

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



Relaciones de conflicto entre los órganos ejecutivo y legislativo en el Perú y el mecanismo de disolución parlamentaria: análisis y propuesta

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN DERECHO CONSTITUCIONAL

AUTOR

Abel Roberto Melgar Bendezú

ASESOR:

José Omar Cairo Roldan

Mayo, 2019

RESUMEN

La presente investigación se justifica de la constatación de rasgos de inestabilidad política en el Perú cuando el Presidente de la República cuenta con mayoría opositora parlamentaria compuesta por una o dos fuerzas políticas y no haya concretado acuerdos de gobernabilidad; dicho escenario evidencia una alta incidencia de crisis políticas importantes, generándose en no pocos casos rupturas del orden constitucional. Conforme con ello, y ubicándose siempre dentro del marco del régimen político peruano, se propone mejorar el tratamiento de la disolución parlamentaria a cargo del Presidente de la República a efectos que, en caso de configurarse el escenario indicado, la inestabilidad que pueda surgir encuentre cauces de desfogue.

Los supuestos teóricos en las que se sustenta son: primero, que todo cambio de las normas constitucionales correspondientes a las relaciones entre los órganos ejecutivo y legislativo puede ser beneficioso si cuenta con la debida fundamentación y no desvirtúa la naturaleza del régimen político peruano; y segundo, que no debe perderse de vista que la eficacia de toda propuesta de modificación normativa constitucional dependerá en buena medida del grado de evolución política de la sociedad en la que se pretende implementar; es por esto último que, luego de desarrollar todo lo concerniente al régimen político peruano (Capítulo 1) se abordan los casos de Francia y Níger, ambos con distinta evolución política pero que comparten el denominado régimen político semi presidencial y, dentro de éste, la facultad discrecional del Presidente de la República para disponer la disolución parlamentaria (Capítulo 2); seguido de ello, se continúa con el ejercicio de contraste indicado entre Francia y Níger, pero ya específicamente en lo que respecta al mecanismo de disolución discrecional parlamentario, punto de partida que sirve de conexión para desarrollar los alcances históricos constitucionales del mismo en el régimen político peruano y analizar su actual tratamiento (Capítulo 3).

Las conclusiones dan cuenta de los tópicos señalados a efectos de determinar de viabilidad y conveniencia de implementar una modificación constitucional, consistente en concederle al Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, facultad discrecional (inmotivada) de disolución parlamentaria.

INDICE

	Pág.
ÍNDICE	02
INTRODUCCIÓN	04
CAPÍTULO 1: REGIMEN POLITICO EN EL PERU	12
1. Consideraciones Generales.	12
2. Sobre el régimen político durante la vigencia de la Constitución de 1860.	22
2.1. Antecedentes: La Constitución de 1856 y el inicio de la incorporación de mecanismos de control del régimen político parlamentario.	22
2.2. El régimen político previsto en la Constitución de 1860.	24
2.3. Crisis del gobierno de Billinghurst.	29
3. Régimen político durante la vigencia de la Constitución de 1933	31
3.1. El régimen político previsto en la Constitución de 1933.	31
3.2. Crisis del gobierno de Bustamante y Rivero.	38
3.3. Crisis del primer gobierno de Belaúnde.	40
4. Régimen político durante la vigencia de la Constitución de 1979.	43
4.1. El régimen político previsto en la Constitución de 1979.	43
4.2. Crisis del gobierno de Fujimori.	45
5. Régimen político durante la vigencia de la Constitución de 1993.	47
5.1. El régimen político previsto en la Constitución de 1993.	47
5.2. Sobre la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional Peruana del 2001.	49
5.3. Iniciativas legislativas posteriores con incidencia en el régimen político.	52
5.4. Crisis del gobierno de Kuczynski.	55
5.5. Acerca del Régimen Político en el Perú.	60
CAPÍTULO 2: EL REGIMEN POLITICO SEMIPRESIDENCIAL LA EXPERIENCIA FRANCESA Y AFRICANA	70
1. Consideraciones Generales.	70
2. Evolución del régimen político en Francia.	75

3. Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.	80
4. Responsabilidad Gubernamental y Disolución Parlamentaria	85
5. Los Partidos Políticos en la V República.	87
6. La experiencia política de la “Cohabitación” en Francia.	90
7. La experiencia política de los países africanos francófonos.	95
CAPÍTULO 3: EL MECANISMO DE DISOLUCIÓN PARLAMENTARIA	101
1. Consideraciones Generales.	101
2. La utilización del mecanismo de disolución parlamentaria en Francia y Níger.	103
3. Ejercicio del mecanismo de disolución parlamentaria con afectación de la Presidencia de la República.	110
4. El mecanismo de disolución parlamentaria en el régimen político peruano.	112
5. El mecanismo de disolución parlamentaria en la Constitución de 1993.	118
6. Sobre la constitucionalidad de implementar el mecanismo de disolución discrecional parlamentaria y su impacto en el diseño institucional.	125
7. Posiciones favorables en el Perú respecto del mecanismo discrecional de disolución parlamentaria.	128
CONCLUSIONES	133
BIBLIOGRAFÍA	141

INTRODUCCIÓN

Un mal endémico en la política del Perú ha sido la instauración de regímenes autoritarios que impiden la consolidación de la institucionalidad en el país. En ese sentido, se tendrá que reconocer que el Perú tiene una tradición más autoritaria que democrática de sólo apreciar que en lo que va de la vida de la república, más es el tiempo de autoritarismo que el de regímenes enmarcados en un marco constitucional, lo cual trasluce un permanente estado de inestabilidad política derivado de la inmadurez de la sociedad política peruana. Así, conforme a lo que señala el Dr. César Landa Arroyo:

“(…) este curso histórico muestra que las constituciones y la vida política constitucional han dependido directamente de los acontecimientos políticos y militares de cada época y que los operadores constitucionales no han sido capaces de procesar dichos fenómenos en el marco de la Constitución. Esto se ha debido a la falta de estabilidad política, que es expresión de la carencia de un consenso mínimo o pacto social ni siquiera entre las élites dirigentes para asegurar un Estado de Derecho duradero”¹.

A este respecto, debe señalarse que curioso resulta ser que dicha inestabilidad política no sólo se ha identificado en estudios actuales, toda vez que ya desde los albores de la república, la misma era identificada sin necesariamente teorizar sobre el tema. Así, respecto del primer Congreso de la República, Mariano Felipe Paz Soldán señala lo siguiente:

“En los cuerpos colegiados acontece con frecuencia el fenómeno de que individualidades buenas o aisladas, resulta un todo defectuoso, y esto es casi natural desde que cada individuo cree que el plan que propone es más acertado que el otro; de aquí nacen las rivalidades, los odios, las

¹ Landa Arroyo; César Rodrigo: La evolución constitucional del Perú contemporáneo; Mimeo 2002; p. 01.

emulaciones y como consecuencia inevitable la división en partidos o facciones más o menos numerosas: si estas facciones son menores en número del necesario para triunfar en las votaciones y obtener que su voluntad se convierta en ley, se unen estrechamente, trabajan sin cesar, se someten ciegamente a la dirección del más hábil, intrépido o astuto, convirtiéndose los demás en activos ejecutores de lo acordado; dificultan el que las mayorías procedan a ejecutar sus proyectos, y a veces la contrarían en lo absoluto. La unión y la constancia en el débil son los instintos que la naturaleza indica; y como esa unión y constancia de seguro ha de dar el triunfo, llega la vez de que las minorías se convierten en mayoría, entonces ya no proceden como mayorías legales sino como facción vencedora; deshacen lo existente; desacreditan el pasado; en el frenesí de la victoria, se creen omnipotentes y crean la Dictadura de muchos; más terrible que la dictadura de uno solo; y cuando son guiados por la pasión política, por el espíritu de confianza o ambición, las consecuencias son fatales”²

Una visión de similar antigüedad, pero con visión histórica (a diferencia de lo citado que resulta específicamente localizable), será señalada por Manuel Atanasio Fuentes:

“Para considerar el estado de desconcierto en que el país ha marchado desde el año de 1821, en que las fuerzas del General San Martín ocuparon el territorio peruano, bastará tener en cuenta que el Perú ha tenido veintisiete congresos, de los cuales siete han sido constituyentes y los otros constitucionales, ordinarios o extraordinarios; que esos congresos han dado ocho constituciones políticas; que en Lima ha habido setenta y seis gobiernos, de los cuales cinco han sido juntas o consejos de gobierno; y que de todos los presidentes solo dos han cumplido sus períodos”³

En el caso de este último autor, no sólo identifica la inestabilidad política en la expresión del corte de un régimen democrático, sino también en los textos constitucionales:

“¿Acaso las ocho constituciones del Perú representan el adelanto lógico y progresivo del país? ¿Expresan los principios dominantes de la ciencia aplicables a las necesidades sociales? Nada de eso. De su texto se deduce que jamás han dominado en ellas ni la sana doctrina ni la experiencia. Ya una idea avanzada, y por lo mismo inaplicable, o ya una regla retrógrada, y por lo mismo extemporánea, he allí en compendio lo que esas constituciones consignan. A veces grandes atribuciones al ejecutivo; en otras, limitación ofensiva por temor al abuso: he allí el espíritu legislativo dejándose arrastrar por el de partido.”⁴

² Paz Soldán; Mariano Felipe: Efectos de los partidos en los congresos del Perú. En: REVISTA PERUANA. Lima. 1880. IV; p. 54.

³ Fuentes; Manuel Atanasio: Derecho Constitucional Filosófico. Lima; Imprenta del Estado; 1873; p. XVI.

⁴ Fuentes; Manuel Atanasio: ob. cit. p. XVII.

Ya en 1912 Francisco García Calderón intentaba esbozar una explicación de ello en mérito a que, al finalizar la colonia, no había en el Perú una aristocracia territorial, ni el hábito de libertad ni la experiencia política de gobiernos locales, lo cual determina que todo se concentre en la labor gubernamental, carente de control en la época republicana. Ello, sumado al carácter dúctil y sin energía del individuo determinaría que la evolución política peruana se expresara en dos formas: exceso de gobierno o de anarquía.⁵

En tiempos más recientes, Luis Alberto Sánchez, en su ensayo titulado “El Perú. Retrato de un País Adolescente” describe de la siguiente manera nuestra inestabilidad política, la misma que (señala) se manifestará en el devenir de nuestra historia republicana:

“La historia tiene una invisible tendencia al “ritorno al’ antico”, como diría un melómano. Desde entonces, nuestros prohombres se han afanado visiblemente en asaltar el Poder por la fuerza y mantenerse en él sin trabas; en violar el juramento de ingreso aunque les cueste la salida violenta, y en apoyarse en las bayonetas, a sabiendas de que sentarse sobre ellas es lo único que no debe hacer un hombre cauto, con someros conocimientos de psicología, historia y política. Esta última se ha hecho entre nosotros sin ésa, sin aquélla y sin el pueblo. He aquí la explicación sucinta de las más de nuestras desventuras⁶”.

Y es que cuando abordamos el tema de la *inestabilidad política*, caemos en cuenta que la irrupción en el país de golpes de Estado atentatorios del marco constitucional no es más que la expresión de dicho elemento, razón por la cual la totalidad del fenómeno debería ser abordado con herramientas propias de las ciencias sociales⁷.

⁵ García Calderón Rey; Francisco: El Perú contemporáneo; 1912; Lima: Interbank; 1981; pp. 189-192.

⁶ Sánchez S; Luis Alberto: El Perú. Retrato de un País Adolescente; Editorial Peisa; 3era. Edición; 1987; pp. 79-80.

⁷ A este respecto, convendrá citar al tratadista venezolano Carlos M. Ayala Corao (haciendo referencia a la necesidad de evaluar el presidencialismo en América Latina) cuando sostiene que “si bien en un Estado de Derecho, las instituciones establecen el marco para la actuación del sistema político, su funcionamiento está fuertemente condicionado por la actuación de los “actores políticos” (partidos políticos, sindicatos, empresarios, gremios, etc.). En: El Régimen Presidencial en América Latina y los planteamientos para su reforma (evaluación crítica de la propuesta de un Primer Ministro para Venezuela). Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carias de Derecho Administrativo; Universidad Católica Andrés Bello Nro. 2; Editorial Jurídica Venezolana; Caracas; 1992; p. 23.

Al respecto, el sociólogo peruano Alberto Flores Galindo en su ensayo denominado “La Tradición Autoritaria”, haciendo referencia a los claros signos de inestabilidad política que se presentaron en los inicios de nuestra vida republicana⁸, señala que ella deberá su origen al vacío dejado por la aristocracia colonial (la misma que habiendo apostado por el bando realista en las guerras de independencia, no tuvo otra alternativa que soportar las requisas de las tropas patriotas o partir al exilio, siguiendo a las tropas del Virrey), brecha que, al no poder ser cubierta por otra clase social, dejó el control de los aparatos estatales en el ejército, quien se dispuso a no conservar las formas republicanas e instaurar el orden, (lo cual, a diferencia de lo sucedido en Chile, no lograron consolidar), necesidad cuyo cumplimiento resultaba recurrentemente imperioso, en la medida que las abismales diferencias sociales y étnicas generaban una situación de anarquía tal que hacía imposible la convivencia entre peruanos.

En ese mismo sentido, Flores Galindo señala una serie de elementos históricos que hacen más evidente el alto grado de inestabilidad política del país:

Entre 1900 y 1968 se produjeron cincuenta y seis intentos para interrumpir la sucesión considerada legal en la vida republicana. En diez casos se trató de proyectos gestados y protagonizados por civiles. Los restantes cuarenta y seis se originaron en el interior de las fuerzas armadas. De ellos, sólo nueve se produjeron en los treinta primeros años de este siglo; el resto emergió entre 1931 y 1968, equivaliendo casi a un intento por año. Empero, la distribución es desigual, siendo muy frecuentes en los años que siguieron a la gran depresión; eran tiempos en los que el aprismo apostaba por la insurrección armada o la conspiración como de (sic) arrebatar el Poder a la oligarquía., también hasta el año 1968, contamos con quince procesos electorales; una cantidad nada despreciable si recurrimos a comparar

⁸ A este respecto, señala: “El 20 de septiembre de 1822, con las campanas que anunciaban a los habitantes de Lima la instalación del primer Congreso Constituyente, se dio inicio a la vida republicana. El país estaba en guerra. La sierra central y el sur ocupadas por los realistas. La misma capital amenazada. No sorprende entonces, que, de 79 diputados, únicamente estuvieran presentes 51. La representatividad nacional de esta asamblea era cuando menos precaria: los diputados de las provincias ocupadas consiguieron ser elegidos, como Antonio Colmenares por Huancavelica, mediante votos de dudoso origen, reunidos entre los pocos provincianos establecidos o de paso por Lima. Menos de un año después, una desastrosa campaña militar y el malestar reinante entre tropas mal pagadas, echarían al traste cualquier proyecto de establecer un orden jurídico: un ex conspirador y entonces caudillo en ciernes se amotina contra el Congreso, no obstante, lo cual será proclamado como primer Presidente del Perú. José de la Riva Agüero, el personaje en cuestión, tampoco pudo persistir en medio de los trastornos y convulsiones acarreados por la revolución y la guerra: depuesto en noviembre de 1823 y condenado a muerte por Bolívar, tuvo que marchar expatriado a Europa, de donde regresaría años después convertido en acérrimo ultramontano. En: Flores Galindo; Alberto: La Tradición Autoritaria, Violencia y Democracia en el Perú. Asociación Pro-Derechos Humanos – Aprodeh y Sur Casa de Estudios del Socialismo; Lima-Perú; p. 24.

nuestra historia política con la de otros países latinoamericanos. Pero ahí están incluidos procesos electorales anulados como el de 1962, tan dudosos como el de Manuel Odría el año 1950 –candidato único-, con partidos declarados fuera de la ley como sucedió durante la elección de Prado en 1939, con reelecciones tan cuestionadas como las de Leguía en 1924 y 1929, o con presidentes elegidos por el Congreso, como Oscar R. Benavides en 1933. Si la lista fuera depurada, terminaríamos reduciéndola únicamente a seis procesos electorales que merecerían, en apariencia, el calificativo de democráticos. Únicamente siete gobernantes, entre los elegidos en este siglo, terminaron su periodo. Fernando Belaúnde fue elegido democráticamente en 1980 y transfirió el poder por un mecanismo similar a Alan García en 1985. Para encontrar un caso similar –un gobernante elegido y un sucesor también elegido- tendríamos que remontarnos hasta 1908 y el primer gobierno de Augusto B. Leguía, quien recibió la banda presidencial de Pardo⁹.

De la lectura de los elementos señalados, el citado autor obtendrá una serie de conclusiones de las cuales dos resultan importantes: la primera de ellas postula que, tomando en cuenta que las intervenciones exitosas del ejército han contado con el respaldo de un sector civil¹⁰, y que el oncenio de Leguía había demostrado que ejercer la democracia no es necesariamente sinónimo de gobierno civil¹¹, podrá colegirse que en el Perú dictadura y democracia no necesariamente son sinónimos de militares y civiles respectivamente. La segunda hará referencia a que un rasgo común entre elecciones y golpes militares es el caudillismo republicano, el mismo que se manifiesta en “la confianza en el individuo antes que en la ideología, la búsqueda del dirigente providencial y el desdén por los planes de gobierno”¹², elemento que no podría aparecer si es que no hubiera un cierto grado de pasividad en la sociedad donde germina. En tal sentido, conforme a lo señalado por el citado autor, si bien podemos tener ya algunos planteamientos acerca de los elementos determinantes en nuestra inestabilidad política, no deja de ser sugerente intuir la posibilidad de que algún o algunos elementos del régimen político con que contamos, pueda en alguna medida, si

⁹ Flores Galindo; Alberto: ob. cit. pp. 28-29.

¹⁰ Señala el autor que “Sin el apoyo de la clase alta no hubiera sido posible el golpe a Odría, ni el Mariscal Benavides se hubiera mantenido en el poder durante seis años. Desde 1931 hasta 1968, el sistema político fue resultado de combinaciones posibles de oligarquía, los militares y, no siempre en la ribera opuesta, el Apra. Desde 1931 hasta 1968, los componentes de este sistema fueron siempre la clase alta, los institutos armados y el partido de masas, aun cuando las combinaciones variarán: el aprismo perseguido durante la primera administración del oligarca Manuel Pardo, e integrado al sistema durante la segunda, que recibió el significativo nombre de “convivencia” En: Flores Galindo; ob. cit. pp. 29-30.

¹¹ De hecho, cabría hacer el mismo comentario con respecto a lo que se denominó “el fujimorato”.

¹² Flores Galindo; Alberto; ob. cit. p. 33.

los mismos son correcta y funcionalmente diseñados, al menos desincentivar que aquella inestabilidad (connatural al país como hemos visto), aflore en forma tan recurrente.

Ya centrándonos en la historia constitucional del Perú, podremos apreciar una circunstancia histórica que resultará importante no obviar: cuatro (04) gobiernos del siglo XX que contaron con mayoría parlamentaria opositora devinieron en crisis, para posteriormente culminar ellos con la instauración de regímenes de facto en sustitución de ellos. Tomando como base las experiencias pasadas, es que la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente de 1993 propone una norma que autoriza al Presidente de la República para que, en caso de grave controversia que pusiera en peligro la estabilidad del país, pudiera disolver el Congreso a fin de que el electorado resuelva el impase. Sin embargo, dicha propuesta no prosperó, siendo sustituida por el actualmente Artículo 134 de la Constitución, el mismo que franquea al Presidente (conservando siempre su doble calidad de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno) la posibilidad de disolución del Parlamento ya no ante tres censuras o negaciones de confianza al Gabinete, sino sólo ante dos, dentro de las cuales podría encontrarse la posible negativa de confianza al Presidente del Consejo de Ministros cuando éste, en cumplimiento del Artículo 130 de la Constitución, acude al Congreso dentro de los treinta (30) días de haber asumido sus funciones para exponer y debatir la política general del gobierno. Asimismo, se replantearon otros elementos complementarios, pero que no inciden en lo esencialmente señalado, en el sentido de que el mecanismo de disolución parlamentario sigue siendo de tipo condicionado.

Con posterioridad a la transición democrática del año 2001 se concretarían alianzas parlamentarias de gobierno en general (Toledo y Humala) y sobre exclusivamente temas puntuales (segundo gobierno de Alan García); sin embargo, con el gobierno Kuczynski dicha alianza no se llegó a concretar, deviniendo el último de ellos en una crisis política tal que generó su renuncia. Todo ello determina que, durante los siglos XX y XXI de los seis (06) gobiernos que no contaron con mayoría parlamentaria y a su vez no pudieron concretar acuerdos de gobernabilidad, en cinco (05) de ellos se hallan generado crisis

políticas generadoras o de un golpe de Estado o del acortamiento del mandato presidencial.

Conforme a ello, todo lo referente a la presente investigación gira en torno a la viabilidad de implementar en el Perú un cambio constitucional concerniente a que el mecanismo de disolución parlamentaria a cargo del Jefe de Estado sea enteramente discrecional; de ahí que su estructura tome como punto de partida (Capítulo 1) tener claridad conceptual respecto del régimen político peruano a efectos de contar con una noción de “frontera” que no deba ser traspasada. El Capítulo 2 incide en el estudio y análisis del régimen político semi presidencial, propio de la V República de Francia, en la que justamente encontramos “la realidad constitucional” que se pretende implementar, introduciendo a su vez un ejercicio comparativo de su funcionamiento en Francia con el que ha operado en la república africana de Níger, específicamente en lo que respecta al comportamiento del “ejecutivo dual” en ambos escenarios. En el Capítulo 3 se continúa con el ejercicio de contraste indicado, pero específicamente en lo que respecta al mecanismo de disolución discrecional parlamentario a cargo del Jefe de Estado, punto de partida que sirve de conexión para desarrollar los alcances históricos constitucionales del mecanismo de disolución parlamentaria en el régimen político peruano. Las conclusiones no hacen más que evidenciar lo que se desprende del análisis efectuado, tanto respecto del designar como Jefe de Gobierno al Presidente del Consejo de Ministros, como de reconocerle al Presidente de la República una facultad de disolución parlamentaria de tipo discrecional.

Consideramos importante dejar constancia que en todo momento se ha sido consciente de la necesidad de evitar caer en el sobredimensionamiento de las bondades de la “ingeniería constitucional” como si la misma no regulase fenómenos socio-políticos por demás complejos que, en varias oportunidades, y dependiendo de su intensidad, sobrepasará lo que buenamente se haya podido prever y regular. La lectura del devenir autocrático de la República Alemana de Weimar, así como los continuos golpes de Estado en los países africanos que importaron el modelo constitucional de la V República de Francia no hicieron más que confirmar dicho cuidado, confirmando así que cualquier diseño

constitucional excelentemente implementado no podrá detener la tendencia autocrática de una sociedad política.

Finalmente, queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento a quienes nos incentivaron a la culminación de la presente investigación, la misma que, si bien estuvo largo tiempo anidándose entre otras ideas, se vio favorecida por el devenir político-constitucional del país durante estos últimos años, sobre todo en los últimos meses. Fue propicia la oportunidad de reencontrarse con compañeros de aulas, unos a la fecha ejerciendo funciones académicas y otros abogados también a sus propias actividades de investigación; especial agradecimiento a mi asesor de tesis, por su amistad, paciencia y corroborada pasión por el constitucionalismo.



CAPÍTULO 1

RÉGIMEN POLÍTICO EN EL PERÚ

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Para empezar a tratar el tema del *Régimen Político* en el Perú, convendrá inicialmente hacer una delimitación conceptual. Habrá que distinguir el significado de *Régimen Político* de lo que se entiende por *Sistema Político*. Entre ambos, lejos de configurarse una relación de sinonimia, se presenta una relación de *especie-género*. Un *Sistema Político*, siguiendo a Loewenstein, abarca por lo general una serie de tipos de gobierno que están unidos por la identidad o afinidad de sus ideologías y de las instituciones que éstas corresponden¹³. Entonces, cuando hablamos de *Sistema Político*, hacemos referencia a la organización política de una sociedad en base a sus ideales e instituciones (que reflejan aquellos). En este contexto, los sistemas democráticos constitucionales defienden la primacía del individuo y la necesidad de dividir los poderes estatales con el ánimo de evitar la concentración del mismo y de buscar un sistema de control entre ellos. En los sistemas autocráticos, en cambio, no existe imperio de la ley, y las decisiones gubernamentales no hallan más límite que la voluntad del gobernante.

¹³ Loewenstein; Karl: *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Ariel, 1976, p. 32. En este caso, el término ideología no agrupa ideologías o doctrinas políticas (como el marxismo, el liberalismo o la social – democracia), sino una serie de principios destinados a organizar la distribución o concentración del poder en una sociedad a través de ciertas instituciones, como la división de poderes, la representación electoral, el pluralismo político, el control parlamentario, etc. En: Planas Silva; Pedro: *Regímenes Políticos Contemporáneos*; Lima; Fundación Friedrich Ebert; 1997; 2da. Edición; p. 44.

A diferencia de ello, y siempre siguiendo a Loewenstein, deberá entenderse por *Régimen Político* a “la concreta formación de las instituciones del sistema político en una determinada sociedad estatal”¹⁴, de ahí que todo régimen político tenga necesariamente como marco un sistema político determinado.

Una categorización en algo similar a la de Loewenstein formula Paolo Biscaretti, quien distingue entre “Formas de Estado” y “Formas de Gobierno”. Para Biscaretti, la *Forma de Estado* está determinada por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí el gobierno, el pueblo y el territorio, los tres elementos constitutivos del Estado sobre la base de concepciones específicas de carácter político-jurídico; y la *Forma de Gobierno* por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí los diversos *órganos constitucionales* del Estado¹⁵. Por su parte, Pedro Planas Silvia en su obra “Regímenes Políticos Contemporáneos”¹⁶, establece una clasificación en la que el concepto de “Sistemas de Gobierno” es equiparable a la categoría de “Sistema Político” de Loewenstein y de “Forma de Estado” de Biscaretti, coincidiendo con éste último en denominar como “Formas de Gobierno” a lo que Loewenstein denomina “Régimen Político”.

Llegados a este punto, es importante señalar que la denominación de “Régimen Político” que se utiliza convencionalmente no es tan estricta conforme a lo que señala Loewenstein. Según Domingo García Belaúnde “régimen político” es una categoría que, para la literatura jus publicista francesa, engloba tanto a las “Formas de Estado” (entendidas a partir de la relación de un Estado con uno de sus elementos; por ejemplo, respecto de su elemento territorial, tendríamos los tipos de unitario, federal y regional) como a las “Formas de Gobierno” (relacionado con la forma como se maneja el aparato estatal), presentando estas dos clasificaciones: la clásica, vinculada al titular o titulares del poder, y la moderna, relacionada con la ubicación de los órganos al interior del Estado, y es

¹⁴ Loewenstein; Karl: ob. cit. p. 32.

¹⁵ Biscaretti Di Ruffia; Paolo: Introducción al Derecho Constitucional Comparado; FCE; México; 1975; pp. 77-280. En: Jiménez de Parga; Manuel: Los Regímenes Políticos Contemporáneos; Madrid; Editorial Tecnos S.A.; 1987; 6ta. Edición; p. 128.

¹⁶ Planas Silva; Pedro: ob.cit.

dentro de ésta última donde encontraríamos los modelos presidencial y parlamentario¹⁷.

Jiménez de Parga concibe al Régimen Político como la solución que se da de hecho a los problemas políticos de un pueblo, que puede coincidir o no con el sistema establecido en la Constitución, pero que siempre podrá valorarse con normas jurídicas y criterios morales;¹⁸ para este autor dichos regímenes políticos pueden ser clasificados en Formas de Estado y en Formas de Gobierno. En síntesis, así como Loewenstein ha formulado su propia clasificación tanto de Sistemas Políticos como de Regímenes Políticos (en el sentido estricto, y no en el utilizado por García Belaúnde y Jiménez de Parga), los demás autores han hecho también lo propio. A continuación se presenta un cuadro comparativo resumen de algunas de las tipologías señaladas y las sub tipologías que les corresponden:

Denominación Utilizada	Loewenstein	Planas	Jiménez de Parga – Regímenes Políticos
<p>Sistema Político</p> <p>Sistema de Gobierno</p> <p>Forma de Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Autoritarismos - Democracias Constitucionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Autocracia - Democracia Constitucional - Democracia Directa 	<ul style="list-style-type: none"> - Estado Autocrático - Democracia Clásica - Democracia Progresiva
<p>Régimen Político</p> <p>Forma de Gobierno</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Presidencialismo - Parlamentarismo¹⁹ - Gobierno de Gabinete 	<ul style="list-style-type: none"> - Estructura Básica Presidencial. - Estructura Básica Parlamentaria. - Regímenes Mixtos.²⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> - Cesarismo Empírico. - Dictadura Ideológica - Poder Individualizado

21

¹⁷ García Belaúnde; Domingo: Forma de Gobierno en la Constitución Peruana; Revista de Estudios Políticos (Nueva Época); Nro. 74; Octubre – Diciembre 1991; pp. 617-618

¹⁸ Jiménez de Parga; Manuel: ob.cit; p. 68.

¹⁹ Sería de cuatro (04) tipos: el clásico, con un ejecutivo dual sólo formal por supremacía fáctica del Parlamento; el híbrido, con un ejecutivo dual efectivo con un Presidente que hace contrapeso en las relaciones entre Parlamento y Gobierno, respondiendo ante ambos; el controlado que implementa el voto de censura constructivo; y el frenado muy similar al híbrido pero donde el Gobierno sólo responde ante el Parlamento.

²⁰ Lo serían aquellos que presentan una mezcla simultánea de ambos esquemas de poder gubernamental. El autor indica que, como tal, sólo existe el régimen israelí derivado de su Ley Fundamental de 1992 y vigente desde 1996, el mismo que fuera bautizado como “régimen parlamental” en cuanto mantiene un Ejecutivo dualista, distinguiendo entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno (Primer Ministro), aunque obliga a éste a ser elegido, no por la mayoría del Parlamento, sino por la propia población en elecciones populares directas, como es usual en el régimen presidencial. En: Planas Silva; Pedro; ob.cit; p. 63.

²¹ Estados Autocráticos.

			<ul style="list-style-type: none"> - Presidencialismo - De Asamblea - Parlamentario dualista - Parlamentario monista - Parlamentario de Gabinete 	22
--	--	--	---	----

De esta manera, conforme a los tratadistas anteriormente mencionados, y en el marco de los regímenes políticos contemporáneos democráticos, se puede apreciar como estructuras básicas de organización política tanto al régimen parlamentario como al régimen presidencial.

El **régimen parlamentario** tiene como su original y más clásico exponente al Reino Unido; el carácter particular de sus instituciones no sólo encuentra su raíz en el hecho que, producto de la guerra de los cien años con Francia, se mantuviera inmune a los acontecimientos ocurridos en la Europa Continental, tiene su soporte también en la trascendencia que se le da a las tradiciones y costumbres. Ello hizo que se configurara un sistema jurídico (ajeno al romano germánico predominante en el viejo continente) denominado como el *Common Law* con una lógica muy particular, en el que el respeto de la tradición y de lo consuetudinario hizo que las instituciones constitucionales británicas no surjan de un modelo teórico determinado donde la constitución inglesa sea su expresión, sino que se construyera de acuerdo a la solución de los problemas que se presentaran en el transcurso de su historia, lo cual, sumado al respeto de

²² Democracias Clásicas. Respecto del presidencialismo y del régimen de asamblea (donde el gobierno es un mero comisionado de ésta, que lo nombra directamente) podrían incluso hacerse subdivisiones; así, el presidencialismo podría ser puro, atenuado (con un poder ejecutivo compuesto por el Presidente y ministros con su propio estatuto constitucional) o aproximado (aquél con elementos afines al parlamentarismo); en el régimen de asamblea, desde un punto de vista: a) convencionalismo sin presidente y b) convencionalismo con presidente; desde otro punto de vista: c) convencionalismo con ejecutivo colegiado y d) convencionalismo con ejecutivo fuerte. Los adjetivos de dual (dualista) y monista refieren a la responsabilidad del gobierno; así, dualista involucra su doble responsabilidad: ante el Jefe de Estado y ante el Parlamento; por su parte, monista una exclusiva responsabilidad ante el Parlamento.

las formas y de lo consuetudinario, determinó que haya podido incorporar en su seno los actos que hoy configuran su sistema. Así, siguiendo a Raúl Ferrero Rebagliati, podemos decir que la estructura constitucional británica es producto de la experiencia, que ha venido creando instituciones y modelándolas sabiamente, sin responder a esquemas previos; difiriendo por ello sustancialmente de los sistemas de otros países, formados por virtud de una elaboración racional o bien trasplantada simplemente; es la cuna de las instituciones democráticas modernas, tales como el Parlamento, el Gabinete Ministerial, el control del Presupuesto, la alternabilidad del gobierno, los partidos políticos y el sufragio²³.

De acuerdo con Marcel Prélot²⁴, el sistema parlamentario se articula en base a tres principios básicos:

- La igualdad entre el Ejecutivo y Legislativo.
- La colaboración de los dos poderes.
- La reciprocidad de acción de cada uno de los poderes sobre el otro.²⁵

Dichas líneas matrices del parlamentarismo irían con el tiempo, y en particular durante el período de entre guerras, “racionalizándose” de la siguiente manera²⁶:

- Modificación derivada de la primacía del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo (nuevo parlamentarismo sin Jefe de Estado), dejando de lado el equilibrio de poderes para cederle paso a una dependencia total del Ejecutivo respecto del Legislativo.

²³ Ferrero Rebagliati; Raúl: Ciencia Política. Teoría del Estado y Derecho Constitucional; Lima; Ediciones Justo Valenzuela V; 1984; p. 530.

²⁴ En: Burdeau; Georges: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas; Editora Nacional, Madrid, 1977; p. 204

²⁵ Planas relativiza dichos elementos; así, sobre la igualdad entre órganos señalada, resultaría relativo en tanto que el régimen mismo surge, evoluciona y se consolida en función de la supremacía institucional del Parlamento, como que es la mayoría parlamentaria la que finalmente decide la política general y resuelve la formación del Gobierno; sobre la referida colaboración, no correspondería arrebatar al presidencialismo dicho principio, sobretudo en épocas de gobierno compartido, y que en todo caso podría reemplazarse por uno más apropiado, como “integración”; finalmente, sobre la referida reciprocidad, no resultaría del todo adecuado contraponer el principio de responsabilidad política del gabinete ante las cámaras con una presunta o recíproca responsabilidad de éstas ante el gabinete a ejercerse mediante la disolución y la convocatoria anticipada a elecciones. En: Planas Silva; Pedro: ob.cit. p. 65

²⁶ Mirikine-Guetzévitch; Boris: Modernas Tendencias del Derecho Constitucional; Editorial Reus; Madrid; 1934.

- Implementación en las mismas constituciones del procedimiento parlamentario, reparando de esta manera sus excesos: votación nominal, exigencia de quórum para firmar una moción de censura y votación calificada para su aprobación, período de enfriamiento, entre otras.
- Implementación de mecanismos de democracia directa (referéndum, iniciativa popular), con una participación importante de un actor político, ausente en el parlamentarismo clásico: el Presidente de la República.

Son estos elementos lo que han generado los diversos tipos de parlamentarismo a los que se ha hecho referencia precedentemente.

Resultará ilustrativo señalar que la inestabilidad política que era y aún es recurrente en América Latina, conllevó la realización de investigaciones dirigidas a evaluar la conveniencia que los países que la conforman adopten dicho sistema. Conforme con ello, el Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Yale Juan J. Linz postuló la conveniencia de que los países latinoamericanos sustituyan su régimen político presidencialista por uno de naturaleza parlamentaria, dado que la natural rigidez del modelo presidencial no les permite que las nuevas tendencias y corrientes de opinión sean encausadas dentro de un periodo gubernamental. En un ensayo publicado originalmente en inglés en el “Journal of democracy” de los Estados Unidos y en español por la Comisión Andina de Juristas (Perú) postuló que la vasta mayoría de democracias estables en el mundo actual la constituyen regímenes políticos parlamentarios, en los cuales el Poder Ejecutivo es designado por una mayoría legislativa y depende de ella para su supervivencia²⁷; que, en tanto ello, se evidencia que el parlamentarismo es más conducente hacia democracias estables, y que dicha conclusión se aplica especialmente a naciones con profundas divisiones políticas y numerosos partidos políticos (es decir, a las naciones de América Latina).

²⁷ Linz; Juan J: Los Peligros del Presidencialismo. Serie: Lecturas Constitucionales Andinas 2. Comisión Andina de Juristas – Perú, 1993, pp. 11. En similares términos se expresa Sartori; Giovanni: Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados. Fondo de Cultura Económica; México; 2003.

