año 1980.

2.1.6 Otros tipos de parlamentarismo

2.1.6.1. Suiza. El Gobierno nacional (Consejo Federal) se compone por un colegio compuesto por siete integrantes designados por el Parlamento. Cada uno de ellos se encarga de manera rotativa de la presidencia durante un año[98]. Aunque este cargo no le confiere poderes especiales, ya que el presidente de turno continúa desempeñando las labores de su

[95] Igual que en Italia.
[96] El Canciller es el equivalente del primer ministro.
[97] Sino del acuerdo poselectoral.
[98] Una presidencia colegiada.

ministerio. No existe la moción de censura. Luego, el Consejo Federal no tiene la obligación de dimitir cuando es derrotado en el parlamento o en un referéndum. Esto significa en la práctica que la política del Consejo Federal es independiente respecto del parlamento[99]. Empero, también el parlamento es independiente del Consejo Federal y puede rechazar iniciativas del gobierno nacional sin que ello tenga consecuencias.

En el Consejo Federal están representados los partidos políticos que mayor porcentaje de votos alcanzan.

2.1.6.2 Finlandia. El presidente de la República tiene un rol menor. El principal órgano es el Consejo de Estado, el mismo que está integrado por el primer ministro y su gabinete. El gobierno tiene que obtener mayoría en el Parlamento, el mismo que elige al primer ministro.

El presidente designa y disuelve al gobierno y propone al candidato a jefe de Gobierno luego de consultar con las fuerzas políticas y el Parlamento. En la realidad, los partidos políticos ejercen la prerrogativa de atribución de funciones y disolución del Congreso.

2.1.6.3 Noruega. El parlamentarismo se introdujo en el año 1884. Noruega es una monarquía constitucional que posee un sistema de gobierno parlamentario. Parlamentario, ya que el Gobierno (Consejo de Estado), no puede gobernar sin la confianza del Storting, el Poder Legislativo.

El Consejo de Estado lo componen el jefe de Gobierno y su gabinete. El Consejo de Estado debe mantener la confianza del Storting. La designación que hace el rey solo una formalidad. Cuando no existe mayoría clara, el líder del partido más cercano es nombrado jefe de Gobierno por el rey. Para formar Gobierno, el cincuenta por ciento de los miembros del Consejo de Estado deben ser miembros también de la Iglesia de Noruega.

2.1.6.4 Dinamarca. El gobierno es nombrado por el rey. El gobierno se forma luego de negociaciones entre los partidos. No es requisito que el gobierno tenga el apoyo de la mayoría.

2.2 Las instituciones del parlamentarismo en las constituciones del siglo XX

Las constituciones nacionales han recogido estos rasgos del parlamentarismo clásico europeo, plasmándolas en sus textos[100]. Así, se tiene un modelo híbrido que resulta de la combinación del sistema presidencial y del parlamentario[101].

---

[99] Estricta separación de poderes.
[100] Copiándolos si mayor reflexión ni análisis.
[101] Luego, el modelo peruano resulta siendo uno presidencialista equidistante del presidencialismo puro y el parlamentarismo europeo clásico.

2.2.1 Exposición de la política general del gobierno: cuestión de confianza

El apartado 130 de la Constitución de 1993 procede del artículo 24 C79 que, a su vez, tiene como antecedente el apartado 167 de la Carta Magna de 1933 que determinaba: "El presidente del Consejo de Ministros al posesionarse de sus obligaciones asistirá a la Cámara de Diputados y al Senado, apartadamente, con los demás ministros, y presentará la política de gobierno"[102]. Pensaba Manuel Vicente Villarán que este precepto significaba el punto más avanzado de las reformas hacia el parlamentarismo[103]. Es que la obligación del gabinete de comparecer ante el Congreso no existía en las constituciones precedentes.

La Constitución de 1920 establecía más bien el voto de falta de confianza, el que podríamos asimilar al voto de censura. No existe indicación expresa acerca de que el gabinete tenía la obligación de mostrar ante el Congreso para la exposición de su programa de gobierno. Recordemos que hasta la C20 el presidente del Consejo de Ministros aún no tenía jerarquía constitucional.

Refiriéndose a los textos de las constituciones de los años 1979 y 1933, explica Chirinos Soto (1984) que en la C33 el presidente del Consejo de Ministros exponía la política general del gobierno. Luego, terminada la exposición se retiraba del hemiciclo. En la C79, el presidente del Consejo de Ministros, acompañado del gabinete, expone y debate el programa general del gobierno. Entonces, los miembros de las cámaras abren la discusión o el cambio de ideas con los ministros por medio de las preguntas que dirigen a éstos.

La cuestión de confianza se plantea sólo por iniciativa del jefe del gabinete. Si no es otorgada, el presidente del Consejo de Ministros o jefe de Gobierno, al no contar con la confianza de la cámara, que es de la que recibe el mandato, no puede asumir sus funciones. Luego, al no producirse la investidura, queda truncado el nuevo gobierno[104].

Para el profesor Gomez (2019), el asentimiento o el rechazo del voto de censura o del consentimiento de confianza para el gabinete o un ministro tiene un elemento y político antes que jurídico: su examen dependerá de la valoración del Congreso influenciada por su Constitución política y por componentes discrecionales[105].

---

[102] Investidura impropia.

[103] Décadas más tarde, Carlos Torres y Torres-Lara en la discusión y debate de la C93, fundamentaría su posición de ir hacia el parlamentarismo en el pensamiento de Villarán.

[104] Cuestión que no había sucedido hasta hoy desde el restablecimiento de la democracia en 1980.

[105] Muchas veces la censura del gabinete obedece a consignas partidarias, como en el caso del Congreso dominado por el APRA en el período 1963-1968.

Recuerda Cairo (2019) que la cuestión de confianza no es un mandato imperativo hacia el Congreso: su desaprobación no hace perder el cargo a los congresistas sino al ministro que la planteó[106].

Ahora bien, tal como está redactado el artículo 130, la C93 establece un voto de investidura impropia: el presidente es el jefe de Gobierno. En efecto, dice el artículo 118 inciso 3: "Es correspondiente al presidente de la República: guiar la política general del gobierno".

Al respecto, el profesor Vitón (2018) tiene una posición particular. Sostiene que no es correcto que el Tribunal Constitucional haya establecido que la cuestión de confianza prevista en el artículo 133 C93 es abierta y sin supuestos específicos. Basa su postura en el hecho que la Constitución requiere ser interpretada conforme a determinados principios constitucionales. Uno de ellos es el de unidad, el mismo que obliga a entender la Constitución "como un todo armonioso y sistemático, a partir del cual se estructura el sistema jurídico en conjunto".

Luego, señala Vitón (2018) cuando el artículo 133 establece la cuestión de confianza sin determinar los temas, tiene que ser según a la Constitución como un todo.

El precepto constitucional bajo comentario establece la investidura para un presidente del Consejo de Ministros que, a distinción del jefe de Gobierno español o italiano, según el artículo 122 de la C93 (1993) "es nombrado por el presidente de la República", (pág. 40) mas no de cara a recibir el encargo de formar gobierno. En otras palabras, el nombramiento del presidente del Consejo de Ministros no produce efecto jurídico de que éste se someta a la votación del Congreso, tal como sucede en los sistemas parlamentarios español e italiano.

Cierto es que el artículo 130 hace referencia a la exhibición de la política de gobierno por parte del presidente del Consejo de Ministros nombrado. No obstante, el artículo 118 inciso 3 establece que la orientación de la política de gobierno corresponded al presidente de la República.

Luego, existe aquí una manifiesta contradicción pues, ¿Cómo puede el presidente del Consejo de Ministros comparecer frente el Congreso para presentar la política de gobierno si no es el jefe de Gobierno[107]?

El texto del artículo 130 es el intento fallido del constituyente del 33 de establecer en el Perú un método parlamentario, donde el gobierno surge de las cámaras.

---

[106] Al no tener la confianza del Congreso, el ministro ya no puede permanecer en el cargo.
[107] Asunto que en el futuro debe ser materia de una reforma constitucional por parte del Legislativo.

Napurí (2003) comentando el artículo 130, afirma que cada primer ministro designado por el presidente de la República tiene que contar con la ratificación del legislativo. Añade que el voto de investidura parlamentariza el régimen[108].

Carlos Torres y Torres-Lara (1993), exponiendo los fundamentos del capítulo relativo al Consejo de Ministros, decía: "Se encuentra un avance de manera relevante para dar al Consejo de Ministros una mejor jerarquía, calidad y condición de órgano de soporte al Poder Ejecutivo superior al que anteriormente poseía" (pág. 1629). Y agregaba: "Personalmente, considero que debemos avanzar, durante la historia de nuestro país, hacia un gobierno de gabinete". Mientras que Loewenstein (1979) considera que el gobierno de ideal es el de gobierno de gabinete"[109].

Carlos Torres y Torres-Lara era un convencido que, estudiando el desarrollo del derecho constitucional peruano, el Perú caminaba hacia el sistema parlamentario. Apoyaba su tesis en el hecho que las sucesivas constituciones establecieron, primero, la figura de los ministros, la del Consejo de Ministros y de su presidente después, para establecer en la Carta de 1933, a decir de Manuel Vicente Villarán (1998), el germen del parlamentarismo en su artículo 167.

Torres y Torres-Lara fue un visionario, empero, en el propósito de fortalecer el Consejo de Ministros, no se atrevió a ir más allá. No se atrevió en sustraer del presidente de la República las funciones de gobierno y transferírselas al presidente del Consejo de Ministros y, así, convertirlo en jefe de Gobierno[110]. Tan sólo estableció el voto de investidura impropio, con lo que consiguió un presidente del Consejo de Ministros que respondía políticamente ante el Congreso sin ser jefe de Gobierno.

En un régimen parlamentario, cuando el gobierno no consigue la confianza del Congreso, tiene que renunciar. El presidente del Consejo de Ministros quedó en la C93 como una especie de fusible intercambiable.

Veamos que Torres y Torres-Lara dice "condición de órgano de apoyo al Poder Ejecutivo". De lo que podemos colegir que tampoco se atrevía a establecer en la Constitución la doble titularidad diferenciada. Es decir, los cargos de jefe de Estado y de gobierno reposan en distintas personas.

---

[108] Aunque sin tratarse el modelo peruano de un régimen parlamentario.
[109] Así consta en el Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático.
[110] Y, quizá, la razón radicaba en la coyuntura: la C93 buscaba legitimar el régimen de facto de Alberto Fujimori.

El texto constitucional, aunque tuvo la intención de erigir un funcionario autónomo, no logró un movimiento real de facultades ni garantías del jefe de Estado hacia el jefe del Consejo de Ministros[111].

Para Eguiguren (2018) los reiterados excesos del presidente y el Ejecutivo en distintas épocas propiciaron las propuestas para adoptar en el Perú un régimen parlamentario[112]. Mas fueron rechazadas por considerar el parlamentarismo ajeno a la clásica política presidencial y, además, por escasear de un sistema de partidos, lo que redundaba en la imposibilidad de contar con mayorías estables que se requieran para esta forma de gobierno. Quizá sea el proceso constituyente del año 1933 el hito más importante en el debate acerca de la transición hacia el parlamentarismo, luego de la experiencia de la concentración del poder presidencial del oncenio de Leguía.

La Carta de 1933, entonces, respondía a la desconfianza y a la interrogante ante el peligro de un desmedido poder presidencial, debilitando las facultades es del Ejecutivo y fortaleciendo las del Legislativo, a tal punto que la C33 es considerada como una con tendencia hacia el parlamentarismo.

2.2.2 Voto de confianza o rechazo de la cuestión de confianza

Según Chirinos Soto (1984) queda declarada de modo palmario la responsabilidad política del Consejo por medio del voto de censura, que es de iniciativa del Congreso, o mediante la denegatoria de la cuestión de confianza, de iniciativa ministerial. Esta responsabilidad política es una de las características parlamentaristas contenidas en la C20 y la del año 1933, así como la del año 1979 ministros en pleno y de los ministros por separado frente al Congreso. Esta responsabilidad, señala, se hace efectiva

Explica Chirinos Soto (1984) voto de censura estaba legislado en la Carta del 33 como atribución de ambas cámaras[113]. Añade este autor que en la C33 existía también la cuestión de confianza: el gabinete podía solicitar al legislativo la aprobación de su política general, pues el presidente del Consejo de Ministros, al posesionar sus obligaciones, debía exponer ante las cámaras la política de gobierno y, claro está, podía requerir la aprobación de su programa[114].

---

[111] Todo lo contrario, el presidente del Consejo de Ministros quedó convertido en un oscuro secretario del Presidente.
[112] No olvidemos que fue Carlos Torres y Torres-Lara el primero en formular la propuesta.
[113] La Cámara de Diputados y el Senado.
[114] Para mayor abundamiento del pensamiento de este constitucionalista, se pueden revisar las intervenciones de Chirinos Soto del año 1993. Chirinos Soto mantenía diferencias con Torres y Torres-Lara respecto al asunto de la cuestión de confianza.

Señala Eguiguren (2018) que, en la práctica, es el presidente el jefe de gabinete pues los ministros son meros secretarios. Añade que la frágil situación Constitucional de los Ministros origina la fragilidad del régimen político peruano. El gabinete puede tener un buen presidente, pero no es garantía de estabilidad, pues el presidente concentra todo el poder.

En la C20 se le menciona, de modo bastante general, en el apartado 133: "No se puede seguir con el desarrollo de las carteras los ministros que tengan un voto de falta de confianza por parte del Parlamento". Por su parte, la C33 regula la censura contra los ministros en los artículos 172 y 173. Y el apartado 174 establece un informe a la cuestión de confianza cuando dispone: "La no admisión de una propuesta ministerial no exige al ministro a renunciar, salvo que hubiese hecho del asentimiento una cuestión de confianza".

Ahora bien, cuál es el significado político de la cuestión de confianza[115]. Dice Fernández (1987) que la cuestión de confianza es la exteriorización formal del gabinete de su objetivo de renunciar por medio de su responsabilidad política, a menos que el Congreso apruebe un proyecto de ley específico. En el caso del artículo 132 la propuesta ministerial de plantear la cuestión de confianza no es la misma que la del artículo 130, pues esta última tiene carácter obligatorio para efectos de la investidura. El artículo 132 *in fine* establece una confianza facultativa: no determina supuestos para su planteamiento.

Para el profesor Castillo Freyre (1997) el establecimiento en la Constitución de la censura como instrumento correctivo de los excesos parlamentarios, no toma en cuenta que en el Perú la responsabilidad política del gabinete -que se hace eficaz mediante del voto de censura o de la negativa de la confianza- es sólo de forma ya que el presidente de la República es el jefe de Gobierno y no responde de su gestión[116].

Es decir, en teoría, el Congreso al censurar o negar confianza persigue cambiar la política general del gobierno[117]. En la práctica ésta no depende del gabinete sino del presidente de la República quien es el que designa al presidente del Consejo de Ministros y a los ministros, con lo que la opinión del Congreso no tiene peso alguno.

¿Cuál es la importancia del artículo 132? Ésta radica en que la responsabilidad política de agentes gubernamentales ante el Congreso se ha extendido de los regímenes parlamentarios y semipresidenciales a los regímenes presidencialistas atenuados, como en los asuntos de las constituciones de Costa Rica (artículo 121 N° 24), Guatemala (artículo 167),

[115] En realidad, el asunto de la cuestión de confianza es político antes que jurídico.
[116] Pues correspondería , como en el régimen parlamentario, que producida la negativa de la confianza el jefe de Gobierno presente su dimisión, cosa que es un imposible jurídico en nuestra Constitución al no tener el Presidente de la República responsabilidad política frente al Parlamento.

Colombia (artículo 135 N° 9), Paraguay (artículo 194), Uruguay (artículos 147-148) y Venezuela (artículo 153 N°2). Como señala (Martinez Ocamica, 1998) en estos presidencialismos atenuados de América Latina se contempla el voto de censura, con lo que se establece responsabilidad política de los ministros frente al Congreso.

En el siguiente capítulo, veamos entonces, cómo ha sido la trascendencia histórica de la presidencia en el Perú.

UNIVERSITAS STUDIORUM PIURENSIS

UNIVERSITAS • STUDIORUM • PIURENSIS

Capítulo 3

La institución presidencial

3.1. Evolución histórica del Poder Ejecutivo

Señala Villarán (1998) que los constituyentes norteamericanos, imbuidos de ideas conservadoras, miraban con recelo la injerencia del pueblo en el gobierno: dudaban de sus aptitudes políticas. Agrega Villarán que, al tratar de reglamentar la Constitución del Ejecutivo, pensaron que era peligroso que el pueblo, dada su ignorancia, pudiera designar directamente al Presidente.

Y, entonces, crearon el Colegio de Electores presidenciales[118]. Luego, se conservaría el principio republicano que el jefe del país debe tener origen electivo.

3.1.1 Antecedentes históricos: el presidente de la República

Una institucionalidad frágil origina ausencia de autoridad, la misma que propicia el surgimiento de caudillos[119]. Este fenómeno, la aparición de caciques del siglo XIX, coincide con las consignaciones del guano. En torno a este pérfido sistema de consignaciones se organizaría una naciente oligarquía, sistema tolerado por Castilla.

Entonces, una sociedad peruana con instituciones públicas y civiles débiles, hacían posible la existencia de caudillos en los que se concentraba todo el poder. Como consecuencia, aquellos caudillos militares que detentaban éste, actuaban sin límite ni control alguno. Es el caso de Echenique, en cuyo gobierno se produce un escandaloso saqueo de la Hacienda en beneficio de particulares.

La institución del presidente de la República se desarrolla en un método político en el que el cesarismo se halla enraizado en el acervo nacional[120]. Sobre este punto, dice (Altuve-Febres, 2005) que al ser nombrado Riva Agüero presidente de la República en el año 1823, concediéndosele el privilegio de usar la banda bicolor como distintivo del poder que administraba, se había inaugurado la institución presidencial. Y para los liberales de la época, era una manifestación más del fenómeno cesarista. Recordemos que, ante el avance de Canterac, el Congreso decide deponer a Torre-Tagle.

¿Es éste el origen de la institución presidencial en el Perú? ¿Una presidencia caracterizada por un Ejecutivo personalista y omnímodo?

Señala Pereyra (2013) que el proyecto de Bolívar era próximo a un cesarismo democrático, o sea, a un sistema de gobierno representativo donde se hallaba en la cima una

---

[118] Fórmula que se ha mantenido desde la fundación de la nación hace doscientos años.
[119] En especial, caudillos militares.
[120] Empleamos aquí el término "cesarismo" en el sentido gramsciano del concepto, es decir, como solución "arbitral" que se confía a una gran personalidad.

autoridad suprema dotada de un mando y carisma que hicieran de contrapeso a los excesos del poder popular.

Para Bernales Ballesteros (2004) los peruanos aprendimos a convivir con presidentes que pensaban que el poder y la persona que lo detentaba era lo mismo, una sola esencia[121]. Y pone de ejemplo a Ramón Castilla, quien creía que "el gobierno era él". Para Bernales casi todos los gobernantes republicanos, especialmente los autoritarios, han creído que la voluntad presidencial es la "voluntad del Estado". La difusión del caciquismo político fue la síntesis de la introducción de la República a un país sin ciudadanos[122].

La institución de la presidencia en el Perú empezó con la forma del cesarismo. Ha dicho Basadre (1992) que al surgir en el Virreinato la burocracia, la sociedad colonial que había sido primero militar y feudal, se volvió cesarista y burocrática. Aquí está el origen del Ejecutivo todopoderoso.

Comenta De la Puente (1997) que, a diferencia de Chile, en el Perú no existía una consistencia institucional democrática, y los jefes de la Emancipación confundieron su rol del pasado y asumieron sin legítimo derecho durante más de cincuenta años un cesarismo que sólo se quebraría de manera breve con Pardo en el año 1872[123].

Veamos ahora cómo ha sido el desarrollo del autoritarismo peruano en los primeros cincuenta años de la República.

Derrotado Santa Cruz en Yungay, y triunfante Gamarra, el Congreso eligió presidente provisional a este último. Además, también se citó al Congreso Constituyente en Huancayo. La Constitución de 1939 que había dado el Congreso Constituyente, era de corte conservador.

La nueva carta política reforzaba el Poder Ejecutivo: se eliminaba la acusación del Legislativo contra el presidente; además, el jefe del Ejecutivo tenía facultad para suprimir las garantías constitucionales por determinado tiempo.

Luego del período conocido como "anarquía militar", se estableció el Directorio, con Vivanco a la cabeza con el título de Director Supremo. El régimen de Vivanco fue un gobierno autoritario, donde los opositores eran desterrados.

El despotismo de Vivanco le hizo perder adhesión popular y los levantamientos pronto empezaron. Domingo Elías, quien se había sublevado contra el Directorio, se proclamó jefe político y militar. Derrotado en Carmen Alto por Castilla, Vivanco abandonaba el poder.

---

[121] Augusto B. Leguía se hacía llamar Wiracocha.
[122] En el Perú, no se observa una etapa de transición entre la sociedad colonial sin partidos y la naciente república que se separa de la Metrópoli.
[123] La peor expresión de ese cesarismo estuvo representada por la dictadura de Simón Bolívar.

Llevadas a cabo las elecciones del año 1844, éstas dieron victoria a Castilla, quien fue elegido presidente por el Congreso en el año 1845. Bajo su mandato, la Casa Gibbs & Sons se vio favorecida por Castilla al concederle éste el monopolio del guano.

Auspiciado por Castilla, Echenique resultó ganador de las elecciones del año 1850. El gobierno de Echenique se vio envuelto en el escándalo, ordenó se reconocieran créditos contra el Estado por diecinueve millones de pesos que favorecían a familiares y amigos. Derrotado por Castilla en La Palma, Echenique era desterrado. Había triunfado la Revolución Liberal del año 1854.

El año siguiente, la Convención Nacional ratificaba a Castilla como presidente provisional. La Convención promulgó la Constitución de 1856, la misma que habría de limitar el poder del presidente.

La dictadura de Mariano Ignacio Prado se vio ensombrecida por la gestión de su ministro de Hacienda (Manuel Pardo) a quien sus críticos le recordaban negocios poco transparentes de su familia. Además de acusaciones de favorecerse con empréstitos usureros.

El segundo gobierno de Piérola fue una dictadura en la que el Califa hizo tratos desde el poder con la clase más acaudalada[124]. Pero quizá sea el Oncenio de Leguía el régimen que mejor caracteriza el cesarismo en el Perú[125].

Señala Quiroz (2013) que Leguía con la excusa de combatir conspiraciones, confinó en la isla San Lorenzo a la dirigencia civilista, amén de deportaciones y ataques dirigidos contra casas y oficinas de prensa. El ministro de Gobierno, Germán Leguía y Martínez, era quien debía de dirigir la represión.[126]

A Leguía le sucedieron los regímenes autoritarios de Sánchez Cerro y Benavides. Luego, siguieron la dictadura constitucional de Manuel Prado (1939-45) y la dictadura militar de Odría (1948-56).[127]

En el año 1945 el ministro Enrique Basombrío fue censurado por la mayoría parlamentaria por desconocer el precio del kilo de pallares[128]. En el año 1947 se produce la denominada “huelga parlamentaria”: un grupo de parlamentarios afines al gobierno provoca el receso del Parlamento por no haber quórum para las sesiones del Senado. El Gobierno, entonces, debe legislar sin el Congreso y hacerlo mediante decretos-leyes[129].

---

[124] Lo que generó el lema “Primero los chilenos que Piérola” y que tiene su origen en el leonino contrato suscrito con la Casa Dreyfuss.
[125] Cesarismo rayano al mesianismo.
[126] Enviando a los opositores al régimen a la prisión política que él mismo habilitó en la isla San Lorenzo.
[127] El denominado Ochenio.
[128] Así de burda fue la maniobra del APRA para censurar a Basombrío.
[129] Era la antesala que anunciaba el golpe de Estado.

3.1.2 El Gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1963-1968)

El progreso de las maneras gobernarles se entiende con los eventos históricas particulares: se forman tradiciones como la presidencialista en América Latina.

El Congreso estaba dominado por la oposición: la Coalición APRA-UNO, la misma que tenía mayoría en ambas cámaras[130] gobernando con minoría en el Parlamento, Belaunde debió soportar la censura de diez de sus ministros por razones casi siempre nimias[131].

El ejercicio desmedido del poder omnímodo del Congreso -recién la C79 estableció la potestad presidencial para la disolución del Congreso cuando éste había censurado tres gabinetes- apuró el golpe de Estado del 3 de octubre de 1968[132].

Aquel gobierno acciopopulista (1963-68) es un magnífico ejemplo de un Ejecutivo débil que, al no tener mayoría propia en el Parlamento, queda sometido a un Legislativo obstruccionista que al gozar del poder que le otorga ser mayoría opositora, hace abuso del derecho censurando gabinetes no por cuestiones de programa de gobierno sino por móviles de orden político[133]. Situación que propicia la ausencia de frenos y contrapesos en la relación interórganos.

Recordemos que la Constitución vigente durante la primera administración belaundista fue la de 1933, la que no otorgaba al presidente la jurisdicción de disolución del congreso en caso se haya denegado sucesivos gabinetes.

Para el profesor Gumán Napuri (2003) si un presidente peruano gozaba de mayoría en el Parlamento no tenía mayores problemas para gobernar: fue el caso de los gobiernos de Benavides (1933-1939), Manuel Prado (1939-1945), Manuel A. Odría (1948-1956) y el segundo gobierno de Prado [134](1956-1962). Todos ellos gobernaron con comodidad y sin los inconvenientes derivados del uso, por parte del Congreso, de las facultades que éste gozaba para controlar el Ejecutivo.

Es que, al existir una mayoría parlamentaria considerable, era improbable un entrampamiento entre órganos del Estado. Y aquí no se está considerando que los gobiernos de Benavides, Prado en su segundo gobierno y Odría fueron dictaduras apoyadas por el Ejército o amparadas en modificaciones anómalas a la Constitución del año 1933. Pero

---

[130] Esta coalición sirvió a los intereses de los latifundistas bloqueando desde el Congreso la reforma agraria que impulsaba Belaúnde Terry.
[131] Como la cuestión de los pallares.
[132] Un Congreso que respondía a las consignas partidarias subalternas del APRA y Hay de la Torre.
[133] La ambición personalista y desmedida de Hay de la Torre fue la responsable del enfrentamiento Ejecutivo-Legislativo durante el período 1963-1968.
[134] Todos estos gobiernos, dictaduras militares o civiles.

cuando el Ejecutivo no contaba con mayoría parlamentaria se produjeron las crisis de los gobiernos de Bustamante y Rivero (1945-1948) y Fernando Belaúnde (1963-1968).

3.2 El presidente del Consejo de Ministros: mal denominado "Primer ministro"

Por una cuestión de comodidad terminológica, se emplea el término *premier* (del francés primero) como equivalente de presidente del dado Consejo de Ministros. Cuando la Constitución denomina de esta manera al jefe del gabinete[135]. En realidad, el presidente del Consejo de Ministros es un *primus inter pares*.

Más allá de un asunto de terminología, se trata de conceptos distintos. El término "premier" alude al jefe de Gobierno de los sistemas parlamentaristas europeos, el primer ministro de las democracias liberales occidentales. Una tradición que no tiene mucho que ver con las prácticas de nuestras repúblicas.

En el Perú, el jefe de gabinete ha sido relegado, desde su aparición en 1856, a un papel de secretario del presidente[136]. Cosa distinta del primer ministro europeo, quien ha sido históricamente el que ha conducido el gobierno como cabeza de éste.

Ahora bien, cuál ha sido el rol y las funciones que la Constitución ha delineado al presidente del Consejo de Ministros en el Perú. [137]

El inciso 1 del Artículo 123 de la C93 (1993) le atribuye al jefe de gabinete la función de portavoz autorizado del gobierno. Podría pensarse que el presidente del Consejo de Ministros es una especie de *speaker* del presidente de los Estados Unidos, mas no es así. El Secretario de Prensa de la Casa Blanca es un alto funcionario del gobierno americano que actúa como portavoz. Este funcionario se encarga de propalar los comunicados oficiales del gobierno[138].

Como se puede apreciar, la naturaleza del cargo del *speaker* no tiene nada que ver con las funciones que la Constitución establece para el presidente del Consejo de Ministros. Evidentemente, el jefe de gabinete no es el secretario de prensa de palacio de gobierno. Entonces, ¿Qué debemos entender por "portavoz autorizado"?

La respuesta la hallamos en el Diario de debates de la C93. Para el profesor Ochoa (1994) un presidente del Consejo de Ministros que no guía la política de Gobierno se halla en situación de *capitis diminutio* constitucional.

---

[135] Asunto al que contribuye la prensa nacional llamando "premier" al jefe de gabinete.
[136] Situación que se ha reforzado desde el retorno de la democracia en 1980.
[137] Comodidad que alientan los medios de comunicación que no emplean el término correcto "presidente del Consejo de Ministros". Cierto es que la prensa no especializada no tiene la obligación de recurrir a términos jurídicos, mas una labor docente por parte de ésta no estaría de más.
[138] Luego, admitiendo que sea el *speaker* de Palacio de Gobierno, no se necesitaría en el Perú un jefe de gabinete para esa labor.

En la práctica, como ya sea dicho, el presidente del Consejo de Ministros ha cumplido labores de secretario al interior del Ejecutivo[139]. Esta situación se ha en parte por falta de precisión del propio texto constitucional al momento de asignar funciones, en parte por el excesivo poder presidencial que otorgaba la Constitución y que no permitía al jefe de gabinete participar en el gobierno.

Cierto es que las distintas constituciones jamás han establecido para el presidente del Consejo de Ministros obligaciones de gobierno, reservando éstas exclusivamente para el presidente.

Para decirlo de otra manera, en el Perú la tradición ha sido siempre la de concentrar las labores de jefe de Estado y de gobierno en una misma persona[140]. No ha existido nunca la figura del primer ministro encargado de las labores de conducción del gobierno. Las razones están más allá de lo estrictamente jurídico[141].

El caudillismo arraigado es una de ellas. El inicio de la vida republicana a comienzos del siglo XIX, está asociado con el liderazgo que representaba el grupo de militares vencedores de la guerra de Independencia[142]. Declarada ésta y roto el vínculo con la Metrópoli, había que llenar el vacío dejado por el Virrey, personaje que concentraba el poder político, administrativo y militar.

Entonces, la élite criolla limeña que había apoyado la causa de la Independencia vio con buenos ojos el separatismo[143]. Declarada ésta, había que buscar una nueva forma de gobierno. San Martin propuso adoptar la monarquía constitucional. La aristocracia limeña rechazó la propuesta. El camino quedaba allanado para los caudillos militares.

El caudillo militar se convertía en la cabeza del Ejecutivo merced al activo que exhibía: haber conducido la causa independista con éxito[144]. Si había podido vencer en el campo de batalla, estaba en capacidad de conducir el gobierno de las jóvenes naciones que ahora nacían. Él solo, sin partido político en el que apoyarse[145]. Luego, de dirigir la guerra a dirigir un país había tan sólo un paso. Empezaba el Primer Militarismo.

Señalan Gálvez Montero & García Vega (2016) en 1830 se suceden regímenes dirigidos por caudillos militares: Gamarra, Bermúdez, Felipe Santiago de Salaverry y Santa

---

[139] Cuestión que se hizo evidente en el primer gobierno de Alan García (1985-1990).
[140] Lo que convierte al presidente en un monarca sin corona.
[141] Habría que explorar estas razones en lo político.
[142] El camino estaba allanado para ellos ante la inexistencia de partidos políticos.
[143] Sobre todo, por razones económicas.
[144] Una especie de crédito ilimitado frente a la ciudadanía.
[145] Finalmente, se apoyaría en el Ejército.

Cruz. Oficiales del Ejército que lucharon por la independencia, imprimiendo a sus gobiernos el carácter autoritario.

Las facultades del Legislativo eran mayores en la Constitución de 1933 en relación con las de 1860, 1920 e incluso con la de 1979. Tras la interpelación, los parlamentarios podían censurar a los ministro. Mas el presidente no podía efectuar la disolución del Congreso[146].

Los efectos, la inestabilidad ministerial 1963-1968: sesenta ministros diferentes ocuparon nueve ministerios y otros tres ministros renunciaron para no ser censurados[147].

Luego, la experiencia de las instituciones parlamentaristas bajo la Constitución de 1933, dice Hakansson (2009), originó un proceso de racionalización del Parlamento peruano: primero, la Asamblea Constituyente de 1978 corrigió la moción de censura y los instrumentos de control.

Se otorgó la potestad de disolución de la Cámara de Diputados y convocar nuevas elecciones si se censuraba a tres gabinetes[148]. Así, según este autor, las correcciones en la Carta de 1979 limitaron las formas de control legislativo: la historia destaca que bajo la Constitución de 1979 la oposición interpeló pocas veces al gabinete y no fue apto de trazar una moción de censura.

3.3 Naturaleza del modelo presidencialista peruano

Refiriéndose al panorama presidencialista en América Latina, nos explica Laserna (2007) que éste no es uniforme. Señala que con el propósito de entender esta multiplicidad se ha conceptualizado algunas de sus variantes. Así, se tiene el presidencialismo autoritario, con fuerte reunión de poderes en el presidente. Son los casos de Chile de 1980, Haití de 1964 y Paraguay de 1967.

Otro presidencialismo es de tipo democrático, el que permite la alternancia, con poderes presidenciales más reducidos. En este presidencialismo democrático se puede apreciar modalidades como, presidencialismo puro (Argentina, Colombia, Ecuador y Chile de 1925, en donde el presidente designa y mueve a los ministros, posee potestades colegisladoras.

En el presidencialismo parlamentario o atenuado, el Parlamento puede mover a los ministros. Un tercer tipo es el denominado presidencialismo dirigido, donde existe un partido hegemónico, como en México hasta el fin de la dictadura del PRI. Un último tipo de

[146] Por lo que Fernando Belaúnde debió padecer la dictadura del Congreso dominado por el APRA.
[147] La labor de obstrucción llevada a cabo por el APRA.
[148] Dos gabinetes con la Constitución de 1993.

presidencialismo es el llamado parlamentarismo semipresidencial, que es el modelo que adopta la C93 del Perú, donde coexisten el presidente de la República y el presidente del Consejo de Ministros el que puede ser movido por el Congreso por medio de la censura sin daño de su destitución por el presidente de la República[149].

Para el profesor Nogueira (1993), el Perú posee un presidencialismo hegemónico parlamentarizado. Éste se distingue por el hecho que, se mantiene fijo el mandato presidencial; el presidente de la República posee la potestad de disolución al Parlamento; el Congreso no puede destituir al presidente[150].

Para Sartori (1980) el sistema peruano se sitúa dentro del presidencialismo puro. Mientras que García Belaúnde (2008) lo califica de presidencialismo atenuado.

Sostiene Tuesta Soldevilla (2008) que nuestro sistema presidencialista es sui generis, pues incorpora la interpelación, censura, voto de confianza y disolución del Parlamento. Añade que en el Perú tiene un sistema en el que se ha desarrollado un tipo de presidencialismo híbrido y que no tiene símil en algún país latinoamericano[151].

Para Landa (2004) el Perú posee un régimen presidencial formalmente atenuado: el presidente ha empezado a atenuar esos institutos parlamentaristas que han ido desarrollando en el siglo XIX-XX[152].