Dicha opinión fue considerada audaz por decir lo menos por el catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg Dieter Nohlen, el mismo que formulara los siguientes reparos a la propuesta de Linz:

- No se toma en cuenta la variable región, la misma que podrá determinar que los sistemas presidencialistas no funcionan en América Latina en razón a las condiciones socio-políticas de dicha región.
- El argumento a contrario usado por Linz (culpa al presidencialismo de lo ocurrido) resulta muy peligroso.
- No pone énfasis en las variantes de los tipos básicos implementadas.
- No resulta adecuado comparar algo que existe con algo que sólo ha existido efímeramente.
- No resalta la importancia de la tradición presidencialista latinoamericana.
- No toma en cuenta la supuestamente perniciosa experiencia parlamentaria de la región.
- No necesariamente el consenso se viabiliza de mejor manera con el parlamentarismo.
- La consolidación democrática depende más de la eficiencia gubernamental que de su institucionalidad.²⁸

Con dichas observaciones, Nohlen dejó sentada su posición, en el sentido que no necesariamente de los mecanismos institucionales existentes depende el hecho de que una sociedad sea políticamente estable, proponiendo alternativamente a la implementación del sistema parlamentario en América Latina lo siguiente:

- Que el Presidente asuma las tareas de Jefe de Estado y que un Primer Ministro asuma por delegación presidencial las tareas prácticas de la jefatura de gobierno.
- Permitir una relación coordinada entre el Ejecutivo y el Parlamento, tarea que podrá ser justamente asumida por el Primer Ministro.
- Proteger la figura presidencial de los avatares de la política, elevando sus tareas y la oportunidad de su intervención política.

²⁸ Nohlen; Dieter: Sistemas de Gobierno: Perspectivas conceptuales y comparativas. Serie: Lecturas Constitucionales Andinas 2. Comisión Andina de Juristas 1993 - Perú, pp. 37-48.

Giovanni Sartori contrasta la importancia de la solidez y disciplina de los partidos políticos para el adecuado funcionamiento de un régimen político parlamentarista, con la realidad de éstos en los países de América Latina²⁹, concluyendo de ello que en caso alguno o algunos de ellos opten por un modelo parlamentario, éste degeneraría inevitablemente en Asambleísmo, que es por naturaleza un mal gobierno, toda vez que el mismo presenta los siguientes elementos:

- El gabinete no dirige la legislatura;
- El poder no está unificado, sino disperso y atomizado;
- La responsabilidad casi desaparece del todo;
- Hay poca o ninguna disciplina partidista;
- Los primeros ministros y sus gabinetes no pueden actuar rápida y decisivamente;
- Las coaliciones muy pocas veces solucionan sus desacuerdos y nunca tendrán seguridad de contar con el apoyo legislativo; y
- Los gobiernos nunca pueden actuar y hablar con voz única y clara.³⁰

Finalmente, respecto de la viabilidad parlamentarista en América Latina, Pedro Planas analizó las cuatro experiencias de avances parlamentaristas³¹, concluyendo lo siguiente:

“Se aprecia, en conclusión, que estas cuatro experiencias rondaron los “semi”, pero sólo la enmienda brasileña de 1961 cruzó nítidamente la frontera entre las estructuras presidencial y parlamentaria, aunque mediatizada en las formas (y en los hechos) por las atribuciones del Presidente de la República. Las experiencias chilena y cubana, máxime en esta última donde no había el requisito de la confianza expresa del parlamento (que se ejercía, en los hechos, en Chile), parecen poder ubicarse como regímenes semipresidenciales, cuyas variantes prácticas de índole parlamentaria se insertaron en una estructura básicamente presidencial. Respecto a la discutida práctica parlamentaria del Imperio brasileño, considerando la evolución paralela del parlamentarismo europeo y la expresa confianza que

²⁹ Sartori; Giovanni: Ingeniería Constitucional Comparada: Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados; Fondo de Cultura Económica; México; 2003. Para el autor, el “requisito vital” del funcionamiento del parlamentarismo son los partidos adecuados a tal sistema, siendo la votación disciplinada de dichos partidos parte esencial de dicha adecuación.

³⁰ Sartori; Giovanni: ob.cit. p. 128.

³¹ Ellas son: Brasil (1847-1889); Chile (1891-1924); Cuba (Constitución de 1940) y Brasil (enmienda parlamentarista de 1961 a la Constitución de 1946).

debía tener el Consejo de Ministros respecto al Emperador, se trataba de una Monarquía semiparlamentaria, en los términos expuestos al abordar la evolución de la Monarquía”³²

En cuanto al **régimen presidencial**, se aprecian en el mismo dos notas claramente distintivas. La primera de ellas es el poder que se le confiere al Jefe del Ejecutivo, es decir al Presidente de la República. La otra es la clara distinción de atribuciones que habrá entre los tres poderes del Estado: el ejecutivo, el legislativo y el judicial, los que actúan con vocación de independencia ejerciendo las atribuciones que les confiere la propia Constitución. Este sistema logra (o mejor dicho pretende lograr) el equilibrio de poderes mediante el control que ejerza cada uno de ellos con respecto a los otros dos. Tal mecanismo es más conocido como el *"Check and Balance"*, denominación que refleja no sólo la solidez de cada uno de los poderes del Estado, sino también la relación de equilibrio que se pretende lograr entre ellos. Conforme a ello, para Shugart y Carey, si hay un elemento esencial en el presidencialismo, tan o más distintivo que el de separación de poderes, es el correspondiente al control que ellos se ejercen entre sí:

Sin embargo, en sí misma, la frase "separación de poderes" no nos dice mucho. Inclusive en los Estados Unidos, los poderes ejecutivo y legislativo no están separados por completo. El veto presidencial representa una intrusión del ejecutivo en el proceso legislativo, y el requerimiento de la ratificación por parte del Senado en el caso de los tratados permite que exista una influencia del legislativo en el dominio de la política exterior, propia del Ejecutivo. De hecho, sin tal superposición, sería difícil imaginar cómo una rama puede controlar o supervisar las acciones de la otra. Conjuntamente con la separación de poderes, los pesos y contrapesos ("checks and balances") fueron clave para la concepción del gobierno presidencial elaborada en El Federalista. Si tuviésemos que definir el presidencialismo como la absoluta separación del ejecutivo frente al legislativo, entonces cualquier veto que requiera una mayoría congresal extraordinaria para la anulación podría constituir una desviación del presidencialismo. A nuestro juicio, este no es el caso. Los poderes nunca están completamente separados bajo el presidencialismo, ni tampoco fue eso lo que se pensó cuando esta figura fue concebida. De hecho, los argumentos de Madison en El Federalista sugieren que la justificación para separar las fuentes del origen y la supervivencia del Ejecutivo y el Congreso fue para asegurar que cada rama pudiese imponer controles sobre la otra sin miedo de poner en riesgo

³² Planas Silva; Pedro: ob.cit. pp. 89-90.

*su propia existencia. Por tanto, la separación, en algunos aspectos, sirve para asegurar la interdependencia (es decir, los controles)*³³.

La consabida contraposición del régimen parlamentario con el régimen presidencial no se fundamenta solamente en la expresión de ambos en cuanto a estructura y funcionamiento, sino también en el hecho que contrariamente a lo ocurrido en Gran Bretaña, donde ha sido la historia y la misma praxis política la que ha determinado el surgimiento de la forma de gobierno parlamentaria, el régimen presidencial norteamericano tiene un sólido fundamento teórico - filosófico basado en las ideas de John Locke y de Montesquieu, sobre todo en este último cuando hace mención en su obra *"El Espíritu de la Leyes"* a la necesidad de evitar el absolutismo dividiendo los poderes del Estado. De hecho, la importancia que se le otorga a la separación de poderes precede incluso al régimen presidencial mismo, reconocida su influencia sobre *El Federalista*:

*"Las razones en que Montesquieu funda su máxima constituyen una demostración más de su intención. "Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se reúnen en la misma persona o entidad –dice él- no puede haber libertad, porque pueden surgir temores de que el mismo monarca o senado decreten leyes tiránicas con objeto de ejecutarlas de modo tiránico también" Y luego: "Si el poder de juzgar estuviera unido al poder legislativo, la vida y la libertad del súbdito se verían expuestas a un mandato arbitrario, pues entonces el juez sería el legislador. Si estuviera unido al poder ejecutivo, el juez se conduciría probablemente con toda la violencia de un opresor". Algunos de estos argumentos están explicados más ampliamente en otros pasajes; pero, aunque sólo se enuncien brevemente aquí, bastan para comprobar el sentido que hemos atribuido a esta célebre máxima de este célebre autor"*³⁴

Giovanni Sartori³⁵ reconoce la existencia de la forma de gobierno presidencial por la concurrencia de los siguientes elementos:

- El Jefe de Estado es electo popularmente.
- El Jefe de Estado no puede ser despedido por una votación del Parlamento o Congreso durante un período establecido³⁶.

³³ Shugart; Matthew Soberg y Carey; John M.: Presidents and Assemblies. Constitutional Design And Electoral Dynamics; United States of América; Cambridge University Press; 1992.

³⁴ Alexander Hamilton, James Madison y John Jay: El Federalista o la Nueva Constitución; México; Fondo de Cultura Económica. EL FEDERALISTA XLVII (Madison) – Estructura de Gobierno; p. 210.

³⁵ Sartori; Giovanni: Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados. Fondo de Cultura Económica; México; 2003; p. 97.

³⁶ Se refiere obviamente al voto de censura y no al *Impeachment*.

- El Jefe de Estado encabeza o dirige el gobierno que designa.

La presencia de dichos elementos, según el citado autor, determina la existencia de un sistema presidencial en estado puro; no obstante ello, los mismos también concurren en el presidencialismo latinoamericano, que incluye elementos del régimen parlamentario, razón ésta última que impediría aplicar esta categoría de “presidencialismo puro” respecto de los regímenes de América Latina.

En cuanto al régimen presidencial en América Latina, tal como ya se señalara precedentemente, fue receptivo de la influencia europea al consagrar instrumentos propios de sus monarquías, tales como la refrendación ministerial, la iniciativa legislativa del Ejecutivo, la interpelación ministerial y el derecho al libre acceso de los ministros en los debates legislativos.³⁷ Así, constatándose que la evolución de la implementación de dichos mecanismos no fue posterior a lo que ocurría en Europa, sino que se dio en forma simultánea, podrá señalarse que en esta parte del continente americano se configuró un desarrollo del control parlamentario propio, autónomo, y paralelo al desarrollo constitucional que tuvieron los mismos instrumentos de dicho control en Europa Continental.³⁸

2. EL RÉGIMEN POLÍTICO DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DE 1860

2.1. Antecedentes: La Constitución de 1856 y el inicio de la incorporación de mecanismos de control del régimen parlamentario

Se acepta pacíficamente que la implementación de mecanismos de control parlamentario comienza en el Perú con la Carta Política elaborada por la Convención Nacional en 1856. Sin embargo, de acuerdo con Manuel Vicente Villarán, se puede apreciar desde el Estatuto Provisional de 1821 la voluntad de limitar la responsabilidad del Primer Magistrado:

³⁷ Planas Silva; Pedro: ob.cit.; pp. 78-79. Señala el autor que el requerimiento por las cámaras a los ministros (sin ser éstos miembros del Parlamento) para que informen, expliquen o defiendan las políticas del Ejecutivo, será el germen de la interpelación ministerial, que ya está instalado como atribución parlamentaria en la mayoría de las constituciones latinoamericanas.

³⁸ Planas Silva; ob.cit. p. 81.

“En el Estatuto Provisional promulgado por el General San Martín el 08 de octubre de 1821 se establecía que las órdenes y los reglamentos que diese el Protector para la reforma de la administración irían firmadas por él y por el ministro a quien corresponda. La Junta Gubernativa establecida por el Congreso Constituyente para ejercer el poder ejecutivo provisional, tenía secretarios del despacho, y todos los actos de la Junta debían ser autorizados por el Secretario respectivo. La Constitución de 1823 prescribía: “Los Ministros son el órgano del gobierno en los departamentos de su dependencia, debiendo firmar las órdenes que emanen de este poder” (Art. 85°). Bolívar consignó igual principio en la Constitución Vitalicia (Arts. 90°, 92° y 93°). La Constitución de 1828 dijo en forma precisa: “Los Ministros firmarán los decretos y órdenes del Presidente, cada uno en su respectivo ramo, sin cuyo requisito no serán obedecidos” (Art. 97°)”³⁹.

Como se señalara, comienza a plasmarse de manera mucho más evidente a partir de 1856 cuando, luego del triunfo en La Palma de las tropas de Castilla por sobre las de Echenique, aquél asume la Presidencia de la República, siendo luego el artífice de la convocatoria a elecciones para una Convención Nacional de Diputados que se encargue de la aprobación de una nueva Constitución y de las leyes que fuesen necesarias. Esta Convención se instaló el 14.07.1855, siendo sus primeras medidas ratificar o legalizar los actos de Castilla, nombrarlo Presidente Provisorio y aprobar el Estatuto de dicho Gobierno, derogando la Constitución de 1839⁴⁰. Suceden luego conflictos entre la Convención Nacional, de tendencia liberal y parlamentaria (por lo tanto, orientada hacia el predominio del Parlamento) y el Presidente Castilla, quien es orgánica y temperamentalmente autoritario⁴¹, disputas que no evitan que el 16.10.1856 sea aprobada una Constitución fiel expresión de una orientación doctrinaria liberal. Siguiendo a Basadre, no podrá decirse que dicha Constitución estableció un régimen parlamentario en el Perú⁴² pero sí se inclinó hacia dicho régimen, siendo

³⁹ Villarán; Manuel Vicente: Posición Constitucional de los Ministros en el Perú. En: Páginas Escogidas, Lima, 1962, pp. 38-39.

⁴⁰ A efectos de la elaboración del texto constitucional, se designó una Comisión de Constitución, integrada por Juan Gualberto Valdivia, Miguel de San Román, Pedro Gálvez, Julio Del Portillo, entre otros. La Comisión presentó un dictamen y proyecto, que en esencia fue la Constitución aprobada por la Convención. La Presidencia de la Convención Nacional estuvo principalmente a cargo de Miguel de San Román, y ocasionalmente ocupada por el Diputado por Pasco José Gálvez. En: Cajaleón Castilla; Eddie: La Convención Nacional y la Constitución de 1856. Nota Preliminar Pensamiento Constitucional Año VI Nro. 06; p. 637.

⁴¹ Chirinos Soto; Enrique: Historia de la República. Editorial Andina S.A., Lima, 1977, pp. 188-189.

⁴² En tal sentido, señala Basadre, resultarán antagónicos con el régimen parlamentario los siguientes preceptos por ella incluidos expresamente: la prohibición, aunque indirecta, a los ministros de ser representantes, la responsabilidad del presidente por sus actos, la no existencia del derecho de este magistrado para disolver el Congreso. En: Basadre Grohmann; Jorge: Historia de la República del Perú. Tomo IV. Ediciones Historia; Lima; 1961; pp. 852-853.

expresión de ello la creación del Consejo de Ministros⁴³. Este consejo, conforme a su ley complementaria del 04.12.1856, aparece como entidad autónoma con facultad para reunirse sin la presencia del Jefe de Estado bajo la dirección del Presidente del Gabinete, quien obtuvo el derecho de escoger a sus colegas, debiendo el nombramiento de los nuevos ministros contar con el acuerdo unánime de los demás. Así, a partir de dicha ley, el Presidente de la República ya no podrá nombrar por sí solo a sus ministros.

2.2. El Régimen Político previsto en la Constitución de 1860

La Constitución que sustituyó la Carta Política de 1856 fue aprobada por el Congreso de la República el 10.11.1860. Se promulgó el 13.11.1860 por el Mariscal Castilla, en ese momento Presidente Constitucional de la República, y

Asimismo, en la Constitución de 1856 (Artículo 89) se reservaron al Presidente de la República las siguientes atribuciones:

- 1ª. Conservar el orden interior y seguridad exterior de la República, sin contravenir a las leyes.
- 2a. Convocar el Congreso ordinario en el tiempo designado por la ley, y el extraordinario cuando haya notoria necesidad.
- 3a. Concurrir a la apertura del Congreso, ordinario o extraordinario, presentando un Mensaje sobre el estado de la República y sobre las mejoras o reformas que juzgue oportunas.
- 4a. Tener parte en la formación de las leyes conforme a esta Constitución.
- 5a. Promulgar y hacer ejecutar las leyes, decretos, estatutos y demás disposiciones del Congreso; y dar decretos, órdenes, reglamentos o instrucciones para su mejor cumplimiento.
- 6a. Dar las órdenes necesarias para la recaudación e inversión de las rentas públicas con arreglo a la ley.
- 7a. Requerir a los Jueces y Tribunales para la pronta y exacta administración de justicia.
- 8a. Hacer que se cumplan las sentencias de los Tribunales y Juzgados.
- 9a. Organizar, distribuir y disponer de las fuerzas de mar y tierra para el servicio de la República.
- 10a. Disponer de la Guardia Nacional en sus respectivas provincias, sin poder sacarla de ellas sino en caso de sedición en las limítrofes, o en el de guerra exterior.
- 11a. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, comercio y cualesquiera otros, poniendo en ellos la condición expresa de que serán sometidos al Congreso para los efectos de la atribución 15a, artículo 55º del Título VIII.
- 12a. Recibir a los Ministros extranjeros y admitir a los Cónsules.
- 13a. Nombrar y remover a los Ministros de Estado y a los Agentes Diplomáticos.
- 14a. Decretar licencias y pensiones, conforme a las leyes.
- 15a. Ejercer el Patronato con arreglo a las leyes y práctica vigente.
- 16a. Presentar para Arzobispo y Obispos, con aprobación del Congreso, a los que fuesen electos según la ley.
- 17a. Presentar para las dignidades y canongías de las catedrales, para los curatos y demás beneficios eclesiásticos, con arreglo a las leyes y prácticas vigente.
- 18a. Celebrar concordatos con la Silla Apostólica arreglándose a las instrucciones dadas por el Congreso.
- 19a. Conceder o negar el pase a los decretos conciliares, bulas, breves y rescriptos pontificios con asentimientos del Congreso. Si los asuntos fuesen contenciosos, se oírá previamente a la Corte Suprema de Justicia.
- 20a. Proveer los empleos vacantes, cuyo nombramiento le esté encargado por la Constitución y leyes especiales.

⁴³ **Artículo 93.-** Habrá un Consejo de Ministros cuya organización y procedimientos se detallará en la ley.

rigió hasta el 29.08.1867. Posteriormente recobró su fuerza normativa el 06.01.1868 por decisión del General Pedro Diez Canseco, Vicepresidente de la República y encargado del gobierno tras la abdicación del Coronel Prado. Luego del Estatuto Provisorio del 27.12.1879 (expedido por el Jefe Supremo de la República Nicolás De Piérola tras derrocar al General La Puerta, Vicepresidente encargado del gobierno debido a la ausencia de Prado) rige una vez más desde el 18.01.1881 hasta el 23.10.1883; en ésta última fecha, y con algunas modificaciones fue puesta nuevamente en vigencia por última vez por disposición del General Miguel Iglesias, rigiendo hasta el 18.01.1920.⁴⁴

Sobre dicha Constitución, considerada como el más notable documento constitucional del país, Chirinos Soto ha señalado lo siguiente:

“La Constitución de ese año representa, según la frase feliz de Jorge Guillermo Leguía, “el abrazo de Maquihuayo” entre conservadores y liberales. Tal como los soldados de Orbegoso y de Bermúdez se cansan de la contienda civil y optan por abrazarse en Maquihuayo, los conservadores ideólogos de la autoridad casi sin contrapeso, y los liberales, abogados de la libertad prácticamente sin límites, convienen, hartos ya de doctrinarismo y de polémica, en conciliarse, a base de mutuas concesiones, en el texto constitucional de 1860. La Constitución del sesenta ha de ser, gracias a la virtud mayor de su sensatez y su realismo, la menos precaria y, seguramente, la menos violentada también de las sucesivas constituciones del Perú.”⁴⁵

Lo señalado en la cita consignada permitiría asentar el mantenimiento de las atribuciones presidenciales previstas en la Constitución de 1856⁴⁶ y la institución

⁴⁴ García Chávarri; Magno Abraham: La Vacancia por Incapacidad Moral del Presidente de la República. Tesis para optar por el grado académico de magister. Escuela de Posgrado – Maestría en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú; 2013; p. 93.

⁴⁵ Chirinos Soto; Enrique: ob.cit. p. 191.

⁴⁶ **Constitución de 1860: Artículo 94.-** Son atribuciones del Presidente de la República:

1. Conservar el orden interior y la seguridad exterior de la República sin contravenir a las leyes.
2. Convocar al Congreso ordinario, sin perjuicio de lo dispuesto en la primera parte del Artículo 52.; y al extraordinario, cuando haya necesidad.
3. Concurrir a la apertura del Congreso, presentando un mensaje sobre el estado de la República y sobre las mejoras y reformas que juzgue oportunas.
4. Tomar parte en la formación de las leyes, conforme a esta constitución.
5. Promulgar y hacer ejecutar las leyes y demás resoluciones del Congreso; y dar decretos, órdenes, reglamentos e instrucciones para su mejor cumplimiento.
6. Dar las órdenes necesarias para la recaudación e inversión de las rentas públicas con arreglo a la ley.
7. Requerir a los jueces y tribunales para la pronta y exacta administración de justicia.
8. Hacer que se cumplan las sentencias de los tribunales y juzgados.

del Consejo de Ministros, el cual tuvo similar tratamiento que el previsto en la Carta Política de 1856, con el añadido previsto en el Artículo 98, donde se consigna que para ser Ministro de Estado se requiere ser peruano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.⁴⁷ Ya con posterioridad a la Carta Política de 1860 se promulgaría con fecha 26.09.1862 una nueva ley regulatoria de la organización y funciones de dicho Consejo, la misma que sería modificada en alguna de sus disposiciones por ley del 18.02.1863. Dicha Ley de Ministros de 1862 sancionó el carácter de cuerpo consultivo que la costumbre había dado al Consejo de Ministros⁴⁸. Luego de ello, las modificaciones efectuadas en 1863 hicieron del Consejo algo más que un órgano de consulta; se le confirió una función de autoridad consistente en dar o rehusar su acuerdo a ciertos actos del Presidente de la República. Conforme a lo señalado, las leyes de Ministros de 1856, 1862 y 1863 hallan su justificación en el deseo generalizado de entonces, de controlar los excesos de poder de los caudillos⁴⁹.

9. Organizar las fuerzas de mar y tierra: distribuir las, y disponer de ellas para el servicio de la República.

10. Disponer de la Guardia Nacional en sus respectivas provincias, sin poder sacarlas de ellas, sino en caso de sedición en las limítrofes, o en el de guerra exterior.

11. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados, poniendo en ellos la condición expresa de que serán sometidos al Congreso, para los efectos de la atribución 16 del Artículo 59.

12. Recibir a los Ministros extranjeros y admitir a los Cónsules.

13. Nombrar y remover a los Ministros de Estado y a los Agentes Diplomáticos.

14. Decretar licencias y pensiones, conforme a las leyes.

15. Ejercer el Patronato con arreglo a las leyes y práctica vigente.

16. Presentar para Arzobispos y Obispos, con aprobación del Congreso, a los que fueren electos según la ley.

17. Presentar para la Dignidades y Canongías de las Catedrales, para los curatos y demás beneficios eclesiásticos, con arreglo a las leyes y práctica vigente.

18. Celebrar concordatos con la Silla Apostólica, arreglándose a las instrucciones dadas por el Congreso.

19. Conceder o negar el pase a los decretos conciliares, bulas, breves y rescriptos pontificios, con asentimiento del Congreso, y oyendo previamente a la Corte Suprema de Justicia, si fueren relativos a asuntos contenciosos.

20. Proveer los empleos vacantes, cuyo nombramiento le corresponda según la Constitución y las leyes especiales.

⁴⁷ Con fecha 04.12.1856 había ya sido promulgada una ley regulatoria de la organización y funciones del Consejo de Ministros, norma legal que dio nacimiento a la existencia del Voto de Censura en el Perú. Señalaba el artículo pertinente lo siguiente: “no merece la confianza pública el ministro contra quien emitan las Cámaras un voto de censura”. Nótese que de la lectura de dicho artículo no se deducía la obligación de la renuncia ni una merma explícita en el poder del presidente de la República para nombrar y remover a sus colaboradores.

⁴⁸ De acuerdo con lo señalado por Manuel Vicente Villarán “El Consejo de Ministros como cuerpo consultivo existió por costumbre algún tiempo antes de ser creado oficialmente”. En: Villarán; Manuel Vicente: ob. cit. p. 40.

⁴⁹ Sobre el particular, Manuel Vicente Villarán indica que lo que se buscaba era “restringir la acción del Presidente de la República, y ensanchar en lo posible la de sus Ministros en todos los asuntos de la administración, para impedir, cuando fuera dable, que se repitieran los hechos

En cuanto a las relaciones entre los órganos ejecutivo y legislativo, se evidencia un régimen político presidencial en el que el Presidente de la República es “elegido por los pueblos en la forma que prescriba la ley”⁵⁰ siendo comprensible que, por lo señalado precedentemente, no se aprecie aún un desarrollo importante de instituciones del régimen político parlamentario. En el siguiente cuadro explicativo se podrá apreciar el tratamiento constitucional de las relaciones entre ambos órganos, en mérito a siete (07) criterios:

Elección	<p>Conforme al Artículo 57, las cámaras se renovaban cada bienio por terceras partes al terminar la legislatura ordinaria, determinando así un mandato de seis años.</p> <p>Conforme al Artículo 85, el cargo del Presidente duraba cuatro años, no pudiendo ser reelecto como Presidente ni como Vicepresidente sino después de un período igual.</p>
Iniciativa Legislativa del Poder Ejecutivo	<p>Conforme a su Artículo 67.2 el Poder Ejecutivo tiene iniciativa en la formación de leyes; asimismo, conforme al Artículo 103, los ministros pueden presentar al Congreso los proyectos de ley que juzguen convenientes.</p>
Atribuciones del Presidente por sobre el Parlamento	<p>Conforme a su Artículo 94, el Presidente puede convocar a congreso ordinario o extraordinario cuando haya necesidad.⁵¹</p>
Aprobación de leyes	<p>Conforme a lo previsto en los Artículos 69, 70, 71 y 72, aprobada una ley por el Congreso, pasará al Ejecutivo para que la promulgue y haga cumplir. Si el Ejecutivo tuviese observaciones que hacer, las presentará al Congreso, en el término de diez días perentorios. Es atribución del Parlamento no tomarlas en cuenta y aprobarlas nuevamente, mandándose promulgar y cumplir.</p> <p>En caso el Poder Ejecutivo no hiciese observaciones se tiene por sancionada,</p>

pública y privadamente tachados de abusivos y despóticos. En: Villarán; Manuel Vicente: ob.cit. p. 43.

⁵⁰ Así lo dispone su Artículo 80; no obstante ello, el escrutinio de actas electorales corría a cargo del Congreso, el mismo que proclamaría a quien hubiese obtenido mayoría absoluta, y si dos o más candidatos tuviesen similar número de votos el Congreso elegía entre todos ellos; si en las votaciones realizadas en el Congreso persistía el empate, lo decidía la suerte (Artículos 81, 82 y 83).

⁵¹ Entiéndase por congresos, las por hoy conocidas legislaturas. La convocatoria a la ordinaria es meramente formal, toda vez que conforme al Artículo 52, sin la misma el Congreso sesiona igual.

	mandándose promulgar y cumplir por ese mismo poder. En caso contrario, la promulgación corre a cargo del Presidente del Congreso, mandando su cumplimiento en cualquier periódico.
Memorias de los Ministros	Como antecedente remoto de la confianza solicitada por el Gabinete al Parlamento, el Artículo 101 señala que cada Ministro presentará al Congreso ordinario, al tiempo de su instalación, una memoria en que se exponga el estado de los distintos ramos de su despacho; y en cualquier tiempo, los informes que se le pidan.
Control Político del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo	El voto de censura aún no estaba constitucionalizado, regulándose por las Leyes de Ministros de 1856 y 1862 ⁵² . El Artículo 103 reconoce la facultad del Congreso de interpelar ministros
Contrapeso del Poder Ejecutivo a las facultades de Control Político del Parlamento	Ninguna

No obstante lo señalado por Enrique Chirinos Soto respecto al fin de las disputas entre conservadores y liberales, ello tendrá propiamente correlato fáctico luego del breve interregno de ocho (08) meses de la vigencia de la Constitución de 1867 (de tendencia liberal), y de la finalización de las pugnas políticas posteriores a la guerra con Chile, es decir, el referido “encuentro” habrá de configurarse recién con la República Aristocrática, la misma que encontraría en la equilibrada Constitución de 1860 un elemento coadyuvante en el logro de la estabilidad política que prevaleció durante dicho período⁵³:

⁵² Ley de Ministros de 1856 (Artículo 37): No merece la confianza pública el Ministro contra quien emitan las Cámaras un voto de censura. Ley de Ministros de 1862 (Artículo 44): El Congreso usará el voto de censura para desaprobar la conducta de un ministro por las faltas que cometa en el ejercicio de sus funciones y que no merezcan acusación.

⁵³ La referida estabilidad perdería bríos durante las tres primeras décadas del siglo XX, que es cuando las clases populares comienzan a incorporarse a la sociedad como actores políticos, toda vez que hasta esa fecha la política había sido una tarea de los sectores dominantes terratenientes, de los militares y de la alta burocracia. Así, conforme al investigador social Sinesio López “En las tres primeras décadas de este siglo, las clases populares comienzan a dar sus pasos iniciales: los estallidos campesinos teñidos aún de mesianismo andino, el incipiente movimiento obrero que asume un rostro mutualista primero y anarquista después, los turbulentos movimientos estudiantiles de clase media contra el elitismo de la universidad oligárquica”. En: López; Sinesio: El Dios Mortal. Estado, Sociedad y Política en el Perú del Siglo XX. Lima; Instituto Democracia y Socialismo; 1991; p. 115.

“La Constitución moderada de 1860 es suspendida también a los cuatro años, situación que es aprovechada para convocar un nuevo Congreso Constituyente que promulgó la Carta Liberal de 1867; y ésta, a su vez, sólo rigió ocho meses. Reimplantada la Constitución de 1860, condujo cierto período de estabilidad durante diez años. Pero la Guerra con Chile trae su propio texto: el célebre Estatuto Provisorio (1879) de Piérola. Luego, terminada la guerra, y tras la frustrante Asamblea Constituyente de 1884, renace la Constitución de 1860, aunque sólo regía a medias, nominalmente, incrustada en la pared por el militarismo de la posguerra. Sólo a partir de 1895, esto es 35 años después de su promulgación, inició un período de efectiva vigencia normativa a lo largo de los 25 años que duró la denominada República Aristocrática.”⁵⁴

Es necesario acotar que, configurándose en dos (02) gobiernos de dicho período falta de correspondencia política entre quien ocupaba el Poder Ejecutivo y la mayoría parlamentaria, en uno de ellos (gobierno de Billinghurst) no se llegaría a un traspaso democrático de mando.

2.3. Crisis del Gobierno de Billinghurst

El gobierno de Billinghurst se ubica dentro del siguiente contexto: conforme lo señala Jorge Basadre, desde 1895 hasta 1911 “la experiencia política del país era de elecciones ilegítimas, arbitraria intervención gubernativa en ellas, un sistema que convertía las curules en el patrimonio de unas cuantas familias seleccionadas por el poder central, prórrogas de mandatos fenecidos, postergaciones de plazos electorarios”⁵⁵, lo cual tuvo como puntillazo final que, para el año 1911, el entonces Presidente Leguía incorpora “a balazos” un tercio de parlamentarios para efectos de un más contundente apoyo a su gobierno⁵⁶. Y es al año posterior, en 1912, cuando apoyando Leguía sin mucha convicción al candidato Antero Aspíllaga y debido a la influencia de las masas seducidas por el discurso populista de Guillermo Billinghurst, ex alcalde de Lima y presidente del partido demócrata algunos años atrás, el Congreso (de mayoría

⁵⁴ Planas Silva; Pedro: Democracia y Tradición Constitucional en el Perú. Materiales para una Historia del Derecho Constitucional en el Perú. Lima, Editorial San Marcos; 1998; 1era. Edición; p. 400.

⁵⁵ Basadre Grohmann; Jorge: Historia de la República. Catorce Tomos; Ediciones Historia; Lima; 1961; Tomo 11; p. 2717.

⁵⁶ Conforme lo señalaba el Artículo 57 de la Constitución de 1860, las Cámaras se renovarían cada bienio por terceras partes, al terminar la legislatura ordinaria.

civilista conforme a la inclusión forzada del año anterior) elige a éste como Presidente de la República⁵⁷.

Y si bien dentro de su gobierno podemos hablar de las crisis de hasta cuatro (04) gabinetes, no sería exacto atribuirlos a conflictos puntuales entre el gobierno y la mayoría civilista del parlamento, toda vez que dicho elemento sólo fue determinante en la crisis del Gabinete Malpartida (1er. Gabinete) la misma que fuera generada al no obtener de parte del gobierno una respuesta inmediata sobre el oficio que se le dirigiera para un procedimiento de interpelación. Donde sí se expresó un considerable nivel de tensión entre ambos poderes fue en la coordinación de determinadas medidas gubernamentales: la demora en la aprobación del Presupuesto para 1914 por parte del Congreso (éste se clausuró el año 1913 sin aprobarlo), la desnaturalización parlamentaria del proyecto de Ley Electoral, inicialmente auspiciado desde el propio Poder Ejecutivo; y el acto de concesión (por parte del Congreso) en favor de la compañía Borax Consolidated, aprobado con la enmienda de facultar a la Municipalidad de Arequipa para crear un impuesto. Así las cosas, “el conflicto entre el Presidente de la República y el Congreso se convirtió entonces en una lucha por la supervivencia de uno u otro”⁵⁸

A pesar de que en 1913 la Corte Suprema había anulado la mitad de los procesos electorales de la elección parlamentaria de 1911, los votos netamente Billinghurstistas en el Congreso no aumentaron lo necesario. Sin embargo, dado el nivel de tensión cada vez más creciente entre ambos poderes, Billinghurst dispone que se publique en La Prensa el 07.02.1914 el decreto de disolución

⁵⁷ Si bien se realizaron comicios generales el 25.05.1912, de diversas partes del país llegaron tanto a la cámara de diputados como de senadores pedidos de declaratoria de nulidad del proceso, y de que sea el parlamento quien se encargue de la designación del presidente y de los vice presidentes; así, la comisión parlamentaria correspondiente tachó varias de las elecciones provinciales, afirmando a su vez que los votos computables no llegaban a la tercera parte de los ciudadanos hábiles para sufragar. El Congreso en la sesión del 19.08.1912 decidió que, constitucionalmente, tenía la atribución de resolver el problema surgido con motivo de no haber sufragado la tercera parte de los ciudadanos hábiles, eligiendo el mismo día a Billinghurst por 132 votos contra 30. (...). “En resumen, el candidato auspiciado por la simpatía popular fue ungido, al margen de la Constitución, por un Parlamento de origen discutible pues, en su mayoría, era fruto del acto de fuerza efectuado en Lima en 1911 y no de procesos democráticos. Esta vez en que el pueblo no votó, fue elegido irregularmente un candidato popular, en contraste con las otras ocasiones en que el sufragio ungió, en apariencia, a figuras impopulares o indiferentes”. En: Basadre Grohmann; Jorge: ob cit; Tomo 10, p. 2676.

⁵⁸ Basadre Grohmann; Jorge: ob. cit. Tomo 11; p. 2716.

congresal sustentado en 47 considerandos, uno de ellos referido a que la írrita elección congresal de 1911 restaba legitimidad al Parlamento, proponiendo a su vez catorce reformas constitucionales, entre ellas la renovación total del Congreso en periodos y la disminución del número de representantes a fin de cortar el abuso de la creación de provincias sin proporción con la población, con la riqueza y con el grado de cultura del país. Paralelamente, se desarrollaba por parte de un grupo de parlamentarios⁵⁹ una conspiración para derrocar al Presidente, redactándose luego un manifiesto donde se deplora la intención de disolver el Parlamento, se declara la vacancia del Presidente Billinghurst y se exige al país la defensa de los fueros parlamentarios. Así, contando con el apoyo del coronel Oscar R. Benavides, (quien era hostil a Billinghurst por pactar con Chile la postergación del Plebiscito que debía decidir suerte de Tacna y Arica), concretan el golpe de Estado el 04.02.1914. Resultará ilustrativo el diagnóstico que señala el mismo Basadre respecto de dicha crisis:

“El tardío ataque frontal al Congreso, después de año y medio de gobierno en convivencia con él, resultó una maniobra anunciada demasiado tiempo y sumamente peligrosa, pues ayudó a agruparse a muchos hombres poderosos en la capital y en las provincias frente al peligro común. Las clases dirigentes y gran parte de la clase media políticamente inmadura en aquella época, sintieron terror o aprehensión ante la agitación populista y resultaron así aliados de los políticos de las Cámaras. El ejército, inducido por miembros del Congreso, acabó también por adoptar una actitud adversa al Presidente por el repudio al arreglo con Chile y por defensa institucional. Así se formó una poderosa corriente conservadora frente a tres supuestos peligros: 1) la amenaza de que el Estado se lanzara a un salto sobre el vacío al salirse de la Constitución; 2) los desmanes plebeyos con la perspectiva de las milicias populares y 3) la política pacifista internacional.”⁶⁰

3. RÉGIMEN POLÍTICO DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1933

3.1. El Régimen Político previsto en la Constitución de 1933

⁵⁹ Basadre señala que ninguno de los dirigentes oficiales del partido civil tomó parte de la conspiración, con lo cual califica como equivocado lo que se afirma en el sentido de que el civilismo derrocó a Billinghurst.