[149] En realidad, un presidencialismo que puede ser calificado como "híbrido".
[150] No obstante ser éste el jefe de Gobierno.
[151] Se puede revisar el artículo "Un discutible presidencialismo" de Tuesta Soldevilla publicado el elcomercio.pe el 3 de enero de 2019.
[152] Véase la entrevista en Enfoque Derecho (enfoquederecho.com) del 2 setiembre de 2014, la misma que tiene como fin esclarecer el régimen político bajo el cual se rige el Estado peruano.

Capítulo 4

Propuesta de una reforma constitucional: establecimiento del presidente de Consejo de Ministros como jefe de Gobierno

4.1 Establecimiento en la Constitución del jefe de Gobierno

Declarada la Independencia, surgía un problema: quién asumiría la conducción del país[153]. Por un lado, la élite local -dependiente del gobierno colonial- no tenía mayor experiencia en asuntos de gobierno[154]. Por otro lado, un factor en contra de la élite criolla era la posición que había tenido durante el proceso de emancipación, de fidelidad a la Corona[155].

Luego, el vacío de poder provocó el advenimiento de los caudillos militares vencedores de la guerra, quienes pensaban que la victoria militar les otorgaba el derecho a gobernar. Se iniciaba, entonces, el Primer Militarismo. Aquí podemos hallar el origen de la figura de un Ejecutivo todopoderoso. Luego, la anomia que siguió a la ruptura con la Metrópoli dio paso al líder en quien estaba concentrado todo el poder.

En opinión de Ballesteros (2016), en la práctica es el presidente de la República quien preside al Gabinete: sus ministros devienen en colaboradores a los que el Congreso puede cambiar desee. Añade que probablemente sea la precaria situación constitucional la causa de la inconsistencia del sistema político peruano[156].

El gabinete puede estar correctamente compuesto, sin embargo, no se garantizará la estabilidad porque el problema general está en esa terrible clásica política que reúne demasiado poder en el presidente, rodeado de ministros con capacidad de doblegarse a la voluntad presidencial[157].

En esa misma línea, comenta Eguiguren (2018) que la Constitución del año 1979 fortaleció las atribuciones del Poder Ejecutivo, mas no por ello dejó de lado el tipo híbrido del modelo dominante en nuestra costumbre constitucional. Añade que, respecto a la Carta del año 1933, la balanza se inclinó hacia el fortalecimiento de las atribuciones del Poder Ejecutivo[158].

Entonces, el problema reside en que las funciones ejecutivas de gobierno y las que tienen que ver con las del Estado, se centra en una persona: la del presidente.

---

[153] No existían ni dirigentes ni partidos políticos organizados. Lo que llevó a Basadre a afirmar que en el Perú el Ejército es el partido político más antiguo.
[154] Lo que resultaba lógico como producto de cuatro siglos de regencia por parte de la Metrópoli.
[155] Por lógicos intereses económicos.
[156] Empezando por el presidente del Consejo de Ministros, quien en la práctica queda reducido a un vocero de prensa.
[157] Es el caso del segundo gobierno de Fernando Belaúnde con presidentes del Consejo de Ministros de la talla de Manuel Ulloa Elías y Fernando Schawlb López-Aldana.
[158] Basta revisar el Art. 118 C93 para comprobarlo.

El Ejecutivo peruano es de los que tienen más poder en América Latina, pues la C93 le otorga al presidente injerencia en materia de impuestos y presupuesto, la facultad de proponer reformas constitucionales. También tiene la facultad de suscribir tratados, formar el gabinete y disolver el Congreso. Puede modificar aranceles, nombrar mandos de las Fuerzas Armadas y al cuerpo diplomático. Declarar estado de emergencia y de sitio.

Para Morón & Sanborn (2008) desde el año 1980 el Ejecutivo ha sido quien ha establecido en gran medida la agenda política nacional y llevada a cabo las principales reformas: los presidentes junto con sus gabinetes han tomado la mayoría de las principales decisiones de política macroeconómica y social, seguridad nacional y reforma del Estado.

Expresa Pease (1999) que la tradición presidencialista coincide en el Perú con el nacimiento del estado-nación al independizarse de España en el año 1821. Agrega que los caudillos de la independencia llegaron a la presidencia de la República, cualquiera fuera la Constitución del momento, sucedidos por caudillos militares con menos blasones.

El presidente de la República es también el jefe de Gobierno conforme a la Constitución[159]. Blancas Bustamante (1996) confirma de manera inequívoca la lectura del artículo 118 inciso 3 de la Carta Magna, el mismo que determina como obligación del presidente "dirigir la política de Gobierno".

Añade Blancas Bustamante (1996) que esta atribución se fortalece con otras atribuciones enunciadas en el mismo artículo. Este precepto consolida el denominado "poder residual"[160] del presidente, por el cual éste queda competente para desarrollar de una manera más extensa cualquier facultad propia a su función de gobierno, aunque no esté señalado de manera taxativa.

Para Contreras (2005) nuestro sistema presidencial se ha deformado: se ha copiado mal[161]. La referencia fue el modelo estadounidense. El presidente de la República no es responsable político frente al Congreso. El presidente es designado por votaciones por cinco años. Designa al jefe de Gobierno y a los demás Ministros.

Luego, se advierte en el modelo político peruano un hiperpresidencialismo que se refleja en la figura de un presidente con exceso de atribuciones. La Constitución le otorga capacidad de legislar, pues el Legislativo comparte la función legisladora- .y convierte al presidente en una suerte de monarca[162]. Es el resultado de adaptar de manera incorrecta el

[159] Art. 118 inc.3 C93
[160] Término acuñado por Germán Bidart Campos.
[161] No se ha tenido en cuenta la tradición política nacional.
[162] Basta la simple lectura del Art. 118 C93.

presidencialismo norteamericano. En éste, el presidente no posee facultades legislativas, aunque sí el derecho a vetar las leyes de la cámara[163].

Entonces, el problema radica en la reunión de facultades en la institución del presidente de la República, facultades que podrían desplazarse a una titularidad distinta: un jefe de Gobierno que dirija la política de gobierno. En otras palabras, establecer una doble titularidad: un jefe de Estado con funciones meramente representativas y un jefe de Gobierno que ejerce la dirección del Poder Ejecutivo.

Es que la manera como está diseñado nuestro modelo político propicia el equilibrio entre Ejecutivo y Legislativo Mas se presenta en este modelo un hecho singular.

El presidente -que es también jefe de Gobierno- al no pertenecer al Legislativo, buscará siempre someter a este poder del Estado, no obstante que su origen en cuanto legitimidad es el mismo que el del Congreso. En un sistema parlamentario, el gobierno tiene su origen en el Parlamento. El jefe de Gobierno es un miembro de la cámara y difícilmente buscaría confrontación con ella. Es el caso de Inglaterra.

En los sistemas parlamentarios la censura trae como consecuencia la caída del gobierno, es decir, del primer ministro. En el Perú, es el gabinete el que cae. Como ya se ha dicho, ello se debe al diseño en la Constitución.

Sustrayendo las funciones de gobierno al presidente y convirtiendo al premier en jefe de Gobierno, aquél será mediador entre Ejecutivo y Legislativo[164]. Como en Italia, donde el presidente de la República aprueba el candidato a jefe de Gobierno que le es presentado por el vencedor en las elecciones parlamentarias[165].

Refiriéndose al rol del presidente del Consejo de Ministros, nos explica el profesor Blancas Bustamante (1996) que la Constitución actual ha intentado, teniendo en cuenta el reconocimiento de la falta de una función propia del jefe del Consejo de Ministros, brindarle un perfil más delimitado y, con esa finalidad, ha instaurado, a distinción de las constituciones anteriores, un artículo orientado a determinar sus obligaciones singulares, sin obtener, el fin deseado, que, por otra parte, resulta imposible en cuanto las atribuciones de jefe de Gobierno constitucionalmente imputadas al Presidente de la República.

¿Cómo ha sido la evolución de la figura de los ministros en la Constitución? Expone el profesor García Belaúnde (2009) que, en el siglo XIX, la clase política en el Perú reconocía

---

[163] Facultades que sí posee el presidente de la República en el Perú por medio del poder de dictar decretos legislativos.
[164] Así sucede en los parlamentarismos de España, Francia e Italia.
[165] Como resultado de una ronda de negociaciones entre el presidente y las fuerzas políticas vencedoras de las elecciones generales.

que había que aplacar los poderes del presidente y creía que había que introducir elementos del parlamentarismo en el sistema presidencial[166]. Luego, desde 1828 se configura en la Constitución la institución del ministro de Estado y el refrendo ministerial, más sin el alcance que tendría posteriormente.

Ulteriormente, anota García Belaúnde (2009) la Constitución de 1856 instala el Consejo de Ministros, desarrollado en las leyes de ministeriales de 1856, 1862 y 1863, las que configuran el voto de censura y la interpelación del parlamento, todo lo cual, respetado en la posterior Carta Magna de 1860 y en la de 1920.

Después, la Constitución de 1933 añade el voto de confianza que debe concederse a un Consejo de Ministros designado al momento de explicar frente a las cámaras su plan de gobierno. El mismo García Belaúnde (2009) señala, citando a Manuel Vicente Villarán (1998), que la Constitución de 1828 es la madre de todas las constituciones: ella puso la base de todo lo posterior. Su importancia radica en que incorporó un Legislativo con dos cámaras y un presidente de la república, titular del Poder Ejecutivo asistido por ministros de Estado. La decisión presidencial tenía que contar con el refrendo ministerial.

Señala Jimenez (2013) que la principal característica del semipresidencialismo es su estructura dual.

En el modelo político peruano el presidente del Consejo de Ministros es una mala copia del primer ministro francés[167].

El presidente del Consejo de Ministros peruano es un coordinador del Ejecutivo entre los distintos ministerios y también con las distintas instituciones del Estado.

Luego, el presidente del Consejo de Ministros resulta en la práctica una figura decorativa. Es el funcionario que, en cada crisis política, comparece en el Congreso cuando es llamado por la mayoría opositora al Gobierno.[168] Y que termina siendo cambiado por el presidente de la República para solucionar el *impasse* generado por el enfrentamiento Ejecutivo-Legislativo[169]. Una especie de fusible de número ilimitado con el que cuenta el presidente.

Un presidente del Consejo de Ministros sin funciones de gobierno como el peruano, se limita a actuar como vocero del presidente de la República, aunque muchas veces éste termina desautorizándolo, cosa que provoca la renuncia del jefe del gabinete ministerial. Comparece ante la prensa para dar a conocer la acción del Ejecutivo en determinada circunstancia, lo que

[166] La dictadura de Simón Bolívar había pesado en ese convencimiento.
[167] Al igual que se ha copiado mal el *ballotage.*
[168] Pues es imposible la comparecencia del presidente de la República.
[169] Cuestión que carece de sentido, pues la crisis política se resuelve con el relevo del ministro.

lo convierte en la práctica en un mero secretario de prensa de Palacio de Gobierno. Y en más de una ocasión funge de mediador entre el Ejecutivo y la sociedad civil para presentar alguna demanda a éste[170].

Aunque en la mediación, no posea capacidad de decisión para hallar solución a la exigencia que se plantea. Sin embargo, Pedro Cateriano, como presidente del Consejo de Ministros en el gobierno de Ollanta Humala, cobró mayor protagonismo que sus antecesores en el cargo de los últimos treinta años.

Cateriano se reunió en el año 2015 con los líderes de las principales agrupaciones políticas: Keiko Fujimori, Pedro Pablo Kuczynski y Luis Bedoya Reyes con la finalidad de tratar asuntos como economía, seguridad ciudadana y Fenómeno el Niño.

No obstante que está obligado "a concurrir al Congreso para exponer la política general del Gobierno" (Constitución Política del Perú, art 130, 1993) este precepto constitucional para todo efecto resulta siendo una mera formalidad, ya que el jefe del gabinete no es el jefe de Gobierno. La exposición del programa de gobierno es otra formalidad, pues el encargado de la ejecución de las políticas es el presidente de la República como cabeza del Ejecutivo.

El presidente del Consejo de Ministros, entonces, cumple funciones utilitarias: dar la cara en nombre del Ejecutivo ante una crisis política que involucre al Gobierno, soportando la crítica de la oposición y la carga montón de los *mass media*, actuando de esa manera como pararrayos. De igual modo, acudir a los sets de televisión para responder las preguntas de los programas periodísticos que desvelan los casos de corrupción al interior del Gobierno[171].

El artículo 18 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007) describe al presidente del Consejo de Ministros. A nuestro parecer, el inciso 1) del artículo en cuestión no tiene sentido si él no tiene facultades de gobierno[172]. Respecto al inciso 2), consideramos que se le encarga una misión de simple coordinador al Presidente del Consejo de Ministros. Finalmente, consideramos que en el inciso 3), al presidente del Consejo de Ministros se le transforma en un funcionario de segundo nivel: supervisor del Ejecutivo.

Asimismo el artículo 19 de la Ley 29158 (2007) en cuestión dispone las funciones del Presidente del Consejo de Ministros.

---

[170] Papel de mediador por lo general inútil, pues los acuerdos a que se arriban quedan en el papel.
[171] El presidente del Consejo de Ministros resulta siendo entonces el relacionista público del Gobierno.
[172] Pues no es el jefe de Gobierno.

Respecto al inciso 1), consideramos que si se entiende “apoyar” por “ayudar”, la labor del presidente del Consejo de Ministros, teniendo en cuenta el rango que le otorga la Constitución, ésta queda minimizada[173].

Sobre el inciso 2) es preciso comentar el caso reciente de Ollanta Humala, quien no asistía siempre a las sesiones[174]. Así consta en las actas del 6 de agosto, 5 de noviembre, 5 de diciembre del 2014, presididas por Ana Jara Velásquez. Las del 28 de abril de 2014, 30 de abril del mismo año, presididas por René Cornejo Díaz de 2014. Las del 12 de febrero de 2014, 19 de febrero del mismo año, presididas por César Villanueva Arévalo.

Lo mismo que la sesión del 27 de enero de 2012, 8 de mayo, 9 de mayo del mismo año, presididas éstas por Oscar Valdés Dancuart. Y las sesiones de Consejo de Ministros del 28 de octubre de 2011, 10 de noviembre del mismo año, las mismas que fueron presididas por Salomón Lerner Ghitis, jefe de gabinete.

Sucedió también con Alejandro Toledo[175]. Las sesiones del 12 de abril del 2006 y 16 de noviembre del 2005, fueron presididas por Pedro Pablo Kuczynski. La del 15 de diciembre del 2004, presidida por Carlos Ferrero Costa. La del 4 de noviembre del 2004, presidida por David Waisman. La sesión del 14 de octubre del 2004, fue presidida por Carlos Ferrero Costa.

Las sesiones del 29 y 27 de enero del 2003, presididas por Luis Solari De la Fuente. La del 13 de octubre presidida por Raúl Diez-Canseco Terry. Las del 26 de octubre y 27 de diciembre, 2 y 15 de enero, 19 de marzo de 2002 por Roberto Dañino Zapata. Las del 21 de marzo, 11 de abril, 9 de mayo, 16 de mayo del mismo año por Raúl Diez-Canseco Terry. Las del 28 de mayo, 25 de junio, 2 de julio por Roberto Dañino Zapata. La del 16 de julio por Raúl Diez-Canseco Terry. La del 23 de julio por Luis Solari De la Fuente. La del 4 de diciembre presidida por Raúl Diez-Canseco Terry. La del 23 de diciembre presidida por Luis Solari De la Fuente. La sesión de1 16 de agosto de 2001 fue presidida por Raúl Diez-Canseco Terry.

El inciso 3) a nuestro parecer, dispone para el Presidente del Consejo de Ministros una labor de mínima importancia, de dirección de la Administración Pública[176].

Asimismo, consideramos que el inciso 4) es un precepto demasiado ambicioso, pues pretende que el presidente del Consejo de Ministros abarque demasiado campo de acción si se tiene en cuenta el tamaño de la Administración Pública[177].

---

[173] Y reducida a una labor de secretario.
[174] Aunque sí su esposa.
[175] Distraído en otras labores ajenas a las de gobierno.
[176] Que corresponden más bien a un viceministro.
[177] Y del territorio nacional.

Mediante lo dispuesto por el inciso 5), se entiende que la presidencia del Consejo de Ministros resulta convertida en una oficina encargada de los asuntos de descentralización[178].

En nuestra opinión, el inciso 6) resulta ser un verdadero factótum, el inciso 7) es un texto sibilino, las facultades del inciso 8) ya estaban señaladas en la Constitución[179], los incisos 9), 10) y 14) no merecen mayores comentarios, las labores de los incisos 11) y 13) son las de un mero coordinador, y la labor encomendada en el inciso 12) debería corresponderle al ministro de Justicia.

4.2 Un gobierno surgido de las cámaras

Según la posición de Planas (1997) si el jefe del gobierno aparece por elección, decisión o votación del Parlamento, estamos en presencia de un régimen parlamentario[180]. Luego, añade Planas (1997) existe integración entre poderes, pues la mayoría parlamentaria asume o delega las responsabilidades del gobierno[181]. En este caso, la elección popular es indirecta: al votarse por una mayoría parlamentaria se encarga, al mismo tiempo la formación de un gobierno[182].

Refiriéndose a los antecedentes históricos del parlamentarismo inglés, con la Gloriosa Revolución de 1688, Inglaterra evoluciona de una monarquía absoluta a otra representativa. Más tarde, el *Bill of Rights* de 1689, inaugura el vínculo de participación entre el Parlamento y el Rey.

Si se aprecia el gobierno actual, anota Ruiz (2011) que se puede ver que el medio al que recurre el Gobierno para lograr sus objetivos es el Gabinete: Gobierno de Gabinete es el término usada para calificar el régimen político británico. El Gabinete es quien gobierna porque simboliza a la mayoría procedente de la Cámara de los Comunes. Es la mayoría emanada de los electores.

El régimen monárquico limitado de separación de poderes del siglo XVIII evolucionó en el sistema parlamentario, o sea, el poder que el Rey cede al Gabinete, comprometido éste frente a la Cámara de los Comunes. Este es el origen del Gabinete, que obtuvo su actual fisonomía política como producto del carácter popular de su procedencia. Luego, el Parlamento gobierna por medio del Gabinete, exhalación directa de la mayoría parlamentaria.

Sostiene el profesor Cairo (2008) que el origen del régimen parlamentario se halla en Inglaterra en el siglo XVIII.

---

[178] Burocracia del más alto nivel.
[179] Redundancia inútil.
[180] Así sucede en Francia, España, Italia e Inglaterra.
[181] Son las denominadas relaciones interórganos.
[182] En cambio, en el Perú, la elección popular es directa.

En aquel entonces, Inglaterra era una monarquía constitucional integrada por la Corona y el Parlamento. No obstante que la Revolución Gloriosa había establecido que el rey no podía suspender ni dispensar las leyes admitidas por el Parlamento, éste conservaba la función efectiva de gobernante del reino.

La situación comienza a cambiar en el año 1714 con la coronación de Jorge I, de la casa Hannover. Este monarca, desinteresado por Inglaterra, decidió no asistir a las reuniones de su Gabinete.

Es cuando asume protagonismo en el gobierno la figura de Robert Walpole, uno de los ministros. Luego, durante el reinado de Jorge II, la influencia de Walpole se seguía manteniendo. Aquí está el origen de la conducción del Gobierno por parte de un funcionario distinto del jefe de Estado (en este caso el rey).

Señala Guzmán (2003) que durante el siglo XVIII el rey se estaba transformando en una figura dependiente del parlamento, llegando al extremo de legislar el orden de sucesión del trono.

El Parlamento obtuvo la potestad de hacer segura la responsabilidad política de los ministros, lo que hacía posible obligarlos a renunciar. Luego, adquirió forma la obligación del rey como figura representativa: desplazando sus prerrogativas como jefe de Gobierno al gabinete ministerial. Era la "monarquía representativa"[183].

Ahora bien, las facultades del Ejecutivo se ejercen por medio del primer ministro[184]. El primer ministro puede disolver la cámara. El progreso del régimen parlamentario delegó, así el poder al Parlamento y gabinete.

En el Reino Unido, para ser elegido primer ministro, primero hay que tener un escaño en la Cámara de los Comunes.[185] Luego de la celebración elecciones generales, es nombrado primer ministro quien obtenga la mayoría de votos en la Cámara de los Comunes.

Asevera Lijphart (1999) que el órgano del gobierno británico que goza de mayor poder es el Gabinete. Está compuesto por los dirigentes del partido que detenta la mayoría en las cámaras. El sistema británico es uno de gabinete de un solo partido.

En Alemania, si no existe mayoría absoluta en el *Bundestag* -algo improbable debido al método de adjudicación de asientos- empiezan los pactos de coalición de cara a formar gobierno. Este trámite puede durar meses.

---

[183] Un rey sin facultades de gobierno.
[184] Cabeza del gabinete.
[185] La cámara política.

Llegado a un acuerdo, el presidente designa al canciller -el equivalente del primer ministro- que por lo general es el guía del partido más votado. Entonces, el parlamento confirma esta nominación por medio de elección confidencial. El encargo del jefe de Gobierno tiene su origen en el Legislativo.

Alemania es el mejor ejemplo de gobiernos sin mayoría en el Parlamento. El del año 1963, con el canciller Ludwig Erhard (Unión Cristianodemócrata), Willy Brandt (Partido Socialdemócrata) en 1972, y en 1982 con Helmut Schmidt (Partido Socialdemócrata)[186]. En todos estos casos, los gobiernos con minoría en el Parlamento se formaron con posterioridad a la disolución de las coaliciones anteriores, al retirarse un partido de la responsabilidad gubernamental. Estos gobiernos duraban apenas algunas semanas como gobiernos de transición.

En el modelo parlamentario español, el origen del Gobierno está en el Congreso de los Diputados, que es el que a través de la investidura brinda su confianza al presidente del Gobierno, sobre el programa que éste ha presentado en la asamblea de investidura[187].

En el modelo político español, los partidos políticos compiten para conformar el nuevo Congreso de cara a designar al candidato a presidente del Gobierno. Para ello, después de las elecciones parlamentarias, el Rey celebra una ronda de consultas con los grupos políticos que cuentan con representación parlamentaria. Concluidas estas consultas, el Rey propone un candidato que por lo general es el guía del partido ganador en las votaciones (ex *lege* artículo 99 CE). Ahora, la presidencia del Congreso convoca al Pleno para celebrar la asamblea de investidura[188].

Como vemos, existe una interdependencia entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, cosa que no sucede en el modelo político peruano. Y es que en el Perú el Presidente del Consejo de Ministros no ha participado como candidato en las elecciones parlamentarias[189].

En Italia el modelo es similar. El presidente se reúne con los líderes políticos salientes del Congreso y el Senado. Concluidas las entrevistas, entrega al líder de la coalición -o del partido- más votado el encargo de formar gobierno. Este líder empieza las consultas respectivas con los otros grupos políticos y luego retorna donde el presidente con la respuesta, que por lo general es afirmativa. Presenta el nombre del primer ministro y la lista de los ministros que el jefe de Estado debe aprobar.

---

[186] Willy Brandt es la gran figura de la socialdemocracia alemana. Ocupó la Cancillería entre 1969 y 1974.
[187] Proceso que no siempre es sencillo, sobre todo cuando el partido vencedor no obtiene mayoría absoluta en la cámara y se ve obligado a establecer alianzas de cara a formar gobierno.
[188] Donde el jefe de Gobierno recibe la confianza de la Cámara de los Diputados.

Así, primer ministro y ministros admiten oficialmente el mandato de las manos del presidente de la República. Luego se muestran al Parlamento, exponen su proyecto y solicitan que se vote una moción de confianza.

En el sistema parlamentario británico el jefe de Gobierno designa su gabinete conforme la mayoría que prevalezca en la cámara. El gabinete responde frente al Parlamento. Ahora bien, el primer ministro es un cargo que no está regulado por la ley: este es el denominado "practicismo". El nombramiento consiste en una audiencia con la Reina donde ésta comunica al designado -verbalmente- su elección. No existe investidura ni se requiere nombramiento.

Debido a la manera cómo está diseñado el modelo político en la Constitución, han surgido las crisis políticas que tienen como actores los poderes Ejecutivo y Legislativo. El mayor ejemplo de ello, es el enfrentamiento surgido durante el gobierno de Bustamante y Rivero y si queremos citar una crisis más reciente, podríamos mencionar la que se inició en el año 2016 empezando el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski desencadenando un nuevo golpe de Estado cuando el Presidente de la República cerró el Congreso el 30 de setiembre de 2019[190]. Obsérvese que decimos "cerró" y no "disolvió"[191].

Las crisis antes mencionadas, no hubieran tenido lugar si el modelo político establecido en la Constitución de 1993 tuviese el mismo diseño que las constituciones europeas como, por ejemplo, la de Francia de 1958 en la que el Jefe de Estado es una persona distinta al Jefe de Gobierno[192].

En el Perú para pasar a un sistema parlamentario, opina un sector de la doctrina, falta la disposición de que los gabinetes salgan de la mayoría parlamentaria, que derribó al Consejo de Ministros anterior. Dicho en otras palabras, según Ugarte del Pino (1978) el líder de la mayoría parlamentaria asume la presidencia del Consejo de Ministros ante la caída del gabinete anterior".

Veamos el caso británico en lo que se refiere a formación de gobierno luego de elecciones generales.[193]

El Partido Conservador, en las elecciones de 2010, obtuvo la victoria tanto en voto popular como en número de asientos. No obstante, ninguno de los partidos obtuvo

---

[190] Martín Vizcarra Cornejo.
[191] La cuestión de terminología no es un asunto menor: la disolución siempre será constitucional mientras que el cierre significa un acto de fuerza por encima de la Constitución.
[192] Doble titularidad y doble personalidad.
[193] Elecciones donde el electorado vota el nuevo Parlamento.

la mayoría de la Cámara de los Comunes. Esta circunstancia conocida como hung parliament, el cual no se daba desde las votaciones generales de 1974[194].

Como consecuencia de esta situación, los conservadores de Cameron debieron formar una coalición con los liberales demócratas. Así, David Cameron pudo ser designado primer ministro al lado de Nick Clegg como *Deputy Prime Minister*, en otras palabras, como viceprimer ministro del Reino Unido.

En los sufragios generales de 2018 en Italia, el Movimiento 5 estrellas, guiado por Luigi Di Maio, obtuvo la votación más alta y la coalición de centroizquierda, dirigida por Matteo Renzi, alcanzó el tercer lugar[195]. Como ninguna agrupación logró mayoría absoluta, se debió acudir a un proceso de negociaciones. Luego de tres meses se instauró una coalición de gobierno liderada por Giuseppe Conte como primer ministro.

Las votaciones generales de 2015 en España son consideradas atípicas. Al hecho de la pérdida de apoyo por parte del electorado hacia las dos agrupaciones políticas mayoritarios, , luego de los escrutinios, un partición de escaños que no permitía la investidura de un presidente y, así, obligando a los partidos políticos a establecer alianzas.[196]

Como se puede observar, no basta la victoria en las urnas[197]. Muchas veces se requiere el consenso entre los partidos políticos. Lo que hace más fácil en un sistema bipartidista como el británico, pues siempre será más fácil arribar a acuerdos cuando el número de actores políticos e interlocutores no es demasiado grande.

Lo que nos lleva a la siguiente reflexión: ¿sería posible formar gobierno en un sistema de partidos atomizado como el peruano? ¿Cómo ponerse de acuerdo en una mesa de diez, doce o quince miembros? Donde al ser las posiciones tan disímiles, ni siquiera es posible un acuerdo por bloques (es decir, si existen doce partidos formar dos bloques, uno, por ejemplo, de tendencia social-demócrata y otro bloque de signo conservador). Luego, es fundamental contar con un sistema de partidos moderno, carente de las taras y defectos que han caracterizado al sistema nuestro (por ejemplo, el clientelismo).

Repasemos la composición del Congreso en el año 1980[198]. Acción Popular, el oficialismo, tenía noventa y ocho diputados en la Cámara Baja (que se componía de ciento

---

[194] Por primera vez desde el final de la Segunda Guerra, ningún partido obtuvo mayoría para formar gobierno. La falta de acuerdo entre liberales y conservadores hizo que el laborista Harold Wilson pudiera formar gobierno.
[195] Liga Norte es un partido de derecha
[196] Podemos es un partido de izquierda y Ciudadanos, de centro-derecha.
[197] La victoria electoral no produce el efecto automático de la conquista del poder.
[198] Tengamos en cuenta la coyuntura política : después de doce años de gobierno militar se instalaba un nuevo Congreso.

ochenta miembros), con lo que poseía mayoría absoluta[199]. El PPC, diez diputados, formando una alianza parlamentaria con el partido de Gobierno. El APRA, cincuenta y ocho escaños. El FNTC, cuatro, PRT y UDP tres cada uno. UNIR e IU, dos cada uno. En el Senado (compuesto por sesenta miembros), Acción Popular tenía veintiséis senadores y su socio el PPC, seis[200]. El APRA, dieciocho, tanto PRT, UNIR, IU como UDP, dos cada uno. FNTC y FOCEP, uno cada uno. En este caso, Acción Popular no requería establecer alianzas parlamentarias para gobernar.

No obstante, la excesiva composición multipartidaria del Congreso: nueve agrupaciones políticas. Luego, cabe la pregunta, ¿Cómo se habría llegado a un acuerdo para formar gobierno si en 1980 Acción Popular no hubiese contado con mayoría en la Cámara de Diputados? Considerando la heterogénea composición ideológica de ésta: por un lado, una izquierda que iba desde la social-demócrata hasta la marxista-leninista. Por otro, una centro-derecha, desde el reformismo hasta el socialcristianismo. Aunque no se trata en estricto de un caso de formación de gobierno en el Congreso, en el Perú tenemos un antecedente que es el que más se aproxima a los que hemos reseñado.

Realizadas las elecciones del año 1962, los escrutinios dieron como ganador (con 32,98% de los votos) a Victor Raúl Haya de la Torre.

Señala Tuesta Soldevilla (2008) que como la Constitución de 1933 requería el 33% de los votos para ser proclamado presidente.. Entonces, la solución política estaba en lograr un acuerdo entre el APRA y Acción Popular. Pero un hecho distorsionó el proceso de negociaciones: Haya fue advertido que, si resultaba elegido, las Fuerzas Armadas consumarían un golpe de Estado para cerrar el paso al APRA e impedir el arribo de Haya al poder.

Ante esta situación, Haya renuncia a sus aspiraciones de llegar a la presidencia y ofrece su apoyo a Belaúnde para que éste pudiese ser elegido por el Congreso. Belaúnde rechazó el apoyo, esperando el pronunciamiento oficial del JNE. Haya, entonces, decide que el APRA votaría por Odría[201]. La intención era conformar un gobierno bipartidista de "ancha base". ´Tras el golpe de Estado a Manuel Prado se disolvió el Congreso.

[199] 98 sobre 180
[200] Lo que hacía un total de 32 sobre 60.
[201] Olvidando la persecución que había sufrido el APRA durante el Ochenio.

4.3 El sistema de partidos en el Perú

Un sistema parlamentario no tendría éxito sin la condición sine *qua non* de un sistema de partidos sólido y organizado[202]. Explica Chadel (2001) que los partidos políticos realizan una serie de funciones para el conjunto del sistema político, más su rol principal es el de representación del electorado.

Citando a Chávez López (2015) expone la periodificación de la vida partidaria en el Perú, e identifica hasta siete etapas:

1) Sistema de partidos aristocráticos (1872-1919)
2) Régimen autocrático antipartidista (1919-1930)
3) Periodo autoritario con dos momentos competitivos (1931-1956)
4) Sistema de partidos en formación (1956-1968)
5) Régimen autocrático antipartidos (1968-1978)
6) Sistema de partidos empíricos (1978-1992)
7) Régimen autoritario con pluralismo restringido (1992-2000)

La cuestión de la representación, o de la posibilidad de gobernar, es la alternativa planteada por politólogos y constitucionalistas. Esta cuestión, agrega Chadel (2001) es esencial al momento de comprender los sistemas políticos porque de esta representación depende la legitimidad del sistema y de las decisiones políticas[203].

El profesor Néstor Sagués se pregunta en qué medida un sistema de partidos afianza más un gobierno representativo. En los regímenes parlamentarios europeos, es evidente que los partidos contribuyen a gobiernos fuertes.

Afirma Álvarez Miranda (1999) que reconociendo la importancia que los partidos han adquirido en el proceso de la decisión política, se comprenderá la necesidad de regular no sólo la actividad interna de éstos sino también la de legislar sobre asuntos clave como elección interna de sus cargos, selección de los candidatos a puestos públicos y financiación en período electoral[204].

Al respecto, es interesante el caso Julio Guzmán cuya inscripción fue denegada por el JNE el año 2016. Refiriéndose a éste, observa Olavarria (2016) que en aquel caso el problema radica en que no era posible la confirmación o ratificación de los pactos dados en la Asamblea General, pues ésta tuvo una convocatoria deficiente y se instaló sin el quórum mínimo requerido, situación que convierte a la asamblea en nula e imposible de confirmar o ratificar.

---

[202] Así sucede en Alemania e Inglaterra.
[203] En contra de esa corriente, Alberto Fujimori se encargó de hacer creer a la ciudadanía que él representaba un sistema político sin partidos.
[204] Se discute, por ejemplo, si los partidos políticos deberían recibir financiamiento por parte del Estado.

Añade Olavarría (2016) que éste no es un asunto menor: es un aspecto esencial en materia de partidos políticos y asociaciones en donde, por su propia naturaleza jurídica y la intervención de órganos y justicia electoral, es un asunto en el que el Derecho Administrativo es el llamado a regular estas materias[205].

Para el profesor Hakansson (2009) los partidos políticos deberían estar conformados por cuatro grupos: dos partidos con gran simbolismo parlamentario y otros dos con menos escaños con el fin que moderen las posiciones políticas de aquéllos. Por nuestra parte, coincidimos con esta opinión, basta ver cómo funciona el parlamentarismo británico con dos partidos principales -el Laborista y el Conservador- que se alternan en el poder.

Históricamente, hemos tenido en el Perú partidos organizados en torno a caudillos: el aprismo, el odríismo, el pradismo[206]. Nos hace falta partidos con estructuras como las de los partidos norteamericanos o de Europa occidental[207].

Con afiliados, bases doctrinarias y programas. Al respecto dice Rojas (1994) que existe una vieja tradición política peruana relacionada al culto de la personalidad, la misma que se expresa en el arraigo de un líder frente a una determinada clientela[208].

El mismo autor expresa sostiene que en el Perú la crisis de los partidos políticos no es deficiencia intrínseca o agotamiento institucional. Es la falla de clases dirigentes y cúpulas partidarias superadas por la vorágine del quehacer nacional[209]. Añade este autor que esta crisis ha evidenciado la debilidad organizativa y las fallas en la calidad representativa que presenta la mayoría de los partidos políticos peruanos. Y también demuestra que su tarea de modernización –como por ejemplo incluir mecanismos de democracia interna o de transparencia en su financiamiento- no puede posponerse más.

¿Cuál es la realidad hoy de los partidos políticos en el Perú? Piensan Lewitsky & Zavaleta (2019)que, perdida la identidad aprista -o reducida a un grupo minoritario de simpatizantes, en su mayoría hijos o nietos de antiguos militantes- Fuerza Popular, el fujimorismo, es la única agrupación política con identidad partidaria[210].