⁶⁰ Basadre Grohmann.; Jorge; ob. cit.; Tomo 11, p. 2729.

El régimen político consagrado en la Constitución de 1933 tuvo como telón de fondo el colapso del régimen leguista y el golpe de Estado dado por el comandante Luis M. Sánchez Cerro en agosto de 1930:

“En su colapso, el régimen leguista, después de once años de ominosa existencia, arrastró consigo no sólo a los partidos que lánguidamente lo habían acompañado, sino a la estructura hasta entonces vigente en el Poder Legislativo, parte del Poder Judicial, las Universidades, un gran sector de la burocracia, hasta el Arzobispo de Lima. Los once años transcurridos y una propaganda adversa muy activa habían liquidado a los partidos anteriores a 1919. Al lado de la crisis política interna actuaba como protagonista principal en la escena del país la crisis económica, fruto en parte de los factores endógenos y predominantemente de una situación mundial, y a ella se agregó una aguda crisis social. El tercer militarismo, con todos sus defectos, empezó a ser en agosto de 1930 un factor de estabilidad nacional.”⁶¹

La inestabilidad política seguida a la dimisión del Presidente Leguía ante el general Manuel María Ponce y ulterior golpe de Estado del comandante Luis M. Sánchez Cerro⁶² logra apaciguarse con la Junta Nacional de Gobierno presidida por David Samanez Ocampo, quien convoca a elecciones para Presidente de la República y para elegir representantes de un Congreso Constituyente. Esta misma Junta nombró el 07.08.1931 una Comisión *ad honorem* para que realizara un anteproyecto de Constitución (presidida por Manuel Vicente Villarán), la misma que dio por finalizada su tarea el 05.12.1931 publicando luego el resultado de su trabajo junto con una notable Exposición de Motivos.

⁶¹ Basadre Grohmann; Jorge: ob.cit.; Tomo 12; p. 3093. Sobre el referido “Tercer Militarismo”, el autor indica que de 1930 a 1939 surgió bajo la invocación de la defensa social, siendo resucitado en el periodo de 1948-1956 y con otras características en 1962-1963 y en 1968-1980. Este tercer tipo de militarismo, cuyos atisbos políticos ya aparecieron en 1914, surge del vacío político, ante la impotencia de las agrupaciones partidarias tradicionales y frente a los peligros que, según se alega, asechan al Estado y a la nación. Ob.cit. Tomo 12; p. 3093.

⁶² “Desde el 22 de agosto de 1930 en que surgió el pronunciamiento del comandante Sánchez Cerro contra Leguía hasta que el comandante Jiménez entró al Palacio de Gobierno el 5 de marzo de 1931 hubo en Lima, en menos de siete meses, seis movimientos militares de carácter político, y la insignia del poder presidencial cambió cinco veces de poseedor (Leguía, Ponce, Sánchez Cerro, Elías, Jiménez) sin contar las horas en que estuvo encargada a monseñor Holguín. En el período de un mes (al cerrarse este ciclo) se produjeron seis insurrecciones militares y durante varios días funcionó un Gobierno en Lima y otro en el Sur, este último dividido en una Junta castrense y una civil. La amenaza de un desquiciamiento nacional era evidente. Poco tiempo más tarde, surgiría en el Cuartel de Santa Catalina un motín de clases y sargentos. A la agitación política había que añadir la crisis económica y hacendaria y la subversión social, resueltamente empujada por el partido comunista, parapetado en la Confederación General de Trabajadores del Perú”. En: Basadre Grohmann; Jorge: ob.cit.; Tomo 12; p. 3130.

Es importante señalar que la referida Exposición de Motivos da cuenta de un supuesto consenso respecto del diagnóstico efectuado sobre las crisis políticas ocurridas los últimos años del primer gobierno de Leguía y durante el gobierno Billinghurst, en el sentido que las mismas habrían obedecido tanto a la no coincidencia de inicios de los mandatos del Presidente de la República y del Parlamento como a la existencia del pernicioso mecanismo de renovación de cámaras legislativas, “corrección” que fuera inicialmente implementada en la Constitución de 1920 a través de su artículo 70⁶³, y que el Anteproyecto de Constitución perfeccionaba disminuyendo los mandatos del Presidente y la Cámara de Diputados de cinco años a cuatro años. La referida Exposición de Motivos daría soporte teórico a dicha posición de esta manera:

“Renovar por fracciones la Cámara de Diputados es privar al electorado de la oportunidad que periódicamente debe dársele, para que en gran comicio nacional dirima las contiendas entre los partidos, sus programas y sus hombres, para que les conceda o les retire su confianza y para que, apreciando en su conjunto la situación del país, apruebe o modifique el rumbo general de la política. (...) La renovación completa de la Cámara es además una pieza esencial en el mecanismo de nuestro régimen, fundado en la existencia de un Presidente de la República elegido por el pueblo y con poderes constitucionales extensos y efectivos. (...) No queremos sostener que, para corregir los defectos de nuestro presidencialismo, sea conveniente sustituirlo por el gobierno parlamentario. Queremos decir únicamente que hay necesidad de crear cautelas que aminoren el peligro de los excesos de fricción entre la Cámara y el Presidente, y una de esas cautelas necesarias es que un comicio general elija a la vez y para el mismo período al Presidente y a la totalidad de la Cámara de Diputados.

(...)

La única experiencia capaz de guiarnos en estas materias es la de los años transcurridos entre 1860 hasta 1920. Ella prueba el gravísimo error de

⁶³ Artículo 70: *La renovación del Poder Legislativo será total y coincidirá necesariamente con la renovación del Poder Ejecutivo. El mandato de ambos Poderes durará cinco años. Los Senadores y Diputados y el Presidente de la República serán elegidos por voto popular directo.* Al respecto, de acuerdo a Luciano López, dicho cambio fue a iniciativa del Presidente Leguía, toda vez que al ganar las elecciones de 1919, la Corte Suprema anuló una gran cantidad de votos que le favorecían; en ese contexto, ante el temor que el Congreso pudiese anular dichas elecciones, con el apoyo de la gendarmería, dio un golpe de Estado en julio de dicho año, y para no repetir el escenario protestas parlamentarias ocurridas los últimos años de su primer gobierno, disuelve el Congreso y ofrece como solución drástica la elaboración de una nueva Constitución y, con ello, la abolición del modelo de renovación parlamentaria existente, estableciéndose por primera vez, la renovación conjunta y simultánea de los Poderes Ejecutivo y Legislativo mediante elecciones generales. En: López Flores; Luciano: *¿Rescatar la Renovación Parlamentaria Parcial en el Perú?* En: VOX IURIS; Lima, Perú; 35 (1); 2018; p. 108.

enfrentar al nuevo Presidente con la vieja Cámara de Diputados, fomentando así, como a propósito, la inminencia del choque o la parálisis. El mayor daño que de ahí se derivó fue la irresistible tentación con que se provocó a los presidentes a intervenir en las elecciones de los representantes. Un tercio adicto podía darles mayoría en las Cámaras si carecían de ella, y un tercio enemigo, destruir la mayoría alcanzada. El legítimo interés de gobernar de acuerdo con una mayoría parlamentaria favorecía el vicio de las candidaturas oficiales. Ese vicio seguramente tendrá menor fuerza cuando el Presidente y la Cámara, elegidos a la vez, empiecen y acaben su período simultáneamente, porque será menor el interés y la eficacia de un Presidente que se eclipsa para llevar a la Cámara, violentando el sufragio, un personal adicto a su sucesor en Palacio.

Repetimos que, para conjurar el peligro de la lucha crónica entre los dos principales poderes del Estado, el predominio de un partido en uno y del partido adverso en el otro, conviene asegurar el sincronismo de las elecciones presidencial y congresional.”⁶⁴

El 08.12.1931 se instaló el Congreso Constituyente, presidido por Luis Antonio Eguiguren, y ejerciendo la labor de Vicepresidente Clemente J. Revilla. Ante dicho Congreso juramentó Sánchez Cerro como Presidente Constitucional de la República. Debatido el texto constitucional durante el año 1932, fue finalmente aprobado por el Congreso Constituyente el 29.03.1933 y luego promulgado por el Presidente de la República el 09.04.1933.

Conforme a lo que indica Francisco Eguiguren, dicha Carta Política respondió a una natural reacción de desconfianza y cuestionamiento ante el riesgo de un excesivo poder presidencial, optando por restringir las atribuciones del Ejecutivo y por fortalecer las del Parlamento, al punto de que muchos analistas la califican como una Constitución orientada al Parlamentarismo.⁶⁵ El detalle de las innovaciones de tipo parlamentario consagradas en la Constitución de 1933

⁶⁴ Villarán; Manuel Vicente: Ante-Proyecto de Constitución de 1931. Exposición de Motivos. Lima, 1962; pp. 31-32. Debe considerarse un exceso la referencia del autor a que la renovación completa de las cámaras constituye “una pieza esencial en el funcionamiento de nuestro régimen”; sobre ello, la sola estabilidad de los gobiernos de la República Aristocrática bajo la Constitución de 1860 que consagraba la renovación parcial da cuenta que, al menos, pieza esencial no puede ser. Además de ello, como se expondrá más adelante, si de antecedentes histórico-constitucionales se trata, la renovación parcial tiene más antigüedad y mucha mayor vigencia durante el siglo XIX que la renovación total.

⁶⁵ Eguiguren Praeli; Francisco J.: La Responsabilidad del Presidente. Razones para una Reforma Constitucional; Lima; Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú; 2007; 1era. Edición; p. 25.

respecto de la regulación constitucional predecesora, la Carta Política de 1920 es el siguiente⁶⁶:

- Brindó más importancia al Presidente del Consejo de Ministros, mencionando expresamente su existencia;
- Implementó la necesaria consulta del Presidente de la República al Presidente del Consejo de Ministros a efectos de disponer la separación de un ministro;
- Implementó la obligación de que Presidente del Consejo de Ministros concorra al Congreso a exponer la política general del gobierno;
- Consagró la posibilidad de que un parlamentario pueda ser nombrado como ministro, señalando expresamente que los ministros parlamentarios podían concurrir a las cámaras, con derecho a voz y voto;
- Reguló con mayor precisión el mecanismo de interpelación, disponiendo su procedencia si era admitida por un quinto de parlamentarios hábiles;⁶⁷
- Confirmó la consagración constitucional del voto de censura, ya mencionado en las Constituciones de 1867 y 1920⁶⁸;
- Se implementa la cuestión de confianza, planteada por iniciativa ministerial ante el Parlamento.

A continuación, se propone un análisis de las relaciones entre los órganos ejecutivo y legislativo similar al efectuado, respecto de la Constitución de 1860:

Elección	<p>Conforme a los Artículos 94 y 95, la Cámara de Diputados es elegida por cinco (05) años, renovándose íntegramente al terminar su mandato; El senado se elige para seis años, renovándose por tercios cada dos años.</p> <p>Conforme a los Artículos 135, 139, 141, 142 y 143, el cargo de Presidente es elegido por sufragio directo para un período de cinco años sin posibilidad de reelección, debiendo su elección coincidir con la elección general de diputados. Puede ser elegido nuevamente luego de un período presidencial.</p>
----------	--

⁶⁶ Eguiguren Praeli; Francisco J.: ob.cit.; pp. 22-28.

⁶⁷ La Ley de 1878 exigía que fuese aprobada por acuerdo de la cámara, lo cual obviamente exigía la conformidad de una mayoría.

⁶⁸ La Constitución de 1867 lo mencionaba tangencialmente, evidenciando así su preponderante regulación legal. Por su parte, la Constitución de 1920 (Artículo 133) utilizó el término “voto de falta de confianza” para designar propiamente a la censura.

Iniciativa Legislativa del Presidente	Conforme a los Artículos 124 y 154 numeral 6, el Presidente tiene derecho de iniciativa en la formación de leyes (dicha facultad se le reconoce al Poder Ejecutivo como órgano).
Atribuciones del Presidente por sobre el Parlamento	Conforme al Artículo 154 numerales 4 y 5, el Presidente puede convocar al Congreso a Legislatura Ordinaria y Extraordinaria; asimismo, concurrir a la apertura del Congreso en Legislatura Ordinaria.
Aprobación de leyes	Conforme al Artículo 128, aprobada una ley por el Congreso, pasará al Presidente de la República para que la promulgue y mande cumplir; no se le reconoce facultad de veto. Conforme al Artículo 129, de no promulgarla y mandarla cumplir dentro de los diez días de recibida, lo hará el Presidente del Congreso.
Exposición Programática del Gabinete	El Artículo 167 señala que el Presidente del Consejo de Ministros al asumir funciones concurrirá a la Cámara de Diputados y al Senado, separadamente, en compañía de los demás ministros, y expondrá la política general del Poder Ejecutivo. ⁶⁹
Control Político del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo	Artículo 119: Comisiones Investigadoras. Artículos 169, 170 y 171: Interpelación de ministros; para admitirla se requiere no menos del quinto de votos de los representantes hábiles. Artículos 172 y 173: voto de censura, contra el Consejo de Ministros o cualquiera de sus integrantes, pudiendo ser presentado por un solo diputado o senador, votándose en la misma sesión en que se realiza la interpelación.
Contrapeso del Poder Ejecutivo a las facultades de Control Político del Parlamento	Artículo 174: La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza. ⁷⁰

⁶⁹ Según Christian Guzmán Napurí, con la imprecisa redacción de dicho artículo constitucional era posible sostener que las Cámaras tenían la facultad de emitir un voto respecto de la exposición política general de gobierno que realizaba el primer ministro, aun cuando esta posibilidad no se encontraba explícitamente prevista. En cambio (indica) la posibilidad de asumir interpretaciones similares, en el contexto racionalizador de la Constitución de 1979 fue proscrita por el Artículo 224 de la misma que prescribía en su segundo párrafo que la exposición realizada por el gabinete no generaba voto alguno del congreso. En: Guzmán Napurí; Christian: Las Relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento; Lima; Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú; 2003; 1era. Edición; pp. 207-208.

⁷⁰ A continuación, los alcances de la cuestión de confianza conforme a Roberto Jiménez Murillo: *“Asimismo, los ministros se encuentran en la obligación de renunciar cuando individualmente en el respectivo debate congresal han planteado ante el pleno “cuestión de confianza” para una iniciativa ministerial. Si dicha iniciativa no es aprobada en los términos planteados por el ministro*

Señala (como juicio a posteriori) el constitucionalista José Pareja Paz Soldán sobre dicha Carta Política:

“La Constitución de 1933 crea un régimen mixto presidencial-parlamentario que en no pocas oportunidades ha entrabado el normal funcionamiento de la política nacional.⁷¹ Funciona el Consejo de Ministros con un Presidente propio; el Presidente de la República no puede nombrar ni remover a los miembros del Gabinete sin el consentimiento del Premier ni tampoco puede realizar ningún acto de gobierno sin la refrendación ministerial; los Ministros pueden ser Diputados o Senadores y concurrir a los debates de las Cámaras, ser interpelados y censurados, debiendo dimitir en tal caso; el Congreso puede designar comités de investigación parlamentaria para determinados casos y existe además una disposición según la cual, al constituirse un nuevo Gabinete, su Jefe deberá presentarse al Congreso a exponer la política general del Poder Ejecutivo. Con esos controles los constituyentes de entonces quisieron impedir que pudiera repetirse el gobierno dictatorial y personalista del Oncenio de Leguía. A pesar de dichas disposiciones, en nuestro país impera el tipo de régimen acentuadamente presidencial. El Presidente no obstante esas limitaciones constitucionales, designa a todo el Gabinete y los Ministros continúan siendo tales sólo mientras los mantiene el Presidente. El Premier es únicamente como se ha dicho acertadamente, el primero de los Ministros y se conforma habitualmente con la omnimoda voluntad presidencial en la composición del Consejo de Ministros y en la orientación política. Y en los contados casos en que las cámaras han logrado derribar Gabinetes o Ministros, nunca han alcanzado en la práctica el poder de formarlos.”⁷²

Finalmente, se precisa, que reconociéndosele al Congreso facultad de interpelar al Consejo de Ministros o a cualquiera de sus integrantes⁷³, y de proceder a censurarlos o negarles la confianza, sea al gabinete en conjunto o a un ministro

éste debe renunciar. Ello constituye un episodio de tensión entre dichos Poderes lo cual previamente debe haber sido reportado al Presidente de la República y al Consejo de Ministros, pues el costo político es alto”. En: Jiménez Murillo; Roberto: Los Ministros de Estado; Lima; 2014; Caballero Bustamante-Thomson Reuters; p. 170.

⁷¹ “La Constitución de 1933 había revelado sus tremendos vacíos y su imprecisión de ciertos fenómenos o realidades sociales y políticos surgidos de la realidad nacional. Se requería una Carta sobria y lacónica que sólo contuviese los Principales fundamentales de la organización de la República pero que en cambio fortificase los medios de gobierno” En: Bustamante y Rivero; José Luis: “Tres Años de Lucha por la Democracia”; Buenos Aires; p. 171.

⁷² Pareja Paz Soldán; José: Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979 - Tomo I; Lima: Editorial y Distribuidora de Libros S.A.; p. 209.

⁷³ **Constitución de 1933**

Artículo 169: Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los Ministros, siempre que el Congreso o cualquiera de las Cámaras los llame para interpelarlos.

Artículo 170: La interpelación se formulará por escrito. Para su admisión se requiere no menos del quinto de los votos de los representantes hábiles.

Artículo 171: El Congreso, o la Cámara, señalará día y hora para que los Ministros contesten las interpelaciones.

en particular⁷⁴, no se implementó ningún mecanismo por el cual el Gobierno pudiera hacer frente a una actitud avasalladora por parte del Legislativo enfocada en implementar continuas censuras, sea a todo el Gabinete o a ministros en particular. De ahí el diagnóstico realizado por el Dr. Christian Guzmán Napurí sobre dicho escenario:

“(....) la Constitución de 1933 creaba un modelo que favorecía el entrapamiento de poderes, sin que exista técnicamente hablando una forma de escapar de él sin destruir el régimen existente mediante el golpe de Estado. Y es que era posible que, como resultado del sesgo parlamentarista de la Constitución de 1933, el Congreso, el cual se comportaba como una duplicidad, pudiera controlar indebidamente la Nación, particularmente en situaciones en las que el partido gobernante carecía de mayoría en el parlamento. (....) No obstante ello, existían graves problemas de concepción, pues se tomaron las instituciones en forma incorrecta: no existía una verdadera noción de cámara política (digamos una cámara baja); no existía el lógico correlato de los mecanismos clásicos de control, el poder ejecutivo dual; ni existía el mecanismo típico del control del Gobierno hacia el Parlamento: la disolución parlamentaria”⁷⁵

3.2. Crisis del Gobierno de Bustamante y Rivero

Durante el gobierno de Bustamante y Rivero, se produjo una composición parlamentaria tal, que el APRA controlaba la mayoría absoluta de las Cámaras, generando ello una pugna entre Legislativo-Ejecutivo, derivada de la voluntad del Legislativo de copar los puestos públicos y de su pretensión de constituirse en el “Primer Poder del Estado”. El Presidente Bustamante en su libro *Tres años de lucha por la democracia en el Perú*, da cuenta de los actos de hostilidad parlamentaria: hostilidad regimentada de las bases apristas al nuevo Presidente en la sesión del Congreso efectuada el mismo 28.07.1945, durante la cual recibió la insignia de mando; las referencias continuas de los apristas al “presidente moral del Perú” (en alusión a Haya); la aprobación el indicado día de una amplia ley de amnistía que Bustamante no conoció en un insólito gesto consumado antes de que él llegase al Congreso; la formación de la célula parlamentaria

⁷⁴ **Constitución de 1933**

Artículo 172: El voto de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los Ministros, puede ser presentado por sólo un diputado o senador, y se votará en la misma sesión.

Artículo 173: El Ministro censurado debe dimitir. El Presidente de la República aceptará la dimisión.

Artículo 174: La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza.

⁷⁵ Guzmán Napurí; Christian: ob.cit; pp. 126 y 139.

aprista; las interpelaciones sucesivas, injustas, y de contenido nimio a los ministros de Agricultura y Hacienda al poco tiempo de su juramentación, etc⁷⁶. La situación de tensión descrita, agravada después por el asesinato del director del diario La Prensa Francisco Graña Garland (férreo opositor a la firma del Contrato de Sechura, que autorizaba la exploración y explotación del petróleo existente en el desierto norteño), determinó la renuncia del gabinete de Julio Ernesto Portugal y su reemplazo por uno con presencia de militares en carteras civiles (entre ellos, el General Odría), presencia castrense que fue cada vez más significativa⁷⁷. Llega entonces un punto en el cual el Presidente Bustamante se encuentra en el centro de dos frentes irreconciliables: el de los apristas, a través del Parlamento⁷⁸ y las acciones callejeras violentas, y el de los radicales de los sectores castrenses anti apristas que habían colaborado con él y cuyo resorte principal era la extrema derecha económica.⁷⁹

Esta situación generó que, en evidente descontento con el manejo político de la bancada mayoritaria aprista, las minorías parlamentarias del Senado, por medio de su inasistencia deliberada, impidan la instalación de las cámaras –al no poder instalarse el Senado, por disposición constitucional, tampoco podía hacerlo la Cámara de Diputados- en julio de 1947, lo que llevó al Gobierno a buscar una salida extra-constitucional recurriendo a la creación y promulgación presidencial de legislación especial con fuerza de ley, la misma que no pudo impedir que la crisis continúe agravándose y que posteriormente sobreviniera un golpe de Estado.

3.3. Crisis del Primer Gobierno de Belaúnde

⁷⁶ Palacios Rodríguez; Raúl: Historia de la República del Perú (1933-2000) Tomo 18; Lima; Empresa Editora El Comercio; 2005; Primera Edición; p. 36.

⁷⁷ Conforme a lo que indica Enrique Chirinos Soto, hacia octubre de 1947, de un total de once (11) miembros del Gabinete, apenas quedaban tres (03) ministros civiles: Enrique García Sayán (Relaciones Exteriores), Luis Echeopar García (Hacienda y Comercio) y Pedro Venturo (Agricultura). A febrero de 1948 el equipo ministerial estaba íntegramente conformado por elementos castrenses. En: Chirinos Soto; Enrique: Historia de la República. Editorial Andina S.A., Lima, 1977.

⁷⁸ En su portada correspondiente al 21 de julio de 1947, el difundido “Semanario Peruano 1947”, aludiendo a la incierta situación del Congreso dominado por los apristas, consignó: “¿Permanencia? ¿Receso? ¿Disolución?”

⁷⁹ Palacios Rodríguez; Raúl: ob. cit; p. 37.

Veinte años después, en el primer gobierno democrático de Belaúnde se configura un contexto político similar al existente en el gobierno de Bustamante y Rivero, en la medida que el gobierno tampoco contaba con mayoría en las cámaras legislativas. De igual forma el régimen deviene en una crisis política seguida de un golpe militar. Dicha coyuntura es descrita por Domingo García Belaúnde de la siguiente manera:

La situación era, pues, clara: el parlamento estaba dividido en tres grandes fuerzas, y el Ejecutivo no contaba con mayoría. Pero ocurrió lo imprevisto: la oposición, que había perdido las elecciones, en lugar de hacer una leal oposición al gobierno, se unió contra éste, y formó la “Coalición del Pueblo” -conformada por los partidos perdedores, la Unión Nacional Odríista y el APRA-, con el ánimo de frustrar y deteriorar la acción del Ejecutivo. El conflicto fue inevitable y la crisis sobrevino. A fines de 1968, el régimen democrático naufragó y vino un nuevo golpe de Estado, que instauró una dictadura de doce años (1968-1980).⁸⁰

El historiador Palacios Rodríguez coincide con dicha apreciación:

“Como queda dicho, Fernando Belaúnde empezó a gobernar con un Congreso opositor cuya mayoría correspondía a la sorprendente coalición APRA-UNO que, a la larga, entorpeció y bloqueó muchas y relevantes iniciativas del Ejecutivo. Su altanero y reiterado reclamo de “Primer Poder del Estado” fue el grito que acuñó para restar importancia al régimen belaudista. Recordemos que el APRA había obtenido 15 bancas en senadores y 57 en diputados, más 03 senadurías independientes elegidas con su apoyo, lo que significaba que el bloque parlamentario aprista se componía desde un inicio de 75 curules. Este bloque se vio fortalecido y ampliado con el caudal odríista merced a la alianza, denominada por los opositores como la “superconvivencia”

(....)

¿En qué medida la intemperancia de la envanecida e impulsiva coalición tuvo que ver con la crisis de entonces? Hoy existe la total certeza de que una de las causas principales (sino la principal) de esa desventura nacional radicó en la intransigencia desmesurada de dichos sectores políticos dispuestos a no consentir, en modo alguno, negociar una salida rápida y exitosa a la crisis”⁸¹

⁸⁰ García Belaúnde; Domingo: Forma de Gobierno en la Constitución Peruana. *En*: *Ius et Praxis* Nro. 19 y 20, Enero Diciembre, año 1992, pp. 322-323. A este respecto Pedro Pablo Kuczynski testimonia que el APRA bloqueó sus iniciativas: “La repetida oposición del APRA a una redistribución significativa de la tierra, a la Cooperación Popular y, especialmente, a una tributación más alta y más progresiva, hizo muy difícil para el gobierno iniciar las reformas sociales que había deseado genuinamente, en 1963” (en: P.P. Kuczynski “Democracia bajo presión económica. El Primer Gobierno de Belaúnde”. pp. 301 y 302).

⁸¹ Palacios Rodríguez; Raúl: *ob. cit.* pp. 150 y 170.

A continuación, se presenta un cuadro con la indicación de los gabinetes que conformaron el primer gobierno de Belaúnde⁸²:

Gabinete	Fecha de inicio	Fecha de fin	Duración
Trelles	28 de julio de 1963	31 de diciembre de 1963	5 meses
Schwalb	31 de diciembre de 1963	15 de septiembre de 1965	21 meses
Becerra	15 de septiembre de 1965	6 de septiembre de 1967	24 meses
Seoane	6 de septiembre de 1967	Noviembre de 1967	2 meses
Ferrero	17 de noviembre de 1967	29 de mayo de 1968	6 meses
Hercelles	30 de mayo de 1968	01 de octubre de 1968	4 meses
Mujica	2 de octubre de 1968	3 de octubre de 1968	1 día

De los siete (07) gabinetes indicados, uno recibió una censura formal de parte del Parlamento (Gabinete Trelles), y el otro (Gabinete Ferrero) recibió una suerte de “censura mediática”, toda vez que, a través de un mensaje televisado, el líder aprista Armando Villanueva se pronunció en el sentido que dicho gabinete no le generaba confianza a la bancada aprista, determinando ello su ulterior dimisión.

Durante el gobierno belaudista, el Parlamento censuró a diez (10) ministros⁸³:

Fecha	Ministro	Ministerio
-------	----------	------------

⁸² Gálvez Montero; José Francisco y García Vega; Enrique Silvestre: Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros (Tomo II); Lima; Empresa Peruana de Servicios Editoriales S.A.; 2016; 1era. Edición.

⁸³ Gálvez Montero; José Francisco y García Vega; Enrique Silvestre; ob.cit.

30 de diciembre de 1963	Julio Oscar Trelles Montes	Presidencia del Consejo de Ministros y Gobierno y Política
15 de febrero de 1964	Carlos Pestana Zevallos	Fomentos y Obras Públicas
01 de octubre de 1964	Francisco Miró Quesada Cantuarias	Educación Pública
18 de febrero de 1965	Víctor Ganoza Plaza	Agricultura y Alimentación
18 de enero de 1966	Valentín Paniagua	Justicia y Culto
13 de abril de 1966	José Navarro Grau	Educación Pública
27 de octubre de 1966	Javier Alva Orlandini	Gobierno y Policía
27 de octubre de 1966	Miguel Dammert Muelle	Trabajo
30 de diciembre de 1966	Carlos Cueto Fernandini	Educación Pública
7 de julio de 1967	Luis Alayza Escardó	Gobierno y Policía

Nótese cómo es que un grado alto de confrontación entre ambos no sólo se puede manifestar con una censura o falta de confianza a gabinetes enteros, sino también a través de censuras o falta de confianza a ministros puntuales (sin mencionar los actos ya señalados a través de los cuales el Parlamento entorpeció la labor del Gobierno); se señala ello en la medida que, como se verá más adelante, el régimen político de la Constitución de 1979 buscó equilibrar la balanza apuntalando al Poder Ejecutivo, pero de modo insuficiente.

Dicha inestabilidad institucional, así como la crisis económica imperante, determinaron que hacia mediados de 1968 el golpe de Estado se presentara como un hecho previsible e inminente; testigos de esos días refieren, por ejemplo, que a menudo en las calles, en las reuniones privadas o en los círculos

académicos se manifestaba el deseo de muchos connacionales de que las puertas de los cuarteles se abrieran y permitieran la salida de los tanques hacia Palacio de Gobierno.⁸⁴

4. RÉGIMEN POLÍTICO DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1979

4.1. El Régimen Político previsto en la Constitución de 1979

A la luz de la experiencia pasada, al elaborarse la que habría de ser la Carta Política de 1979, se optó por reforzar la Presidencia de la República, en base a lo cual se redujeron los poderes del Parlamento y se le dieron mayores al Presidente, acercándose de esta manera más al presidencialismo.

“Como ya he señalado, la Constitución de 1979 ha creado un eficaz sistema neo presidencialista. De acuerdo con sus postulados, el Parlamento se deberá concretar a sus funciones específicas de control del Ejecutivo y de legislar, sin tratar de interferir, desplazar o avasallar al Presidente de la República y al Poder Ejecutivo, permaneciendo cada uno dentro de sus atribuciones específicas y concretas y sin perjuicio de la mutua independencia; esperamos que actúen en un constructivo plan de colaboración”⁸⁵

“Lo que buscaron los constituyentes fue resolver los problemas políticos originados por el sesgo parlamentario de la Constitución de 1993. Como resultado de eso, se redujeron sustancialmente los poderes del parlamento y se elevaron los del ejecutivo, a la vez que se crearon mecanismos para controlar y racionalizar la facultad fiscalizadora del Congreso. Entre estos mecanismos tenemos la consagración de una segunda cámara no política, la puesta en práctica de requisitos mayores para la aprobación de mociones de censura y confianza, así como la inclusión de la disolución de la cámara de diputados:”⁸⁶

Se exponen a continuación los mismos siete (07) ejes de análisis utilizados en el caso de las Constituciones de 1860 y de 1933:

Elección	Artículos 166 y 167: Senadores y Diputados se eligen por períodos de cinco años, con renovaciones totales; en el caso de los diputados, además de renovarse cuando expira su mandato, también cuando su
----------	---

⁸⁴ Palacios Rodríguez; Raúl: ob. cit. p. 175.

⁸⁵ Pareja Paz Soldán; José: El Régimen Presidencial en la Constitución de 1979. En: Revista Derecho Nro. 35; Pontificia Universidad Católica del Perú; Lima; 1981; p. 158.

⁸⁶ Guzmán Napurí; Christian: ob.cit; p. 150.

	<p>cámara es disuelta conforme a la Constitución.</p> <p>Artículos 203 y 205: El Presidente de la República es elegido por sufragio directo, por más de la mitad de votos válidamente elegidos (segunda vuelta en caso que ninguno obtenga mayoría absoluta). El mandato es por cinco (05) años pudiendo elegirse de nuevo transcurrido al menos un período.</p>
Iniciativa Legislativa del Presidente	<p>Artículo 211 numeral 8: El Presidente tiene iniciativa en la formación de leyes.</p> <p>Asimismo, el Artículo 211 numeral 10 le permite legislar mediante decretos legislativos, previa delegación de facultades y con cargo a dar cuenta.</p> <p>El Artículo 211 numeral 20 le permite dictar medidas extraordinarias en materia económica financiera, cuando así lo requiera el interés nacional dando cuenta al Congreso.</p>
Atribuciones del Presidente por sobre el Parlamento	<p>Artículo 211 numeral 6: puede convocar a legislatura extraordinaria. Asimismo, asiste a la instalación de la primera legislatura ordinaria, sin que ello sea requisito para el inicio de funciones parlamentarias (Artículo 169).</p>
Aprobación de leyes	<p>Artículo 193: Es remitida al Presidente para que la promulgue en el plazo de quince (15) días, de no hacerlo lo lleva a cabo el Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente. Puede hacer observaciones en el término indicado. Reconsiderada, el Presidente del Congreso la promulga con el voto a favor de más de la mitad del número legal de miembros de cada cámara.</p>
Exposición Programática del Gabinete	<p>Artículo 224: El Presidente del Consejo concurre a las Cámaras reunidas en Congreso, junto a los demás Ministros, para exponer y debatir el programa general del Gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiere su gestión. La exposición no da lugar a voto del Congreso.</p>
Control Político del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo	<p>Artículo 180: Comisiones Investigadoras.</p> <p>Artículo 225: La interpelación de ministros en la Cámara de Diputados debe ser presentada por no menos el quince por ciento de su número legal; se admite con al menos el voto de un tercio del número legal de diputados.</p> <p>Artículos 226: La responsabilidad se puede atribuir a todo el consejo o a los ministros por</p>

	separado. La censura se presenta por no menos del veinticinco por ciento del número legal y se aprueba con el voto conforme de más de la mitad del número legal. El voto de falta de confianza sólo se produce por iniciativa ministerial.
Contrapeso del Poder Ejecutivo a las facultades de Control Político del Parlamento	<p>Artículo 226: El Presidente del Consejo de Ministros tiene iniciativa para hacer cuestión de confianza, la misma que si es rechazada por la Cámara de Diputados genera la necesaria renuncia de todo el Consejo de Ministros.</p> <p>Artículo 227: El Presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados se esta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros.</p>

Habida cuenta que en el segundo gobierno de Acción Popular (1980-1985) dicho partido contaba con mayoría en la cámara de diputados, y en la de senadores de igual forma con la suma de los votos correspondientes al Partido Popular Cristiano en mérito al acuerdo de colaboración de éstos con el gobierno⁸⁷, no se podía configurar algún tipo de tensión entre ambos poderes del Estado, menos en el caso del gobierno del Partido Aprista Peruano (1985-1990) al conseguir éste en los comicios generales de 1985 mayoría en ambas cámaras legislativas.

4.2. Crisis del Gobierno de Fujimori

El Ing. Alberto Fujimori inicia su mandato presidencial el 28.07.1990, no contando en la Cámara de Diputados con mayoría parlamentaria. A este respecto, si bien sería equivocado tratar de equiparar la línea del Parlamento con la de los existentes durante los gobiernos de Bustamante y de Belaunde -en su 1er. Gobierno-, dentro del clima confrontacional propiciado desde el Ejecutivo⁸⁸ habrá

⁸⁷ A cambio de ello recibieron la cartera de Justicia y la de Industrias, Turismo e Integración.

⁸⁸ Al respecto, Juan F. Jiménez Mayor, analiza dicha coyuntura política de la siguiente manera: "Las circunstancias políticas, pues, desencadenaron un proceso diferente, que explica la crisis política desatada a partir del 05 de abril, producto de excesos y de un enfrentamiento desencadenado principalmente por el propio Gobierno. El Ejecutivo siempre fustigó la acción y el trabajo parlamentario. No buscó el diálogo que lleve a la concertación, sino el enfrentamiento que desencadenó una pugna política en la cual contrariamente a lo denunciado por el Presidente y la información sobre el tema, el Parlamento no respondió con una performance negativa y obstruccionista." Jiménez Mayor; Juan F.: "Las relaciones Parlamento-Ejecutivo y el sistema legislativo". En: Pensamiento Constitucional; Fondo Editorial de la PUCP; Año 1, N° 1, p. 157.

también que reconocer algunos excesos del Parlamento⁸⁹, los mismos que sirvieron de pretexto para generar en la opinión pública una opinión totalmente desfavorable acerca de la labor y eficiencia del mismo, y que dio posteriormente lugar al desmantelamiento de toda la institucionalidad jurídica del país.