Y es que, dicen estos autores, el fujimorismo contemporáneo ha heredado elementos que lo diferencian ante la opinión pública: la política económica y la lucha contra la subversión del gobierno de Alberto Fujimori de los años noventa[211].

---

[205] Lamentablemente, en el Perú, los partidos políticos se manejan como clubes privados.
[206] Haya de la Torre, Odría y Manuel Prado eran el partido.
[207] El Partido Republicano estadounidense o el CDU alemán, por ejemplo.
[208] El APRA es el mejor ejemplo de mesianismo político.
[209] Cuestión que ya había señalado Basadre.
[210] La misma que se traduce en la figura de Alberto Fujimori y su obra.
[211] Es el capital político que ostenta el neofujimorismo.

El profesor Vega (2008) piensa que los partidos políticos en el Perú necesitan gozar de legitimidad ante la ciudadanía. Precisan de vigencia, de militantes que transmitan el mensaje a esta ciudadanía. Para este investigador, el inconveniente central se debe, que, en el Perú, fuera del APRA, los partidos no son sólidos[212].

Y qué hay de las otras agrupaciones políticas. Acción Popular, desaparecido Fernando Belaúnde, su líder histórico, cuando dejó el poder en 1985 pasó por una etapa de inactividad hasta que en 1990 integró una alianza electoral – el FREDEMO- junto al PPC, la misma que fue derrotada por Cambio 90 en las elecciones generales. El PPC, después de 1990, ha oscilado entre el apoyo a los distintos gobiernos a la falta de definición de postura política.

En cuanto a la izquierda, luego de la experiencia exitosa que significó Izquierda Unida –llevando incluso a la alcaldía de Lima a Alfonso Barrantes- no ha reditado victorias electorales. Dividida en grupos organizados alrededor de movimientos regionales, apenas si tiene representación en el Congreso. Los antiguos partidos marxistas se han reconvertido en ecologistas o defensores de la ideología de género.

En realidad, la presencia de partidos políticos pasa, casi de manera exclusiva, por la representación de éstos en el Congreso[213]. Fuera de épocas electorales, éstos no desarrollan mayor actividad. Aunque, en estricto, son más bien movimientos de carácter regional los que tienen asientos en el Parlamento. La representación atomizada que tiene el Perú en el Congreso no contribuye a un sistema de partidos fuerte.

La dispersión no posibilita la formación de bloques que se organicen en torno a una ideología o tendencia. Y es que agrupaciones políticas sin doctrina ni programa, no podrían tener afinidad con los partidos históricos para formar alianzas en el seno del Congreso[214]. Alianzas, por ejemplo, de cara a formar gobierno en un hipotético régimen parlamentario.

Muchas deficiencias contribuyen a un sistema de partidos débil en el Perú. Una de ellas radica en la falta de exigencia en cuanto a la antigüedad como requisito para competir en procesos electorales. Es absurdo que un movimiento de carácter nacional formado seis meses antes de un proceso electoral esté habilitado para presentar una candidatura a la presidencia. Una reforma electoral que contemple la exigencia de un mínimo de años –podría ser doce- de existencia partidaria sería lo idóneo.

En lo que se refiere a la estructura misma, un sistema bipartidista sería el recomendable. En éste, dos partidos principales se alternarían en el poder y el resto se

[212] Jamás lo han sido: la República empezó sin partidos.
[213] En la práctica, el partido se reduce a la representación parlamentaria.
[214] Algo que sucede en regímenes parlamentarios como el español, para citar sólo uno.

agruparía con alguno de ellos. Esto evitaría las posiciones radicales y reforzaría las tendencias políticas moderadas[215].

De nada servirá una reforma respecto del sistema de gobierno si no se avanza hacia un nuevo sistema de partidos.

UNIVERSITAS STUDIORUM PIURENSIS

[215] Como en los Estados Unidos.

Capítulo 5
Viabilidad de un sistema semipresidencial

Cómo bien señalaba Carlos Torres y Torres-Lara – y antes Manuel Vicente Villarán – no obstante, el sistema presidencial adoptado desde inicios de la República, se perciben elementos propios del parlamentarismo en el modelo. Es en la Constitución de 1823 donde aparece la figura de los ministros y se prevé la responsabilidad solidaria de éstos. En el desarrollo constitucional, la Carta de 1856 establece más tarde el Consejo de Ministros.

Los ministros, adquirieron facultades de un sistema parlamentario, sin ello significar que el Ejecutivo dejara de ser monista. Al mismo tiempo, el Parlamento empezaba a ejercer control político sobre el Ejecutivo.

En la Constitución de 1933 se instaura el voto de confianza más obvio, es decir, la facultad presidencial de disolver el Congreso. Es recién con la Carta de 1979 cuando se remedia este vacío. La experiencia traumática de los periodos 1945-1948 y 1963-1968 influyeron en ese sentido en el constituyente[216].

En ese tránsito a que se refiere Torres y Torres-Lara, se desarrollan dos mecanismos propios del parlamentarismo inglés, el voto de confianza y la interpelación, los cuales fueron incorporados al modelo peruano con la Constitución de 1860. A partir de entonces, el Congreso ha cobrado protagonismo en su rol de control político sobre el Ejecutivo[217].

Cierto es que el Congreso hizo uso y abuso de esta facultad. Durante el periodo 1945-1948, el Congreso ejerció una dictadura que socavó las bases del sistema hasta hacerlo implosionar[218]. Lo mismo sucedió en el primer gobierno de Fernando Belaúnde. Un gabinete completo y muchos ministros censurados sin razón suficiente.

El problema, luego, no ha sido los mecanismos de control político en sí mismos sino la falta de institucionalidad. Partidos que se conducían alrededor de un caudillo, cúpulas que negociaban acuerdos en función de sus intereses particulares, hicieron fracasar cualquier intento de establecer el parlamentarismo en el Perú. Con lo expuesto, analicemos ahora la viabilidad de establecer en el Perú un sistema semiparlamentario o semipresidencialista.

No es posible la cohabitación en la Constitución peruana[219]. Una doble titularidad traducida en dos personas distintas. Para decirlo de otra manera, es inviable un Ejecutivo dual.

---

[216] Ni Bustamante y Rivero ni Fernando Belaúnde contaron con la facultad de disolver el Congreso.
[217] Sobre todo desde la promulgación de la Constitucional de 1979.
[218] El golpe de Estado de Manuel Odría fue la estocada final al régimen de Bustamante y Rivero.
[219] La llamaremos Cohabitación a la peruana.

Se señala que, en primer lugar, en el Perú no existe el sistema de partidos políticos que existe en Francia, por ejemplo.

El nuestro, es un sistema atomizado que conlleva a una menor gobernabilidad. También se señala que el presidente del Consejo de Ministros no posee atribuciones de gobierno, las mismas que son de competencia exclusiva del presidente de la República. Y, finalmente, que en el Perú las elecciones políticas son generales: se elige al presidente y al Legislativo al mismo tiempo, a diferencia de los regímenes parlamentarios donde las elecciones para renovar el Parlamento se llevan a cabo en medio del mandato presidencial.

Cierto es que, si nos atenemos a lo estrictamente formal, no es posible otorgar al presidente del Consejo de Ministros atribuciones de gobierno, pues éste es el portavoz del gobierno y no el jefe del gabinete[220]. Para que el presidente del Consejo de Ministros posea facultades de gobierno es necesario llevar a cabo una reforma constitucional[221]. Como ya ha quedado expuesto a lo largo de este trabajo, se propone una doble titularidad recaída en dos personas distintas[222]. Es decir, establecer, como en la Constitución francesa, un presidente de la República como jefe de Estado y un primer ministro como jefe de Gobierno.

Se objeta, cuando se argumenta en contra de establecer un primer ministro como jefe de gabinete en la Constitución peruana, que, de acuerdo a la Constitución, el presidente de la República es el responsable de la orientación política del gobierno. Que la tradición política del Perú le ha encomendado siempre esa función, al ser el nuestro un país donde el presidencialismo está arraigado desde inicios de la República.

No faltan a la verdad los que opinan en ese sentido. El Perú es una nación con un fuerte arraigo caudillista. Producida la emancipación de la Metrópoli, los caudillos militares pasaron a ser los dirigentes políticos. Los que en adelante serían los encargados de dirigir el gobierno.

Ahora bien, tampoco es menos cierto que la ausencia de partidos coadyuvó en el hecho que los militares vencedores de la guerra asumieran que la victoria militar les daba el derecho a convertirse en los líderes del país. Cómo bien ha señalado Basadre, el Ejército es el partido político más antiguo en el Perú.

Tienen razón los que piensan que es inviable en el Perú una cohabitación a la peruana porque no tenemos un sistema de partidos como lo tienen Francia o Italia. En su lugar, en el Perú existe un sistema atomizado de partidos, hecho que torna difícil las relaciones Ejecutivo-

[220] En la práctica, el presidente del Consejo de Ministros es un secretario de prensa del Ejecutivo.
[221] La misma que se dificulta debido a problemas de consenso entre fuerzas políticas.
[222] Un Ejecutivo dual.

Legislativo y que, por lo general, desemboca en la confrontación entre poderes del Estado, con las consecuencias de inestabilidad política y mínima gobernabilidad cuando no de golpe de Estado. Así ha sido en los años 1948, 1968, 19920 y recientemente en el 2020[223].

Hay que decir que en Francia socialistas y gaullistas se han entendido bien al momento de formar gobierno. Así sucedió en el gobierno de Mitterrand cuando éste debió nombrar a Chirac, un primer ministro de derecha. La reticencia a aceptar un Ejecutivo con dos cabezas de signo político diferente, era de carácter legal. Sin embargo, la Constitución de 1958 no impedía la cohabitación política. Contribuyó el hecho del bipartidismo en ese momento.

El Perú tiene un sistema de partidos sui generis[224]. Éstos son más bien agrupaciones de carácter regional que se firman en tiempo de elecciones, pues su razón de ser es colocar representantes de la provincia en el Parlamento nacional. Por ejemplo, en Piura se forma el movimiento Piura 2021 que presenta sólo candidatos al Congreso más no alguna fórmula presidencial. Atrás han quedado las épocas de los grandes partidos nacionales.

Hoy, los partidos políticos son una suerte de franquicias, donde sus dirigentes son empresarios que manejan el partido como una más de sus empresas[225]. Con lo que el partido se organiza con sentido comercial. De esta manera, la competencia electoral está en función de los intereses crematísticos antes que políticos. Es el resultado de la mercantilización de la política.

Estamos de acuerdo con los que sostienen que un sistema de dos partidos grandes y otros dos menores que se adhieran a éstos, haría viable un sistema parlamentario en el Perú. Entonces, empecemos por una reforma integral.

No es posible que una lista que se forma seis meses antes de las elecciones presente un candidato a la presidencia. Ese nivel de improvisación explica la dictadura de Alberto Fujimori quien llegó a la presidencia en una lista armada para impedir que Luis Alva Castro pasara a la segunda vuelta[226]. Martha Chávez, con acierto, propone que solo los partidos políticos con una antigüedad no menor de diez años pueden presentar candidatos a la presidencia. Una lista firmada a última hora puede presentar candidatos a la presidencia de un club de fútbol, pero no a la presidencia de la República.

Tampoco puede seguir siendo aceptable que muchos candidatos que integran las listas para el Congreso tengan condición de “invitados”. Esto es absurdo. Uno puede ser invitado a

[223] El 30 de setiembre de 2020, Martín Vizcarra cerró el Congreso y perpetró un nuevo golpe de Estado.
[224] Herencia del fujimorato.
[225] Es el caso de Alianza para el Progreso.
[226] Maniobra desesperada de Alan García.

un ágape, pero no a un asunto serio como es una lista de candidatos a una elección parlamentaria.

En ese sentido, urge reformular la calidad de militante. Los partidos de integran y organizan por medio de la militancia. Son los hombres del partido los que construyen éste. Componer listas con "invitados" que ni tienen mayor compromiso con el partido, traerá como consecuencia el transfuguismo y la falta de lealtad con el partido. Ya lo hemos visto en la historia reciente del Perú[227].

Se dirá que en el Perú no es viable un sistema parlamentario al no existir un sistema bipartidista. Sin embargo, en Italia, un sistema multipartidista, durante cinco décadas funcionó muy bien el modelo. Los partidos vencedores en los comicios, al no alcanzar mayoría en las cámaras, se vieron obligados a formar coaliciones para gobernar. Así ha sido hasta 1994[228].

Entonces, en el Perú con una reforma electoral que exija la victoria en las urnas con mayoría absoluta, se obligaría a los dos partidos que obtengan las dos primeras mayorías relativas, a pactar coaliciones de cara a formar Gobierno.

Existe un antecedente de pacto en la historia política peruana. Fue en 1978 cuando el APRA y el PPC se pusieron de acuerdo para trabajar como un solo bloque en para la redacción de la Constitución de 1979. Había que enfrentar el peligro que representaba el radicalismo de la izquierda, la tercera fuerza política en la cámara[229]. El APRA había conseguido la primera mayoría relativa y 37 representantes. El PPC, la segunda y 25 representantes. Sumados, lograban 62 escaños sobre 100. Luis Bedoya Reyes y Haya de la Torre depusieron diferencias ideológicas y llegaron a un acuerdo: el líder histórico del APRA presidiría la Asamblea Constituyente[230].

Con la exigencia de una antigüedad mínima de diez años, los movimientos regionales de última hora quedarían excluidos de la competencia electoral. Con lo que quedarían el APRA, Acción Popular, el PPC y el FREPAP. Dos partidos principales y dos menores. Así, sería sencillo ponerse de acuerdo para formar una coalición de gobierno. Quedarían fuera los caciques regionales dueños de los partidos y su visión mercantilista de la manera de cómo hacer política.

Sin embargo, todo esto no sería suficiente sin un acuerdo de gobernabilidad entre todos los partidos políticos. Previo a los sufragios, los partidos que suscriben el acuerdo, se

[227] Beto Kouri tiene el triste privilegiado de ser el ejemplo representativo.
[228] Con gobiernos de coalición en su mayoría liderados por la Democracia Cristiana
[229] El FOCEP lograba ser la tercera fuerza política en la cámara.
[230] Así lo ha explicado el propio Bedoya Reyes.

comprometerían a un programa mínimo de gobierno. Así, se ahorraría tiempo una vez designado el jefe de Gobierno por el presidente de la República pues el partido ganador ya tendría una ruta diseñada con antelación.

Es evidente que los acuerdos de gobernabilidad serían suscritos por las dirigencias de los partidos[231]. En el Perú, tenemos una larga historia de pactos hechos debajo de la mesa, a espaldas de la militancia. Ahí tenemos, por ejemplo, el infame pacto entre Haya de la Torre y Odría para cerrar el paso a la reforma agraria que impulsaba el gobierno de Fernando Belaúnde. O aquel otro entre los mismos actores en 1962 por el cual el APRA daba sus votos en el Congreso para llevar a la presidencia al General Odría[232].

Entonces, antes de ser suscritos los acuerdos por las dirigencias, éstos tendrían que ser ratificados por los militantes en asambleas donde un militante es un voto. Es decir, poner fin a las artimañas de elección de delegados que llevan los acuerdos al Comité Ejecutivo Nacional. Conocida es la historia de cómo se traman confabulaciones al interior de la militancia para elegir delegados que representan intereses de las cúpulas.

Es que, en el Perú, el problema secular es que las cúpulas partidarias actúan de espaldas a la militancia y en función de sus intereses particulares. El mejor ejemplo es el del APRA. Haya de la Torre pactó una y otra vez con sus rivales políticos para sobrevivir. Así lo ha reconocido el mismo Haya en una entrevista concedida a Alfredo Barnechea.

Luego, el problema no son las cúpulas en sí mismas. El asunto radica en la manera cómo estas cúpulas se han conducido a través de la historia. Ya veíamos el caso del APRA. En un país con marcada propensión hacia el caudillismo, no será tarea fácil una cruzada de reeducación que erradique de la cultura política el mesianismo político. Leguía, Odría, Prado son tan solo algunos de esos mesías[233].

Solo formando buenos ciudadanos se tendrá buenos dirigentes y, por ende, mejores partidos. La labor de reingeniería política, luego, pasa por poner el acento en el individuo[234]. Los partidos, hoy, no se interesan por la formación doctrinaria de sus militantes porque simplemente no poseen doctrina. Una política descafeinada y convertida en artículo de consumo.

De cara a establecer en el Perú un sistema parlamentario de gobierno, debemos empezar hoy mismo. No basta con los cursos de ética que se imparten en escuelas y universidades. Aquellos deben ser complemento de la enseñanza que debe existir en el hogar.

---

[231] Dirigencias que se han conducido como camarillas.
[232] El conciliábulo terminó con un nuevo golpe de Estado.
[233] El mesianismo político le costó miles de muertos al Perú entre 1980 y el 2000.
[234] Igual que en el Humanismo.

Difícilmente el hijo de un policía honesto será un político deshonesto en el futuro. El hogar es el molde de los futuros dirigentes[235].

Se señala que, en el Perú, un Ejecutivo con dos cabezas generaría un problema de gobernabilidad[236]. Como argumento, se dice que el presidente de la República es, según a la Constitución, el responsable de la orientación política del gobierno. Cierto es que el presidente es jefe de Estado y jefe de Gobierno, al ser el nuestro un sistema presidencialista donde el presidente es una figura con amplios poderes y facultades ejecutivos, hecho que, en la práctica, determina la superioridad de un poder del Estado sobre otro.

¿Un primer ministro como jefe de Gobierno al lado de un presidente de la República como jefe de Estado con funciones de mediador, sería viable en el Perú? ¿Sería posible un Ejecutivo con dos encargados de la conducción política del gobierno?

En 1959, Manuel Prado convocó a Pedro Beltrán. Beltrán era duro crítico de Prado desde el diario de su propiedad[237]. Beltrán aceptó ser presidente del Consejo de Ministros. Prado le dio carta libre para implementar su programa liberal. En la práctica, Beltrán se había convertido en el jefe de Gobierno. La autonomía de la que gozó Beltrán le permitió llevar a cabo su programa: eliminación de subsidios y de control de cambios. Beltrán liberalizó la economía y logró el crecimiento del PBI durante los dos años que estuvo en el cargo.

¿Sería exagerado considerar el paso de Beltrán por el Ejecutivo como lo más cercano que ha habido en el Perú a una cohabitación política? Desde lo estrictamente formal, Beltrán no era jefe de Gobierno. Aunque en la práctica se comportara como tal.

Aunque de características diferentes, el caso de Manuel Ulloa como presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía y Finanzas, puede ser considerado como otro ejemplo de un "primer ministro" que goza de carta blanca del presidente – en este caso Fernando Belaúnde- para actuar. En 1980, restablecida la democracia, Ulloa llevó a cabo su programa liberal[238].

Resulta interesante observar un denominador común entre Beltrán y Ulloa: ambos fueron presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía a la vez. Hecho que les permitió desarrollar sus políticas económicas con absoluta autonomía[239].

En esa línea, una primera reflexión que se puede ensayar es la que se refiere a las atribuciones del presidente del Consejo de Ministros. Aunque la Constitución no le reconoce

---

[235] El partido, en ese sentido, no puede suplir la labor formadora del hogar.
[236] Sobre todo si los actores pertenecen a partidos distintos.
[237] El diario "La Prensa".
[238] Programa que llevó a cabo sin éxito.
[239] Autonomía otorgada por el presidente de la República.

funciones de gobierno (no podría hacerlo pues no es jefe de Gobierno), en la práctica tanto Beltrán como Ulloa terminaron desempeñándose en la práctica como primeros ministros en un sistema parlamentario: actuaron con plena autonomía desde su posición de presidente del Consejo de Ministros.

Luego, ¿No sería mejor formalizar esa posición de hecho para convertirla en otra de Derecho? ¿Es decir, sustraer en la Constitución de las competencias del presidente de la República aquéllas que tienen que ver con facultades propias de gobierno y otorgársela al primer ministro como jefe de Gobierno? Se tendría entonces un jefe de Gobierno que respondería políticamente ante la cámara y no ante el presidente de la República.

Las atribuciones del primer ministro serían: dirección de la política de Gobierno, , negocios de empréstitos, dictado de decretos de urgencia, regulación de tarifas arancelarias. El presidente de la República mantendría sus atribuciones de jefe de Estado[240].

¿Cómo asegurar que el primer ministro elegido por el presidente y luego investido por el Congreso cumpla con ejecutar el programa mínimo de gobierno al que se compromete su partido? Recordemos que el jefe de Gobierno responde políticamente ante el Congreso. Cuando aquél pierde la confianza del Parlamento, debe renunciar. Entonces, se debe recurrir a la censura constructiva designándose el primer ministro propuesto en la moción de censura que buscaba destituir al jefe de Gobierno en funciones. Lógicamente, se requiere, en ese sentido, una reforma constitucional.

Al mismo tiempo, se debe establecer elecciones para renovar las cámaras en medio del mandato presidencial. De este modo, no coincidirán las votaciones para designar al presidente de la República y las generales para el Parlamento.

Un semipresidencialismo como el francés es viable en el Perú. El presidente de la República seguiría siendo designado por elección popular mientras que el primer ministro es escogido por el presidente de la República e investido por el Congreso.

Entonces, estaríamos en presencia, con la reforma, al igual que en la Constitución francesa de 1958 de un régimen mixto: ni parlamentario ni presidencial[241]. El método de gobierno que tiene el Perú es el de un Ejecutivo monista: las calidades de jefe de Estado y jefe de Gobierno coinciden en la misma persona

¿Cuáles son las ventajas de un modelo semipresidencialista?

En primer lugar, existe contrapeso al Ejecutivo, el que queda anulado en su intención de capturar el poder total. Segundo, al proceder el primer ministro del Parlamento, debe

[240] Empezando por la de dirigir la política exterior.
[241] Un sistema semipresidencialista.

obtener su aprobación liberando así al presidente de la República. Tercero, la relación del presidente de la República dejará de ser conflictiva con los partidos de la oposición pues será el primer ministro el encargado de la negociación directa. El presidente asumirá un rol de árbitro. Cuarto, el semipresidencialismo posee un elemento de estabilidad: el presidente de la República. Las crisis políticas afectarán al primer ministro, pero no al jefe de Estado.

En un régimen presidencial el término del mandato es fijo[242]. El presidente no puede ser revocado ni removido como sí lo puede ser el primer ministro en los regímenes parlamentarios[243]. La adopción de un sistema semipresidencialista evitaría que las crisis políticas terminen por desgastar la figura del presidente de la República al ser imposible su remoción como salida a las crisis. En cambio, un primer ministro como jefe de Gobierno al lado del presidente de la República asumiría los costos de esas crisis incluso con su renuncia o censura. El gobierno caería, pero el presidente de la República se mantendría en su cargo. Se garantizaría así la estabilidad política.

Pero nada de esto será viable sin un sistema de partidos sólido. Urge, por tanto, una reforma integral de la regulación de organizaciones políticas y su funcionamiento.

En la historia política reciente del Perú, podemos hallar más de un caso de crisis política del Ejecutivo que puso en peligro su estabilidad y, por ende, de todo el sistema. Estas crisis terminaron por llevarse de encuentro al presidente de la República.

En julio de 1987, el por entonces presidente Alan García anunciaba en el Congreso la estatización de la banca[244]. El anuncio provocó, primero, la reacción de los banqueros que sacaron a la calle a los empleados bancarios a protestar[245].

La protesta de los banqueros fue aprovechada por la oposición, la que se agrupó alrededor de del movimiento Libertad y una figura casi nueva en política: Mario Vargas Llosa. Durante semanas, los banqueros desplegaron una millonaria campaña publicitaria con spots en televisión. Spots que anunciaban el fin del Estado de Derecho en el Perú. Esa campaña apocalíptica puso en jaque al gobierno de García. El clímax del cargamontón llegaría con el mitin de Libertad el 22 de agosto de 1987, 50 mil personas pedían la renuncia de García[246]. El gobierno estuvo a punto de caer.

---

[242] Cinco años conforme a la Constitución.
[243] Pero sí puede ser vacado.
[244] No obstante haber dicho durante la campaña electoral que no expropiaría la propiedad privada.
[245] La protesta fue liderada por el Banco de Crédito.
[246] Años después, García recordaría cómo miles llenaron la plaza para decirte Caballo Loco.

El estilo de García no permitía que su presidente del Consejo de Ministros, Guillermo Larco Cox, le hiciera sombra[247]. Él mismo decidió enfrentar la arremetida de la oposición, que pedía su renuncia porque consideraba que el intento de estatizar la banca era el advenimiento del totalitarismo en el Perú. Con un primer ministro como jefe de Gobierno, la crisis hubiese podido ser manejada de mejor manera por el Ejecutivo, pues la figura del presidente de la República no habría sido expuesta al extremo de poner en peligro su permanencia en el cargo.

En 1983, el gobierno de Fernando Belaúnde se vio golpeado no sólo por el Fenómeno del Niño sino también por la carestía. La escasez de azúcar alcanzó ribetes de escándalo. El pésimo manejo de esta situación por parte del Ministro Cuculiza (buscó la solución importando azúcar, lo que produjo el incremento del precio), puso en peligro la estabilidad del régimen. El presidente del Consejo de Ministros, Fernando Schwalb, poco pudo hacer para hacerle frente a la crisis.

En 2001, en medio de la campaña, el entonces candidato Alejandro Toledo fue denunciado públicamente por Lucrecia Orozco, una mujer que alegaba haber tenido una relación con Toledo y a quien reclamaba reconociera la paternidad de la hija de ambos. Toledo ganó las elecciones de ese año, pero aquel affaire estuvo a punto de costarle la presidencia. La oposición pedía su renuncia pues consideraba que Toledo no estaba en capacidad moral para seguir gobernando[248]. En el caso de Toledo, un asunto estrictamente personal involucró la figura presidencial y puso en peligro la estabilidad del gobierno.

Estos casos sirven para ilustrar la fragilidad de un Ejecutivo monista. Es decir, cuando el presidente de la República es jefe de Estado y jefe de Gobierno, las crisis políticas en el Perú terminan por fagocitar al presidente de la República. La ausencia de un primer ministro que actúe como dique de contención a la arremetida del rival, evitaría el desgaste innecesario de la figura presidencial. Con un jefe de Gobierno, encargado de la orientación política del Ejecutivo, quedaría preservada lo a figura del presidente de la República al no tener éste que enfrentar el ataque de la oposición.

Y, entonces, ¿Qué rol le cabe al presidente de la República si las funciones de gobierno le corresponden al primer ministro? En Francia, la cohabitación ha demostrado la viabilidad de un Ejecutivo dual, sin problema alguno de legalidad. Recordemos que, en 1986, al perder mayoría en el Parlamento, Mitterrand se vio forzado a designar un primer ministro

[247] Larco Cox era un aprista de la vieja guardia.
[248] Toledo prefirió el silencio.

de signo político distinto al suyo[249]. Chirac, gaullista, asumió la jefatura del Gobierno al lado de un presidente socialista. Esta fue la salida a la crisis, pues antes de las elecciones la oposición pedía la renuncia de Mitterrand[250].

Se podría argüir que el sistema político francés posee una tradición democrática que el Perú no tiene. No les falta razón a los que así piensan. El Perú no exhibe ese nivel de democracia. El Perú no tiene una figura inmensa como De Gaulle. Tampoco la institucionalidad francesa. Pero ya hemos visto cómo Beltrán, sin ser primer ministro, fue de facto el jefe de Gobierno cuando llegó a un entendimiento con Prado. Ese hecho de la historia demuestra que sí es posible un Ejecutivo dual. Incluso con actores de signo político distinto. Sí es viable una cohabitación a la peruana.

UNIVERSITAS STUDIORUM PIURENSIS

[249] Mitterrand había arribado al poder en 1981.
[250] El propio Mitterrand descartaba su renuncia.

Capítulo 6

El modelo híbrido peruano: semipresidencialismo imperfecto

La evolución del sistema de gobierno peruano se ha desarrollado no sólo en los textos, también en la realidad política. Las primeras constituciones del siglo XIX fueron perfilando el actual sistema semipresidencialista (lo llamaremos así por el momento) hasta llegar al actual de la Constitución de 1993 que posee elementos propios del parlamentarismo (moción de censura, cuestión de confianza, interpelación). Mas ese diseño estuvo determinado, en parte, por los hechos, por el quehacer de los actores políticos en el Perú.

El crédito de la victoria en la guerra de la Independencia, hizo que los militares vencedores se atribuyeran el derecho de gobernar la incipiente república. Sin partidos ni instituciones, el Ejército se constituyó en la referencia en que se apoyaron los primeros gobernantes. Los caudillos militares pasaban a ser los nuevos dirigentes. Con ese *statu quo*, no fue difícil erigir la naciente república sobre la base de un modelo de gobierno personal y autoritario. El presidencialismo, entonces, hallaba su origen en la tradición personalista del poder: la persona se confundía con el Estado. Gobernante y gobierno eran sinónimos. Veamos, de manera suscinta, cómo ha sido esa evolución en el desarrollo del Derecho Constitucional.

6.1 El desarrollo constitucional

Tal como señala Domingo García Belaunde (1991) explica la importancia de la carta de 1828 debido a que incorporó diversos figuras parlamentarias como por ejemplo el refrendo ministerial.

Más tarde, la ley de ministros de 1856 establece el voto de censura, además de instituir el cargo de presidente del Consejo de Ministros. Por su parte, la Constitución de 1860 introduce un mecanismo de control político novedoso: la interpelación de los ministros. La Constitución de 1867 otorga rango constitucional al voto de censura. Finalmente, la carta de 1933 introduce la censura de ministros y la cuestión de confianza ministerial. Cuestión que reproduce su sucesora, la carta de 1979.

6.2 Hacia un sistema parlamentario de gobierno

Durante la vigencia de la Constitución de 1979 –que comprende los gobiernos constitucionales de 1980-85 y 1985-1990- el Congreso no hizo uso indiscriminado de su facultad de llamar a los ministros a la cámara para interpelarlos y, posteriormente, censurarlos. Tampoco se registró la caída de un gabinete. Es que ante la amenaza de la disolución por parte del Ejecutivo, el Congreso actuó con mayor prudencia que sus antecesores. Al poner límites al poder excesivo del presidente, introduciendo elementos

propios del parlamentarismo, los textos constitucionales sentaban las bases de un sistema cercano al parlamentario.

Acertaba entonces Carlos Torres y Torres-Lara cuando afirmaba durante los debates de la Asamblea Constituyente en 1993, que el Perú se encaminaba a un sistema de gobierno parlamentario. Como hemos visto, los textos constitucionales iban en ese sentido. Pero, como ya se ha señalado, también la realidad política.

Las condiciones para establecer en el Perú un sistema parlamentario de gobierno están dadas desde hace siglo y medio. El problema no ha sido el de los textos sino el de la falta de institucionalidad. El Perú nacía a su vida republicana sin partidos políticos ni una sociedad civil organizada. Era lógico, luego, que en el caos triunfara la fuerza de las bayonetas. Como decía bien Basadre, el partido político más antiguo en el Perú es el Ejército. Por esa razón, en los primeros cincuenta años el Perú sólo tuvo presidentes militares.

En ese orden de ideas, si miramos la evolución de la historia político-jurídica del país, podremos apreciar cómo el Congreso ha sometido al Ejecutivo, abusando de las facultades que le otorgaba el texto constitucional en su función de control al punto de establecer una dictadura de un poder del Estado. Piénsese sino, en los períodos 1945-48 y 1963-68: el Congreso hizo de su labor de fiscalización una verdadera dictadura, censurando ministros y derribando gabinetes sin invocar razón suficiente (como el ministro censurado por el APRA en 1945 porque desconocía el precio del kilo de pallares).

Luego, se puede afirmar que a partir de la Constitución de 1933 en el Perú la realidad política se ha desarrollado al margen de los textos. El Congreso se ha conducido, en su relación con el Ejecutivo, como en los sistemas parlamentarios: llamando ministros a comparecer, censurando a éstos y planteando mociones de censura con fines puramente políticos, es decir, de derribar los gabinetes de turno. Desde el retorno de la democracia en 1980 y hasta 1992, el Congreso ha tenido un rol protagónico en el juego político, sea que el Ejecutivo contara o no con mayoría parlamentaria.

6.3 ¿Semipresidencial o semiparlamentario?

Cierto es que la forma de gobierno que consagra la Constitución vigente es el presidencial. Sin embargo, gran parte de la doctrina concuerda en el hecho que el modelo peruano es más bien un híbrido, pues por sus características propias no podría ser denominado presidencialista (como el norteamericano) ni tampoco semipresidencialista (como el francés). No es presidencialista puro porque el presidente posee iniciativa legislativa. Tampoco es semipresidencialista porque el presidente es el jefe de Gobierno.

Y es un modelo híbrido en razón que, incorporando elementos propios del parlamentarismo, no llega a ser un modelo parlamentario. En primer lugar, porque el Jefe de Gobierno es elegido en elección popular y directa, al contario de los parlamentarismos europeos donde el jefe de gabinete halla su origen en la cámara, es decir, su mandato lo recibe del Congreso.

En segundo lugar, el Jefe de Estado, que también es jefe de Gobierno, no responde ante el Congreso como sí lo hace el primer ministro en los sistemas parlamentarios europeos. En el caso del Perú, la responsabilidad política frente al Congreso es del presidente del Consejo de Ministros y no del Presidente de la República. Éste jamás puede ser censurado por el Congreso y obligado a renunciar como sí puede serlo el jefe de gabinete.

Ahora bien. Los mecanismos de control político propios del parlamentarismo y que adopta el modelo peruano, permiten el control interórganos. No siempre logran dirimir conflictos ni superar las crisis políticas pero han funcionado, bien que mal, en la búsqueda del equilibrio del poder, de los llamados checks and balances.

Es verdad que tanto el Legislativo como el Ejecutivo han hecho uso y abuso de sus prerrogativas. El Congreso de 1963-68 interpeló y censuró ministros como una práctica sistemática de obstruccionismo. Y el Ejecutivo de 1991 provocó el enfrentamiento con el Legislativo como parte de su plan para capturar el poder por medio del golpe de Estado de 1992. Pero aquella cuestión fáctica no significa que sea inviable el establecimiento del parlamentarismo en el Perú. Ya hemos citado a Villarán explicando las razones del porqué no se ha establecido un sistema parlamentario en el Perú.

Un sector de la doctrina opina que, en todo caso, en el Perú hemos tenido, desde la carta de 1933, unsi stema semiparlamentario. No es exacta la afirmación. Porque en un sistema parlamentario, es el Congreso el poder del Estado preponderante, pues es éste el que delega el gobierno en el Ejecutivo y ante él es que el gabinete debe responder. Tampoco estamos, en el Perú, en presencia de un sistema semipresidencialista en razón de que el Jefe de Estado es también jefe de Gobierno. La existencia de una dualidad de titularidades traducida en dos personas distintas, es el rasgo distintivo del semipresidencialismo que adopta Francia desde la reforma constitucional de 1962.

¿Por qué, entonces, el Perú debería adoptar un sistema de gobierno parlamentario? Tener un gobierno con origen parlamentario, obligaría a las fuerzas políticas a ponerse de acuerdo de cara a formar gobierno. Después de celebradas las elecciones generales, y sin mayoría en la cámara por parte del partido vencedor, los partidos políticos se verían obligados a formar coaliciones para gobernar. El hecho de no contar el Ejecutivo con mayoría

parlamentaria impediría la dictadura del Legislativo, pues de otro modo el Congreso actuaría como comparsa de aquél, avalando las decisiones del gobierno.