Debe precisarse que la crisis descrita, a diferencia de lo ocurrido durante el primer gobierno del arquitecto Fernando Belaúnde, no se expresó o tuvo cauce alguno en crisis de gabinetes y/o de ministros; así, el único ministro censurado fue el de agricultura, Ing. Enrique Rossl Link, quien luego de ser invitado a la cámara de diputados para que informe sobre la campaña agrícola y las deudas del Banco Agrario, procedió a ser interpelado desde el 19.11.1991 hasta la madrugada del 20.11.1991; luego de dicha interpelación, se presentaría una moción de censura contra él, la misma que con fecha 03.12.1991 sería aprobada con 114 votos a favor y 38 en contra; en su oportunidad, la medida fue tomada como una represalia por las críticas que el Presidente Fujimori venía ya formulando contra el Parlamento.

5. RÉGIMEN POLÍTICO DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1993

5.1. El Régimen Político previsto en la Constitución de 1993

Tomando como base las experiencias pasadas, es que luego del golpe del 05.04.1992 aparecen las primeras iniciativas de cambio constitucional; entre ellas las formulada por el Dr. Carlos Torres y Torres Lara, para quien “la aparición progresiva de un Consejo de Ministros en el camino lento hacia un Gobierno de Gabinete en el Perú, puede constituirse en una solución alternativa producto de

⁸⁹ Entre los principales, Jiménez Mayor menciona, en primer lugar, al procedimiento establecido por la Ley Nro. 25397 para el control a posteriori de los decretos supremos extraordinarios expedidos por el Ejecutivo, en el sentido de que si éstos se salían del marco que les franqueaba el inc. 20 del Artículo 211 de la Constitución, el Congreso los derogaba mediante un “acuerdo de Congreso”, con lo cual se introducía, a su parecer, una nueva categoría legal no amparada en la Constitución sin la necesaria reforma constitucional. En segundo lugar, mediante el Artículo 15 de la referida ley, se estableció la condicionalidad de la vigencia de los Decretos Legislativos en materia de leyes orgánicas “cuando así lo disponga la ley autoritativa”, desvirtuando de esta manera, la institución de la legislación delegada prevista en el Artículo 188 de la Constitución de 1979. Por último, hubieron también excesos en el tratamiento legislativo de los estados de excepción, en la medida en que se introdujeron mecanismos no sólo de control sino facultades decisorias a una atribución inherente al Presidente de la República, debiendo en este punto el Parlamento limitarse a fiscalizar lo que pueda ocurrir durante la vigencia de los mismos, pero no en la decisión de si son o no convenientes. En: Jiménez Mayor; Juan F.: ob.cit. pp. 160-161.

nuestra propia experiencia histórica y además bastante cercana al actual modelo constitucional francés donde ha dado importantes resultados de equilibrio y buen funcionamiento”⁹⁰; dicha postura fue reiterada y a su vez desarrollada en el denominado “Documento de Huampani” del 17.10.1992 donde, haciendo referencia a los continuos golpes de Estado que se generan cuando el Gobierno tiene minoría parlamentaria y sucede el ulterior enfrentamiento de poderes, propone la institucionalización de la consulta popular para dirimir la fricción surgida entre los órganos ejecutivo y legislativo⁹¹. Asimismo, en el referido documento, y coherentemente con la búsqueda de perfeccionar el Gobierno de Gabinete al que se ha hecho referencia, propone que el Plan de Gobierno de un Gabinete entrante sea necesariamente aprobado por el Parlamento por medio de la aprobación de la cuestión de confianza. A continuación, los siete (07) ejes de análisis de las relaciones entre los órganos ejecutivo y legislativo:

Elección	<p>Artículo 90: El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de cámara única; se elige por un período de cinco años.</p> <p>Artículos 111 y 112: El Presidente de la República es elegido por sufragio directo, por más de la mitad de votos válidamente elegidos (segunda vuelta en caso que ninguno obtenga mayoría absoluta); puede ser reelegido para un mandato adicional.⁹²</p>
Iniciativa Legislativa del Presidente	<p>Artículo 107: El Presidente tiene derecho de iniciativa en la formación de leyes.</p> <p>El Artículo 104 numeral 10 le permite legislar mediante decretos legislativos sobre materia específica y por el plazo establecido en la ley autoritativa.</p> <p>El Artículo 118 numeral 19 le permite dictar medidas extraordinarias mediante decretos de urgencia en materia económica financiera, cuando así lo requiera el interés nacional dando cuenta al Congreso, pudiendo éste modificarlos o derogarlos.</p>
Atribuciones del Presidente por sobre el Parlamento	Conforme al Artículo 118 numeral 6, puede convocar a legislatura extraordinaria.

⁹⁰ Torres y Torres Lara; Carlos: La Nueva Constitución del Perú. Instituto Desarrollo y Paz. Asesorandina 1993; p. 210.

⁹¹ Propuesta que finalmente no prosperaría, conforme a lo que se desarrolla en el Capítulo 3.

⁹² Mediante Ley de Reforma Constitucional Nro. 27365 del 05.11.2000 se modifica dicho Artículo a efectos de consagrar la no reelección inmediata.

Aprobación de leyes	Artículo 108: La Ley es remitida al Presidente para que la promulgue en el plazo de quince días, de no hacerlo lo lleva a cabo el Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente. Puede hacer observaciones en el término de quince días. Reconsiderada, el Presidente del Congreso la promulga con el voto a favor de más de la mitad del número legal de miembros.
Cuestión de Confianza de Gabinete	Artículo 130: Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, junto a los demás Ministros, para exponer y debatir la política general del Gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza. ⁹³
Control Político del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo	Artículo 96: Pedido de Informes. Artículo 129: Estación de Preguntas. Artículo 131: La interpelación de ministros debe ser presentada por no menos el quince por ciento de su número legal; se admite con al menos el voto de un tercio del número legal de representantes. Artículo 132: El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza, esta última sólo planteada por iniciativa ministerial. ⁹⁴
Contrapeso del Poder Ejecutivo a las facultades de Control Político del Parlamento	Artículo 134: El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si ésta ha censurado o negado confianza a dos Consejos de Ministros.

5.2. Sobre la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional Peruana del 2001.

⁹³ Conforme a lo que señala Omar Cairo Roldán, la Constitución de 1993 ha implementado dos tipos de cuestión de confianza: la cuestión de confianza voluntaria (facultativa) y la cuestión de confianza necesaria (obligatoria). En el presente caso, nos encontramos ante la cuestión de confianza necesaria, toda vez que no obedece a una decisión espontánea de un ministro, sino al mandato de dicho Artículo constitucional, generando su eventual rechazo la crisis total del gabinete. En: Cairo Roldán; Omar: La Responsabilidad Política Institucional en el Perú; Pensamiento Constitucional Nro. 20, 2015, pp. 35-46.

⁹⁴ Es la cuestión de confianza voluntaria (facultativa), conforme a la tipología planteada por Omar Cairo Roldán, y de la misma naturaleza a la ya prevista en el Artículo 174 de la Constitución de 1933 y 226 de la Constitución de 1979.

Con la declaratoria de vacancia presidencial del Ing. Fujimori por incapacidad moral permanente y ulterior constitución del gobierno transitorio a cargo del Dr. Valentín Paniagua, mediante Decreto Supremo Nro. 018-2001-JUS del 26.05.2001 se creó la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, la misma que tendría a cargo pronunciarse respecto de:

- Las normas constitucionales que podrían ser reformadas a partir de la evaluación de su contenido, de su análisis sistemático y de la regulación de las instituciones políticas.
- Las opciones sobre el contenido de las reformas propuestas.
- El procedimiento para desarrollar las reformas constitucionales propuestas.⁹⁵

Para tal efecto, mediante Resolución Suprema Nro. 232-2001-JUS del 31.05.2001 se designó a un grupo de veintiocho (28) juristas de reconocida trayectoria profesional y académica, quienes se encargarían de estudiar las bases de la reforma constitucional.

La Comisión en pleno se instaló el 07.06.2001 y, a efectos de agilizar el trabajo, dispuso la creación de ocho (08) subcomisiones, cada una de ellas a cargo de un tema específico, siendo la denominada “Congreso y Gobierno” la que tuvo a su cargo abordar el tema de las relaciones entre los órganos ejecutivo y legislativo.

El Informe Final (15.07.2001) formula una serie de lineamientos necesarios para una reforma constitucional, indicando a su vez características de un modelo de sociedad peruana enteramente democrática, entre ellas, un régimen “presidencial atenuado” que incorporara, entre otros elementos, un parlamento bicameral con renovación periódica de la Cámara de Diputados y el establecimiento de un Presidente del Consejo de Ministros sin cartera ministerial:

“La tendencia constitucional del Perú se ha inscrito en el marco de modelos presidenciales con intensos poderes y limitados controles. De esta manera, el crecimiento desmesurado del presidencialismo ha sido un factor de inestabilidad política en el país. La propuesta de la Comisión contiene

⁹⁵ Documento Final de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, elaborado por una comisión de juristas y editado por el Ministerio de Justicia en el mes de julio de 2001. En: Pensamiento Constitucional Año VIII Nro. 08.

algunas novedades y, entre otros aspectos, plantea el retorno a la constitución histórica. Respecto de esto último, vista la experiencia reciente donde se ha comprobado que el sistema unicameral no ha funcionado adecuadamente, se propone regresar a un modelo bicameral (...). Además, la Cámara de Diputados puede ser renovada periódicamente. (...), el establecimiento de un Presidente del Consejo de Ministros sin cartera. Todo ello, en la mira de diseñar un modelo presidencial atenuado.”⁹⁶

En esa misma línea, la Comisión se pronuncia respecto de la conveniencia de descartar las innovaciones previstas en la Constitución de 1993, correspondientes a la cuestión de confianza necesaria (Artículo 130) y al mecanismo de control parlamentario de la Estación de Preguntas (Artículo 129) por haber “demostrado su inoperancia”. Ya en la parte correspondiente a las propuestas, incluye como cuarta de ellas la renovación de la Cámara de Diputados por mitades cada dos años y medio, señalando que dicha opción hace innecesaria la revocatoria y la disolución de la referida cámara:

PROPUESTAS

CONGRESO

(...)

***IV. Duración y renovación de las Cámaras. Eliminación de la disolución.** El mandato parlamentario es de cinco años, pero la Cámara de Diputados se renueva por mitades cada dos años y medio. Esta opción hace innecesaria la revocatoria y la disolución de la referida cámara.⁹⁷*

La falta de consenso para su aprobación deberá considerarse tomando en cuenta el escenario político en el que ello debía ocurrir. Así, no obteniendo el partido oficialista **Perú Posible** en las elecciones generales del 2001 mayoría parlamentaria, estableció una alianza gubernamental con el Partido Frente Independiente Moralizador, la misma que, sumando votos independientes, y eventuales apoyos de otros partidos permitirían obtener mayoría parlamentaria. Al respecto, la evidencia muestra que tres (03) mociones de censura presentadas desde el 2001 al 2003 no prosperaron. Dicho equilibrio precario se comienza a quebrar ya en el mes de febrero del 2004 cuando el líder del Partido

⁹⁶ Documento Final de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional. En: Pensamiento Constitucional Año VIII Nro. 08; pp. 737-738.

⁹⁷ Documento Final de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional. En: Pensamiento Constitucional Año VIII Nro. 08; p. 775.

Frente Independiente Moralizador anuncia que dicho partido no formará parte del nuevo gabinete que se venía conformando, y con la ulterior censura del ministro del Interior Fernando Rospigliosi Capurro (05.05.2004) por los sucesos ocurridos en la ciudad de Ilave (Puno), siendo ya corolario de la nueva configuración política del Parlamento la elección del congresista Antero Flórez Aráoz como su nuevo Presidente. Faltando dos años para la culminación de mandato, y con los grupos políticos ya más atentos a los comicios generales del 2006, se presentaron mociones de censura para el Presidente del Consejo de Ministros Carlos Ferrero Costa (23.11.2004 y 18.05.2005), el Ministro de Transportes y Comunicaciones José Ortiz Rivera (23.11.2004) y el Ministro de Defensa Roberto Chiabra León (18.05.2005), todas rechazadas.⁹⁸

De lo señalado, dicho escenario no resultó el propicio para lograr un consenso político respecto de la propuesta de reforma constitucional planteada por la Comisión.

5.3. Iniciativas legislativas posteriores con incidencia en el Régimen Político.

El país que encontraría el **Partido Aprista Peruano** cuando asume el gobierno en el año 2006 es uno en el que, siendo ya consciente que ha logrado el despegue económico producto del alza del precio de los minerales, tiene como principal tema de agenda el de la inclusión social y la necesaria participación de todos los sectores socio económicos del país en la bonanza económica; conforme a ello, todo lo relativo a la consolidación institucional del país y a la implementación de reformas constitucionales pasa a un segundo plano. Si bien el oficialismo cuenta con un número limitado de parlamentarios (36 representantes de 120) se evidencia la existencia de un pacto de colaboración en temas puntuales con el Partido Alianza para el Futuro (13 representantes), logrando de esta manera superar a la primera mayoría congresal, del Partido Unión por el Perú (45 representantes).

⁹⁸ Congreso de la República: Censuras Ministeriales – Período Parlamentario 2001-2006 (Reporte de Antecedentes Parlamentarios); Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.

Dicho escenario de mayor estabilidad se evidencia también en que si bien se presentaron once (11) mociones de censura, sólo cuatro (04) de ellas llegaron a ser debatidas en el Pleno, siendo finalmente rechazadas.⁹⁹

No obstante lo indicado, ello no impidió que el grupo parlamentario aprista presentara una iniciativa de reforma constitucional vía el Proyecto de Ley Nro. 2704/2008-PE destinado a implementar el modelo de renovación parlamentario parcial, iniciativa a la que se sumó una idéntica, presentada esta vez por el mismo Presidente de la República Alan García Pérez en el mismo sentido (Proyecto de Ley Nro. 3387/2009-PE). En mérito a dichas iniciativas, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso dictaminó una fórmula legal sustitutoria destinada a reformar el Artículo 90 de la Constitución de la siguiente manera:

Artículo 90.- Unicameralidad

El Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Única.

El número de congresistas es de ciento veinte. El Congreso elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Se renueva por mitades, a la mitad del período del mandato presidencial. Los candidatos a la presidencia no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación a Congreso.

Para ser elegido congresista se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar del derecho de sufragio.

Dicho dictamen fue finalmente desestimado en el seno de la misma Comisión de Constitución, en su sesión ordinaria del 27.10.2009.

También se registra la presentación del Proyecto de Ley 3771-2009 del 23.12.2009 a cargo del ciudadano Alfredo Natividad Henostroza más 53,157 adherentes, a efectos de la renovación parcial y por mitades del Congreso, así como del voto facultativo ciudadano; dicho documento contó con un importante sustento académico, dando cuenta de la existencia de la renovación parcial en

⁹⁹ Congreso de la República: Censuras Ministeriales – Período Parlamentario 2006-2011 (Reporte de Antecedentes Parlamentarios); Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.

las constituciones peruanas desde inicios de la República y a lo largo del siglo XIX, así como de tres (03) fundamentos de conveniencia¹⁰⁰:

- **Mayor continuidad en el Parlamento:** *El Congreso no se renueva periódicamente cada cierto período de años, sino paulatinamente. De esta forma, no se produciría un cambio tan radical, y sería posible que los trabajos realizados durante el período anterior sean retomados en el siguiente.*
- **Mayores incentivos para la concertación:** *Un sistema de renovación por mitades dificulta la conformación de mayorías que permanezcan durante todo el mandato. Este hecho ayuda a fomentar la conciliación entre las diferentes bancadas, pues busca que las decisiones sean más concertadas.*
- **Un reflejo de la correlación política del país:** *Un sistema de renovación por mitades refleja mejor la opinión política del país y crea condiciones para gobiernos más eficientes, ya que podría perder su mayoría congresal si no hace una adecuada labor.*

Dicho proyecto generó un dictamen desfavorable en la Comisión de Constitución, emitido con fecha 02.12.2010, sin pronunciamiento sobre los fundamentos vertidos a favor de dicha iniciativa, ello en tanto que, al versar también dicho proyecto sobre el voto facultativo, fue fusionado con el Nro. 3715/2009-CR que abordaba exclusivamente dicho tema; de esta manera, el dictamen sólo hace referencia a consideraciones por las cuales no resultaba conveniente implementar el voto facultativo en el Perú.

El escenario político que tuviera la **Alianza Gana Perú** en el período gubernamental del 2011 al 2016 sería en alguna medida similar al del quinquenio 2001-2006; obteniendo inicialmente cuarentaisiete (47) representantes, una vez elegidos gobierno en segunda vuelta recibe al apoyo del líder del Partido Perú Posible Alejandro Toledo Manrique y con ello el de la bancada parlamentaria de la Alianza Perú Posible, compuesta por veintiún (21) representantes, sobrepasando de esta manera ligeramente la mayoría congresal; de esta manera, los primeros meses pudieron ser llevados con una relativa estabilidad. En junio de 2012 los cinco (05) miembros de la bancada de Perú Posible integrantes del Partido Acción Popular renuncian a la bancada por el apoyo brindado al candidato oficialista para la presidencia del Parlamento en perjuicio del acciopopulista Víctor Andrés García Belaúnde. Ese mismo año 2012 la

¹⁰⁰ Proyecto de Ley Nro. 3771-2009 del 23.12.2009.

Alianza Gana Perú perdería cinco (05) representantes, y ya para el cuarto año, dicha bancada ya se había reducido a treintaidós (32) representantes.

Dicho escenario se reflejará no tanto en un mayor número de presentaciones de mociones de censura (12) en relación al gobierno previo (11) sino en cómo culminaron las cinco últimas, ocurridas justamente a partir del cuarto año de gobierno¹⁰¹:

Fecha de Presentación	Ministro Cuestionado	Sector	Admitida a Debate	Resultado
29.10.14	Midori de Habich Rospigliosi	Salud		No se debatió por la presentación de renuncia
10.12.14	Daniel Figallo Rivadeneyra	Justicia y Derechos Humanos		Renuncia aceptada por recomposición de Gabinete en febrero de 2015.
20.03.15	Ana Jara Velásquez	Presidencia del Consejo de Ministros	30.03.15	Censurada
14.10.15	Gustavo Adrianzén Olaya	Justicia y Derechos Humanos		No se debatió por la presentación de renuncia
07.07.16	Jakke Valakivi Álvarez	Defensa		Renuncia por cambio de Gobierno ¹⁰²

La Presidenta del Consejo de Ministros Ana Jara Velásquez fue censurada (y con ella todo su gabinete) luego de su presentación ante la representación nacional con fecha 19.03.2015 por no haber investigado, denunciado y/o sancionado, en el nivel que correspondía, a quienes habrían cometido actos ilegales al interior de la DINI (Dirección Nacional de Inteligencia). La votación del

¹⁰¹ Congreso de la República: Censuras Ministeriales – Período Parlamentario 2011-2016 (Reporte de Antecedentes Parlamentarios); Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.

¹⁰² A raíz de un reportaje periodístico emitido el 17.04.16 sobre supuestas irregularidades en el manejo de fondos para inteligencia en la zona del VRAEM, el Ministerio de Defensa a través de su Procuraduría Pública interpuso denuncia penal contra los periodistas involucrados por la comisión del delito de revelación de secretos nacionales, conforme a lo que señala Artículo 330 del Código Penal. Citado el ministro a la Comisión Permanente el 06.07.16, se concluye luego de su exposición que ello constituía un inaceptable acto de amedrentamiento a la libertad de prensa, por lo que se presenta la correspondiente moción, debiendo para ello convocarse a legislatura extraordinaria que la Oficialía Mayor puso a disposición de los parlamentarios, debiendo la misma contar con el respaldo de las tres quintas partes de ellos. Resultaba evidente que, a sólo días de la culminación del mandato del ejecutivo, y ya resuelta la nueva composición parlamentaria para el período 2016-2021, contar con tan importante respaldo resultaba tarea difícil; definitivamente otro hubiese sido el escenario de haber surgido dicha crisis algunos pocos meses antes.

Pleno registró setenta y dos (72) votos a favor, cuarenta y uno (41) y en contra y dos (02) abstenciones.

Como se evidencia del cuadro consignado, y también de manera esencialmente similar al quinquenio del Partido Perú Posible, el grado de conflicto entre gobierno y parlamento mayoritariamente opositor (pero fragmentado), escala a niveles que no llegan a poner en peligro la vigencia del estado de derecho.

Finalmente, debe señalarse que en dicho régimen se registra la presentación del Proyecto de Ley Nro. 04489/2011-CR que buscaba la reforma del Artículo 90 de la Constitución a efectos de implementar la renovación parcial del Parlamento por tercios; dicha iniciativa fue remitida con fecha 14.05.2015 a la Comisión de Constitución, sin avance adicional alguno a la fecha.

5.4. Crisis del Gobierno de Kuczynski

Si bien se puede aceptar el hecho que todo tipo de análisis histórico requiere de cierta distancia de tiempo, respecto del reciente gobierno de Kuczynski y su Partido “Peruanos por el Cambio” existen hechos y elementos objetivos que se mantendrán siempre en el tiempo; a ellos nos remitiremos.

Luego de la primera vuelta electoral, la composición del Parlamento quedó conformada de la siguiente manera:

Fuerza Popular	73 congresistas
Frente Amplio	20 congresistas
Peruanos por el Cambio (partido oficialista)	18 congresistas
Alianza para el Progreso	09 congresistas
Alianza Popular (APRA – PPC)	05 congresistas
Acción Popular	05 congresistas

Disputada la segunda vuelta, Pedro Pablo Kuczynski venció ajustadamente a la candidata de Fuerza Popular, Keiko Fujimori Higuchi obteniendo 8'589,529 votos, que resultaron sólo 41,684 votos más que los obtenidos por la candidata indicada, que obtuvo 8'547,845 votos. Así las cosas, se configuró un escenario tal que el titular del Poder Ejecutivo tenía una exigua bancada parlamentaria, y

el Partido Fuerza Popular tenía por sí sólo mayoría parlamentaria, permitiéndole manejar el Poder Legislativo.

Hasta la renuncia del Presidente Kuczynski, las ríspidas relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo tuvieron como cauce a ministros en particular, culminando con la denegatoria de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros Fernando Zavala a efectos de evitar la censura de la Ministra de Educación, Marilú Martens; así, en menos de dos (02) años de gestión gubernamental se sucedieron crisis ministeriales particulares¹⁰³:

Ministros	Rendición de Cuentas	Interpelación	Censura	Cuestión de Confianza
Jaime Saavedra (Educación)		07.12.2016	15.12.2016	
Martín Vizcarra (Transportes y Comunicaciones)		18.05.2017	22.05.2017 ¹⁰⁴	
Alfredo Thorne (Economía y Finanzas)	16.06.2017			Denegada el 21.06.2017
Carlos Basombrío (Interior)		21.05.2017		
Marilú Martens (Educación)		08.09.2017		
Fernando Zavala (Presidencia del Consejo de Ministros)				Denegada el 15.09.2017 ¹⁰⁵

Conforme a lo indicado, al haber utilizado el Presidente del Consejo de Ministros el mecanismo de la cuestión de confianza y habersele denegado la misma, resultaba suficiente sólo una censura o denegatoria de confianza adicional a un gabinete a efectos de poder utilizar su atribución constitucional de disponer la disolución del Parlamento, ello en el marco y conforme a lo dispuesto en el Artículo 134 de la Constitución Política del Estado.

Dicha situación no se configuró a pesar de la crisis presidencial generada por las denuncias contra Kuczynski por conflictos de intereses entre su actividad pública y privada cuando ejercía de ministro de Estado en el gobierno de Toledo y dada

¹⁰³ No se incluye en esta lista la renuncia del Ministro de Defensa Mariano González al salir a la luz la relación sentimental que tenía con una asesora incorporada al ministerio de su cargo, ello en tanto dicha crisis, que culminara con su renuncia, fue manejada al interior del Poder Ejecutivo, sin que el Parlamento tuviese participación alguna.

¹⁰⁴ Renuncia para evitar inminente censura.

¹⁰⁵ Planteada para evitar el pedido de censura formulado para la Ministra de Educación de su gabinete, Marilú Martens, y distinta de la que, conforme al Artículo 130 de la Constitución, plantea al Parlamento dentro del plazo de treinta días (30) posteriores a su designación.

su calidad de accionista de la empresa Westfield Capital. Al respecto, y dado el escenario en el cual se especulaba sobre la declaratoria de incapacidad moral de parte del Parlamento a iniciativa de la bancada del Frente Amplio luego de un primer frustrado intento promovido por Fuerza Popular, y sobre una eventual cuestión de confianza a ser planteada por la Presidente del Consejo de Ministros para con ello arrinconar al Parlamento amenazándolo con que se configure el supuesto para gatillar la disolución parlamentaria, con fecha 10.03.2018 se publica la Resolución Legislativa 007-2017-2018-CR que modifica el Artículo 86 del Reglamento del Congreso de la República, donde, en buena cuenta, e inconstitucionalmente, se modificaban disposiciones constitucionales, ello conforme a lo siguiente:

Modificación del Reglamento del Congreso de la República	Constitución Política del Estado
<p>Artículo 86 literal e), segundo párrafo:</p> <p><i>No procede la interposición de una cuestión de confianza cuando está destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político.</i></p>	<p>Si bien el Artículo 130 relaciona la cuestión de confianza con la ejecución de políticas públicas, las normas constitucionales involucradas (Artículos 130, 132 y 133) no lo restringe a ello; de ahí que la planteada por el Presidente del Consejo de Ministros Fernando Zavala, por la permanencia de la Ministra de Educación no haya sido tachada de improcedente, emitiéndose pronunciamiento sobre el fondo de lo solicitado. De esta manera, se está modificando una disposición constitucional a través de una norma de rango infra constitucional.</p>
<p>Artículo 86 literal e), tercer párrafo:</p> <p><i>(....). No se considera que hay crisis total del Gabinete cuando el Presidente del Consejo de Ministros renuncia unilateralmente, ni cuando el Presidente de la República opte por designar a uno o más ministros renunciantes nuevamente en el Gabinete.</i></p>	<p>El Artículo 134 de la Constitución no establece restricciones a lo que debe entenderse por crisis total, la misma que ciñe su naturaleza a la renuncia de todos los ministros en tanto que, con el nombramiento de nuevo Presidente de Consejo de Ministros, es éste quien propondrá al Presidente de la República su conformación, requiriendo el nombramiento de cada nuevo ministro el acuerdo de ambos (Artículo 122).</p>
<p>Artículo 86 literal e), tercer párrafo:</p> <p><i>La facultad presidencial de disolución del Congreso de la República establecida en el Artículo 134 de la Constitución procede únicamente cuando se han producido dos crisis totales de Gabinete.</i></p>	<p>Disposición implementada expresamente a efectos de no considerar la crisis total del gabinete derivada de la denegatoria de confianza del gabinete Zavala, generando con ello mayor margen de maniobra al Parlamento.</p>

Con fecha 15.11.2018 se publica en la página web del Tribunal Constitucional la sentencia derivada de la demanda de inconstitucionalidad planteada, la misma que fue declarada fundada por la totalidad de los integrantes de dicho Tribunal. A continuación, las consideraciones señaladas respecto de las normas del reglamento del Congreso citadas:

Modificación del Reglamento del Congreso de la República	Tribunal Constitucional
<p>Artículo 86 literal e), segundo párrafo:</p> <p><i>No procede la interposición de una cuestión de confianza cuando está destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político.</i></p>	<p>Si bien la cuestión de confianza es entendida como una facultad del Poder Ejecutivo, cuya finalidad esencial es servir de contrapeso a la potestad del Congreso de hacer políticamente responsable a los ministros (mediante la moción de censura), las restricciones a dicha facultad introducidas por la norma impugnada vulnerarían el <i>principio de balance de poderes</i>, que es un rasgo de identidad de nuestra forma de gobierno, el cual no puede ser alterado ni aun vía reforma constitucional sin quebrantar la separación de poderes (Artículo 43 de la Constitución).</p> <p>Este Tribunal encuentra que la cuestión de confianza que pueden plantear los ministros ha sido regulada en la Constitución de manera abierta, con clara finalidad de brindar al Poder Ejecutivo un amplio campo de posibilidades en busca de respaldo político por parte del Congreso, para llevar a cabo las políticas que su gestión requiera. Entonces, la norma impugnada, al establecer que “no procede la interposición de una cuestión de confianza cuando esté destinada a promover, interrumpir o impedir la aprobación de una norma o un procedimiento legislativo o de control político”, resulta inconstitucional por contrariar el <i>principio de balance entre poderes</i>, pues restringe indebidamente la facultad de los ministros de poder plantear al Congreso de la República cuestiones de confianza en los asuntos que la gestión del Ejecutivo demande, desnaturalizando así la finalidad constitucional de la referida institución y alterando la separación de poderes.</p>
<p>Artículo 86 literal e), tercer párrafo:</p> <p><i>La facultad presidencial de disolución del Congreso de la República establecida en el Artículo 134 de la Constitución procede únicamente cuando se han producido dos crisis totales de Gabinete.</i></p>	<p>La Constitución ha previsto, en su Artículo 133, que se produce la crisis total de gabinete en cuatro supuestos, vinculados con la salida del Presidente del Consejo de Ministros, a saber:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. La cuestión de confianza le es rehusada, entendiéndose tanto la <i>obligatoria</i> como la <i>facultativa</i>.

	<p>b. Es censurado c. Renuncia d. Es removido por el Presidente de la República</p> <p>(....) sólo los supuestos a y b, donde hay una intervención del Parlamento, cuentan para la disolución del Congreso de la República.</p> <p>El Artículo 134 de la Constitución prescribe lo siguiente: El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.</p> <p>En atención a ello, este Tribunal considera que el párrafo de la norma impugnada donde se dice que el Presidente de la República puede disolver el Congreso cuando se producen “dos crisis totales de Gabinete”, es inconstitucional por violar el texto del artículo 134 de la Constitución.</p>
<p>Artículo 86 literal e), tercer párrafo:</p> <p><i>(....). No se considera que hay crisis total del Gabinete cuando el Presidente del Consejo de Ministros renuncia unilateralmente, ni cuando el Presidente de la República opte por designar a uno o más ministros renunciantes nuevamente en el Gabinete.</i></p>	<p>La disposición aquí cuestionada establece que no se configura una crisis total de gabinete “cuando el Presidente del Consejo de Ministros renuncia unilateralmente”. Esto se contradice de manera directa con el Artículo 133 de la Constitución, que establece que, entre otros casos, la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros produce la crisis total del gabinete. Por tanto, debe preferirse la Constitución.</p> <p>A juicio de este Tribunal, la disposición impugnada interfiere en la formación del nuevo gabinete por parte del Ejecutivo y le impone estas alternativas: cambiar a la totalidad de ministros, lo que tendría un impacto en la continuidad de las políticas públicas de las carteras ministeriales; o asumir que no se ha producido la crisis total del gabinete. Ambos supuestos resultan contrarios a los principios constitucionales de separación de poderes y balance entre éstos.</p> <p>En efecto, este Tribunal entiende que la conformación del gabinete es una potestad exclusiva y excluyente del Presidente de la República, y consiste en nombrar a los ministros de Estado a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros (....)</p> <p>En tanto que la cuestión de confianza (como su contraparte parlamentaria: la moción de censura) se plantea por motivos de oportunidad política, precisamente la dinámica política haría que, si la cuestión de confianza rehusada la planteó el Presidente del Consejo de Ministros, el nuevo gabinete</p>

	no sea encabezado por éste, ni tampoco lo integre, de ser el caso, el ministro o ministros involucrados en la crisis del gabinete. Pero más allá de eso, y acorde con la base presidencial de nuestra forma de gobierno, el Presidente de la República tiene plena libertad para nombrar a sus ministros, conforme al Artículo 122 constitucional.
--	--

5.5. Acerca del Régimen Político en el Perú

Resultan ya clásicas y por demás conocidas las discusiones acerca del tipo de régimen político en el Perú. Un primer acercamiento esbozaría la opinión que, debiendo nombrarse al Presidente de la República por elección popular directa¹⁰⁶ por un tiempo determinado, y encabezando él mismo la Jefatura de Gobierno¹⁰⁷, el régimen político peruano sería de naturaleza presidencial. Sin embargo, debe reconocerse que ello se halla matizado con ciertos elementos de parlamentarismo incorporados de forma gradual en mérito a las experiencias históricas vividas –las mismas que evidencian una muy arraigada tradición autoritaria y personalista del Perú y de toda Latinoamérica en general, que hacen que el modelo presidencial encuentre mayor arraigo en la población, y que buscan poner una suerte de “freno” y/o “control” al poder que otorga al Presidente un régimen presidencial. Dicha consagración del modelo peruano en la forma descrita es desarrollada por el Dr. Domingo García Belaunde de la siguiente manera:

“...al mismo tiempo que se consagró el modelo presidencial, y como consecuencia de los excesos del período virreinal, los legisladores trataron de introducir controles a la voluntad del presidente. Así, en el caso peruano, la Constitución de 1828 (considerada como la madre de todas nuestras constituciones, y que ha tenido tan larga como fructífera influencia), introdujo la figura de los Ministros de Estado y el refrendo ministerial, típica figura parlamentaria. Desde esa época se fueron introduciendo paulatinamente diversos resortes parlamentarios, como lo demuestra la creación, en la carta de 1856, del Consejo de Ministros, al que posteriormente se adicionaría la

¹⁰⁶ **Constitución Política del Perú: Artículo 111**

El Presidente de la República se elige por sufragio directo. Es elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos. Los votos viciados o en blanco no se computan.

¹⁰⁷ **Constitución Política del Perú: Artículo 118**

Corresponde al Presidente de la República:

3. Dirigir la política general del Gobierno

figura del Primer Ministro¹⁰⁸, todo lo cual fue ampliamente reglamentado por las leyes de Ministros de 1862 y 1863 que consagraron además el voto de censura¹⁰⁹. Ya en el pleno siglo XX, y como consecuencia de este continuo limitar los excesivos poderes del Presidente, se sancionó la Carta de 1933, que instituyó prácticamente sobre el papel, un gobierno tendencialmente parlamentario, pues perfeccionó y amplió considerablemente los poderes del Parlamento sobre el Ejecutivo. No obstante, y salvo algunas experiencias breves pero fallidas (como son el período gubernamental de Bustamante y Rivero, 1945-48, y el primer período de Belaunde Terry, 1963-68), el manejo político fue fundamentalmente presidencial o, si se quiere, presidencialista. Esto es, con ligeras excepciones y por breves períodos, el poder estuvo siempre en lo fundamental en manos del Presidente de la República.”¹¹⁰

La Comisión de Estudio de Bases para la Reforma Constitucional del Perú lo cataloga como un presidencialismo de tipo “atenuado”

“El constitucionalismo peruano también adoptó la separación de poderes, pero formuló un régimen político presidencial, introduciendo para atenuarlo elementos parlamentaristas europeos como la interpelación, la censura y la disolución. En esa línea, las constituciones peruanas atenuaron el presidencialismo. En realidad, los presidentes basaron su poder, más que en el complejo equilibrio que propugnaban los textos, en alianzas fácticas, sin embargo, las constituciones, inspiradas y trazadas sobre la base del traslado de las instituciones europeas y norteamericanas no cuajaron muchas veces en la realidad. Los hechos fueron más fuertes que los textos.”¹¹¹

El Tribunal Constitucional en la sentencia precitada (Expediente 00006-2018-PI/TC) realiza el mismo diagnóstico que Domingo García Belaúnde, mencionando elementos adicionales respecto de la incorporación de instituciones parlamentaristas al régimen político peruano:

53. En el caso peruano, partimos de un modelo de base presidencial, en la medida que nuestro Presidente de la República es jefe de Gobierno, es elegido por voto popular, cumple las funciones de jefe de Estado y no es nombrado ni removido discrecionalmente por el Congreso de la República. Sin embargo, nuestras Constituciones han ido incorporando al modelo algunas instituciones del parlamentarismo, las cuales desdibujan la división de poderes que distingue al sistema presidencial.

¹⁰⁸ Mediante la Ley Orgánica de Ministros de 1856.

¹⁰⁹ Debe precisarse que la primera referencia al voto de censura fue efectuada en el Artículo 37 de la Ley Orgánica de Ministros de 1856, al señalar que no merecía la confianza pública el ministro contra quien emitan las cámaras un voto de censura.

¹¹⁰ García Belaunde; Domingo: ob.cit. p. 315.

¹¹¹ Documento Final de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional. En: Pensamiento Constitucional Año VIII Nro. 08; p. 773.

54. *En efecto, las constituciones fueron, paulatinamente, incorporando instituciones parlamentaristas al régimen político peruano, como el Consejo de Ministros en la Constitución de 1856 y el Presidente del Consejo en la Ley de Ministros de ese año, la interpelación en la Constitución de 1860, la moción de censura en la Constitución de 1867, la cuestión de confianza en la Constitución de 1933.*

55. *En dicho contexto, la doctrina se ha referido a nuestro régimen o forma de gobierno de diferentes modos, pues no es en estricto presidencial, ya que incorpora mecanismos de control propios del régimen parlamentario.*

El profesor César Valega García¹¹² propugnará también la naturaleza presidencial o presidencialista del régimen, toda vez que, no obstante que la responsabilidad política del Consejo de Ministros se hace efectiva por el voto de censura o la denegatoria de confianza, ello es sólo aparente en la medida que el Presidente de la República (quien, en los hechos, conduce el gobierno), no responde políticamente de su gestión. También coincidirá con el Dr. García Belaúnde respecto a la paulatina inclusión de elementos parlamentarios, señalando que, en su opinión, ello ha generado la distorsión del sistema.

De similar opinión es Francisco J. Eguiguren cuando señala que al modelo del régimen político peruano se le fue “adicionándole numerosas instituciones típicamente parlamentarias destinadas a atenuar el poder del Presidente de la República. Y es que como muchas constituciones se elaboraron tras la culminación de gobiernos dictatoriales o, cuando menos, autoritarios, una preocupación de los constituyentes fue limitar los poderes del Ejecutivo.”¹¹³

Pero es justamente en mérito a dichos “injertos” de la forma de gobierno parlamentaria, que en los modelos latinoamericanos (y dentro de ellos, en el peruano), para compensar, se reconocen en favor del Presidente de la República mayores facultades en su favor que las previstas por el modelo presidencial norteamericano. Así es analizado por el jurista venezolano Ayala Corao:

¹¹² Valega García, César: La responsabilidad política del gobierno en la Constitución de 1993. En: Lecturas sobre temas constitucionales 3. Comisión Andina de Juristas N° 10.

¹¹³ Eguiguren Praeli; Francisco J.: Las relaciones entre Gobierno y Parlamento: Elementos para una propuesta de reforma en el Perú. En: Lecturas Constitucionales Andinas N° 2. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, p. 160.

“la figura del presidente latinoamericano, desde el punto de vista constitucional, se diferencia del Presidente de los Estados Unidos, en que el primero tiene asignadas una serie de atribuciones que no las tiene este último. Esos poderes consisten fundamentalmente en competencias de naturaleza legislativa, que permiten a los presidentes latinoamericanos compartir atribuciones con el Congreso, y en algunos casos, no sólo convertirse en una suerte de colegislador, sino hasta contralor (en lugar de controlado) del órgano propiamente contralor”¹¹⁴.

Pedro Planas comparte dichas apreciaciones, con el matiz de denominar al régimen peruano como uno de “Ejecutivo monocrático controlado”:

“... Podríamos descubrir, por ejemplo, que el Perú tiene una forma de gobierno sui géneris, fruto de nuestra propia realidad. Descubriríamos nuestra Constitución Histórica, estructurada paulatinamente, a través de los años. Por eso nuestro régimen también responde a un Ejecutivo monocrático tal y como funciona en los Estados Unidos, como si nuestros gobernantes se hubiesen manifestado respetuosos de las leyes y de las normas constitucionales y de las decisiones institucionales, como presidencialismo puro. Pero, visto y conocido el poco escrúpulo que han tenido –y tienen- los gobernantes peruanos, derivaría este régimen, inevitablemente, en una tiranía. El peso del Presidente, transformado en caudillo todopoderoso, requiere mecanismos de control directos y efectivos. Así se generó, en nuestra historia, este modelo que podríamos denominar Ejecutivo monocrático controlado. Sus primeras formas vieron la luz cuando ninguno de los constituyentes de 1979 había llegado al mundo. Probablemente no habían nacido –siquiera- sus progenitores. Habría que remontar los orígenes de ese Ejecutivo monocrático controlado a la práctica constitucional iniciada durante el primer gobierno de Castilla (1845-1851) y a las normas derivadas de esa práctica –registradas en la famosa Ley de Ministros de 1856-, que reglamentó la institución del Consejo de Ministros e introdujo la censura ministerial. Desde entonces hasta hoy podríamos reconocer, en este Ejecutivo monocrático controlado, nuestra “forma de gobierno”. Su postulado no se origina, por lo tanto, en el texto de 1979. No son resultado de una afortunada tarde de inspiración de algún constituyente ni fueron fruto de forzosa y deforme transacción entre los partidos políticos participantes en la Asamblea Constituyente.”¹¹⁵

A la luz de lo señalado por los autores precitados (a efectos de conceptualizar el régimen político peruano) respecto de la primacía del poder presidencial más allá de lo que ‘se consigne en los textos constitucionales, será útil tomar en cuenta

¹¹⁴ Ayala Corao; Carlos: El Régimen Presidencial en América Latina y los planteamientos para su reforma (evaluación crítica de la propuesta de un Primer Ministro para Venezuela). Universidad Católica Andrés Bello N°2, pp. 29-30.

¹¹⁵ Planas Silva; Pedro: Democracia y Tradición Constitucional en el Perú. Materiales para una Historia del Derecho Constitucional en el Perú. Lima, Editorial San Marcos; 1998; 1era. Edición; p. 45.

el desarrollo teórico-constitucional establecido por el tratadista español Manuel Jiménez de Parga¹¹⁶ sobre el particular, quien propone reconocer siempre tres (03) conceptos de lo que es el estado y situación constitucional de un país:

- **Concepto racional-normativo:** Es la Constitución vislumbrada desde un acercamiento racional normativo. En tal sentido, se concibe la constitución como un complejo normativo establecido de una sola vez y en el que de una manera total, exhaustiva y sistemática se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos¹¹⁷. En otros términos, conforme lo señala Jiménez de Parga “la organización política es una organización jurídica. La letra y el espíritu de la Constitución nos muestran la verdad política del sistema”.¹¹⁸
- **Concepto histórico-tradicional:** Parte de la premisa que la Constitución de un pueblo es el resultado de una lenta transformación histórica, por lo que, y en contraposición al concepto racional-normativo, defiende la tesis de que no se puede racionalizar toda la vida pública, de que la vida política y estatal no coinciden, y de que ni la letra ni el espíritu de un texto constitucional bastan para enseñar la auténtica organización de una comunidad.¹¹⁹ En ese sentido, conforme a Pedro Planas, en el Perú tenemos una denominada “Constitución Histórica” que se ha ido forjando mediante nuestra propia práctica constitucional y parlamentaria, desde –cuando menos–, mediados del siglo XIX.¹²⁰

¹¹⁶ Jiménez de Parga; Manuel: Los Regímenes Políticos Contemporáneos; Madrid; Editorial Tecnos; 1987; Sexta Edición.

¹¹⁷ García-Pelayo; Manuel: Derecho Constitucional Comparado; Madrid; Manuales de la Revista de Occidente; 1959; 1era. Edición; p. 30.

¹¹⁸ Jiménez de Parga; Manuel: ob. cit; p. 22.

¹¹⁹ Jiménez de Parga; Manuel; ob.cit. p. 23.

¹²⁰ Así, conforme a dicho autor: “Si aceptamos que la historia puede ser una fuente constitucional, descubriremos que nuestra Constitución Histórica se fue forjando progresivamente entre 1845 y 1860 y se fue consolidando entre ésta última fecha y 1919, mediante prácticas parlamentarias y hábitos democráticos iniciados por los gobernantes y ministros, así como por interpretaciones y convenciones aceptadas por unos y otros para definir la regulación de instituciones propias como la iniciativa legislativa del Ejecutivo, el Consejo de Ministros, la “parlamentarización” de los Ministros, la interpelación y la censura, etc. En: Planas Silva; Pedro: Democracia y Tradición Constitucional en el Perú. Materiales para una Historia del Derecho Constitucional en el Perú. Lima, Editorial San Marcos; 1998; 1era. Edición; p. 15.

- **Concepto sociológico:** Es los que se ha venido en llamar “**Constitución Material**”, la misma que, conforme lo señala Giuseppe De Vergottini¹²¹ pone un acento determinado en el papel desarrollado por las fuerzas políticas en la fijación de los principios organizativos y funcionales esenciales para la vida de un ordenamiento, efectuándose una revaluación del rol que desempeña la realidad social (de ahí su configuración sociológica). De ello se seguiría que el principio original y justificante de un ordenamiento lo constituye propiamente la fuerza normativa de la voluntad política, por lo que podrá decirse que “la constitución material está por lo tanto en condiciones de presentarse como la real fuente de validez del sistema, de garantizar la unidad durante la valoración interpretativa de las normas existentes y de completar las lagunas, de permitir la individualización de los límites de la continuidad y de las mutaciones del Estado teniendo en cuenta la misma como parámetro de referencia. Son, por lo tanto, los principios constitucionales sustanciales los signos que desempeñan un papel esencial para la comprensión de una constitución. Precisamente a éstos se debe hacer referencia para detectar la esencia íntima. Las normas constitucionales formales, donde existen, constituyen en general un punto necesario de partida en el proceso interpretativo, pero sería absurdo pretender basarse sobre él, pues numerosas instituciones formalmente inmutables en el tiempo terminan teniendo un significado útil solamente si se tiene en cuenta el valor sustancial efectivo que han ido asumiendo.

Así, si se tiene en cuenta que la identidad y estabilidad de un Estado democrático constitucional se edifica en función de la relación armónica de dichos conceptos, para efectos del caso peruano debe entenderse que su naturaleza presidencial involucra la natural y siempre primacía de quien ejerza la Presidencia de la República, pero estando sus poderes –o al menos pretendiendo estarlo– medidos por mecanismos de democracia parlamentaria.

Y es en mérito a lo señalado precedentemente que, salvo intentos puntuales como los registrados durante la Convención Nacional de 1919, siempre en

¹²¹ Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; y Pasquino, Gianfranco (Directores): Diccionario de Política. SIGLO XXI, México D.F.; 1988; p. 378.

general se haya desechado la posibilidad del traspaso del Perú a un régimen parlamentario. En tal sentido se pronunciaría en 1931 la Comisión que presidiera Manuel Vicente Villarán creada para efectos de la elaboración del Anteproyecto de Constitución. Así, en su Exposición de Motivos, señala:

“El gobierno parlamentario o de gabinete es un régimen que las constituciones pueden preparar pero no crear. Se establece y realiza por obra de fuerzas políticas ilegislables que logran, en circunstancias determinadas, dar a las mayorías congresionales potencia bastante para dominar al Presidente y obligarlo a ceder a la realidad del gobierno a gabinetes impuestos por las Cámaras. (...) El Perú no ha podido establecer un parlamentarismo, a pesar de que los textos constitucionales y la ley de ministros contienen absolutamente todos los elementos que lo hacen legalmente posible. No nos ha faltado ninguna de las piezas del parlamentarismo: refrendación ministerial de los actos del Presidente, compatibilidad entre el mandato legislativo y el cargo de ministro, concurrencia de los ministros a las Cámaras, interpelaciones, facultad de las Cámaras para derribar gabinetes por medio de la censura. Y a pesar de todo, continúan gobernando los presidentes y no los gabinetes. Los ministros despedidos por la mayoría son remplazados con otros que el Presidente escoge con libertad. Los desacuerdos entre el Presidente y los ministros no se deciden sometiéndose el Presidente a la voluntad del gabinete –que es lo esencial del parlamentarismo- sino acatando los ministros la voluntad presidencial o dimitiendo. (...) Lo que ha faltado en el Perú para dar vida al parlamentarismo no son textos escritos, sino una redistribución de valores políticos entre el Congreso y la presidencia de la república, cuyo resultado fuese romper definitivamente el equilibrio de fuerzas hacia el lado del Congreso. Hasta ahora, la balanza se ha inclinado del lado del Presidente, y la observación de nuestra historia y nuestra sicología y nuestras costumbres políticas conduce a la creencia de que, en el próximo porvenir, las mayorías de los congresos carecerán de aquella popularidad, cohesión y disciplina, de aquella inflexible y agresiva voluntad de poder, que serán necesarias para colocar al Presidente bajo su tutela, imponerle gabinetes parlamentarios y gobernar por medio de ellos”.¹²²

Ya en años recientes, el constitucionalista nacional Francisco Eguiguren se pronuncia respecto a la inconveniencia de tal viraje:

“El ensayo de la opción hacia un régimen parlamentario también considero que debe ser claramente descartada. En primer lugar, porque coincidimos con quienes sostienen que un sistema parlamentario no puede instaurarse por “creación” de un texto constitucional, en un país con una tradición presidencialista fuertemente arraigada. Pero también porque en el Perú se

¹²² Villarán; Manuel Vicente: ob.cit.; pp. 40-41. Asimismo, para Dieter Nohlen, similar situación (donde a pesar de la configuración de condiciones constitucionales favorables al parlamentarismo, éste no se configura como tal) se presenta en América Latina en su conjunto. En: Nohlen; Dieter; ob.cit. p. 48.

carecen de dos elementos imprescindibles para el adecuado desarrollo de un régimen parlamentario: un parlamento y partidos políticos dotados de suficiente representatividad y legitimidad social y política.”¹²³

Similar razonamiento puede esbozarse respecto a la posibilidad de que se adopte en el Perú un régimen de gobierno presidencial puro. Sobre el particular, Francisco Eguiguren señala que la separación rígida entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que formalmente consagra el modelo presidencial demanda la existencia de mecanismos informales, fluidos y eficaces, para armonizar las relaciones y superar los conflictos de ambos órganos y entre gobierno y oposición. En tal sentido, tomando en cuenta –señala- que esas prácticas democráticas aún están poco arraigadas entre nosotros, un presidencialismo puro en el Perú propiciaría situaciones de autoritarismo cuando el Ejecutivo controle la mayoría en el parlamento, así como entrampamientos y bloqueos sin solución si es que el Presidente carece de dicha mayoría parlamentaria.¹²⁴

Y es que, si se hace un detenimiento en las experiencias del desarrollo de dicho modelo, puede concluirse conjuntamente con Giovanni Sartori, que el modelo presidencial, por mucho, y salvo en los Estados Unidos, ha funcionado mal.¹²⁵ Ello evidenciaría que, como expresión de la rigidez del sistema, el modelo no permite manejar crisis importantes, las mismas que ocurren asiduamente en América Latina, a lo cual habría que sumar que se ha comprobado que los problemas característicos de los sistemas presidenciales -en especial el conflicto entre el Ejecutivo y la legislatura cuyo resultado es el inmovilismo- resultan ser exacerbados por el multipartidismo¹²⁶, característica ésta última que se presenta en la sociedad peruana. Todo ello sin contar, claro, con lo señalado respecto a

¹²³ Eguiguren Praeli; Francisco: ob.cit. p. 184.

¹²⁴ Eguiguren Praeli; Francisco: ob.cit. pp. 183-184.

¹²⁵ Sartori; Giovanni: ob.cit. p. 101. Respecto al desempeño de dicho modelo en los Estados Unidos, el autor señala que el hecho de que el sistema estadounidense durante mucho tiempo haya logrado resolver sus problemas no puede ocultar que una estructura de poder dividida genera parálisis y estancamientos más que cualquier otra. Añadiré que, apreciando años pasados, se puede observar que la división de poderes ha sido compensada no sólo por mayorías consonantes, es decir, porque el partido que obtuvo más votos para la presidencia también obtuvo la mayoría en el Congreso, sino además por la costumbre de prácticas consocietales, en especial el acuerdo bipartidista en la política exterior. Respecto a las particularidades del modelo de régimen de gobierno norteamericano: Dahl; Robert: ¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos? Fondo de Cultura Económica; México; 2003.

¹²⁶ Mainwaring; Scott: Presidentialism in Latin America. En: Latin American Research Review; vol. 25; 1990; pp. 222-223.

nuestra Constitución Histórica y a los elementos del parlamentarismo en ella contenidos.

No han faltado quienes, observando el modelo de régimen político peruano, han planteado que el mismo tiene una naturaleza semi presidencial¹²⁷. Así, para el tratadista chileno Humberto Alcalá Nogueira, la cooperación existente entre ambos poderes del Estado y, sobre todo, la presencia de un Consejo de Ministros con su Presidente, determina la existencia en el Perú de un Poder Ejecutivo dualista, en el cual el Premier tendría poderes propios e independencia frente al Presidente de la República.¹²⁸ A este respecto resultará interesante tomar en cuenta que para Enrique Bernales, el régimen peruano desde un aspecto formal puede denominarse como semi presidencialista, pero materialmente resultará ser de naturaleza presidencial¹²⁹.

Siendo así, independientemente que, en pulcritud pueda o no ser catalogado como tal¹³⁰, y tomando en cuenta su reputación de no hallar en el mismo registros

¹²⁷ Sobre el semi presidencialismo ver Capítulo 2.

¹²⁸ Nogueira Alcalá; Humberto: El Régimen Semi-Presidencial; Editorial Andante; Santiago de Chile; 1era. Edición; 1986.

¹²⁹ Bernales Ballesteros; Enrique: La Constitución de 1993. Análisis Comparado, Lima, CIELDA, 1996.

¹³⁰ De acuerdo a los politólogos Matthew Shugart y John Carey, el sólo hecho de que el Presidente de la República tenga el poder de destituir en forma unilateral a los ministros (entendiéndose dentro de ello, al Presidente del Consejo de Ministros) le quita a un régimen la categoría de semi presidencial, ello en la medida que sería contradictorio con uno de sus criterios de definición, a saber, la exclusiva dependencia del gabinete ante el Parlamento. Dichos autores defienden la existencia de un modelo de naturaleza presidencial-parlamentaria, que es aquel en el cual tanto el Presidente como el Parlamento tienen autoridad sobre la composición de los gabinetes; así, en dicho modelo si el Presidente nombra y destituye a los ministros del gabinete, también éstos están sujetos a la confianza parlamentaria, proporcionando así igual capacidad para destituir a los miembros del gabinete; tal régimen tendría las siguientes líneas matrices:

- La elección popular del Presidente.
- El Presidente nombra y destituye a los ministros del gabinete.
- Los ministros del gabinete están sujetos a la confianza parlamentaria.
- El Presidente tiene el poder de disolver el Parlamento.

En base a la lectura efectuada de la Constitución de 1979 (que incorporó el mecanismo de disolución parlamentaria a cargo del Presidente de la República), ubican al Perú dentro de esta categoría. En: Shugart; Matthew Soberg y Carey; John M.: ob.cit. Para Giovanni Sartori dicha categoría no le resulta convincente, entendiéndola como un tipo de semi presidencialismo “que necesita desesperadamente un contenido” deslizando a su vez la idea de que los países que supuestamente conforman dicha categoría (entre ellos, el Perú), resultan ser, en escrito, semi presidenciales. En: Sartori; Giovanni; ob.cit.; p. 150. En el Capítulo 2 se desarrolla la idea que, en el caso de la V República de Francia (paradigma del semi presidencialismo) sólo a nivel formal el Primer Ministro no depende del Presidente, toda vez que el Jefe de Estado tiene herramientas para prescindir de un Primer Ministro respaldado por la Asamblea Nacional.

de quiebres institucionales,¹³¹ consideramos importante revisar el marco teórico del indicado régimen político, así como su funcionamiento en países tanto de alto desarrollo institucional (Francia) como de bajo desarrollo institucional (Níger), ello en la medida que, por lo señalado precedentemente, la importación de alguno de sus elementos no necesariamente involucrará, en principio, desnaturalizar el régimen político peruano.



¹³¹ Shugart; Matthew Soberg y Carey; John M. ob. cit.; “La ausencia de rupturas en los sistemas semi-presidenciales proporciona sustento a las afirmaciones de Lijphart y Rogowski (1991), en el sentido de que tales regímenes pueden estar especialmente bien equipados para manejar los clivajes políticos” (Capítulo VIII).

CAPÍTULO 2

EL RÉGIMEN POLÍTICO SEMI PRESIDENCIAL. LA EXPERIENCIA FRANCESA Y AFRICANA

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Empezaremos señalando que la propia denominación “semi presidencial” no está exenta de polémica. Su explicación y construcción más óptima desde el presidencialismo es defendida por algunos autores¹³², mientras otros conceptualizan al régimen que lo representa y caracteriza (la V República Francesa) como un derivado del parlamentarismo, al menos en sus inicios, denominándolo de tal forma “semi parlamentario”¹³³; Biscaretti di Ruffia, por su

¹³² Sartori; Giovanni: Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados. Fondo de Cultura Económica; México 2003; p. 136. Coinciden con la conveniencia en utilizar dicha denominación Humberto Nogueira (Chile); Enrique Bernaldes (Perú). Raúl Ferrero Rebagliati lo clasifica como de “presidencialismo frenado”. En: Ferrero Rebagliati; Raul: Ciencia Política. Teoría del Estado y Derecho Constitucional; Lima; Ediciones Justo Valenzuela V.; 1984; reedición de 1989; p. 591.

¹³³ Pedro Planas concibe el régimen de la V República Francesa como semi parlamentario en tanto que, teniendo una estructura parlamentaria que se evidencia siempre en cualquiera de sus dos alternancias (presidencial y premier-ministerial), la misma se halla mediatizada por la presencia de un Jefe de Estado con poderes especiales elegido por sufragio popular con una mayoría absoluta a dos vueltas. Tendría su origen en el denominado “orleanismo” que surgió en Francia con la Monarquía de Luis Felipe de Orleans (1830-1848) y, aun antes, en 1824, con la Constitución Imperial del Brasil, que derivó en un régimen de monarquía parlamentaria hasta la caída de Pedro II y la proclamación de la República en 1889. Así, con antecedentes monárquicos e incluso imperiales, habría ido poco a poco “racionalizándose”, hasta alcanzar su mejor expresión con la Constitución de la V República Francesa, implementada ya en ésta la elección popular del Presidente de la República. En: Planas Silva; Pedro: ob.cit. pp. 116-117. Cita escritos de Maurice Duverger, Georges Bordeau, Fred Riggs y Dieter Nohlen, donde dichos autores reconocen la esencia parlamentaria del régimen. Elementos adicionales a dicha posición serían la denominada “presidencia flexible” de Giscard d’Éstaing (que tuvo que adaptarse a las exigencias de la coalición parlamentaria de derechas) y la primera “cohabitación” (1986), ocurrida entre el Presidente Mitterrand y el Primer Ministro Chirac.

parte, lo califica como régimen parlamentarista racionalizado de tendencia presidencial¹³⁴. Al ensayar Karl Loewenstein una clasificación de las formas de parlamentarismo, clasificó al régimen de la V República Francesa como “Parlamentarismo Híbrido”, ello en la medida que el centro de gravedad política se traslada del Parlamento (propio de la III y IV República) a una estructura dual del Ejecutivo. Maurice Duverger por su parte, si bien en un inicio no mostrara reparos a la utilización del término “semi presidencial”, reflexionaría posteriormente por el hecho de que la V República Francesa respondía básicamente a una estructura básicamente parlamentaria (donde el Primer Ministro y los ministros forman un gabinete responsable ante una Asamblea Nacional con capacidad para forzarle a dimitir), idea que resultaba reforzada por la experiencia de las “cohabitaciones”, las mismas que traslucen la irremediable necesidad de contar con el acuerdo de la mayoría parlamentaria; así, consideraba que la denominación más propia para la V República Francesa era la de régimen “semi parlamentario”. Por último, existe la propuesta alternativa de Matthew S. Shugart y John M. Carey¹³⁵ sub dividiendo al modelo francés de la V República en dos subtipos: a) premier-presidencial y b) presidencial-parlamentario, clasificando al modelo francés en su conjunto como uno de naturaleza premier presidencial.

Sin embargo, más allá de dichas disquisiciones, el elemento que determina que el término “semi presidencialismo” sea el mayoritariamente usado, es que tanto éste como el presidencialismo presentan como denominador común el contar con un Presidente electo popularmente, o al menos, no electo en y por el Parlamento, teniendo como elemento diferenciador el hecho de que mientras en los sistemas presidenciales el Presidente está protegido de la interferencia parlamentaria por el principio de división de poderes, bajo el marco del semi presidencialismo, al existir un poder compartido (autoridad dual), el Presidente deberá compartir el poder con un Primer Ministro, mientras éste debe agenciarse un continuo apoyo parlamentario. Esto último determina, siguiendo a

¹³⁴ Biscaretti di Ruffia: Paolo: Derecho Constitucional; Madrid; Editorial Tecnos S.A.; 1987; 3era. Edición; p. 239.

¹³⁵ Al respecto ver: Delgado Guembes; César: La Investidura: ¿Confianza en la Política del Gobierno, o en el Presidente de la República? En: Desafíos Constitucionales Contemporáneos. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú; 1996; pp. 79-128.

Duverger¹³⁶, que la relación que habrá de tener el Presidente con la mayoría parlamentaria, puede derivar en tres hipótesis:

- Cuando la mayoría parlamentaria respalde al Presidente, caso en el cual podría hablarse incluso de un “cesarismo presidencial”.
- Cuando la mayoría parlamentaria no respalde al Presidente, caso en el cual éste se limitará a ser un poder moderador o arbitral; en este caso, fáctica y formalmente, asume la jefatura del Ejecutivo el Primer Ministro.¹³⁷
- Cuando la mayoría parlamentaria no respalde al Presidente, además de lo cual no se reconoce a éste su calidad de máximo líder. En tal caso, el Presidente se encontraría subordinado políticamente y con sus prerrogativas neutralizadas.

Ello lleva a dicho autor a señalar que el referido régimen resulta ser una alteración entre el presidencialismo y el parlamentarismo¹³⁸. Tal posición, sin embargo, no es compartida por Sartori, para quien en un primer término, los dos extremos han sido exagerados (en el sentido de que, contando el Presidente con mayoría parlamentaria no podrá aun así ser equiparado con un “Presidente Presidencialista”, y no contando con la misma, no será tampoco equiparable a un Jefe de Estado de un régimen parlamentario¹³⁹), y en un segundo término, dicha alternancia involucra desconocer la naturaleza *mixta* del sistema, y, en

¹³⁶ Duverger; Maurice: Les régimes semiprésidentieles; PUF; París; 1986. En: Planas Silva; Pedro: Regímenes Políticos Contemporáneos; Fondo de Cultura Económica; Lima; 1997; 2da. Edición; p. 92.

¹³⁷ Como caso emblemático puede citarse la elección en 1974 de Giscard d'Estaing, quien sin tener mayoría propia en el Parlamento, se adaptó a las exigencias de la coalición parlamentaria de derechas, inaugurando de esta forma un septenio de “presidencia flexible”.

¹³⁸ Raymond Aron no toma en cuenta el factor de “liderazgo” tomando en cuenta por Duverger, pero llega a su misma conclusión al considerar que será suficiente que un Presidente carezca de respaldo parlamentario mayoritario para la configuración de un régimen de naturaleza parlamentaria: “El Presidente de la República es la autoridad suprema en tanto conserve la mayoría en la Asamblea Nacional, pero debe abandonar la realidad del poder al Primer Ministro si cualquier partido que no sea el suyo obtiene la mayoría de la Asamblea Nacional”. En: Lijphart; Arend; Modelos de Democracia: Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países; Barcelona; Editorial Ariel S.A.; 2000; 1era. Edición; p. 122.

¹³⁹ Similar análisis expone Carlos Hakansson Nieto: “Consideramos que la Forma de Gobierno francesa no se convierte en un modelo parlamentarista cuando el Jefe de Gobierno tenga mayoría en la Asamblea Nacional, porque el Presidente conserva, con o sin cohabitación, importantes facultades. De la misma manera, cuando el Jefe de Estado tiene dicha mayoría, tampoco creemos que sea más presidencialista, porque sus poderes no son propios de un presidencialismo puro, aunque se encuentra más cerca al modelo iberoamericano”. En: Hakansson Nieto; Carlos: Los Presupuestos para una Cohabitación Política en la Constitución Peruana de 1993; Revista de Derecho Político; Enero 2005; p. 325.

tanto ello, desconocer su existencia como tal. Pero si bien puede considerarse como válida la primera objeción en mérito a su agudeza, la segunda no resulta del todo convincente si es que respalda tanto la denominación del término “semi presidencial” como el hecho que considere que se explique mejor desde dicho sistema (presidencial).

Donde coincidimos con Duverger es a efectos de delimitar sus elementos constitutivos¹⁴⁰:

- a) El Jefe de Estado (el Presidente) es elegido por el voto universal para un periodo predeterminado en el cargo, inicialmente de siete (07) años, pero luego mediante ley constitucional del 02.10.2000 se redujo a cinco (05) años¹⁴¹, con un límite temporal máximo de dos mandatos consecutivos¹⁴².
- b) Se establece entre el Presidente y el Primer Ministro una estructura de autoridad dual con tres criterios definitorios, que son:
 - El Presidente es independiente del Parlamento, por lo que su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio del Gabinete.
 - El Gabinete es independiente del Presidente porque depende del Parlamento; está sujetos al voto de confianza y/o de censura, requiriendo en ambos casos del apoyo de mayoría parlamentaria.
 - La estructura dual del semi presidencialismo permite diferentes balances de poderes, así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el “potencial de autonomía” de cada unidad componente del Poder Ejecutivo subsista.

¹⁴⁰ Sartori, Giovanni: ob.cit. pp. 148-149.

¹⁴¹ Un rasgo distintivo de esta revisión constitucional es su realización mediante referéndum; dato que tiene especial relevancia si se tiene en cuenta que éste podía haber sido evitado, al tener la revisión su origen en una iniciativa presidencial (de acuerdo con el Artículo 89 de la Constitución). El Presidente J. Chirac optó, sin embargo, por someterla a referéndum con el discutible argumento de que tratándose de una institución clave de la V República, elegida por sufragio universal directo, no debería hurtarse al conjunto del electorado la oportunidad de poder pronunciarse directamente al respecto. La celebración de este referéndum no obligatorio y que obedecía más que nada a la necesidad de auto legitimación presidencial, se saldó con una participación sorprendentemente baja (no llegó si quiera al tercio del electorado), que, sin duda, va a dejar sentir sus efectos ante la eventual utilización del método referendario en las próximas revisiones constitucionales. En: Pérez Ayala; Andoni: Revisiones Constitucionales y Reformas Institucionales en la V República Francesa; Madrid; Revisa de Estudios Políticos (Nueva Época); 2010; p. 30.

¹⁴² Revisión constitucional impulsada por el Presidente Nicolás Sarkozy el año 2008.

Para Burdeau, el poder del Estado decidirá sobre problemas graves, en opciones irreversibles; el poder democrático por su parte controlará los restantes asuntos públicos, los de “esa vida cotidiana en la que los intereses se enfrentan y donde las clases y las familias espirituales hacen valer sus aspiraciones y exigencias”; el desarrollo conceptual de dicho tratadista lo expone Jiménez de Parga de la siguiente manera:

“Burdeau señala de esta manera dos posibles caminos políticos. Uno es el camino de la gran Historia, el camino que conduce a la grandeza de Francia. Por este camino debe marchar el gobernante a paso resuelto, la mirada fija en el horizonte y sin que nadie le moleste con mociones de censuras ni otras intemperancias parlamentarias. El segundo camino político no lleva –según nuestro autor- directamente a la meta, y, por tanto, en él se puede retrasar la marcha con compromisos que concilien intereses contradictorios, con diálogos e, incluso, con los votos de los diputados.

Hasta aquí el planteamiento de la defensa. A continuación, Burdeau sostiene que esas dos rutas políticas están trazadas con buena mano en la constitución francesa de 1958. Por ejemplo: son una garantía de que el Estado francés ha recuperado su poder: el poder de conducir al país con energía y resolución. Y el hecho de instaurar un gobierno responsable ante el Parlamento y la conservación del estilo democrático en el nombramiento de cargos públicos prueban, por otra parte, que la Constitución reconoce las prerrogativas del pueblo. Y es que, en suma “se trata de un régimen absolutamente inédito, con una originalidad que reside en la variación de los mecanismos de mando en función de la naturaleza y la importancia de los problemas planteados”¹⁴³

En resumidas cuentas, y en concordancia con lo señalado por Humberto Nogueira Alcalá, el punto central del régimen semi presidencial es una buena técnica de delimitación de atribuciones entre el Presidente de la República y el Gabinete (Gobierno) conducido por el Primer Ministro para evitar una posible fuente de conflictos, y si éstos se producen, el sistema normativo constitucional ofrezca una solución jurídica clara y arbitrajes populares adecuados. Ofrece asimismo mayor flexibilidad que el sistema parlamentario para adaptarse a las distintas realidades o situaciones políticas concretas. El Presidente de la República jugará un rol central si el pueblo y los partidos políticos que integran la coalición gubernamental lo reconocen como su líder y conductor del proceso político, como también en el caso de que la representación parlamentaria se encuentre demasiado fraccionada. Podrá el Presidente actuar ya sea disolviendo

¹⁴³ Jiménez de Parga; Manuel: ob. cit; p. 158.

la Cámara o incluso pidiendo la renuncia al Gobierno a efectos de armonizar nuevamente al gobierno y a la mayoría parlamentaria, desbloqueando la situación política.¹⁴⁴

Giovanni Sartori considerará que consagran el régimen político semi presidencial los siguientes países: Francia, Finlandia, Portugal, Sri Lanka y a la República Alemana de Weimar¹⁴⁵, acotando una diferencia importante de ésta última con Francia por el hecho que mientras los gobiernos franceses requieren ser investidos por un voto de confianza parlamentario, los gobiernos de Weimar sólo estaban sujetos a ser destituidos mediante un voto de censura.

2. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN POLÍTICO EN FRANCIA

¹⁴⁴ Nogueira Alcalá., Humberto: El Régimen Semi Presidencial: Una Alternativa Viable al Presidencialismo en Chile. pp. 88-91.

¹⁴⁵ La República Alemana de Weimar representa el período histórico que tuvo lugar en Alemania desde la reunión de la Asamblea Nacional Constituyente reunida en Weimar – Turingia en 1919 (luego de la cesión del trono y posterior huida por parte del kaiser Guillermo II ante el fracaso militar en la I Guerra Mundial) donde se aprobara su Constitución, hasta su extinción a manos del nacionalsocialismo, que la vaciara gradualmente de contenido hasta la muerte del Presidente Hindenburg y la unificación de los cargos de Presidente y Canciller en la persona del Führer (Adolf Hitler), quien la dejaría ya completamente de lado “amparándose” en el estado de excepción previsto en su Artículo 48; en tal sentido, su supresión se llevó a cabo a través de su “propia legalidad democrática”. La coyuntura política, social y económica de Alemania para 1919 favoreció y forzó la implementación de una constitución que aparentemente aboliría las figuras monárquicas del Estado Alemán; así, su promulgación erigiría una república federal parlamentaria que le daba poder al pueblo y lo convertía en soberano. La figura del Jefe de Estado estaba asignada para el Presidente de la República, quien era elegido por voto popular, y su poder se asemejaba al de un rey legitimado por el sufragio. A pesar de que no era responsable del gobierno, designaba y removía de su cargo al canciller y a sus ministros; además de ello, conforme a su Artículo 47, tenía el mando supremo de todas las fuerzas armadas, pudiendo hacer uso de ellas en casos de necesidad interior o cuando se haya alterado gravemente o estén en peligro la seguridad y el orden público del Imperio. Como cualidad adicional, poseía la facultad constitucional de vetar las leyes emanadas del Reichstag o de disolverlo, facultades tan amplias que cuando cayeron en manos de Hitler fueron lo suficientemente efectivas para la implantación de su régimen. Otras particularidades de la jefatura del Estado eran las disposiciones legales relativas a su incapacidad temporal o total en el cargo, para lo cual se disponía que su reemplazo fuera ejercido directamente por el Canciller, quien no estaba obligado a llamar a elecciones. Dichas características, sin un control previo, eran totalmente favorables a la imposición de un régimen totalitario que encontrara aval en el mismo texto constitucional. El hecho de gobernar por decreto, sin un parlamento que se encargara de ello, sumado a las facultades legales del Presidente de utilizar las fuerzas armadas para restringir libertades personales ablandarían el terreno para después de 1933. En: Restrepo Zapata; Juan David: El Estado Alemán durante la República de Weimar; TEMPUS Revista en Historia General Medellín (Colombia); 2015; Número 1; pp. 83-85.