Por otro lado, un jefe de Gobierno -y no un presidente del Consejo de Ministros- evitaría el desgaste innecesario del presidente (que tiene que ocuparse de la política diaria, enfrentando a la oposición), el mismo que tendría sólo funciones de mediador, reservando las labores de gobierno para el jefe de gabinete.

Otro factor que conspira en contra de la estabilidad política es el hecho de tener , en el sistema presidencial, mandatos fijos. Es decir, el presidente es elegido por un término establecido por la Constitución, en el caso del Perú cinco años. Si la gestión del presidente no es la esperada, no es posible removerlo hasta que termine su mandato. En cambio, con el establecimiento de un jefe de Gobierno, si su presencia en el cargo no contribuye a la solución de las crisis políticas, el presidente puede considerar que ha perdido su confianza y proceder a su remoción y convocar a nuevas elecciones.

En América Latina encontramos antecedentes respecto del parlamentarismo, pero que en la práctica no se encuentran establecidos. Uruguay es un ejemplo, al contar con elementos parlamentarios y presidencialistas en su Constitución. Mientras que en Chile, la historia registra lo que se conoce como parlamentario al período comprendido entre 1891 y 1925, aunque, tal como explica Nohlen (1991) esa forma sólo tenía la capacidad del Parlamento para censurar ministros, no al jefe de Gobierno.

6.4 ¿Es posible establecer en el Perú un parlamentarismo “a la peruana”?

Una de las objeciones que se formulan, por parte de un sector de la doctrina, es que no es posible un Ejecutivo dual. Cierto es que no existe en la Constitución renovación parlamentaria durante el término establecido por la Constitución. Como sí ocurre en Francia. Pero se pierde de vista un factor: la renovación de la Cámara tiene que ver con la designación del jefe de Gobierno. El presidente del Consejo de Ministros peruano no es el jefe de Gobierno.

En segundo lugar. Es cierto que en el Perú no se cuenta con un sistema de partidos sólido. Sin embargo, el actual sistema de partidos regionales tampoco coadyuva a la estabilidad política.

El problema de fondo no se resuelve con el actual *statu quo.* Entonces, ¿Cuál es el remedio? La ausencia de un sistema bipartidista no debería ser óbice para establecer un sistema parlamentario en el Perú. Se propone que sólo los partidos con una antigüedad no menor de diez años al momento de las elecciones generales, pueden presentar candidatos a la presidencia. En esa línea, proponemos que tampoco pueden presentar candidatos al Congreso

si no cumplen ese requisito. Con lo que se eliminarían los partidos regionales que se forman en la víspera y, también, los partidos que funcionan como empresas o franquicias.

Tercero, la Constitución no le señala reales atribuciones de gobierno al presidente del Consejo de Ministros porque, precisamente, no es el jefe de Gobierno sino el presidente de la República. Finalmente. Es imposible la delegación de funciones por parte del presidente para con el presidente del Consejo de Ministros: éste no es el jefe de Gobierno. Pedir al presidente de la República que encargue al presidente del Consejo de Ministros formar gobierno, es un imposible jurídico: no existe la figura del primer ministro en el ordenamiento nacional. Lo correcto es referirse al jefe del gabinete como presidente del Consejo de Ministros. Primer ministro y presidente del Consejo de Ministros no son palabras sinónimas.

¿Cómo podría el presidente del Consejo de Ministros formar gobierno si no posee atribución constitucional alguna para hacerlo? Pues el jefe de Gobierno, conforme al texto constitucional, es el presidente de la República. Cierto es que en la *realpolitik* se tiene la sensación que el presidente de la República ha delegado en el presidente del Consejo de Ministros funciones de gobierno, reservándose para sí "temas protocolares". Aquélla es una interpretación equivocada de la realidad, pues el presidente de la República no cumple labores de protocolo. El presidente francés, por ejemplo, no es el jefe de Gobierno pero aquello no lo convierte en figura decorativa pues es el jefe de Estado y dirige la política exterior.

El parlamentarismo que acá se propone, es uno que tiene que ver con la tradición y la historia político-jurídica nacional, como ya se ha visto. Es decir, manteniendo la figura del presidente de la República como jefe de Estado y mediador y, al lado, un jefe de Gobierno designado por aquél e investido por el Congreso. Un presidente y un Congreso elegidos por elección popular y directa. La experiencia nos muestra cómo copiar modelos importados sin mayor estudio, ha llevado al mal funcionamiento de las instituciones. En todo caso, no son los modelos los que fallan sino su aplicación.

A partir de los textos, el Perú ha avanzado hacia el parlamentarismo. El constituyente de 1931 fue el visionario que sabía que para el Perú el mejor sistema de gobierno no era ni el proyecto monárquico del Protector ni el presidencialismo estadounidense. Tenía que ser uno en el que el Parlamento fuese el que dirigiera la política nacional. Ahora bien, ¿Por qué estamos convencidos que el sistema parlamentario de gobierno debería ser el que adopte el Perú?

Un gobierno con origen en el Parlamento, es decir, que halle su legitimidad en el primer poder del Estado, exhibirá mayor estabilidad pues los miembros del Congreso han recibido el encargo de sus electores de investir al gobierno designado por el Ejecutivo. Y

decimos primer poder porque no es casual que en la C93 el capítulo del Poder Legislativo en el Título IV de la estructura del Estado, esté antes que el del Poder Ejecutivo.

Pensemos en una crisis política que debe afrontar el Ejecutivo. Por ejemplo, una denuncia por corrupción de un ministro de Estado. Inevitablemente, aquélla terminará alcanzando al presidente de la República aunque no tenga nada que ver con el asunto que involucra a su ministro. La figura del presidente resultará mellada, pues como jefe de Gobierno, los actos de sus ministros, que son parte del Ejecutivo, lo comprometen al ser aquél la cabeza de este poder del Estado. La sobreexposición de la figura presidencial tendrá como consecuencia el desgaste de ésta y el impacto de este hecho sobre la tarea de gobierno será de parálisis y ensimismamiento. Como el mandato del presidente es fijo -en el caso peruano de cinco años- el gobierno no cae (léase el presidente, como jefe de Gobierno) como sí puede caer el jefe de Gobierno ante una crisis política.

Con un Ejecutivo dual, en el que el jefe de Gobierno se encargue de las funciones del mismo y, un jefe de Estado que represente a éste, el primer ministro asumiría la responsabilidad política total frente al Congreso que es de quien ha recibido el encargo de gobernar, y no como está diseñado nuestro modelo donde el presidente de la República al ser jefe de Estado y jefe de Gobierno a la vez, debe dar la cara a las crisis que se produzcan.

Un jefe de Gobierno actuaría como una suerte de pararrayos del Ejecutivo, pues ante una crisis política podría ser removido por el Congreso, cuestión que no es posible hoy con el presidente de la República. Es decir, el gobierno podría ser sustituido por otro para resolver la crisis y la figura del presidente permanecería indemne.

Un jefe de Gobierno en el Perú se vería obligado a negociar con los partidos que cuentan con mayoría en el Congreso el nombramiento de los miembros de su gabinete, de cara a recibir el voto de confianza en el Parlamento. No sólo eso. Si producidas las elecciones generales ningún partido ha obtenido mayoría en la cámara, las dos primeras mayorías relativas se verían obligadas a formar una coalición de cara a formar gobierno. O sea, se tendría un gobierno de coalición. Un gobierno de alianzas funcionaría mejor que otro donde un solo partido tenga la mayoría en el Congreso: cada uno de los socios de la coalición respetaría los acuerdos previos pues, de otro modo, perdería su cuota de poder.

La historia política del Perú es una donde los líderes políticos deciden el destino del país la mesa. El diseño del actual modelo propicia la falta de transparencia. En un sistema parlamentario de gobierno, el poder ya no estaría concentrado en una sola persona: el Ejecutivo sería bicéfalo con un jefe de Gobierno y un jefe de Estado por separado.

La falta de institucionalidad en el Perú halla su origen, entre otras causas, en el caudillismo arraigado en nuestra historia política. Aquello redundó en un modelo presidencialista hipertrofiado, deformado, al ser una mala copia del presidencialismo norteamericano puro. En el Perú, tal como está diseñada la forma de gobierno en la Constitución, el presidente de la República es un monarca sin corona. El presidente peruano goza de excesivo poder y de facultades demasiado amplias, en desmedro de su relación con el Poder Legislativo respecto al control político.

Entonces, la experiencia político-jurídica del Perú demuestra la relación existente entre el modelo imperante y los hechos. Los congresos de 1945-48 y 1963-68 fueron dictaduras del Legislativo. Abusando de su poder, el Congreso sometió al Ejecutivo censurando ministros y derribando gabinetes muchas veces sin razón suficiente. Al no contar el Ejecutivo con el mecanismo de control de disolución del Congreso, éste hacía uso y abuso de su facultad de interpelación y censura de ministros. El resultado de estas prácticas fue siempre la inestabilidad política que, por lo general, desembocaba en un nuevo golpe de Estado. La Constitución de 1979 introduce la figura de la disolución como facultad presidencial. Síntoma inequívoco del tránsito hacia el parlamentarismo.

Ahora bien, hay que admitir que el establecimiento de un sistema parlamentario de gobierno en el Perú no se convertirá en la panacea para todos los males que aquejan a la nación. Pero sí sería el mejor punto de partida en función de asegurar la estabilidad del gobierno de turno. Y es que un jefe de Gobierno, designado por el presidente de la República e investido por el Congreso por medio de la confianza que aquél solicita para empezar a gobernar, tendría mayores probabilidades de éxito en su gestión que un presidente omnímodo pues éste, el jefe de Gobierno, debe responder frente al Congreso, situación que no sucede con el presidente. Al ser irresponsable políticamente (la responsabilidad es de los ministros), el presidente de la República no le debe dar cuenta al Congreso y, por lo tanto, actúa con libre albedrío.

También es cierto que se requieren determinadas condiciones –que hoy no existen- para el establecimiento de un sistema parlamentario en el Perú. Empezando por un sistema de partidos estable y sólido. Urge, en ese sentido una reforma electoral que pase, por ejemplo, por el establecimiento de elecciones primarias. Los partidos serían organizaciones más democráticas si en ellas sus militantes tuviesen el poder de elegir a sus candidatos. Un militante, un voto. No más delegados elegidos en congresos partidarios que no cumplen siempre con el encargo de los que los eligieron.

En ese sentido, lo ideal sería un sistema bipartidista, como el que existe en los Estados Unidos o en Inglaterra. Y dos o tres partidos menores que se alineen con los principales. La atomización política se produce, precisamente, porque los partidos no obtienen un mínimo de votos y, por ende, carecen de representación parlamentaria. Es absurdo tener diez o doce fuerzas políticas en el Congreso, algunas con un solo representante.

Por otro lado, atenta contra la estabilidad del sistema permitir que listas que se elaboran seis meses antes de las elecciones puedan presentar candidatos a la presidencia de la República.

Proponemos, además, elecciones a mitad de término para renovar la cámara. Es decir, renovación por tercios permitiría al electorado mandar a su casa a los legisladores que considera no cumplen con sus funciones para las que fueron elegidos.

Se discute acerca de los requisitos para ser candidato al Congreso o a la presidencia de la República. La Constitución ni siquiera exige saber leer y escribir: una persona iletrada puede ser candidato y llegar a ser congresista o presidente. Pensamos que debería exigirse un mínimo de instrucción.

Otra cuestión relacionada es la de la obligatoriedad del voto. Somos de la idea de establecer el voto facultativo. La reforma en ese sentido, tendría el efecto de que sólo la gente realmente interesada y comprometida acudiría a votar y no como es hoy donde se va a votar para no pagar la multa.

Finalmente, ¿Por qué asumir el riesgo? Todo cambio implica riesgo. Tenemos el convencimiento que la adopción de un sistema parlamentario significará nuevas oportunidades que el presidencialismo cercano al autoritarismo ha desperdiciado una y otra vez.

Capítulo 7

Posición del Tribunal Constitucional respecto a la regulación de los grupos parlamentarios y la cuestión de confianza

7.1 Regulación de los grupos parlamentarios: expediente 0001-2018-PI/TC

El año 2018 un grupo de 39 congresistas interpone demanda de inconstitucionalidad con la finalidad de declarar inconstitucional los apartados 1 y 2 de la Resolución Legislativa 003-2017-2018-CR en virtud de que, según los demandantes, estos artículos modificaban el Reglamento del Congreso y hacían que esta modificatoria resultara incompatible con la Constitución.

El fondo del tema se refiere a determinar si la Resolución vulnera el derecho de los congresistas de libertad de conciencia y libertad de expresión.

Ahora bien, ¿qué se entiende por "transfuguismo ilegítimo"? Es aquél "donde el cambio de grupo político del funcionario responde a móviles reprochables éticamente" (Exp. 006-2017-PI/TC, 2017, pág. 14), tales como:

> El oportunismo político, se refiere a la búsqueda de una mejor carrera política por parte del funcionario, quien procede a transfugar sin considerar "sus convicciones ideológicas" originales.
>
> El "transfuguismo retribuido", abarca el cambio ideológico con intereses de tipo pecuniario u otra índole, que pueda lindar con acciones de tipo delictivo. Un excelente ejemplo de este último tipo de transfuguismo es el de Alberto Kouri, quien el año 2000, a cambio de una retribución económica, dejó la agrupación con la que fue elegido (Perú Posible) para pasarse a las filas del oficialismo.

Luego, no es lo mismo abandonar la agrupación política de origen por razones ideológicas, de conciencia, que hacerlo por móviles venales o de conveniencia.

Imaginemos, luego, un caso donde un congresista elegido en un partido socialcristiano renuncia a su agrupación política ante el viraje ideológico de ésta: apoya postulados marxistas. El marxismo se halla en las antípodas del pensamiento social de la Iglesia.

Los parlamentarios que poseen dicha calidad se encuentran habilitados para componer una nueva agrupación parlamentaria o juntarse a otros cuando se desarrolle este derecho. Nótese que el colegiado hace distinción entre el tránsfuga, que abandona su agrupación política por motivos crematísticos o de oportunidad política, y el disidente que hace lo mismo pero llevado por motivos de conciencia. En este último caso, en un congresista que abandona su agrupación política porque ésta apoya la despenalización del aborto en el Congreso.

Enfrentado a sí mismo, estima que su permanencia en la agrupación política es imposible pues, como defensor de la vida humana, considera al aborto como homicidio. También podemos citar el caso del Partido Popular Cristiano, formado por un grupo de militantes de la Democracia Cristiana.

En 1966, un grupo liderado por Luis Bedoya Reyes y conformado, entre otros, por Mario Polar Ugarteche decide abandonar el partido para fundar el PPC ante el viraje ideológico de la agrupación que lideraba Héctor Cornejo Chávez quien se había acercado a las ideas marxistas de la Teología de la Liberación.

7.2 Caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete: expediente 0006-2018-PI/TC

Un grupo de congresistas interpone una demanda de inconstitucionalidad que busca "se declare la inconstitucionalidad del artículo único de la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR, que modificaba el literal e) del artículo 86 del Reglamento del Congreso" (Exp. 00006-2018-PI/TC, 2018, pág. 3), pues consideraban la modificatoria incompatible con la Constitución Política del Perú.

Alegaban estos parlamentarios que la resolución impugnada introducía un evento no regulado en el artículo 132 de la Carta Magna, sobre el momento en que debe plantearse la cuestión de confianza: el nuevo supuesto señalaba que aquella institución jurídica "no puede ser presentada con ocasión de la admisión de una ley o un dispositivo de control político como la interpelación o la censura" (Exp. 00006-2018-PI/TC, 2018, pág. 5).

La sentencia del Tribunal Constitucional reconoce que la división de poderes es característica del sistema presidencial. Pero a su vez recuerda que, en la evolución del constitucionalismo peruano, las distintas cartas han ido incorporando las instituciones propias del parlamentarismo, con lo que nuestro sistema se constituye en un modelo híbrido.

Al declararse fundada la demanda que pretendía imponer restricciones a la facultad del Ejecutivo de contraponer al Congreso el poder que éste tiene de derribar al gabinete, el Tribunal Constitucional lo que hace es invocar el principio constitucional de equilibrio entre poderes.

7.3 Análisis de la sentencia 006-2019-CC/TC que resuelve la demanda de conflicto competencial sobre la disolución del congreso

El Congreso interpuso una demanda de conflicto competencial sobre la disolución del Congreso (Exp. 0006-2019-CC/TC, 2020), pues su presidente (Pedro Olaechea) estimaba que se había producido un cierre inconstitucional del Congreso (el 30 de setiembre de 2019) ya que "el Ejecutivo no tenía competencia para formular pedido de cuestión de confianza

respecto de la selección de magistrados del Tribunal Constitucional" (pág. 3), pues se menoscababa atribuciones del Congreso.

Al seguir con el procedimiento de designación de magistrados, el Congreso de la República enseñó que no contaba con el propósito de cumplir conforme a lo requerido .Esto se verifica si se tiene en cuenta, que, a pesar el Congreso decidió seguir con la votación, y denegar así, lo presentado.

Asimismo el fundamento 91 expone que el Gobierno, por medio del presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, había planteado una cuestión de confianza para detener el proceso de selección de los nuevos miembros del Tribunal Constitucional (Exp. 0006-2019-CC/TC, 2020, párr. 91). Citamos al profesor Delgado (2019):

> La cuestión de confianza no puede presentarse respecto del ejercicio de competencias constitucionalmente reservadas a quien tiene el deber funcional de designar a los altos funcionarios, en particular si ésa es una competencia y un proceso que es virtualmente irrelevante e impertinente para la gestión del Gobierno (pág. 45).