Existe en Francia un consenso general que la Constitución de 1958 es responsable de la estabilidad política que ha tenido lugar¹⁴⁶. Esto se comprende quizá a la vista del hecho de que desde 1875 a 1958 (excluyendo el interludio petainista de 1940-44), si bien ya encontramos una Francia republicana, aún ella era inestable, toda vez de la existencia de múltiples partidos capaces de formar gobiernos que simplemente cambiaban cuando no podían hacer frente a una crisis, sistema que finalmente se quiebra cuando ésta se presenta durante los años de guerra en Argelia¹⁴⁷. Conforme a ello, para entender el surgimiento (desde un punto de vista político-constitucional) de la V República Francesa, de acuerdo a lo señalado por Jiménez de Parga¹⁴⁸, debemos efectuar un acercamiento a lo que fueron sus predecesoras, es decir, la III y IV Repúblicas (hace referencia a ambas en la medida que considera que la ocupación alemana de 1940 y la aventura de Vichy no determinan en realidad un corte histórico-constitucional). Siguiendo a dicho autor, reconociendo siempre la existencia de factores que permitieron la subsistencia del parlamentarismo en dichas repúblicas predecesoras¹⁴⁹, es necesario precisar los elementos que

¹⁴⁶ *“La Constitución de la Quinta República cumple cincuenta años. Para nosotros, los franceses, es un récord o casi un récord. En efecto, desde 1791, fecha de nuestra primera Constitución, sólo un régimen tuvo una longevidad superior: el régimen de la Tercera República, basado sobre las leyes constitucionales de 1875 y a propósito del cual se puede decir que duró hasta la ley constitucional del 10 de julio de 1940 que otorgó plenos poderes al mariscal Pétain, es decir, que duró sesenta y cinco años. De hecho, el contraste con la Cuarta República es sobrecogedor, puesto que ella sólo duró doce años (1946-1958) y dejó un mal recuerdo: aunque su legado fue considerable, sólo se retuvo de ella, de manera un poco caricatural, un Parlamento determinado a ejercer todos los poderes pero incapaz de ejercerlos, falta de mayoría estable, generando así una inestabilidad ministerial crónica mientras que el país estaba confrontado a problemas muy graves (la descolonización) siendo éste no uno de los menores”.* Bon; Pierre: *La Constitución de la Quinta República Cumple Cincuenta Años*. Traducción de Carolina Cerda-Guzmán, doctoranda a la Universidad Montesquieu Bordeaux IV, Centro de Estudios y de Investigaciones Comparativas sobre las Constituciones, las Libertades y el Estado; 2008.

¹⁴⁷ Suleimn; Ezra N.: *Presidencialismo y Estabilidad Política en Francia*. En: Linz; Juan y Valenzuela; Arturo (compiladores): *La Crisis del Presidencialismo*. Volumen 1: *Perspectivas Comparadas*; Madrid; Alianza Editorial; 1998; pp. 212-213.

¹⁴⁸ Jiménez de Parga; Manuel: *ob.cit*; pp. 177-180.

¹⁴⁹ Entre ellos, la devoción del pueblo francés por la forma republicana, la eficacia y seriedad de la administración, la solidez económica del país, la autonomía de las vidas privadas respecto de la política, y el “aggiornamento” respecto de la forma de gobierno republicana. Respecto de la III República, Biscaretti di Rufia señala que “Se puede considerar con fundamento que precisamente el desahogo constituido por el derrocamiento frecuente de los gobiernos, sirvió para mantener la vida tan larga de las instituciones de la III República, ya que en un cierto sentido, como lo escribió agudamente Prelot, las dimisiones del Ministerio equivalían a la válvula que salta en un circuito eléctrico, interrumpiendo el paso de la corriente hasta su sustitución, pero impidiendo al mismo tiempo que surgiera un incendio más grave. En: Biscaretti di Ruffia; Paolo: *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*; México; Fondo de Cultura Económica; 1975; 1era. Edición; p. 145. Dicho ello, esta “continuidad formal” no se remató con una auténtica estabilización política. El sistema parlamentario se degradó a lo largo de la III República y no

determinaron el excesivo predominio de las cámaras, factor generador de la degradación del sistema parlamentario a lo largo de la III y IV Repúblicas y cuya expresión sería inestabilidad ministerial¹⁵⁰, corrupción política, debilidad del poder¹⁵¹, entre otros¹⁵²:

- a) Desconfianza en el Poder Ejecutivo: se creyó que el gobierno más democrático era el que gobernaba con menos independencia respecto de la Asamblea, lo cual determinaría que la eficacia política quedara postergada a un segundo plano. Fruto de ello serían las crisis ministeriales; el desuso del derecho de disolución parlamentaria y el dominio fáctico de la vida pública por parte de las cámaras representativas.
- b) Falta de organización por parte de los partidos políticos, lo cual estuvo determinado tanto por las leyes electorales favorables al fraccionamiento exagerado de los grupos, por la estructura de la sociedad francesa (exponente de una sociedad sin una clase mayoritaria y con enorme diversidad geográfica), y por la actitud de los parlamentarios de ir progresivamente desvinculándose de sus agrupaciones políticas para formar sus propios grupos, quebrando así todo intento de disciplina partidaria¹⁵³, y generando a su vez desconfianza ciudadana sobre ellos, favoreciendo ello también el surgimiento de partidos de cuadros. Esa falta de liderazgo al interior de los partidos políticos no era más que la forma como se manifestaba la debilidad de éstos.
- c) Fracaso del procedimiento parlamentario, el mismo que se concretó en debates inútiles en las cámaras y en la constitución de comisiones permanentes que debilitaban al gobierno¹⁵⁴. El Parlamento evidenciaba su

llegó a considerarse durante los doce años de la IV República. En: Jiménez de Parga; Manuel: ob.cit.; p. 178.

¹⁵⁰ Así, de 1879 hasta 1940 se sucedieron 110 gabinetes; de 1946 a 1958 20 gabinetes.

¹⁵¹ Ferrero Rebagliati; Raúl: ob.cit. p. 594.

¹⁵² Jiménez de Parga; Manuel: ob.cit.; p. 179.

¹⁵³ *“El problema de la IV República no era que estuviera dominada por los partidos, sino más bien que estos partidos que formaban sucesivos gobiernos de coalición estuvieran tan divididos internamente y tal faltos de disciplina en su conducta parlamentaria”*. En: Wright; Vincent: The Government and Politics of France; Londres: Hutchinson & Co. 1979; p. 14.

¹⁵⁴ *“El grave error de las Repúblicas anteriores es haber sustituido la soberanía nacional por una soberanía parlamentaria mediante un simple juego de palabras. Durante cada uno de sus períodos parlamentarios, la Asamblea Nacional tenía el derecho de hacer lo que quisiera mientras que las otras ramas del gobierno eran simples subordinados.”*. En: Debré, Michel: Tres Repúblicas para una Francia; Editorial Albin Michel; 1984; p. 370.

incapacidad de aprobar las leyes requeridas por el país, generándose por defecto el incremento del número de disposiciones expedidas por el Gobierno a título de ejecución de “leyes cuadro” o de regulación producto de delegación de facultades.

Dicha desastrosa experiencia política (la misma que de alguna forma intentara ser paliada con la aparición de los decretos-leyes a fines de la III República y con la organización de la Presidencia del Consejo de Ministros, admitida por la práctica política desde 1914), tendría como detonante la incapacidad del régimen de brindar los cauces adecuados para resolver la guerra de Argelia y la consecuente crisis de autoridad¹⁵⁵, concretamente, el pronunciamiento militar del 13.05.1958 en Argelia, evento que determinó que el Presidente René Coty convocara al General De Gaulle para ejercer el cargo de Primer Ministro, el mismo que, con una concepción de la Presidencia de la República como árbitro nacional, pone dos (02) condiciones para asumir el cargo ofrecido: plenos poderes durante seis (06) meses para hacer frente a la crisis, y una reforma constitucional que ponga fin a los defectos de la IV República, condiciones que fueron aceptadas, obteniendo su investidura el 01.06.1958. La Asamblea Nacional confirió a De Gaulle plenos poderes (Ley del 03.06.1958) durante seis (06) meses, autorizándolo para expedir todos los decretos necesarios (vía ordenanzas) para la “recuperación nacional”, encargándole también, mediante ley constitucional,¹⁵⁶ la preparación de una nueva Constitución, que sería aprobada mediante referéndum del 28.09.1958 y promulgada el 04.10.1958. De

¹⁵⁵ En tal sentido se pronuncia Alessandro Pizzorusso al señalar que la Constitución de 1946, no obstante recuperar con escasos –e ineficaces- correctivos los esquemas del gobierno parlamentario clásico, en una situación con nuevas dificultades por las actitudes de las fuerzas políticas, se derrumbó ante los problemas de la descolonización. En: Pizzorusso; Alessandro: Lecciones de Derecho Constitucional; Madrid; Centro de Estudios Constitucionales; 1984; p. 44.

¹⁵⁶ Dicha Ley del 03.06.1958 suspendió transitoriamente la eficacia del Artículo 90 de la Constitución de la IV República, precepto regulador de la reforma constitucional. En su lugar, y a través de la misma ley, se implementó un distinto procedimiento de revisión constitucional, estableciendo además ciertas bases o condiciones a las que la revisión debía sujetarse. Dichas bases, llamadas a operar como límite a la revisión de la Constitución, eran cinco: el sufragio universal como fuente del poder, la separación entre el ejecutivo y el legislativo, la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento, la independencia de la autoridad judicial, y el establecimiento de un sistema de relaciones con los pueblos asociados salidos de la dominación colonial. Como puede verse, al introducir un procedimiento extraordinario de reforma constitucional, el legislador de la IV República tuvo claro que no se debía salir fuera del ámbito de la democracia parlamentaria. En: Díez-Picazo; Luis María: Las Transformaciones de la Constitución Francesa de 1958; Cuadernos de Derecho Público. Número 34-35; Instituto Nacional de Administración Pública; Gobierno de España – Ministerio de Política Territorial y Función Pública; pp. 21-22.

esta forma, la Constitución de 1958 fue una reacción a la inestabilidad de la III y IV República, así como a la incapacidad de un ejecutivo débil para responder a una situación de crisis importante. Sobre dicha Constitución señalaría Diez-Picazo:

“El texto elaborado por Debré¹⁵⁷ y otros colaboradores del general terminó combinando, así, ambas cosas: parlamentarismo racionalizado y árbitro nacional. Lo primero quedaba patente en la radical modificación del modelo de relaciones entre Parlamento y Gobierno que había imperado desde el advenimiento de la III República en 1873: incompatibilidad del mandato parlamentario con la función ministerial, limitación de los períodos de sesiones, posibilidad de disciplinar el voto en el seno de la mayoría mediante el voto bloqueado y la cuestión de confianza, restricción del ámbito de la ley en favor del reglamento, etc. Lo segundo se manifestaba en el otorgamiento al Presidente de la República de poderes reales, tales como la disolución de las cámaras¹⁵⁸ la convocatoria de referéndum y la adopción de medidas de excepción.”¹⁵⁹

Luego de ello De Gaulle postularía a la Presidencia obteniendo el setenta y ocho por ciento (68%) de votación, asumiendo finalmente el cargo el 08.01.1959. Ya en su ejercicio cambiaría su concepción de la institución presidencial como árbitro nacional¹⁶⁰ ubicada por encima de los partidos políticos mediante el referéndum del 25.10.1962 donde se aprueba una reforma constitucional para introducir la elección directa (sufragio universal) del Presidente de la República¹⁶¹, facilitándole en la práctica, la ampliación de los poderes que el

¹⁵⁷ Michel Debré, consejero de Estado, partidario de De Gaulle.

¹⁵⁸ Disolución de la Asamblea Nacional (diputados).

¹⁵⁹ Diez-Picazo; Luis María; ob.cit. p. 23.

¹⁶⁰ En un famoso discurso de Bayeux del 16.06.1946, donde expusiera sus ideas constitucionales, de Gaulle manifestaba su aspiración a que el Presidente de la República se convirtiera en un verdadero “árbitro nacional”, por encima de los partidos políticos. Creía De Gaulle que la debacle de 1940, al igual que más tarde la grave crisis de 1958, fue debida básicamente a un sistema donde el espíritu de facción no era contrarrestado por un elemento de unidad: para subsanar esta carencia, debía diseñarse un Jefe de Estado capaz de encarnar a toda la nación y de dirigir las grandes líneas de la actividad política, una especie de monarca constitucional y republicano. En: Diez-Picazo; Luis María; ob.cit. p. 23.

¹⁶¹ Dicha reforma resultó polémica en tanto que de Gaulle recurre directamente al referéndum (omitiendo el pronunciamiento de las Cámaras conforme se lo demanda el Artículo 89 de la Constitución) amparándose en el Artículo 11, que da cuenta de la posibilidad de recurrir directamente al referéndum, entre otros casos, cuando se trate de un proyecto de ley “concerniente a la organización de los poderes públicos”; se entiende obviamente, que ello se trata de normas legales de desarrollo constitucional sobre tal materia, y no propiamente una reforma constitucional. Habiendo sido aprobada por el sesenta por ciento (65%), quedaba pendiente el pronunciamiento que sobre dicho proyecto de ley tenía que hacer el Consejo Constitucional, ya con el pronunciamiento popular efectuado: su decisión del 06.11.1962 zanjó la cuestión indicando que las leyes refrendadas (aprobadas por sufragio popular) no podían ser

texto constitucional le asigna¹⁶². De esta manera, en rigor, el semi presidencialismo aparece en 1962, y no en 1958, siendo los cuatro (04) años previos sólo un parlamentarismo racionalizado en el que el Jefe de Estado estaba provisto de importantes poderes reales aunque excepcionales en la medida que sólo se podían utilizar pocas veces (más que poderes de decisión, son de tal naturaleza que impiden una decisión o la derivan al pueblo vía la disolución parlamentaria o el referéndum); así, la originalidad francesa radica en que esa elección directa del Presidente de la República va acompañada de la atribución a éste de poderes reales; y todo ello, además, conservando el núcleo esencial del parlamentarismo, consistente en la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento.¹⁶³

3. PODER EJECUTIVO Y PODER LEGISLATIVO

En el actual sistema francés el Jefe de Estado (a diferencia de lo que ocurre en un régimen parlamentario clásico) se constituye en la pieza fundamental del sistema. En esa línea es que el Artículo 5 de la Constitución Francesa señala que *“El Presidente de la República velará por el respeto de la Constitución y asegurará, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la permanencia del Estado. Nadie podrá ejercer más de dos mandatos consecutivos. Es el garante de la independencia nacional, de la integridad territorial, y del respeto de los tratados.”*¹⁶⁴ El desarrollo de dicha norma se concreta en dos ámbitos:

- **El relativo a su irresponsabilidad** (Artículo 67)¹⁶⁵, toda vez que sus actos serán refrendados por el Primer Ministro y/o por los ministros responsables.

objeto de control de constitucionalidad porque “constituyen la expresión directa de la soberanía nacional”.

¹⁶² El Presidente asume así, en especial gracias al procedimiento de su elección, la función de inspirador de la política gubernamental, asegurándose con ello su preminencia sobre el Gobierno, de la misma forma que de la Constitución resulta la preminencia del Ejecutivo sobre el Parlamento. En: Jiménez de Parga; Manuel: ob.cit.; pp. 164.165.

¹⁶³ Díez-Picazo; Luis María; ob.cit. p. 26.

¹⁶⁴ Ni en el glosado artículo ni en ninguna otra disposición del texto constitucional se le atribuye al Presidente de la República la Jefatura del Estado. Consideramos dicha omisión de tipo intencionada para lograr mayor similitud con la figura presidencial del régimen político presidencialista.

¹⁶⁵ **Artículo 67:** *El Presidente de la República no será responsable de los actos realizados en su calidad de tal, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 53-2 y 68. No podrá durante su mandato ni ante ninguna jurisdicción o autoridad administrativa francesa, ser requerido para testificar ni ser objeto de una acción o acto de información, instrucción o acusación. Las*

No obstante ello, y de alguna forma en correspondencia con el prototipo del régimen, en el Artículo 19 se establecen excepciones importantes a dicha necesidad de refrendo, entre las cuales se encuentran la facultad de nombramiento del Primer Ministro (Artículo 8), la posibilidad de someter a referéndum un proyecto de ley relativo determinados temas (Artículo 11), la facultad de disolución de la Asamblea Nacional (Artículo 12), y la adopción de medidas de excepción cuando las circunstancias así lo exijan (Artículo 16).

- El **relativo a sus funciones**¹⁶⁶, las mismas que podremos sub clasificarlas en:
 - Funciones representativas: las mismas que involucran la acreditación a los embajadores y enviados extraordinarios ante Estados extranjeros.
 - Funciones ejecutivas: las mismas que involucran presidir el Consejo de Ministros, la firma de las ordenanzas y los decretos deliberados en dicho consejo, el nombramiento de los principales empleos civiles y militares del Estado, la jefatura de las fuerzas armadas, y la negociación y ratificación de tratados.
 - Funciones arbitrales: por medio de las cuales se asegura el funcionamiento regular de los poderes públicos y la continuidad del Estado, las mismas que se concretan en el nombramiento (no imposición) del Primer Ministro, la facultad de pedir una nueva deliberación de la ley o de remitirla al Consejo Constitucional, las facultades de convocatoria de referéndum, la facultad de disolución de la Asamblea Nacional, y el otorgamiento del derecho de gracia (previa consulta al Consejo Superior de la Magistratura), entre otros.
 - Atribuciones Excepcionales: el Artículo 16 permite al Presidente asumir poderes extraordinarios, convirtiéndose en un cuasi dictador en forma transitoria: *“Cuando las instituciones de la República, la independencia*

instancias y procedimientos a los que pongan obstáculos de esta forma podrán reanudarse o iniciarse en su contra al término del plazo de un mes desde el cese de sus funciones.

Dicha situación de inmunidad permite que conviva pacíficamente con ella la norma (Artículo 6) que hace referencia a la duración de su mandato (05 años) y su posibilidad de ser reelegido.

¹⁶⁶ Sin desconocer las atribuciones excepcionales que se configuran en el Artículo 16 y determinan que el Presidente se convierta, conforme lo señala Jiménez de Parga en un “verdadero dictador”. En: Jiménez de Parga; Manuel: ob.cit. p. 197.

*de la nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales sea vean amenazados de una manera grave e inmediata y se interrumpa el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales, el Presidente de la República adoptará las medidas que tales circunstancias exijan, después de consultar oficialmente con el Primer Ministro, con los Presidentes de las Asambleas y con el Consejo Constitucional.- Informa de ello a la Nación por medio de un mensaje”.*¹⁶⁷

Por su parte, la otra personalidad conformante de lo que denominamos “Poder Ejecutivo Bicéfalo” es el Primer Ministro (quien, conforme al Artículo 21, dirige la acción del gobierno), el mismo que será nombrado por el Presidente de la República, luego de lo cual, éste nombra a propuesta del primero, a los otros miembros del gobierno (Artículo 8). Una vez nombrado el gobierno, el Primer Ministro expondrá su programa y comprometerá su responsabilidad ante la Asamblea Nacional (Artículo 49)¹⁶⁸, la cual podrá aprobarlo o rechazarlo. En caso suceda lo primero, el gabinete quedará investido; en caso de rechazarlo, presentará ante el Presidente la dimisión del gobierno¹⁶⁹. Debe tenerse en cuenta que teniendo el Primer Ministro el respaldo de la mayoría de la Asamblea Nacional (algo que el Presidente deberá necesariamente tener en cuenta a efectos de su nombramiento), las dos únicas formas que habrían para desprenderse de él serían a través de la censura parlamentaria o de su propia dimisión.

Asimismo, no obstante que el cargo ministerial resulta incompatible con el mandato parlamentario (Artículo 23), él mismo resulta el encargado de conducir

¹⁶⁷ La sublevación militar en Argelia del 22.04.1961 fue motivo para que De Gaulle se dirigiese a la nación al día siguiente y publicase en su *Journal Officiel* del siguiente día su “decisión” de aplicar el Artículo 16. Así “durante cinco meses que duró la situación excepcional, la V República perdió su carácter democrático”. En: Jiménez de Parga; Manuel: ob.cit.; p. 198.

¹⁶⁸ Sin embargo, a pesar de la claridad y literalidad de la norma, puede históricamente constatarse que no siempre durante la V República un novel Primer Ministro comprometía su responsabilidad ante el Parlamento (Michel Debré en 1959, Pompidou en 1962, Chabam-Delmas en 1969).

¹⁶⁹ En el presente caso, a diferencia de lo que sucede en el modelo constitucional peruano, sí podemos hablar propiamente de una “investidura”, puesto que la misma es otorgada al Jefe de Gobierno (Primer Ministro). Sin embargo, surge la duda si realmente la investidura se consagra en el caso peruano (al obligar al nuevo Primer Ministro a recurrir ante el Parlamento y plantear cuestión de confianza respecto al plan gubernamental expuesto), toda vez que quien ostenta la Jefatura de Gobierno es el Presidente de la República.

a la mayoría parlamentaria y orientar los debates y la agenda del Parlamento, labor que le es facilitada por su iniciativa legislativa, por el derecho a ingresar e intervenir en las Cámaras, y por la obligación de éstas de aceptar una agenda y una orden del día elaborada por el Gobierno.¹⁷⁰ Pero dicha labor no es más que integrante del conjunto de funciones que se le atribuyen en el texto constitucional, las mismas que pueden clasificarse en tres tipos de funciones: la administrativa, la reglamentaria y la de dirección gubernamental (Artículo 21). Además de ello, propone el nombramiento y el cese de los otros miembros del gobierno, reforzando así su posición en el seno del gabinete, siendo un buen contrapeso a ello la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento y su necesidad de refrendo.

En lo concerniente a las relaciones entre la Presidencia de la República y el Gobierno a cargo del Primer Ministro, si bien como ya se ha señalado en el Capítulo 1, en un régimen semi presidencial no existe dependencia del Gabinete respecto del Presidente de la República (elemento constitutivo del semi presidencialismo según Shugart y Carey), el funcionamiento efectivo de las instituciones determina la necesidad que el Gobierno cuente con la confianza del Presidente, toda vez de su facultad de disponer la disolución de la Asamblea para desembarazarse de él, y de los actos que, conforme al Artículo 19 de la Constitución no requieren de su refrendo.

“El Parlamento no revoca a los ministros: los hace caer; los ministros no pueden gobernar más que con la confianza de las cámaras, y la retirada de esta confianza les obliga a dimitir. De esta manera, el primer ministro de la V República debe contar con la confianza del Jefe de Estado; sin esta confianza, queda imposibilitado para gobernar, ya que los actos más importantes de gobierno exigen el acuerdo del Presidente. Y así como los ministros censurados por el Parlamento deben retirarse (y no intentar mantenerse al precio de una crisis sin salida), se debe admitir, igualmente, que el primer ministro está constitucionalmente obligado a dimitir cuando el Jefe de Estado le retira su confianza. En pocas palabras, el primer ministro es constitucionalmente responsable ante el Jefe de Estado”.¹⁷¹

Dicha afirmación, si bien nos sirve para tomar con pinzas la concepción de Shugart y Carey respecto del elemento distintivo de los regímenes políticos semi

¹⁷⁰ Planas Silva; Pedro: ob.cit. p. 305.

¹⁷¹ Argumentación de René Capitant, citado por Jiménez de Parga; Manuel: ob.cit.; p. 208.

presidenciales, también debe considerarse con cuidado respecto del otro extremo, en el sentido que las dos (02) dimisiones ocurridas de Primer Ministro derivadas de relaciones ríspidas con Presidente¹⁷² no fueron en el marco de una situación política en la cual ambos funcionarios pertenecían a partidos claramente opositores.

El Parlamento en la Francia de la V República presenta una composición bicameral. En tal sentido, si bien el modelo parlamentario de la IV República también contaba con Senado, en el actual éste resulta más beneficiado no obstante la mayor preponderancia política de la Asamblea Nacional en su calidad de encargada de otorgar confianza al Primer Ministro, así como de censurar y derribar al Gobierno¹⁷³. Sin embargo, ambas cámaras tienen atribuciones conjuntas en las siguientes materias:

- Materia legislativa: iniciativa y voto de la ley.
- Materia financiera: voto del presupuesto y de las leyes financieras.
- Materia diplomática: autorización para ratificar tratados y para declarar el estado de guerra.
- Materia judicial: elección de miembros del Tribunal Supremo de Justicia y acusación ante él.
- Materia constitucional: poderes de revisión.

Los miembros de la Asamblea Nacional son formalmente denominados diputados. Se eligen por sufragio directo mediante el sistema uninominal mayoritario a dos (02) vueltas (*ballotage* parlamentario). Son 577 diputados (eran 491 hasta 1986) que representan a un número igual de circunscripciones. El mandato es de cinco (05) años. La Asamblea Nacional se renueva íntegramente; su Presidente es elegido por los cinco (05) años que dura la legislatura, con posibilidad de ser reelegido. El Senado en cambio se renueva por tercios cada tres años, momento en el que también se renueva su Presidencia. El mandato

¹⁷² En 1972, con la renuncia de Chaban-Delmas bajo la presidencia de Pompidou, y en 1976 con la renuncia de Chirac, bajo la presidencia de d'Estaing.

¹⁷³ Conforme al último párrafo del Artículo 49, el Primer Ministro puede pedir al Senado que apruebe una declaración de política general. No obstante, no se señala sanción para el caso de que el Senado se manifieste contrariamente a la política general expuesta, pudiendo naturalmente ello generar una presión de hecho que determine la dimisión del gabinete.

de los senadores actualmente es de seis (06) años renovándose por mitades cada tres (03) años, elegidos por sufragio indirecto mediante un cuerpo electoral en cada provincia compuesto de diputados, concejales provinciales y regionales, y delegados de los ayuntamientos (éstos últimos constituyen el 95% del cuerpo electoral). En los hechos, el origen indirecto, su renovación por tercios y el carácter indisoluble de dicha cámara han favorecido el equilibrio de poderes en Francia. Ante el Gobierno, según los respectivos períodos, el Senado fue una cámara opositora con De Gaulle (1959-1968), neutral con Pompidou (1969-1974), aliada a d'Estaing (1974-1981), opositora a Mitterrand (1981-1986), aliada a Chirac (1986-1989), opositora a Mitterrand (1989-1993) y aliada a Balladur (1993-1995).¹⁷⁴

4. RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL Y DISOLUCIÓN PARLAMENTARIA

Si bien el control parlamentario abarca (Artículo 48) mecanismos tales como las “preguntas parlamentarias en debate” a ser contestadas por el Primer Ministro o un ministro integrante de su gabinete, o la posibilidad de constitución de comisiones, sean éstas de encuesta o de control¹⁷⁵, los mecanismos de control por excelencia son los que determinan la responsabilidad del gabinete. Así, se han previsto a nivel constitucional cuatro (04) formas de hacer efectiva la responsabilidad del gobierno; tres (03) a cargo de la Asamblea Nacional, y una (01) a cargo del Senado, siendo sólo en el caso específico de ésta última que el gobierno no está obligado a dimitir en caso pronunciamiento desfavorable:

MECANISMO DE IMPUTACIÓN RESPONSABILIDAD AL GOBIERNO	TITULAR	CONSECUENCIA DE DECLARACION CONTRARIA
Declaración de Política General respecto del Programa de Gobierno presentado por el Primer Ministro a pedido de éste último. (Artículo 49)	Asamblea Nacional	Obliga a Dimitir
Moción de censura suscrita por al menos la décima parte de los diputados, votada cuarenta y ocho		

¹⁷⁴ Lascombe; Michel: Droit Constitutionnel de la V Republique; Editions L'Harmattan; Paris; 1995; pp. 277-278. En: Planas Silva; Pedro: ob.cit.; p. 309.

¹⁷⁵ Las Comisiones de Encuesta se forman para recabar información sobre “hechos determinados”, mientras que las Comisiones de Control revisan algunas denuncias relacionadas a la gestión administrativa, financiera o técnica de servicios públicos o de empresas nacionales.

<p>horas después de solicitada, requiriendo el apoyo de la mayoría de miembros de la Asamblea Nacional, no sumándose las abstenciones.</p> <p>(Artículo 49)</p>	Asamblea Nacional	Obliga a Dimitir
<p>Pedido de cuestión de confianza formulado por el Primer Ministro, comprometiendo la responsabilidad del Gobierno respecto a la votación de un texto, el mismo que será adoptado salvo moción de censura previa.</p> <p>(Artículo 49)</p>	Asamblea Nacional	Obliga a Dimitir
<p>Solicitud del Primer Ministro a efectos que apruebe una declaración de política general.</p> <p>(Artículo 49)</p>	Senado	No obliga a Dimitir

Como podrá apreciarse, resulta importante advertir que las formas reseñadas de hacer efectiva la responsabilidad del gobierno recaen sólo sobre el Primer Ministro. Sin embargo, contra lo que podría pensarse acerca de que este elemento determinaría que la figura del Primer Ministro asuma los “pasivos” de alguno de los ministros integrantes de su gabinete, y en tanto ello, sea censurado continuamente, no ha ocurrido de tal forma, toda vez que de las treintaicinco (35) mociones de censura presentadas en la V República, sólo resultó exitosa la que se presentó el 02.10.1962 contra la convocatoria efectuada por el Presidente De Gaulle para aprobar por referéndum su controvertida propuesta de reforma constitucional, que introduciría la elección presidencial por sufragio directo y universal (la misma que finalmente prosperaría). Varios gaullistas e importantes elementos de derecha que votaban en la Asamblea Nacional en apoyo del gobierno, expresarían su rechazo a una reforma que podría anunciar el tránsito de Francia hacia el autoritarismo presidencial¹⁷⁶, de ahí que la censura prosperara largamente obteniendo 280 votos de 241 necesarios. Sin embargo, dicha falta de concreción de las censuras guarda entera coherencia con el hecho de que al ser el Primer Ministro el Jefe de Gobierno, y ser nombrado por el

¹⁷⁶ Respecto a dicha actitud adoptada, consideramos enteramente pertinente traer a colación una idea del constitucionalista argentino Néstor Pedro Sagués acerca de que “*cuando en los hábitos de una comunidad e idiosincrasia de un pueblo predominan las lealtades institucionales, sobre las personales, el control del Parlamento sobre el Presidente aun siendo de su mismo partido es posible. Por el contrario, si predominan las lealtades personales y partidistas el control de fiscalización disminuye*”. Sagués; Néstor Pedro (mesa redonda): Relaciones Ejecutivo-Legislativo. En: Revista Ius et Praxis N° 25, Junio 1995; p. 97.

Presidente conforme a la correlación de fuerzas en el Parlamento, generalmente tiene un fuerte respaldo en la Cámara, salvo en casos como el señalado, donde el Poder Legislativo francés, independientemente de lo acertado o no acertado de su posición, diera muestras de su madurez política.

Corresponderá que los mecanismos de responsabilidad a los que se han hecho referencia tengan como contrapartida el mecanismo de disolución de la Asamblea Nacional a cargo del Presidente de la República, previsto en el Artículo 12 de la Constitución:

Artículo 12: *El Presidente de la República podrá, previa consulta con el Primer Ministro y con los Presidentes de las Cámaras, pronunciar la disolución de la Asamblea Nacional.*

Las elecciones generales se celebrarán entre los veinte y cuarenta días siguientes a la disolución.

La Asamblea Nacional se reúne de pleno derecho el segundo jueves siguiente a su elección. Si esta reunión se efectuare fuera del período ordinario de sesiones, se abrirá de pleno derecho un período de sesiones de quince días de duración.

No se procederá a una nueva disolución en el año siguiente al de las elecciones.

5. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA V REPUBLICA

No puede negarse que en la IV República ya existía multipartidismo; no obstante, ello, lo que se constataba era la existencia de un sistema de partidos polarizado, en el que éstos carecían de fuerza y organización. En ese escenario, se consignó en el Artículo 4 de la Constitución de la V República lo siguiente: “*Los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y la democracia*”. Jiménez de Parga subraya la importancia de la constitucionalización del estatus de los partidos políticos:

“Durante la IV República los partidos no tuvieron un verdadero estatuto constitucional. Jurídicamente se les consideraba como una de las asociaciones de derecho público reguladas por la ley de 01 de julio de 1901. Varios proyectos para constitucionalizarlos no llegaron a convertirse en realidad.

La reciente admisión constitucional de los partidos tiene trascendencia política. Por varios motivos: Primero, porque aporta mayor sinceridad y realismo al ordenamiento escrito. La democracia contemporánea –se diga o no se diga en la Constitución- es una democracia de grupos. Segundo, porque permite declarar inconstitucionales a los partidos y agrupaciones que no respeten los principios exigidos en la ley fundamental: “los principios de la soberanía nacional y de la democracia”, según el precepto transcrito del texto francés”¹⁷⁷

El escenario de los partidos políticos en la V República es notoriamente diferente al que se apreciaba en el de su predecesora, toda vez que en la V República recién se constata la existencia de partidos políticos nacionales organizados y disciplinados. Dicha reestructuración partidaria se atribuye a dos factores:

- La elección del Presidente de la República mediante el voto popular:

“El conseguir la suprema magistratura ha estimulado la reestructuración de los partidos –por lo menos, de los partidos que pretenden compartir el poder- porque sin alianzas el alcanzar una mayoría es extremadamente difícil. El sistema presidencial ha bipolarizado las elecciones, de modo que el sistema es uno con “dos polos principales, cada uno compuesto por varios partidos independientes forzados a cooperar unos con otros con el fin de ganar la elección presidencial y gobernar con una mayoría parlamentaria que refleja esta cooperación”¹⁷⁸

- La utilización (salvo en el caso de las elecciones legislativas de 1986) de un sistema electoral con distritos uninominales, elegible a dos vueltas. Así, un sistema electoral basado en distritos uninominales, en el que el ganador se lleva todo, favorece la vocación mayoritaria de los partidos, hecho que se refuerza por un sistema de elección a dos (02) vueltas. Lo señalado ha determinado que surja dualidad de fuerzas políticas, que, si bien debilitan a las fuerzas de centro, obliga a los dos bloques mayores a “centralizarse”

Conforme a lo indicado, y siguiendo a Ezra N. Suleiman:

“La bipolarización parlamentaria de los partidos ha llevado a una división entre mayoría y oposición en el voto, que ata a cada diputado a su partido de una forma muy distinta a cuando la organización del partido no podía

¹⁷⁷ Jiménez de Parga; Manuel: ob.cit.; pp. 239-240.

¹⁷⁸ Suleimn; Ezra N.: Presidencialismo y Estabilidad Política en Francia. En: Linz; Juan y Valenzuela; Arturo (compiladores): ob.cit.; pp. 226-227.

imponer sanciones a sus recalcitrantes representantes. Las carreras de los diputados dependen ahora de la buena voluntad de su partido, porque la deslealtad al partido tiene ahora un precio que se paga. En un sistema de partidos organizados, estructurados jerárquicamente, el diputado no puede ser un agente libre”.

(....)

“El sistema presidencial ha reducido el número de bloques políticos polarizados, aunque no haya en realidad reducido el número de partidos. Lo que se olvida frecuentemente es que la bipolarización del sistema político de la V República ha consistido en coaliciones que forman dos bloques. Esto significa por tanto que ningún partido político puede contar con una base de apoyo totalmente leal.”¹⁷⁹

Puede decirse que desde mediados de los años setenta han sido cuatro los principales partidos políticos del sistema francés:

- El Partido *Reagrupamiento para la República (PRP)*, fundado por Jacques Chirac, y que de alguna forma es la versión remozada de lo que fuera el primer partido gaullista (RPF). Cuando sus líderes Chirac y Balladur alcanzaron el cargo de Primer Ministro protagonizaron con François Mitterrand las denominadas “cohabitaciones”.
- El Partido Comunista Francés, que tuvo su tiempo estelar en los años ochenta con la elección presidencial de François Mitterrand.
- El Partido *Unión por la Democracia Francesa (UDF)*, el mismo que fuera creado antes de las elecciones parlamentarias de 1978 como una alianza que agrupa a cuatro partidos o movimientos de centro o centro derecha.
- El *Partido Socialista Francés* el cual tiene como principal líder a Lionel Jospin, quien fuera elegido Primer Ministro en mérito al cambio de composición parlamentaria producido por las elecciones anticipadas de abril de 1997, luego de que el Presidente Chirac disolviera la Asamblea Nacional.

Ello sin obviar el ingreso de grupos menores a la arena política francesa, los mismos que adquirieron relieve cuando apoyaron al Partido Socialista Francés en la obtención de la mayoría absoluta que permitiera la viabilidad de la elección de Jospin como Primer Ministro. Pese a ello, la correlación de fuerzas en la

¹⁷⁹ Suleimn; Ezra N.: ob.cit.; p. 231 y 241.

Asamblea Nacional no ha variado mayormente desde 1993¹⁸⁰. A principios de dicho año, los “tres grupos grandes” (PSF, RPR y UDF) ocupaban 492 de los 577 escaños de la Asamblea Nacional, seguidos de la alianza CDS-Unión Democrática del Centro (40 escaños) y del Partido Comunista Francés (26 escaños). En la nueva Asamblea Nacional que inició funciones en junio de 1997, dichas proporciones no fueron alteradas: los “tres grandes” reunieron 497 de los 577 escaños, cinco más que los que tenían a inicios de 1993. Por esa razón, los restantes partidos deben considerarse de menor trascendencia, apreciación que no se trastoca por el pase a la segunda vuelta en las elecciones presidenciales del 2002 del Frente Nacional de Jean-Marie Le Pen, toda vez que en ello jugó un rol fundamental el notable ausentismo en la primera vuelta, hecho determinante para que dicha agrupación sobrepase electoralmente el apoyo a Jospin, resultado que fuera posteriormente revertido en la segunda vuelta, donde Chirac se reelegiría por una amplia mayoría.

6. LA EXPERIENCIA POLITICA DE LA “COHABITACIÓN” EN FRANCIA

Se debe entender por “cohabitación” a la necesaria coyuntura política por la que debe atravesar el Jefe de Estado cuando debe nombrar Jefe de Gobierno a su opositor político, dando su práctica lugar a un veraz cumplimiento de la forma de gobierno de la V República de Francia: un Jefe de Estado con verdadero poder y un Primer Ministro conductor de la política de gobierno.¹⁸¹

Así, desde un inicio surgiría la interrogante acerca de la posibilidad que, teniendo la Asamblea Nacional una mayoría parlamentaria distinta a la del Presidente, pueda configurarse un régimen donde “cohabite” éste conjuntamente con un

¹⁸⁰ Como ya se hiciera referencia, ello se debe en gran parte a la ordenanza electoral de 1958 expedida por De Gaulle en la que, considerando que había una relación causa-efecto entre el sistema proporcional, la fragmentación de los partidos franceses, y la inestabilidad de los gobiernos, decidió que se retorne a lo que tradicionalmente se conocía como el “ballotage”. Este “ballotage” parlamentario funciona a través del sufragio directo en circunscripciones uninominales guiadas por el principio de mayoría absoluta a dos vueltas. Consigue el escaño el candidato que supera –en la primera votación– el 50% de los votos expresados o si recibe, cuando menos, el voto del 25% de los electores inscritos. Si no es así, el domingo siguiente se realiza una segunda votación entre los candidatos que han obtenido las dos primeras mayorías, o, si fuera el caso, entre los que han obtenido más del 12.5% de votos del total de electores inscritos. En esta segunda votación, conquista el escaño quien obtenga mayor votación (mayoría simple). Por razones obvias, la composición de la Asamblea Nacional sólo se define en la segunda vuelta debido a que el número de candidatos elegidos en la primera votación es reducidísimo.

¹⁸¹ Hakansson Nieto; Carlos: ob.cit.; p. 319.

Primer Ministro, provenientes ambos de agrupaciones partidarias opositoras. Lo señalado ocurriría inicialmente en 1986, cuando gaullistas y republicanos lograron la victoria en las elecciones legislativas y Jacques Chirac se convirtió en Primer Ministro mientras la Presidencia estaba en manos del socialista Mitterrand. Se repetiría entre 1993 y 1995 cuando bajo la Presidencia de Mitterrand el premier gaullista Edouard Balladur asume la jefatura del gobierno, y ocurriría una vez más en 1997 bajo la presidencia de Chirac cuando luego de que éste disolviera la Asamblea Nacional, las elecciones legislativas respaldarían al Partido Socialista, por lo cual nombraría al socialista Lionel Jospin como Primer Ministro.¹⁸²

Shugart y Carey plantearon a nivel teórico, dos escenarios de potenciales conflictos en una cohabitación:

“Podemos imaginar dos escenarios potenciales de conflicto bajo la cohabitación. En primer lugar, el gabinete puede rechazar aceptar los poderes legislativos de un presidente, a pesar del hecho de que el presidente puede estar premunido de tales poderes de acuerdo con la Constitución¹⁸³. En segundo lugar, un Presidente puede rechazar reconocer el liderazgo del ejecutivo realizado por una mayoría parlamentaria de oposición. Si es este el caso, el presidente puede usar su autoridad sobre la formación de gobierno para negar la investidura del primer ministro, o incluso la de los miembros del gabinete, a un partido o partidos clave. O podría simplemente ignorar al gabinete y a la asamblea de oposición e intentar legislar por

¹⁸² Lijphart; Arend: ob.cit. p. 122.

¹⁸³ El Artículo 11 de la Constitución de la V República le faculta al Presidente someter a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica o social de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella, o proponer la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiera tener incidencias en el funcionamiento de las instituciones. Por supuesto, la atribución para convocar referéndum de la que goza el presidente francés en virtud del Artículo 11 de la Constitución no es unilateral. El referéndum debe ser propuesto también por el gobierno o por una moción conjunta de las dos cámaras parlamentarias. Sin embargo, el referéndum ha sido usado en la V República sin referencia a estas limitaciones o controles. El Presidente De Gaulle invocó en primer lugar el referéndum en su alocución directa al pueblo, sin aprobación del gabinete ni de la asamblea, para ejercer la autoridad de colocar un ejecutivo provisional en Argelia en 1961. El Consejo Constitucional no cuestionó este movimiento. De Gaulle utilizó el referéndum cinco (05) veces más en los siguientes ocho (08) años, y fue el rechazo del electorado de su sexto intento lo que lo llevó a renunciar en 1969. Siguiendo el ejemplo de De Gaulle, el Presidente Georges Pompidou también utilizó el referéndum de manera unilateral en 1972, para proponer que el Reino Unido sea miembro del Mercado Común. El referéndum fue aprobado por un margen estrecho, y la reacción a su utilización por parte de Pompidou sin recurrir al Gabinete o a la autorización de la Asamblea fue una reacción tibia, en el mejor de los casos. No volvió a utilizar el mecanismo de referéndum. Como puede apreciarse, la capacidad de De Gaulle y Pompidou de ignorar el texto constitucional francés, pone de relieve las limitaciones de los arreglos institucionales formales como soluciones al conflicto político. En: Shugart y Carey; ob.cit; Capítulo 4: Experiencias de Semi-Presidencialismo y Regímenes Presidencial-Parlamentarios.

*encima de la cabeza de la asamblea, si existiesen medios constitucionales para hacer eso.*¹⁸⁴

En esa misma línea teórica, los escenarios de crisis en una cohabitación se incrementarán más con la presencia de un factor determinante: un mandato electoral reciente a favor de la Asamblea o del Presidente, el mismo que servirá de justificativo para que uno pretenda por sobre el otro el control del gobierno:

“(...) si la asamblea o el presidente pueden reclamar un mandato electoral más reciente, ese mandato puede ser interpretado como un reclamo válido para controlar de manera exclusiva al ejecutivo. Siendo este el caso, los escenarios de crisis de cohabitación que fueron arriba descritos se producirán más probablemente allí donde:

- *Un presidente recientemente elegido enfrenta un gabinete compuesto por la oposición principal al presidente; o*
- *Una nueva asamblea es elegida con una mayoría de oposición del gobierno de turno.”*¹⁸⁵

Al respecto, el primer supuesto indicado se configuró en dos (02) ocasiones (1981 y 1988) cuando el Presidente Mitterrand dispuso la disolución de la Asamblea Nacional, decisión que le resultara beneficiosa en la medida que obtuvo mayoría parlamentaria de izquierda; así, el mecanismo de disolución parlamentaria evitó la configuración de la cohabitación tal como se la ha conceptualizado precedentemente. Respecto del segundo supuesto, justamente dicho factor fue en estricto el que determinó el nacimiento de las cohabitaciones políticas.

Habrá que señalar que, contra lo que muchos presagiaban, dicho “fenómeno” (por llamarlo de alguna manera), si bien en su primera experiencia¹⁸⁶ delimitaría las fronteras constitucionalmente difusas entre las funciones del Presidente y las del Primer Ministro, en las dos últimas, fue llevada con asombrosa normalidad,¹⁸⁷

¹⁸⁴ Shugart y Carey; ob.cit.; Capítulo 4: Experiencias de Semi-Presidencialismo y Regímenes Presidencial-Parlamentarios.

¹⁸⁵ Shugart y Carey; ob.cit.; Capítulo 4: Experiencias de Semi-Presidencialismo y Regímenes Presidencial-Parlamentarios.

¹⁸⁶ “El hecho es que el Presidente no gobernaba. Ejercía “poder” de manera apropiada a la nueva situación. Presidía reuniones del consejo de ministros, representaba a la nación en los contextos internacionales y empleaba sus poderes de firma para influir en la política. Pero no estaba ya en situación de dirigir la política, tener su propia agenda legislativa o distribuir los fondos.” En: Suleimn; Ezra N.: Presidencialismo y Estabilidad Política en Francia. En: Linz; Juan y Valenzuela; Arturo (compiladores): ob.cit.; p. 232.

¹⁸⁷ Planas Silva; Pedro: ob.cit.; p. 290.

pero evidenciaron que sin respaldo de un partido mayoritario el papel del Presidente se ve notoriamente reducido; supera el papel que jugaron los presidentes de las repúblicas francesas anteriores, pero no tienen ninguna relación con la imagen “gaullista” del cargo. Así, un Presidente agresivo en el marco de una cohabitación no podrá conseguir mucho, en la medida que una mayoría parlamentaria determina el gobierno que puede nombrar (no puede nombrar un Primer Ministro que no goce de la confianza de la Asamblea Nacional).

Resultó ser sumamente ilustrativa la manera cómo quienes conformaran la primera cohabitación (Mitterrand – Chirac) se manejaron en la Cumbre de Tokio llevada a cabo en 1986, donde acudieron ambos en representación de Francia. Mitterrand llegó a esta ciudad un día antes que Chirac, para asistir a la cena formal de apertura – la cabeza del Estado, simbólica, representando a Francia. Sin Chirac, también asistió a reuniones la mañana siguiente sobre terrorismo y seguridad. La llegada del Primer Ministro fue cuidadosamente coreografiada, de manera tal que pueda llegar a las reuniones al lado de Mitterrand exactamente cuando éstas empezaran a tratar los asuntos de comercio¹⁸⁸. De la misma forma, el año siguiente, en Venecia, Chirac aplazó las partes simbólicas y de seguridad de la cumbre, pero participó en las negociaciones comerciales. En las negociaciones comerciales en sí mismas, por supuesto, la posición unificada del Presidente y del Primer Ministro tuvo que ser cuidadosamente negociada antes de que empiecen las cumbres. Sin embargo, ambos líderes tuvieron éxito a la hora de hablar por Francia “con una voz, pero a través de dos bocas”.¹⁸⁹ Así, las cumbres anuales de las siete (07) mayores democracias industrializadas presentaron buenos ejemplos de cómo la división constitucional de responsabilidades fue implementada. De acuerdo con ello, deberíamos esperar que el Presidente represente los intereses del país, él solo, sobre seguridad internacional, mientras que en el caso de la competencia sobre el comercio, ello no estará tan claro. Los asuntos de comercio, parece, podrían ser clasificados como políticas internas y a la vez exteriores. El arreglo al que se adhirieron

¹⁸⁸ “El reparto de poderes en Francia altera el protocolo de las Cumbres”. *International Herald Tribune*, 05.05.1986; p.6

¹⁸⁹ “Dos líderes franceses realizan un dúo delicado en Tokio” (*Two French Leaders Take Delicate Duet to Tokyo*). *New York Times*, May 5, 1986, p. A7.

Mitterrand y Chirac en las cumbres encaja precisamente con este complejo esquema.

Además de lo dicho, será importante también acotar que resulta ser un lugar común atribuir el funcionamiento de la cohabitación propiamente al grado cultural del pueblo francés y, específicamente, a la madurez política de los funcionarios que estuvieron involucrados en ellas; sin embargo, Giovanni Sartori reconoce el valor en sí mismo del modelo de “bicefalía” creado:

“La primera mayoría dividida se presentó en Francia relativamente tarde – entre 1986 y 1998- y la experiencia fue relativamente breve. Un nuevo período de coexistencia (o cohabitación como le llaman los franceses) ocurrió entre 1993 y 1995. Ambas cohabitaciones se dieron sin problemas. Es cierto que las cosas salieron bien porque Mitterrand y sus primeros ministros “opuestos” jugaron sus cartas con moderación e inteligencia. Pero el buen funcionamiento de su cohabitación no puede atribuirse a los rasgos personales de los protagonistas. Si bien es cierto que líderes emotivos y poco dispuestos a los compromisos pueden descomponer cualquier mecanismo para compartir el poder, el acuerdo bicéfalo francés ha funcionado porque puede funcionar. Mientras que el presidencialismo puro es una estructura propensa al estancamiento, el semi presidencialismo propone una maquinaria que lo evita. Al menos así lo veo yo.”¹⁹⁰

La elección de dos mayorías (presidencial y parlamentaria) ha llevado a conflictos, pero no a crisis, porque cuando en la Asamblea Nacional se vuelve a crear una mayoría presidencial no es muy probable que surjan conflictos; y cuando dos mayorías se enfrentan, es el Presidente el que asume un papel secundario. En este caso, el poder del Presidente es principalmente negativo, y consistirá en la capacidad de negarse a firmar decretos y sancionar los nombramientos. Conforme a ello, las experiencias de las cohabitaciones dejan la lección que la Constitución de la V República es con mucho más flexible de lo que se pensó inicialmente. Contiene una válvula de seguridad que evita el enfrentamiento y la crisis de dos legitimidades popularmente elegidas.¹⁹¹

Finalmente, por más que ya se hayan registrado tres (03) experiencias de cohabitaciones de alguna manera “saludables” habrá que señalar que el ejemplo

¹⁹⁰ Sartori; Giovanni: ob.cit; p. 139.

¹⁹¹ Suleimn; Ezra N.: Presidencialismo y Estabilidad Política en Francia. En: Linz; Juan y Valenzuela; Arturo (compiladores): ob.cit.; p. 233 y 245.

de la cohabitación francesa no proporciona prueba conclusiva de que un Presidente en minoría con una significativa reserva de poderes necesariamente funcionará siempre y efectivamente con un gobierno de oposición. Sin embargo, demuestra que tal acuerdo es posible bajo el semi presidencialismo, y que la división constitucional de responsabilidades dentro del ejecutivo puede proporcionar un importante punto de referencia para los políticos que reconozcan las reglas del juego.

7. LA EXPERIENCIA POLÍTICA DE LOS PAÍSES AFRICANOS FRANCÓFONOS

El estudio de los regímenes políticos resulta de sobremanera importante, no sólo porque vienen a ser la genuina expresión y búsqueda de concretización del denominado “equilibrio de poderes” (pilar de constitucionalismo, conjuntamente con el resguardo de los derechos fundamentales) por parte de las democracias occidentales, sino también porque las fórmulas que proponen se hallan fuertemente influenciadas por el devenir histórico-político de las naciones donde se encuentran. Así, por ejemplo, se condice bien con la consagración de la soberanía popular por sobre el absolutismo del Antiguo Régimen la importancia que adquirió el parlamento francés luego del tal hecho y el carácter “cuasi-divino” de la ley, en su calidad de expresión de la soberanía popular, al punto de consagrar, a diferencia de la gran mayoría de naciones europeas, un modelo de control constitucional de las leyes de tipo preventivo (es decir, previo a su vigencia), deviniendo de esta forma en incuestionable en cuanto a su adecuación al marco constitucional. Sin embargo, la estabilidad política que muestran los “modelos paradigma”, muchas veces generan falsas percepciones acerca de los elementos determinantes en el mantenimiento de ésta, al punto que se propone “importar” determinados mecanismos de dichos modelos en unos casos, y en otros, se implementa un calco total de un tipo de régimen político prestigiado por la estabilidad política de la nación que lo consagra.

Por eso, para apreciar en forma adecuada el modelo de régimen político semi presidencial, tiene que tomarse en cuenta que *“sin el examen de diferentes países es imposible saber en qué medida un factor dado posea el efecto que se le atribuye en un solo país”* señalaba el investigador y sociólogo Seymour Martin

Lipset. De ahí la importancia de, en el marco de una actividad investigativa, realizar comparaciones, toda vez que, en la medida que comparamos, ejercemos el control. Y las comparaciones que sensatamente nos deben interesar son aquellas que se llevan a cabo entre entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (y declarados no comparables).¹⁹²

Así, de acuerdo con lo señalado por el investigador Luis Sánchez Agesta, en el caso de las nacientes naciones africanas, se limitaron a replicar en forma precipitada el modelo constitucional de Occidente:

“Las estructuras tradicionales de África, apenas modificadas por la colonización, han recibido, como una estructura superpuesta, un esquema constitucional de acuerdo con los modelos de Occidente, esto es, como una racionalización del orden político, integrada en proporción variable por los siguientes elementos:

- *Una jerarquía de poder unitario, distribuido en funciones interdependientes entre sí;*
- *Una definición de ámbitos de libertad, de acuerdo con los hábitos de los hombres europeos occidentales; y*
- *Una organización de participación política en el Poder a través del sufragio y de los partidos políticos.*

Esta racionalización democrática se ha realizado en la mayor parte de los países en un brevísimo tracto de tiempo, sin un proceso previo de adecuación humana y de educación política, bien como una forzada concesión de potencias colonizadoras al espíritu democrático triunfante a partir de la posguerra de 1945, bien como consecuencia de la presión de grupos y partidos indígenas que se servían de las Constituciones y de las Asambleas Constituyentes de elección popular como instrumento de presión para conseguir la independencia nacional. (...) la confluencia de la presión internacional, el condicionamiento político interno y la presión de los pueblos indígenas y de sus dirigentes contribuirían a hacer aceptar los instrumentos del Estado de derecho democrático occidental como los más adecuados para hacer plausible ante el mundo y ante el pueblo de los países colonizadores la vocación de independencia.”¹⁹³

En concordancia con ello, los regímenes políticos adoptados inicialmente por las naciones africanas independizadas han estado en un primer término en función

¹⁹² Sartori; Giovanni y Morlino, Leonardo (compiladores): La Comparación en las Ciencias Sociales. Alianza Editorial; Madrid; 1994: “Comparación y Método Comparado” por Giovanni Sartori; p. 35.

¹⁹³ Sánchez Agesta, Luis: Sentido y Supuesto de las Nuevas Constituciones Africanas. ESTUDIOS Y NOTAS; p. 05.

del modelo de su correspondiente potencia colonizadora; así, las naciones africanas que se independizan de Francia en 1960 (Nigeria, Costa de Marfil, Alto Volta, Níger, Gabón, Mali, Mauritania, Senegal, el Congo francés, Camerún, Togo, y otros mas) replicarían los rasgos del régimen político semi presidencial de la V República Francesa¹⁹⁴ en aras de una por demás anhelada estabilidad política que permita su desarrollo sostenido.

No obstante ello, dada la naturaleza compleja de los sistemas políticos africanos¹⁹⁵, con el transcurrir de los años dichos Estados se presentarán como esencialmente autoritarios y dictatoriales (incluso adecuando sus constituciones a dicho escenario implementando presidencialismos como fachadas de autocracias). Así, las primeras décadas de las repúblicas africanas se caracterizarán por:

- La supresión o neutralización del parlamento, o su reducción a una simple caja de resonancia del partido;
- La supresión del pluralismo sindical y la creación del sindicato único, garante del orden y de la tranquilidad;
- La fusión entre el partido y el Estado o la supremacía del partido sobre el Estado;
- La represión de cualquier tipo de oposición, incluso constructiva, con la supresión física y el exilio de los opositores "para el bien superior de la nación";
- La celebración de elecciones falsas con un sólo candidato permanente del partido, votado con el 99,99% del sufragio expresado;
- La imposición autoritaria de la ideología del partido a la juventud y a las mujeres;
- La violación sistemática de derechos humanos;

¹⁹⁴ La Constitución como *documento político que racionaliza el Poder*, parece haber sido un acto de *formalización* misma del proceso de independencia y un instrumento para conseguirla e institucionalizarla. En: Sánchez Agesta; Luis; ob.cit. p. 10.

¹⁹⁵ El profesor de la Universidad de Lubumbashi (Zaire) Dr. Mbuyi Kabunda Badi al abordar este tema, reitera lo ya señalado, añadiéndole a ello que ciertos Estados africanos son esencialmente productos de la interacción entre los elementos locales e islámicos; que otros se caracterizan por una fusión de las fuerzas indígenas y occidentales, y que a menudo existe una fusión entre los tres, resultado del encuentro histórico entre África, el Islam y Occidente. En: Kabunda Badi; Mbuyi: *Sistemas Políticos Africanos: de la dictadura a las democracias. El panafricanismo y la Organización de la Unidad Africana (O.U.A.)*.

- La fusión y confusión entre el patrimonio del Estado y el de los dirigentes.¹⁹⁶

De esta manera, los sistemas políticos africanos prevalecientes entre 1963 y 1990 se fundamentaron en estados unipartidistas, las redes clientelistas, el colonialismo interno, la moralidad distributiva y los odiosos despotismos con tremendas capacidades de destrucción y autodestrucción. Será con las corrientes democratizadoras de inicios de los noventa, donde comenzarán a implementarse reformas democráticas, acogiéndose a las mismas en forma progresiva en algunos aspectos (partidos políticos) y oscilante en otros (abandono del presidencialismo como modelo de fachada de regímenes autocráticos, y adopción del semi presidencialismo).

No obstante lo señalado precedentemente, el continente africano no ha sido ajeno a que, con sus propias peculiaridades, y dentro del marco de un régimen político semi presidencial, experimentara la denominada “cohabitación”. La República de Níger¹⁹⁷ se constituye en República Autónoma de la Comunidad Francesa en 1958, adopta su primera Constitución al año siguiente y en 1960 obtiene su independencia. Teniendo inicialmente un régimen democrático, en 1974 se produce un golpe de Estado a cargo del teniente coronel Seyni Kountché, el mismo que antes de su muerte crearía una comisión para redactar un Estatuto Nacional con carácter de documento pre-constitucional, el cual sería aprobado mediante referéndum en 1987 y serviría de base para la aprobación de un nuevo texto constitucional (ya dentro de un nuevo régimen democrático) en septiembre de 1989. En 1991 se produciría una nueva ruptura del orden constitucional, dando a que en 1992 se aprobara una nueva Constitución donde ya se preveía la bicefalia del Poder Ejecutivo, es decir, implementaba el semi presidencialismo.

Sin embargo, bajo el gobierno del Presidente Mahamane Ousname, perteneciente al Partido Convención Democrática y Social (CDS), y producto de la disolución de la alianza denominada Alianza de las Fuerzas de Cambio (AFC) que conformara con el *Parti Nigerien pour la Democratie et le Socialisme* (PNDS), se producirían elecciones parlamentarias anticipadas en 1995, con

¹⁹⁶ Kabunda Badi; Mbuyi: ob.cit. pp. 2-3.

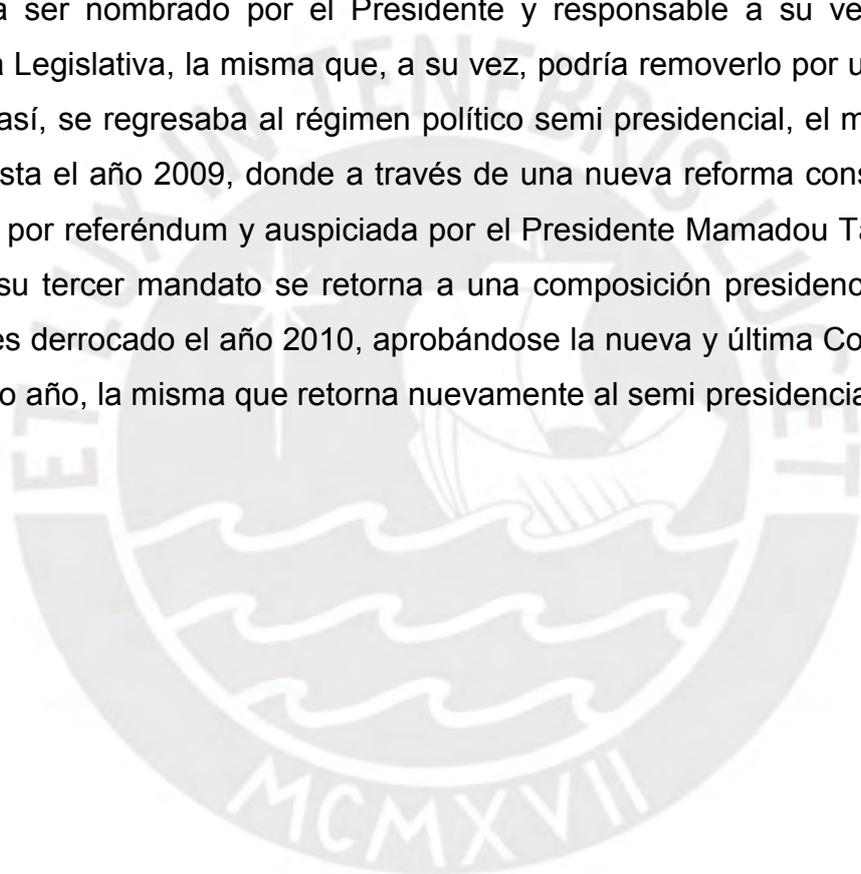
¹⁹⁷ Información de la website <http://www.cddhcu.gob.mx/comisiones/exteriores/paises/niger.htm>.

victoria de la oposición, específicamente la alianza de partidos conformada por el PNDS y el Movimiento Nacional para la Sociedad del Desarrollo (MNSD), llevando al líder de éste último, Hama Amadou a ocupar el cargo de Primer Ministro¹⁹⁸; de esta manera, en Níger se configuró la denominada “Cohabitación”. El Primer Ministro a los pocos meses de su elección, protagonizó, junto con el Presidente, sucesivos enfrentamientos políticos que desembocaron en una crisis institucional, la misma que enfrentaría a los partidarios de uno y otro bando, y que se traduciría en movimientos de protesta, huelgas y manifestaciones estudiantiles en Niamey, capital de la República de Níger. Así las cosas, la experiencia de cohabitación de Níger llegaría a su fin en enero de 1996, cuando el coronel Ibrahim Baré Maïnassara da un golpe de Estado y obliga luego a los políticos opositores a firmar un texto conjunto reconociendo su legitimidad en el poder y justificando la toma del mismo por la parálisis de los órganos de gobierno previos. Luego de ello, el llamado Foro Nacional para la Renovación Democrática se reunió en Niamey en el mes de abril para revisar la Constitución y garantizar así la estabilidad institucional, revisión que consistiría esencialmente en la concentración del Poder Ejecutivo en la figura de la Presidencia de la República. Finalmente, en el mes de mayo se aprobarían por referéndum los cambios constitucionales, levantándose a su vez la prohibición de los partidos políticos y el estado de emergencia, volviendo el país a la normalidad.

En 1999 el Primer Ministro Maiyaki anunció la muerte de Maïnassara en un desgraciado accidente producido en una base militar de Niamey (según los comentaristas políticos, Maïnassara habría sido asesinado por miembros de su Guardia Presidencial, por lo que se habría producido un golpe de Estado). Ello determinó la suspensión la Constitución y todas sus instituciones, se anularon las recientes elecciones locales y se creó un Consejo de Reconciliación Nacional (CRN) bajo la presidencia del comandante Maouda Mallam Wanké, anterior jefe de la Guardia Presidencial de Maïnassara. Wanké asumió la total autoridad ejecutiva y legislativa durante un periodo transicional de nueve meses hasta la

¹⁹⁸ La nueva mayoría legislativa, opositora al Presidente Mahamane Ousmane, exigió a través del voto de censura la destitución del gobierno y la formalización de uno nuevo, más en consonancia con los resultados electorales recién obtenidos.

restauración de las instituciones civiles. Seguidamente se elaboraría un texto de veintiún (21) puntos que actuó de norma fundamental en este periodo. Posteriormente, se implementarían nuevos cambios en la Constitución, reforma que sería aprobada en referéndum del 18.07.1999 por un 90% de los votos, con una tasa de participación de un tercio del electorado. Dicha reforma constitucional significó el retorno al régimen político imperante previo al golpe de Mainassara, es decir, el establecimiento de un equilibrio de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Presidente de la República (quien no ostentaría mayor poder), la bicefalia del Poder Ejecutivo con la existencia de un Primer Ministro a ser nombrado por el Presidente y responsable a su vez ante la Asamblea Legislativa, la misma que, a su vez, podría removerlo por un voto de censura; así, se regresaba al régimen político semi presidencial, el mismo que regiría hasta el año 2009, donde a través de una nueva reforma constitucional aprobada por referéndum y auspiciada por el Presidente Mamadou Tandja que buscaba su tercer mandato se retorna a una composición presidencial. Dicho régimen es derrocado el año 2010, aprobándose la nueva y última Constitución ese mismo año, la misma que retorna nuevamente al semi presidencialismo.



CAPÍTULO 3

EL MECANISMO DE DISOLUCIÓN PARLAMENTARIA

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El propósito de reconocerle al Jefe de Estado la facultad de disponer la disolución parlamentaria, según la doctrina clásica, es asegurar un necesario equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo. Desde esta perspectiva, la disolución aparecerá como la contrapartida de la responsabilidad política gubernamental, integrándose en un mecanismo de contrapesos exactamente compensados que debe asegurar al unísono el equilibrio armonioso entre los poderes constitucionales y el arbitraje soberano de la nación.¹⁹⁹ El tratadista francés André Hauriou concibe dicho mecanismo como un arma eficaz del gabinete para que éste no se encuentre a la entera discreción del Parlamento, lo cual distorsionaría el régimen parlamentario para acercarlo más al de Asamblea; en ese sentido, su mera existencia probaría que el juego del gobierno parlamentario no es solamente un equilibrio de dos poderes (ejecutivo y legislativo) sino en realidad uno de tres, siendo el tercero el poder del sufragio, llamado a resolver los conflictos entre los otros dos poderes.²⁰⁰ Karl Loewenstein se adhiere a la misma línea clásica, toda vez que, al concebirlo como la contracción equilibradora del gobierno contra la Asamblea, sostiene que desde el punto de

¹⁹⁹ Fernández Segado; Francisco: Comentarios a la Constitución Española; Tomo IX; Artículos 113 al 127 de la Constitución Española de 1978; Madrid; Editorial EDERSA; 2006; 1era. Edición; pp. 154-206.

²⁰⁰ Hauriou; Maurice: Principios de Derecho Público y Constitucional; Madrid; 1927; 2da. Edición.

vista de la teoría constitucional, dicho mecanismo resulta ser en el parlamentarismo la pieza clave de la conformación democrática del poder; en añadidura de ello, y en aras de ser didáctico, señala que el derecho de disolución y el voto de no confianza están juntos como el pistón y el cilindro en una máquina.²⁰¹

Hemos catalogado a dicha conceptualización con la categoría de “clásica” no de forma casual; así, existen posiciones doctrinarias distantes a reconocerle al mecanismo de disolución parlamentaria tal naturaleza:

“El primer problema que presenta la doctrina clásica es que riñe con la evidencia histórica, que muestra la conformación de varios regímenes normalmente considerados como parlamentarios (con disociación del ejecutivo y responsabilidad política del Gobierno), pero carentes de derecho de disolución; y de algunos que lo consagraban en su Constitución, pero que la práctica política había hecho caer en el desuso como ocurrió bajo la Tercera República Francesa y que, para respetar el rigor de la definición, perderían entonces su carácter de parlamentarios. De ahí que Duguit escribiera en 1924 a propósito del régimen de la Tercera República de Francia: “no practicamos sino un pseudo régimen parlamentario, puesto que falta una condición esencial, el ejercicio del derecho de disolución”; que Redslob, yendo aún más lejos al mismo respecto, llegara a afirmar su “muerte”: “No podemos ni siquiera decir que el régimen (parlamentario) esté deformado; al contrario, no existe; su alma está muerta; y que Burdeau en consecuencia reconociera que para hacer la noción de régimen parlamentario utilizable “es necesario adjuntarle un calificativo cuyo efecto más claro es privar al parlamentarismo de su significación como categoría jurídica abstracta y general”²⁰²

En todo caso, lo que sí se acepta es que el esquema clásico de la disolución parlamentaria se encuentra actualmente deformado toda vez que no siempre se recurre al mismo para solucionar impases entre el Gabinete y el Parlamento (sin

²⁰¹ Loewenstein; Karl: ob.cit; p. 107.

²⁰² Flórez Ruiz; José Fernando: Rudimentos del Régimen Parlamentario: ¿Una Opción para Colombia?; Colombia; Revista de Derecho de Estado Nro. 22; 2009; pp. 262-263. Sobre el particular, dicho autor también glosa lo señalado por el académico argelino Pierre Albertini, quien con similar criterio (y respecto de las funciones del mecanismo de disolución), concluye que “los efectos de la disolución, medidos por la composición política de la asamblea nuevamente elegida, no son necesariamente determinados por la función cumplida. Dependen igualmente del contexto político en el cual este mecanismo se aplica. Considerado bajo el ángulo que ahí concurre, el derecho de disolución no comporta ninguna certeza de eficacia. Su aptitud para provocar una reorganización de las fuerzas políticas depende del estado de los partidos y de su configuración, y, en consecuencia, la función y los efectos del derecho de disolución no cabrían entonces ser ni presumidos ni deducidos del texto constitucional”.

descartarse su posible utilización por dicho motivo); así, normalmente se le utiliza como intento de aprovechamiento de circunstancias favorables para reforzar los vínculos entre el partido mayoritario y la opinión pública, convirtiéndose así en un arma que el Gobierno puede utilizar con fines político-partidistas. En tal sentido, siguiendo al profesor Fernández Segado:

“En todo caso, parece claro que en nuestros días no puede admitirse que la disolución desempeñe una función unidimensional; por el contrario, en nuestro tiempo, la técnica constitucional de la disolución presenta una multiplicidad de aspectos que adquieren su perfil nítido en el contexto social y político en que la disolución ha de ejercitarse. Como tantas otras técnicas parlamentarias, puede afirmarse que la disolución no tiene un valor en sí misma. Su contemplación en abstracto carece de sentido, que sólo se adquiere en relación con los rasgos políticos y constitucionales, incluso sociales, del Estado en que debe actuar. La disolución, en definitiva, no tiene valor en sí, sino solamente en función de lo que se persigue obtener, del modo como se utiliza y del contexto socio-político en que se ubica. Por ello mismo creo que puede hablarse de la conveniencia de un cierto enfoque relativista respecto al instituto de la disolución.(...) Consiguientemente, la disolución viene utilizándose con fines muy distintos de los tradicionales, que al margen ya de lo variopinto de los mismos, tienen por lo general como común denominador el intentar aprovechar la coyuntura política más favorable para el partido gubernamental, acudiendo al cuerpo electoral en tal momento, con el fin obvio de reforzar su posición parlamentaria”²⁰³

2. LA UTILIZACIÓN DEL MECANISMO DE DISOLUCION PARLAMENTARIA EN FRANCIA Y NIGER

²⁰³ Fernández Segado: ob. cit.; pp. 154-206. El autor cita al tratadista italiano Federico Mohrhoff, quien se dispuso a realizar una enumeración de los casos en los cuales el ejercicio del derecho de disolución resulta conveniente:

- Como resultado de un referéndum, en el que se haya producido una clara mayoría contraria a la que se impone en las deliberaciones importantes del Parlamento.
- Por la necesidad de conocer sin equívocos cuál es la voluntad popular antes de proceder a una reforma trascendente sobre la que el cuerpo electoral no haya podido pronunciarse.
- En los supuestos de existencia de una situación particular que haga precisa una deliberación excepcional para la que se considere útil contar con una cámara nueva, fortalecida por un reciente voto popular, o más acorde con la opinión pública, si se han percibido mutaciones significativas en tal opinión, que a su vez han propiciado modificaciones en la correlación de las fuerzas políticas.
- En los casos de desacuerdo entre la Cámara (o Cámaras) y el Gobierno, en los que se entienda conveniente reestablecer una relación de confianza entre una y otro.
- Por un disenso entre el Jefe del Estado y el Gobierno, en el que el primero entienda conveniente dar la palabra al cuerpo electoral y no a las Cámaras.
- En los supuestos de enfrentamientos entre ambas Cámaras, que hagan en la práctica imposible su funcionamiento, dado que el mismo exige operar con una cierta conjunción.
- Finalmente, el *“ostruzionismo parlamentare tecnico”*, que, respetando la letra de la ley, se manifiesta, según el citado autor, *“con un abuso delle facoltà consentite dalla pratica parlamentare”* (con un abuso de las facultades permitidas por la práctica parlamentaria).