Luego, no cabe una interpretación en el sentido de "denegatoria fáctica" a la declaratoria de improcedencia por parte del Congreso del pedido del Gobierno: los procedimientos propios del Congreso no pueden ser objeto de una cuestión de confianza sujeta a la veleidad del Gobierno.

Era evidente la intención del Gobierno de buscar una justificación para cerrar el Congreso al que consideraba obstruccionista en su propósito de concentrar todo el poder para sí. Y la justificación se hallaba en el pedido de impedir el proceso de selección de los integrantes del Tribunal Constitucional. Recordemos también las formas.

Del Solar, sin estar su visita al Congreso programada, irrumpió a la fuerza en el Hemiciclo donde, en vista de la circunstancia de tensión, se le concedió el uso de la palabra. Del Solar, entonces, hizo de su pedido cuestión de confianza. Es decir, si el Congreso no detenía el proceso de selección de magistrados, el Gobierno consideraba denegado el pedido de la confianza para el Gabinete.

Se puede concluir que no hubo disolución del Congreso sino cierre inconstitucional del Legislativo, con lo que se configuró un nuevo golpe de Estado.

UNIVERSITAS • STUDIORUM • PIURENSIS •

Conclusiones

Primera. El funcionamiento de un sistema parlamentario en el Perú no puede tener éxito sin la existencia de un sistema de partidos organizado. La experiencia de los últimos treinta años demuestra cómo la ausencia de reales agrupaciones políticas ha redundado en la mala relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.

Segunda. Instaurar en el Perú una doble titularidad con dos personas distintas propiciará la existencia de gobiernos estables, al sustraer las funciones de gobierno del jefe de Estado en favor del presidente del Consejo de Ministros como jefe de Gobierno. El Presidente de la República, al mantenerse al margen de la discusión política doméstica, evitará la sobreexposición y el desgaste que se empiezan a manifestar hacia la mitad del mandato. Este desgaste, entonces, será asumido por el primer ministro.

Tercera. El jefe de Estado como mediador y árbitro, encargado de las cuestiones de Estado y el presidente del Consejo de Ministros como jefe de Gobierno, fortalecerán la figura del Ejecutivo al estar mejor delineadas las funciones propias de ambos.

Cuarta. Un gobierno que surge de las cámaras garantizará la estabilidad política y una buena relación Ejecutivo-Legislativo, pues el jefe de Gobierno recibe el mandato del Congreso y, por tanto, responde políticamente ante él.

Quinta. Un Ejecutivo dual tendría mayor posibilidad de éxito en su gestión al no estar concentrado todo el poder en una sola persona, tal como sucede hoy en el Perú con el presidente que es jefe de Estado y jefe de Gobierno a la vez.

Sexta. Por las razones que mencionamos, es menester una reforma constitucional que establezca una doble titularidad en el Ejecutivo. De cara al próximo centenario, urge despersonalizar la política. Se podría empezar estableciendo cuerpos colegiados que dirijan las agrupaciones partidarias, las mismas que reemplazarían la voluntad del líder vitalicio.

UNIVERSITAS • STUDIORUM • PIURENSIS •

Lista de Abreviaturas

APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
C20	Constitución de 1920
C78	Constitución Española de 1978
C79	Constitución de 1979
C93	Constitución de 1993
FNTC	Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos
FOCEP	Frente Obrero Campesino y Estudiantil del Perú
IU	Izquierda Unida
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
PP	Partido Popular
PPC	Partido Popular Cristiano
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
UDP	Unidad Democrática Popular
UNIR	Unión de Izquierda Revolucionar

UNIVERSITAS • STUDIORUM • PIURENSIS

Lista de Referencias

Altuve-Febres, F. (2005). La Constitución de 1823, la ilusión de una Republica Ilustrada. *Pensamiento Constitucional XI Nro 11*, 447.

Alvarez Velez, M. I. (2018). Relaciones entre Cortes Generales y gobierno: sobre la investidura del presidente del gobierno y los mecanismos de exigencia de la responsabilidad política 1978-2016. *Revista de Derecho Politico N°101*, 226.

Basadre, J. (1992). *Perú: problema y posibilidad.* Caracas : Biblioteca Ayacucho .

Basadre, J. (2002). *La Iniciación de la república: contribución al estudio de la evolución política y social del Perú.* Lima: Fondo Editorial Universidad Mayor de San Marcos.

Bernales Ballesteros. (2016). El régimen presidencial en la Constitución de 1993. *IUS ET VERITAS N°53*, 354.

Bernales Ballesteros, E. (2004). La personificación del poder político: el caso peruano. *Foro Juridico PUCP Nro 3*, 102.

Bernales, E. (1996). *La Constitución de 1993. Análisis Comparado.* Lima: RAO S.R.L.

Bernales, E. (2001). *Palestra del Estado. Portal de Asuntos Públicos de la Universidad Católica del Perú.* Obtenido de https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/C62176CC4CB85DDA052575DE00569EB3/$FILE/El_Parlamento_Funcional_Bernales.pdf

Blancas Bustamante, C. (1996). El Poder Ejecutivo presidencial. *Pensamiento Constitucional* , -.

Burga, E. V. (2018). La cuestión de confianza en la Constitución y el nuevo pronunciamiento del TC sobre la materia. *Gaceta Constitucional & Gaceta Procesal Nn 132*.

Bustos, Cuz-Coke, Mohor, & Verdugo. (1991). *Manual de educación cívica* . Santiago: Andres Bello.

Cairo Roldan, O. (2008). El Poder Ejecutivo en el Perú. *Derecho y Sociedad*, 266-273.

Carpio, E., & Pazo, O. (2016). Evolución del constitucionalismo peruano. *VOX JURIS 31*, 39.

Castillo Freyre, M. (1997). *Todos los poderes del presidente (Ética y derecho en el ejercicio de la presidencia).* Lima : Fondo editorial PUCP.

Chadel, F. (2001). *Ciencia Politica* . Mexico: LIMUSA .

Chavarri, P., & Delgado, I. (2011). *Sistemas Políticos Contemporáneos.* Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED.

Chimenti, C. (1992). Algunos rasgos fundamentales del parlamentarismo italiano. *Revista de Estudios Políticos N°75*, 7.

Chirinos Soto, E. (1984). *La consitución al alcance de todos.* Lima: AFA Editores .

Chirinos Soto, E. (1984). *La Constitución al alcance de todos.* Lima: AFA Editores.

Congreso Constituyente Democrático. (31 de diciembre de Diciembre de 1993). *Constitucion Politica del Perú.* Lima: Diario Oficial "El Peruano". Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf

Congreso de la República. (20 de diciembre de 2007). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo [Ley 29158]*. Obtenido de http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-Organica-del-Poder-Ejecutivo_29158-LOPE.pdf

Congreso de los Diputados y del Senado. (1978). *Constitución Española.* Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Obtenido de https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf

Constitución para la República del Perú [Const]. (1979). Lima: Diario Oficial "El Peruano".

Contipelli, E. (2015). *Teoría de la Constitución y bases de Institucionalidad.* Santiago de Chile: RIL Editores.

Contreras, C. (2005). Notas sobre la disfuncionalidad del regimen presidencial en el Perú. *Foro Constitucional Iberoamericano* , 140.

Contreras, C., & Cueto, M. (2007). *Historia del Perú comtemporaneo.* Lima: IEP/Fondo editorial PUCP.

De Blas Guerrero, A., & Rubio, M. (2015). *Teoría del Estado.* Madrid: Universidad Nacional de Educacion a Distancia .

De La Puente Rabdill, J. (1997). *Cuadernos de trabajo de un embajador* . Lima : Fondo Editorial PUCP.

Delgado-Guembes, C. (2019). ¿Que parte de la hsitoria política reciente no debe repetirse en el Perú? . *Gaceta Constitucional*, 48.

Donayre, C. (Octubre-Diciembre de 2003). *"Parlamentarización" del presidencialismo instaurado en nuestro país y sus riesgos*. Obtenido de Derecho y Cambio Social : https://www.derechoycambiosocial.com/RJC/Revista13/parlamentarismo.htm

Duce Perez- Blasco, M. C. (2018). La moción de censura. *Anuario de Derecho*, 458.

Duverger, M. (1970). *Instituciones políticas y derecho constitucional.* Barcelona: Ariel.

Eguiguren Praeli, F. (2018). La cuestión de confianza y la reciente sentencia del Tribunal Constitucional. *IUS ET VERITAS Nro 57*, 57.

Espinoza Toledo, R. (2016). *Sistemas parlamentarios, presidencial y semipresidencial.* Mexico: INE.

Exp. 00006-2018-PI/TC. (06 de noviembre de 2018). Obtenido de https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf

Exp. 0001-2018-PIITC. (10 de julio de 2018). Obtenido de https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00001-2018-AI.pdf

Exp. 0006-2019-CC/TC. (09 de enero de 2020). Obtenido de https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2020/01/Proyecto-de-Sentencia-0006-2019-CC.pdf

Exp. 006-2017-PI/TC. (29 de agosto de 2017). Obtenido de https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf

Fernandez Salgado, F. (1987). La cuestión de confianza: marco jurídico - constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional* , 38.

Ferrero Rebagliati, R. (1987). *Ciencia Política* . Lima: Ediciones Justo Valenzuela .

Galvez Montero, J., & Garcia Vega, E. (2016). *Historia de la presidencia del Consejo de Ministros.* Lima: SAXO.

Garcia Belaúnde, D. (Octubre-Diciembre de 1991). Forma de Gobierno en la Constitución Peruana. *Revista de Estudios Politicos N° 74*, 623. Obtenido de file:///C:/Users/ale/Downloads/Dialnet-FormaDeGobiernoEnLaConstitucionPeruana-27119.pdf

Garcia Belaunde, D. (2008). Evolución y caracteristicas del presidencialismo peruano . *Pensamiento Constitucional Año XIII*, 98.

Garcia Belaunde, J. (2009). *El presidencialismo atenuado y su funcionamiento (con referencial al sistema constitucional peruano).* Mexico: UNAM.

Garcia Fernandez, J. (2017). La mocion de censura en España; funcionalidad y ¿reforma? *Temas para el debate* , 273-274.

Gomez Nestares, J. (2019). Contenidos y efectos de la cuestión de confianza. *Gaceta Constitucional*, 65.

Gonzales Hernandez, E. (2018). El modelo de responsabilidad política del gobierno . *Revista* , 196.

Guerrero, A. D., & Rubio, M. J. (2015). *Teoría del Estado.* Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Guillén, E. (2001). Los parlamentos y el tiempo. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 31.

Guzman Napuri, C. (2003). *Las relaciones de gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento.* Lima : Fondo editorial PUCP.

Hakansson Nieto, C. (2005). Los presupuestos para una cohabitación política en la Constitución peruana de 1993. *Revista de Derecho Político*. Obtenido de https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/1635/Presupuestos_para_una_cohabitacion_politica.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Hakansson Nieto, C. (2009). *Curso de Derecho Consitucional.* Piura: Palestra Editores.

Hakansson, C. (2020). *El neopresidencialismo. La forma de gobierno en la constiucion peruana.* Piura: Palestra.

Hernandez Chavez, P. (2018). *La cuestión de confianza colectiva como supuesto habilitante de la disolución presidencial del Congreso y el excesivo empoderamiento del presidente de la República en nuestro disfuncional modelo de gobierno.* Lima : USMP.

Jimenez Murillo, F. (2013). *Los ministros de Estado en la Constitución Política de 1993.* Lima : PUCP.

Kelsen, H. (1995). *Teoria general del Derechi y del Estado* . Mexico: UNAM.

Klaren, P. (2005). *Nación y sociedad en la historia del Perú.* Lima : IEP.

Landa Arroyo, C. (2004). El control parlamentario en la Constitución Política de 1993 balance y perspectiva . *Pensamiento Constitucional Año X*, 10.

Laserna, R. (2007). *Constitución y poder político.* La Paz: USAI-CERES .

Lewitsky, S., & Zavaleta, M. (2019). *Por qué no hay partidos políticos en el Perú?* Lima: Planeta.

Lijphart, A. (1999). *Modelo de democracia* . Barcelona : Ariel .

Loewenstein, K. (1979). *Teoría de la Constitución.* Barcelona : Ariel.

Lopez, D. C. (2015). *Partidos Politicos Y Democracia en el Perú. Despues de una decada de la ley de partidos politicos hacia la reforma electoral.* Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

Martines Dalmau, R. (2015). El debate entre parlamentarismo y presidencialismo. *Elecciones Tomo 14 N°15*, 35-53.

Martinez Ocamica, G. (1998). *Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras* . Santiago de Chile : Editorial Andres Bello .

Menaut, A. C. (2010). *El Ejemplo Constitucional de Inglaterra.* México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.

Miñon, M. H. (2017). Las Funciones Interconstitucionales del Jefe del Estado Parlamentario. *Revista Española de Derecho Constitucional N° 110, 13-42,* 23.

Miranda, E. A. (1999). *El control parlamentario.* Lima: Horizonte.

Moron, E., & Sanborn, C. (2008). *Los destinatarios del policymaking en el Perú, instituciones y reglas en juego* . Lima : Universidad del Pacífico .

Nogueira, H. (1993). *Regímenes Políticos Contemporáneos.* Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile. Obtenido de https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/rt/printerFriendly/4070/5230

Nohlen, D. (1991). Presidencialismo vs. Parlamentarismo en America Latina. *Revista de Estudios Politicos N°74* , 47.

Ochoa Cardich, C. (1994). *Derecho y Sociedad N°8-9,* 33.

Ochoa Cardich, C. (1994). Tipología y análisis del régimen político de la Constitución peruana de 1993. *Derecho y Sociedad N°8-9,* 33.

Olavarría Parra, M. J. (2016). El caso Guzmán: ¿Una “leguleyada” o un tema esencial en materia de asociaciones o partidos políticos? *Gaceta Civil & Procesal Civil Tomo 33*.

Pease, H. (1999). *Electores, Partidos y representantes* . Lima : PUCP.

Pease, H. (2010). *¿Como funciona el presidencialismo en el Perú?* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú - Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

Pereyra Plasencia, H. (2013). *Crisis imperial e independencia Tomo I. Carlos Contreras Carranza (Dirección) Scarlett O’ Phelan Godoy (Coordinador).* . España: Taurus .

Planas, P. (1997). *Regimenes políticos contemporáneos.* Lima : Fundacion Friedrich Evert.

Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupcion en el Peru* . Lima : IEP.

Rebollo Vargas, R. (2018). La polémica en el delito de financiación de partidos políticos. *Estudio Penales y Criminológicos*, 59-100.

Rojas Samanez, A. (1994). *Los partidos políticos en el Perú; nuevos retos, otro rol.* Lima : Salgado Editores .

Roldán, O. C. (2019). La cuestión de confianza y la disolución del Congreso en el Perú actual. *Gaceta Constitucional Tomo 138*.

Rubio Correa, M. (1981). Los poderes políticos del Estado en la nueva Constitución. *Derecho PUCP Nro 35*, 196-7.

Ruiz, J. J. (2011). La evolucion de la forma de gobierno en Francia: ¿una vía hacia un presidencialismo neoparlamentario? . *Revista de Derecho Político N°81*, 224-225.

Santoalalla Lopez, F. (2002). *El control parlamentario: moción de censura y cuestión de confianza.* Madrid: IUSTEL.

Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos* . Madrid: Alianza Universidad .

Sidera, P. C., & Delgado Sotillos, I. (2013). *Sistemas Políticos Contemporáneos.* Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Silva Bascuñan, A. (1997). *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo II.* Santiago de Chile : Editorial Jurídica de Chile .

Soldevilla, F. T. (2008). *https://cybertesis.unmsm.edu.pe/.* Obtenido de https://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12672/285/Tuesta_sf.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Soriano Hernández, E. (2006). El uso de la moción de censura en las Comunidades Autónomas. *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 25-44. Obtenido de https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R.15.%20Enrique%20Soriano%20Hernandez.pdf/76c9878a-d9b2-179f-e2f1-1a5a6ac15766

Sutherland Stark, B. (1972). El indio en el ensayo de la América española de Antonio Sacoto. *Revista iberoamericana. Vol. 38 No. 80*, 558-559.

Tezanos, J. F., & Luena, C. (2017). Partidos Políticos, Democracia y cambio social. *Revista Sistema*, 130-136.

Toma, V. G. (2010). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional.* Arequipa: Adrus.

Torres y Torres-Lara, C. (1993). Diario de Debates. En C. d. República. Lima: Congreso Constituyente Democrático. Obtenido de https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/diariodebates/debate-constitucional/1993/tomo2/index.html#p=751

Tribunal Constitucional del Perú. (2017). Exposición de Motivos del Anteproyecto de la Constitución del Estado. Lima: Centro De Estudios Constitucionales. Obtenido de https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/12/Anteproyecto-Villar%C3%A1n-CEC.pdf

Ugarte del Pino, V. (1978). *Historias de las constituciones del Perú.* Lima : Andina .

Valadés, D. (2018). *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición.* Mexico: UNAM.

Vega Castro-Sayan, D. (2008). Partidos políticos y elecciones primarias: reflexiones. *Revista de Economía y Derecho Vol 5*, 18.

Vergottini, G. D. (1993). *Diritto Costituzionale Comparato.* Padova: CEDAM.

Villarán, M. V. (1998). *Lecciones de Derecho Constitucional.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Weber, M. (1964). *Economía y sociedad.* Mexico: FCE.

Yarza, F. (30 de mayo de 2018). La moción de censura debe ser constructiva y puede ser instrumental.

Zevallos Gonzales, C., & Carballo Armas, P. (1996). Consideraciones en torno al control parlamentario: la mocion de censura. *Revista de Ciencias Juridicas* , 304.