Tal como se señalara en el Capítulo 2, Francia deviene de un régimen parlamentario a uno semi parlamentario, al punto tal que a nivel doctrinario también se le conceptualiza como de “semi presidencial”. En concordancia de ello, la evolución del mecanismo de disolución parlamentaria francés en modo alguno se puede equiparar con la que tuvo en el régimen parlamentario británico²⁰⁴. En el cuadro siguiente se podrá apreciar la existencia o no de dicho mecanismo, su utilización, los sucesos históricos que sirvieron de contexto, así como una evaluación de su utilización en el sentido de si resultó ser favorable o desfavorable:

RÉGIMEN CONSTITUIONAL	NORMATIVA CONSTITUCIONAL ESPECÍFICA	SUCESOS HISTÓRICOS (APLICACIÓN)	VALORACION RESPECTO DE LA DECISION DE DISOLUCIÓN
Constitución de 1791 (no hay atribución)	Capítulo I: De la Asamblea Nacional Legislativa. Artículo 5.- El Cuerpo Legislativo no podrá ser disuelto por el Rey.		
CONSTITUCION DE 1848 – II REPÚBLICA (no hay atribución)	Artículo 68.- El Presidente de la República, los ministros, los agentes y depositarios de la autoridad pública, son responsables, cada uno en lo que le concierne, de todos los actos del gobierno y de la administración. Toda medida mediante la cual el Presidente de la República disuelva a la Asamblea Nacional, la prorrogue o ponga obstáculos al ejercicio de su mandato, es un		

²⁰⁴ Durante la etapa previa a la monarquía parlamentaria inglesa, el Parlamento podía ser disuelto discrecionalmente por el monarca, siendo inclusive hasta la fecha una prerrogativa real. Sin embargo, la implantación del régimen parlamentario (responsabilidad del Gabinete y debilitamiento de la figura del monarca adquiriendo pleno sentido la máxima *The King can do no wrong*) ha alterado sustancialmente el ejercicio de esta prerrogativa, convirtiéndola hasta la Primera Guerra Mundial en una facultad del Gobierno y tras ella del Primer Ministro, probablemente por la creciente importancia del cargo durante la misma. En: Martínez Sampere; Eva: La Disolución del Parlamento en Gran Bretaña; 1998; Revista de Estudios Políticos; Madrid; 1998; p. 135.

	<p>crimen de alta traición. Por este solo hecho el Presidente es desposeído de sus funciones; los ciudadanos tienen la obligación de negarle la obediencia; el poder ejecutivo pasa de pleno derecho a la Asamblea Nacional. Los jueces del Tribunal Supremo se reúnen inmediatamente bajo pena de prevaricación, convocan a los jurados en el lugar que designen para proceder al juicio del Presidente y de sus cómplices; nombran ellos mismos a los magistrados encargados de cumplir las funciones del Ministerio Público. Una ley determinará los demás casos de responsabilidad, así como las formas y las condiciones de las diligencias.</p>		
<p>Ley Constitucional del 25.02.1875 – III República (atribución no condicionada)</p>	<p>Artículo 5.- El Presidente de la República puede, con el consentimiento del Senado, disolver la Cámara de los diputados antes de la expiración legal de su mandato. En tal caso se convoca a las asambleas electorales para nuevas elecciones en el plazo de tres meses.</p>	<p>La crisis del 16.05.1877 fue ocasionada por el Presidente realista Mc Mahon, quien obligó a dimitir al Primer Ministro republicano moderado Jules Simon, llevando a un conflicto entre el poder ejecutivo y el legislativo por una parte, pero también a uno entre los partidarios de la monarquía y los republicanos. Al disolver MacMahon la Asamblea, las nuevas elecciones dieron una mayoría aplastante a los republicanos. El Presidente dimitió en 1879: los republicanos habían ganado y quedaba establecida la naturaleza parlamentaria del régimen.</p>	<p>DESFAVORABLE</p>

<p>CONSTITUCION DE 1946 – IV REPÚBLICA (atribución condicionada)²⁰⁵</p>	<p>Artículo 49. – La cuestión de confianza sólo puede ser planteada después de la deliberación del Consejo de Ministros; sólo puede serlo por el Presidente del Consejo. La votación sobre la cuestión de confianza sólo puede realizarse veinticuatro horas después de ser planteado ante la Asamblea. Tiene lugar por escrutinio público. La confianza es denegada al Gabinete por mayoría absoluta de los diputados de la Asamblea. Esta denegación acarrea la dimisión colectiva del Gabinete.</p> <p>Artículo 50. – La votación sobre la moción de censura tiene lugar en las mismas condiciones y con las mismas formas que el escrutinio sobre la cuestión de confianza. La moción de censura sólo puede ser adoptada por mayoría absoluta de los diputados de la Asamblea.</p> <p>Artículo 51. – Si durante el transcurso de un mismo período de dieciocho meses, dos crisis ministeriales sobrevienen en las condiciones previstas en los artículos 49 y 50, la disolución de la Asamblea Nacional podrá ser decidida en Consejo de Ministros, después del dictamen</p>	<p>Fue ejercido el 02.12.1955 a iniciativa del Primer Ministro Edgar Faure, bajo la Presidencia del político conservador francés René Coty; el resultado de las elecciones subsiguientes fue desfavorable para el partido de gobierno (Partido Radical Socialista), aunque manteniéndose la primacía de la izquierda, esta vez favorable al Partido Sección Francesa de la Internacional Obrera. Con ello, Edgar Faure sería reemplazado por Guy Mollet.</p>	<p>DESFAVORABLE</p>
--	---	--	---------------------

²⁰⁵ Señala Biscaretti di Ruffia que la facultad de disolución condicionada de la IV República resultó ser un obstáculo muy débil en la medida que los partidos forzaban la dimisión de los diversos gabinetes, por regla general, sin votar la desconfianza con mayoría absoluta, impidiendo con esto el ejercicio posterior de dicha facultad. En: Biscaretti di Ruffia; Paolo: Introducción al Derecho Constitucional Comparado; México; Fondo de Cultura Económica; 1975; 1era. Edición; p. 149.

	<p>del Presidente de la Asamblea. La disolución será pronunciada conforme a esta decisión, por decreto del Presidente de la República.</p> <p>Las disposiciones del párrafo precedente sólo son aplicables al término de los dieciocho primeros meses de la legislatura.</p>		
<p>CONSTITUCION DE 1958 – V REPÚBLICA (atribución no condicionada)²⁰⁶</p>	<p>Artículo 12.- El Presidente de la República podrá, previa consulta con el Primer Ministro y con los Presidentes de las asambleas, acordar la disolución de la Asamblea Nacional. Las elecciones generales se celebrarán entre los veinte y los cuarenta días siguientes a la disolución.</p> <p>La Asamblea Nacional se reunirá de pleno derecho el segundo jueves siguiente a su elección. Si esta reunión se efectuare fuera del período ordinario de sesiones, se abrirá de pleno derecho un período de sesiones de quince días de duración.</p> <p>No se procederá a una nueva disolución en el año siguiente al de las elecciones.</p>	<p>Se produjeron 05 disoluciones:</p> <p>1. En 1962 se pretenden cambiar la Constitución de la V República, a efectos de la elección del Presidente de la República por sufragio popular. La Propuesta de De Gaulle para tales efectos quería ser viabilizada a través de un referéndum, sobre el cual el Consejo de Estado se pronuncia contra su constitucionalidad²⁰⁷; a raíz de eso se produce la censura de Primer Ministro George Pompidou por los diputados, lo cual motiva que De Gaulle disuelva la Asamblea y convoque a elecciones, las mismas que le son enteramente favorables, allanando el camino</p>	<p>FAVORABLE</p>

²⁰⁶ “El poder de disolución en manos del Presidente de una república semi presidencial debe ser considerado un arma realmente poderosa, y es un componente fundamental de cualquier arreglo semi presidencial que puede ser utilizado tanto por motivos puramente partidarios como por razones institucionales”. En: Pasquino; Gianfranco: Los Poderes de los Jefes de Gobierno: Buenos Aires; Editorial Prometeo; 2007; 1era. Edición; p. 80.

²⁰⁷ Era claramente inconstitucional la iniciativa de De Gaulle, toda vez que la sustentaba en el Artículo 11 que prescribe la posibilidad de que el Presidente someta a referéndum todo proyecto de ley referente a la organización de los poderes públicos; evidentemente, esa organización tenía que ser dentro del cuadro general previsto en la Constitución.

		<p>para implementar la reforma constitucional señalada.²⁰⁸</p> <p>2. La de 1968, posterior a la revuelta estudiantil conocida como Mayo del 68; De Gaulle recurre al veredicto popular como una suerte de referéndum a las medidas de orden interno concebidas bajo su presidencia. A través de ella, se obtiene una notable mayoría de derechas (396 de 487 escaños).</p> <p>3. La de 1981, luego de la elección de François Mitterrand, dispuesta por éste en forma inmediata a efectos de contar con mayoría parlamentaria. De los 491 escaños, la izquierda pasó de tener 201 a 333.</p> <p>4. La de 1988, luego de la reelección de François Mitterrand, quien, al contar con mayoría de derechas, dispone nuevamente la disolución de la Asamblea Nacional, obteniendo la</p>	<p>FAVORABLE</p> <p>FAVORABLE</p> <p>FAVORABLE</p>
--	--	---	--

²⁰⁸ Contrariamente a lo que había podido esperar la oposición después del difícil debate sobre la última moción de censura que había presentado al Parlamento, la gran mayoría de los electores, asustada e irritada por las barricadas y las banderas negras, infringía una grave derrota a los partidos de izquierda. Desde la “Chambre Introuvable” nunca había conocido Francia semejante mayoría parlamentaria. La Unión para la Defensa de la República (U.D.R.), nueva etiqueta bajo la que se presentaron los candidatos que habían recibido la investidura gaullista (habiendo tomado los gaullistas ortodoxos el nombre de Unión Democrática para la V República, U.D.V.) obtenía 360 escaños sobre 487. En: Manzanares; Henri: Después de las Elecciones Legislativas de 1968 en Francia. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Luego de ello, sometido el proyecto de reforma constitucional a referéndum (25.10.1962), el electorado apoya a De Gaulle; el incidente culmina con el pronunciamiento del Consejo Constitucional del 06.11.1962 en el sentido que las leyes aprobadas directamente por el pueblo no podían ser objeto de control de constitucionalidad porque “constituyen la expresión directa de la soberanía popular”.

		<p>izquierda 303 de 575 escaños.</p> <p>5. La de 1997, promovida por el Presidente Chirac, nueve meses antes de las elecciones regulares. En dicha oportunidad se evidenció el motivo partidario, dado que Chirac quería bloquear a tiempo la erosión del apoyo de su mayoría obteniendo una nueva que le diera mayor apoyo. La estrategia resultó enteramente contraproducente, toda vez que arrojó el triunfo del socialista Lionel Jospin, quien contó con mayoría de izquierda en la Asamblea, dando pie a lo que se denominó “la cohabitación”.</p>	DESFAVORABLE
--	--	--	--------------

Será también interesante considerar dicho tema con respecto a la república africana semi presidencialista a la que se ha hecho referencia en el Capítulo 2 precedente: Níger, más aún si la atribución del Presidente de la República para disponer la disolución parlamentaria es, al igual que en la V República de Francia, no condicionada²⁰⁹. Así en cuanto a sus disoluciones parlamentarias, tenemos las siguientes:

- La realizada en 1994 cuando, censurado el Primer Ministro Souley Abdoulave, y luego de la renuncia de éste, el Presidente Ousmane decide nombrarlo nuevamente para prolongar su mandato y disolver la Asamblea, que se reconstituiría con las elecciones parlamentarias de enero de 1995.

²⁰⁹ **Constitución de Níger: Artículo 48**

El Presidente de la República podrá, previa consulta con el Primer Ministro y el Presidente de la Asamblea Nacional, declarar la disolución de la Asamblea Nacional. Una nueva Asamblea se elige al menos cuarenta y cinco (45) días y no más de noventa (90) días después de dicha disolución. No puede haber más disolución dentro de los veinticuatro (24) meses de la elección.

- La dispuesta por el presidente golpista General Ibrahim Baré Mainassara luego del golpe de Estado del 28.01.1996.
- La dispuesta el 09.04.1999 por el Primer Ministro Maiyaki, luego de anunciar la muerte del Presidente Mainassara, suspendiendo además la actividad de los partidos políticos, de cara a reorganizar el Estado y aprobar la nueva Constitución.
- La dispuesta el año 2009 por el Presidente Mamadou Tandja, quien a falta de cuatro (04) meses de la culminación de su mandato, dispone la disolución de la Asamblea de cara a organizar una reforma constitucional que le permita prorrogar su mandato, implementando un referéndum para tal efecto.

Como podrá apreciarse, salvo la primera de las mencionadas, ninguna es fruto ni sucede en el marco de la dinámica entre Gobierno y Parlamento; más bien, resultan elementos que componen una situación de quebrantamiento del orden constitucional.

3. EJERCICIO DEL MECANISMO DE DISOLUCIÓN PARLAMENTARIA CON AFECTACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Si bien conforme a lo señalado precedentemente, el ejercicio del mecanismo de disolución parlamentaria se vincula con la figura presidencial en tanto ésta es la que, en última instancia lo dispone, hasta ahora no se ha abordado el escenario en el cual se haya previsto a nivel constitucional una consecuencia sobre la Presidencia de la República por la adopción de dicha decisión, lo cual resulta enteramente concordante con el hecho que, en los regímenes políticos de Francia y Níger, el Presidente de la República asume la Jefatura de Estado, y el Premier la Jefatura de Gobierno. Así, la Presidencia se mantiene siempre blindada contra los avatares de la política, y es el Jefe del Gabinete quien funge de “escudero”. Sin embargo, podemos encontrar antecedentes constitucionales en los que, no obstante limitarse la figura presidencial a ejercer la Jefatura del Estado, el ejercicio del mecanismo de disolución parlamentaria le genera consecuencias. Un caso particular de ello lo encontramos en la Constitución de la II República Española, carta política que consignaba que luego de la segunda disolución parlamentaria dispuesta por el Presidente de la República en su

calidad de Jefe de Estado²¹⁰, las nuevas Cortes podían examinar el sustento de su decisión y disponer, por mayoría absoluta, la destitución del Presidente:

Artículo 81:

(....)

El Presidente podrá suspender las Cortes hasta dos veces como máximo durante su mandato cuando lo estime necesario, sujetándose a las siguientes condiciones:

- a) *Por decreto motivado.*
- b) *Acompañando al decreto de disolución la convocatoria de las nuevas elecciones para el plazo máximo de sesenta días.*

En el caso de la segunda disolución, el primer acto de las nuevas Cortes será examinar y resolver sobre la necesidad del decreto de disolución de las anteriores. El voto desfavorable de la mayoría absoluta de las Cortes llevará aneja la destitución del Presidente.

Tenemos un tratamiento algo similar en el caso de la Constitución de Namibia de 1990²¹¹; así, señalando sus Artículos 27 y 36 que el Presidente de la República es el Jefe de Estado y de Gobierno, y el Primer Ministro se limita a asistir al Presidente en la ejecución de la función gubernamental, se consigna en su Artículo 57 lo siguiente:

Artículo 57:

La Asamblea Nacional puede ser disuelta por el Presidente por consejo del Gabinete si el Gobierno no puede gobernar efectivamente. En caso de que la Asamblea Nacional se disuelva, las elecciones nacionales para una nueva Asamblea Nacional y un nuevo Presidente se llevarán a cabo dentro de un período de noventa (90) días a partir de la fecha de dicha disolución.

4. EL MECANISMO DE DISOLUCIÓN PARLAMENTARIA EN EL RÉGIMEN POLÍTICO PERUANO

Tal como se ha señalado en el Capítulo 1, la evolución de la implementación de mecanismos del régimen político parlamentario en el Perú ha sido gradual. En lo que específicamente se refiere al mecanismo de disolución parlamentaria, puede

²¹⁰ **Constitución de la II República Española:**

Artículo 67: El Presidente de la República es el Jefe de Estado y personifica a la Nación. La Ley determinará su dotación y sus honores, que no podrán ser alterados durante el período de su magistratura.

Artículo 86: El Presidente del Consejo y los Ministros conforman el Gobierno.

Artículo 87: El Presidente del Consejo de Ministros dirige y representa la política general del Gobierno. (....)

²¹¹ República africana independizada de Sudáfrica en 1989.

considerarse como antecedente de ello tanto lo previsto en la Ley Fundamental de la Confederación Perú-Boliviana (1837), que reconocía como atribución de su Protector disolver el Congreso General cuando esté bajo amena la paz interior de la Confederación²¹², como las posiciones doctrinarias ya a fines del siglo XIX en sentido favorable a la implementación de dicho mecanismo²¹³, pero es recién en los debates del Congreso Constituyente de 1931 donde se aprecia el inicio de la discusión sobre su posibilidad de implementación²¹⁴. Así, en la sesión del 11.04.1932, al momento de debatirse el Capítulo V de la Constitución relativo a los Ministros de Estado (en base al dictamen previo remitido por la Comisión de Constitución) los constituyentes Feijoó Reyna y Víctor J. Guevara proponen una adición al Artículo 20, sobre las atribuciones del Presidente de la República:

INCISO 19-B.- ARTÍCULO 20.- Disolver la Cámara de Diputados con la aprobación de las dos terceras partes del número legal de miembros del Senado. En cambio, será depuesto por Referéndum Popular, para lo que la moción debe ser presentada por la quinta parte del Electorado, al Congreso, apoyada por mayoría absoluta de los votos legales, y obtener la mayoría absoluta de los electores inscritos. Una Ley Ordinaria organizará el procedimiento.

Lima, Abril 11 de 1932

²¹² “**Artículo 30:** Son atribuciones del Protector:

(....)

22^a *Disolver el Congreso General en la época de sus sesiones, cuando manifiesta e indudablemente se apodere de las cámaras un espíritu de desorden que amenace la paz interior de la confederación. En tal caso, se harán nuevas elecciones de representantes, y el nuevo Congreso se reunirá cinco meses después de la disolución, sobre la que informará fundadamente el Protector en el mensaje de su apertura.”*

No obstante, de la apreciación completa de dicho documento se evidencia la ausencia absoluta de un ánimo de acercarse con ello a un régimen político parlamentario.

²¹³ “*Sin embargo, la renovación en períodos fijos resulta a veces insuficiente, llegan momentos en que el fraccionamiento de los partidos imposibilita la formación de una mayoría gubernamental y entonces es imposible todo gobierno. Pueden llegar otros casos, aunque más raros, en que sobreviene un acontecimiento internacional en que la nación tenga divergencia de opiniones con el Parlamento. En ese y sobre todo en el caso anterior es indispensable que exista en la Constitución la facultad de disolver la Cámara baja y consultar a la soberanía nacional. Los inmensos poderes que tiene en sus manos un parlamento cuando forma gobiernos deben estar equilibrados por el derecho constitucional de la disolución. Ese derecho que en las monarquías tiene el rey, en las repúblicas puede confiarse, como pasa en Francia, al Presidente con la indispensable aprobación del Senado.”* En: Cornejo; Mariano H.: El gobierno parlamentario, 1896. En: ANALES UNIVERSITARIOS (Lima). XXIV, 1898, pp. 57-58.

²¹⁴ Francisco Eguiguren da cuenta de iniciativas previas conducentes a la instauración de un régimen parlamentario en el Perú, específicamente durante la convención constituyente de 1919, iniciativas que habrían sido desestimadas en la medida que se consideró que las atribuciones de control y fiscalización ya concedidas al Congreso involucraba ya un poder suficiente frente al Ejecutivo, tornando así innecesario seguir avanzando hacia dicho régimen político. En: Eguiguren Praeli; Francisco: El Régimen Presidencial Atenuado en el Perú y su particular incidencia en las relaciones entre Gobierno y Congreso; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; México; p. 365.

(Fdo.) Víctor J. Guevara²¹⁵

La intervención del Sr. Feijoó Reyna sobre el particular hizo alusión a lo siguiente:

- Que el mecanismo de disolución, en estricto, recae en el Pueblo y no sobre el Presidente de la República;²¹⁶
- Que en la Constitución Francesa existe con el consentimiento previo del Senado, y que en la española se ha previsto un referéndum donde si no se respalda al Presidente de la República, éste pierde el cargo; que dicho mecanismo de referéndum también rige en Alemania;²¹⁷
- Que el dictamen en minoría de la Comisión de Constitución lo ha contemplado.²¹⁸

Su pronunciamiento fue contradicho en esa misma sesión por el congresista constituyente Gamarra en base a las siguientes consideraciones:

- Teniendo el Perú un sistema presidencial, no ha lugar para implementar dicho mecanismo;²¹⁹

²¹⁵ Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1931. Sesión del 11.04.1932.

²¹⁶ *“Punto de capital importancia en el Régimen Parlamentario es el relativo a la intervención del Pueblo. El Pueblo es el Juez Supremo que se encarga de resolver los conflictos que se presentan entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo; y aquí estoy de acuerdo con el representante, doctor Guevara, en el sentido que debe establecerse en la Constitución, la institución del Referéndum Popular, discrepando solamente en que el derecho de disolución la debe tener en mi concepto, el Pueblo y no el Presidente de la República como sostiene él. Más aún: deseo que el Pueblo también tenga iniciativa en la formación de las leyes. Este poder de disolución es una de las grandes armas de que dispone el gabinete para no estar a discreción del Parlamento; para mantener el equilibrio, para disciplinar a la Mayoría Parlamentaria. La disolución significa que sobre la confianza del Parlamento está la confianza de la Nación.”* En: Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1931. Sesión del 11.04.1932.

²¹⁷ *“En Francia, el Presidente de la República, para disolver la Cámara de Diputados, necesita el consentimiento del Senado. En España, el Presidente de la República, para disolver la Cámara, acude al Referéndum; pero si la votación resulta negativa, pierde el cargo. (...) El Referéndum como sabemos, también existe en Alemania. La Constitución Española parece haberse basado en la alemana en lo que respecta a esta institución democrática.”* En: Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1931. Sesión del 11.04.1932.

²¹⁸ *“A semejanza de la Constitución Española se consigna en el dictamen en minoría la siguiente disposición: “El Presidente de la República, si estimare necesaria la disolución del Parlamento, la propondrá al Pueblo, solamente una vez, de conformidad con el procedimiento que establezca la Ley. Si el resultado de las elecciones fuere negativo, quedará destituido el Jefe de Estado. ARTÍCULO.- Antes de que expire su mandato, el Presidente de la República podrá ser depuesto por decisión del Pueblo, a propuesta del Parlamento y de conformidad con el procedimiento que regule la Ley. Si el Pueblo se pronuncia contra la destitución del Presidente, quedará disuelto el Parlamento.”* En: Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1931. Sesión del 11.04.1932.

²¹⁹ *“Si la Comisión hubiera elaborado la Organización del Poder Ejecutivo sobre la base del sistema parlamentario, evidentemente el Sr. Guevara tendrá razón para decir que en ese mecanismo falta la disolución de la Cámara de Diputados. Pero como hemos adoptado el*

- Implementarlo sería introducir un mecanismo peligroso para la estabilidad política nacional;²²⁰
- Sólo funciona en países con alto nivel cultural;²²¹
- Involucraría reconocerle demasiado poder al Gobierno.²²²

Sistema Presidencial, carece de fuerza su observación. Son dos sistemas antitéticos el Parlamentario y el Presidencial, y no se puede en forma de adición adherir a uno de ellos una cosa perteneciente al otro. (...) También han estado informadas en el Sistema Presidencial, todas las Constituciones Políticas que hemos tenido. De tal manera que no vemos cómo se pueda admitir dentro de un Sistema Presidencial, una Institución como la disolución del Parlamento, que es del Sistema Parlamentario. El mero hecho de haber manifestado el Presidente de la Comisión, así como el señor Manzanilla, que tendíamos al Parlamentarismo, y de haber adoptado algunos puntos que, desde luego, son secundarios, no son razones suficientes para poder decir que el Sistema adoptado por la Comisión es Parlamentario. Así es que, haciendo una síntesis, debo concluir diciendo que sería inaceptable enclavarla en nuestro proyecto la disolución del Congreso.” En: Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1931. Sesión del 11.04.1932.

²²⁰ “(...) sería un grave peligro para la Nacionalidad, sobre todo para la Estabilización Nacional, que el Poder Ejecutivo tuviese la facultad de disolver el Parlamento. Perfectamente conocemos lo candente de la lucha política en el país; el encarnizamiento con el que combaten los partidos políticos, y el atentado de Miraflores nos dice hasta dónde puede llegar un Partido Político que pretende asumir Poder. Y si esto es así, ¿vamos a adoptar la disolución del Parlamento?” En: Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1931. Sesión del 11.04.1932.

²²¹ “Por otra parte, señor, la disolución del Parlamento tiene cabida sólo en países cultos como Francia. Indudablemente que, en Francia, país en el cual la cultura intelectual y la moral están en un nivel muy elevado, la disolución del Parlamento no alteraría el orden público; pero en un país como el nuestro, en el que los partidos políticos supeditan sus intereses a los nacionales, la disolución del Parlamento sería otra causa más de desorden.” En: Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1931. Sesión del 11.04.1932. Sobre dicho argumento, en la sesión del Pleno del 18.10.1932, el Congresista Constituyente Guevara señalaría lo siguiente: “Se dice que solamente los estados cultos pueden hacer eso y no el Perú, esto equivale a perpetuar e institucionalizar voluntariamente el atraso del Perú. Cuando se presenta el ejemplo de alguna buena institución en un estado culto, se arguye con que el Perú es incapaz de imitarle porque no es culto, y cuando se propone una institución peculiar emergida de su tradición y contextura particular, entonces se arguye con que eso no se encuentra en ningún pueblo culto. Sucede que por encontrarse o no encontrarse en los estados cultos no se pueden acoger las instituciones benéficas. Nos hallamos dentro de un círculo vicioso. La situación del Perú es la de aquella serpiente que se muerde su propia cola. Me entristece que la Constitución que se están dictando sea inferior a la teórica de 1920, y que la dolorosa experiencia contra los intereses del Perú, infiriéndole toda clase de males, penurias, calamidades y conflictos que hoy le afligen espantosamente, bajo los auspicios de una prepotencia y de una tiranía que suprimió toda la voluntad y toda la libertad, no haya sido recogida para institucionalizar una libertad, una deposición legal llamada a precaver daños de aquella clase cuando un Presidente se convierte en tirano o una disolución legal del Parlamento cuando sus miembros lo merecen y que para estructurar la Constitución de 1932, el Perú aparezca dando sus espaldas al avance de las ideas políticas modernas.” En: Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1931. Sesión del 18.10.1932.

²²² “Ahora bien, señores, hallo una contradicción en el pensamiento de los señores Feijó Reyna y Guevara; que combaten al Ejecutivo por su Omnipotencia; así como yo también lo combato porque veo que ese poder tiene demasiadas atribuciones. Entonces, pues, con esa facultad de disolver al Congreso ¿el Gobierno llegaría o no a ser más omnipotente que hoy? ¿Por qué vamos a tener hacia esta organización tan omnívota? Parece que esto sería atentatorio contra los intereses nacionales”. En: Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1931. Sesión del 11.04.1932.

Producto de dicho debate, se acordó derivarlo nuevamente a la Comisión de Constitución, la misma que en sesión del 17.10.1932 le indica al Pleno que, dado que se trata de un articulado ya aprobado, le dé el tratamiento de reconsideración; se debate en sesión del 18.10.1932, y luego de la defensa del Sr. Guevara²²³, es finalmente dejada de lado al no alcanzar los dos tercios de votos reglamentarios.

En el debate correspondiente a la Constitución de 1979, como ya se señalara, se buscó reforzar la figura del Presidente de la República. Una de sus expresiones fue la introducción de la facultad del Presidente para disolver la Cámara de Diputados siempre y cuando se hubiese censurado a tres Gabinetes Ministeriales (Artículo 227), configurándose de esta manera el derecho de disolución como la contrapartida para la Cámara de Diputados que ejerce el voto de censura o deniega la cuestión de confianza que le solicitan. No obstante la novedosa implementación de dicho mecanismo, hubo inicialmente observaciones más enfocadas en su posible perjuicio que en los beneficios que podía generar. Así, el constituyente Héctor Cornejo Chávez señalaría al debatirse en la Comisión de Constitución el artículo leído por el relator (que

²²³ Sobre dicha intervención, resultará interesante apreciar cómo es que denuncia los vicios del parlamentarismo, y que los mecanismos constitucionales que propone (iniciativa popular, referéndum sobre el Parlamento, el veto y la deposición del Presidente) constituyen una manera de evitar que dichos vicios, propios de dicho sistema, generen estragos; así, la propuesta de introducción del mecanismo de disolución parlamentaria, más que responder a una intención de acercamiento al parlamentarismo, era para él una institución de democracia directa destinada en este caso a contenerlo: *“Los vicios del parlamentarismo están denunciados: la arbitrariedad legislativa, la puerilidad, la vanidad en las discusiones, la inconsistencia, la falta de responsabilidad por las malas leyes, la coparticipación en la designación de empleados, etc. Estos inconvenientes se curan con las instituciones de la democracia directa, estableciendo un régimen mixto de gobierno refrendario. Se deja penetrar la voluntad soberana bajo ciertas condiciones prudenciales y en determinados momentos en el ejercicio de las funciones de legislar y de administrar, purificando a los funcionarios que desempeñan las unas y las otras. En eso consisten la iniciativa popular, el referéndum, el veto, la deposición. El pueblo cuando no es escuchado inicia por sí mismo sus leyes o refrenda las hechas por el Poder Legislativo: aprueba o desaprueba la deposición del Presidente de la República. Porque los Presidentes de la Repúblicas, los legisladores por ser hombres y estar sometidos a la falibilidad humana, pueden errar o proceder mal contra los intereses de los pueblos, y por eso aquellos deben ser depuestos como debe ser disuelto el Parlamento si proceden contra las conveniencias o derechos de los pueblos o cuando incurren en contraposición insoluble los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Se pretende que el Perú no está preparado para la iniciativa del referéndum, la deposición, etc. Pero estas instituciones no son sino formas del sufragio (...). Que las elecciones perturban: más perturban cuando son impuestas o suplantadas. Si fuesen libres y puras, esa función natural se ejercería sencillamente con la misma expedición y simplicidad con que se realiza un acto profesional o de oficina.”* En: Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1931. Sesión del 18.10.1932.

incorpora el mecanismo de disolución parlamentaria con los supuestos indicados) lo siguiente:

“En la práctica creo que la mayor eficacia que va a tener este artículo no está tanto en que se censure tres o más veces y venga la disolución, sino que sabiendo los diputados que van a ser disueltos si censuran por cuarta vez, ya no van a censurar aun cuando debieran hacerlo. Eso va a crear una dimisión de mucho menos jerarquía. Si en la siguiente nos disuelven, no se censura a nadie”²²⁴

Incluido dicho articulado en el Proyecto de Constitución fue elaborada una presentación escrita dirigida al Presidente de la Asamblea Constituyente, la misma que incluyó dentro de su texto lo siguiente:

“La Carta recorta las facultades del Legislativo al privarle el derecho de iniciativa en materia de gastos; al introducir la disolución de la Cámara de Diputados por una sola vez durante el periodo presidencial, siempre que sea precedida de tres votos de censura o de no confianza con los cuales se hubiese derribado a tres gabinetes ministeriales (....)

En realidad, el Poder Legislativo aparece distinto y acaso disminuido comparándolo al que existía, posición que no es compartida por la totalidad de los miembros de la Comisión (....)”

En la comisión hay quienes piensan que, con menos razones que las supradichas, la Constitución de 1933 trató de atenuar la hegemonía del hasta entonces absorbente y abusivo Poder Ejecutivo; y que ahora, en 1979, a pesar de que las circunstancias son más graves que en 1932, se ha actuado al revés; reforzando al poder hegemónico”²²⁵

Finalmente, dicho articulado fue llevado al Pleno y aprobado en la 53 sesión del 24.05.1979. En esa ocasión el constituyente Roger Cáceres Velásquez tuvo la agudeza de indicar que las censuras de ministros particulares serían hechos tan trascendentales que no bastaba que los supuestos de disolución se restrinjan a la censura de gabinetes; sin embargo el constituyente Enrique Chirinos Soto se pronunciaría en el sentido de que ello debilitaría a la Cámara de Diputados, por lo que al momento de pasar a votación se aprobó el articulado propuesto, dejando de lado la observación de Roger Cáceres Velásquez:

²²⁴ Diario de Debates de la Asamblea Constituyente de 1978-1979; Tomo IV. 23va. Sesión de la Comisión de Constitución del 23.02.1979.

²²⁵ Diario de Debates de la Asamblea Constituyente de 1978-1979; Tomo V. 28va. sesión de la Comisión de Constitución del 27.03.1979.

CÁCERES VELASQUEZ: En los artículos 234 y 235 que hemos aprobado, se ha establecido un sistema bastante dilatado para la tramitación de la interpelación y del voto de censura. Se necesita darle un plazo al ministro para que se prepare para la interpelación. Terminado el debate se plantea un voto de censura, hay tres días todavía para recién ingresar al debate, propiamente al voto de censura. Todo esto quiere decir, señor, que cuando en adelante se interpele a un ministro, se le niegue confianza, va a ser un acto de mucha responsabilidad. No va a ser una conclusión precipitada, pues cada sector político va a medir debidamente su posición. Creo, señor Presidente, que cuando se tenga que dar votos de censura, serán acontecimientos de mucha trascendencia. Por tanto, creo que no basta dejar la posibilidad que se disuelva la Cámara de Diputados cuando sea censurado o negada la confianza a tres Consejos de Ministros. En consecuencia, señor, creo que la posibilidad de disolver la Cámara de Diputados debe estar también en el exceso de las facultades de interpelar individualmente a los ministros. Por eso, planteamos que se adicione: “asimismo, cuando hubiere censurado o negado confianza individualmente a 6 ministros durante un año calendario”

PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor Chirinos Soto.

CHIRINOS SOTO: La Comisión ha aceptado, y la Cédula Constituyente Aprista con gran aquiescencia esta novedad de la disolución de la Cámara de Diputados. De manera que mantenemos que sean tres Consejos de Ministros, porque lo demás sería recortar las facultades de la Cámara de Diputados.

RIVERA TAMAYO: Puede censurar cien ministros en un año.

CHIRINOS SOTO: Absolutamente. Si censuran al Primer Ministro, cae el gabinete.

PRESIDENTE: Se va a votar la adición si es que la mantienen. Los señores que estén de acuerdo con la adición del señor Cáceres Velásquez se servirán manifestarlo (votación). Los que estén en contra (votación).
RECHAZADA.²²⁶

Como podrá apreciarse, la contingencia derivada del hecho que el Poder Ejecutivo no tenga mecanismo de disuasión en caso la Cámara de Diputados decida censurarle todos los ministros que se le antoje es algo que fue

²²⁶ Diario de Debates de la Asamblea Constituyente de 1978-1979; Tomo VII. 53va. Sesión del Pleno del 24.05.1979.

intencionalmente dejado de tal forma, teniendo ello por sustento un análisis parcial de la situación (debilitamiento de las facultades de la Cámara de Diputados), en la medida que sólo evalúa un poder del Estado y no la relación que se configura entre ambos poderes, y si existen o no los cauces adecuados para la solución de controversias que puedan surgir entre los mismos.

5. EL MECANISMO DE DISOLUCION PARLAMENTARIA EN LA CONSTITUCION DE 1993

Iniciadas las funciones del Congreso Constituyente Democrático en el año 1993 (convocado tanto para legislar como para aprobar la nueva Carta Política) y una vez instalada su Comisión de Constitución presidida por el Dr. Carlos Torres y Torres Lara, en la 35 sesión del 29.03.1993 se somete a debate ante ésta el Artículo 28 del Proyecto de la mayoría oficialista (conformada por los partidos Cambio 90 y Nueva Mayoría), correspondiente a la facultad del Presidente de la República para disolver el Congreso, donde el mencionado constituyente sustenta la necesidad de cambiar lo previsto en la Constitución de 1979 a efectos que dicha posibilidad no se restrinja al supuesto de tres censuras de gabinete, sino que le asista tal derecho “cuando se produzca una crisis extrema y grave”:

“Nosotros quisiéramos que las facultades de disolución que actualmente tiene el Presidente de la República, en relación con la Cámara de Diputados, sea redefinida en nuevos términos. En otras palabras, hoy el Presidente de la República tiene la facultad de disolver la Cámara de Diputados cuando se produce determinado número de censuras de gabinete. Ese mecanismo que se ha establecido no es funcional, impide la posibilidad de la disolución porque, en la práctica, la Cámara que sería disuelta no procede a la censura del número de gabinetes que establece la Constitución, a efecto de evitar su propia remoción. La Constitución del 79, en consecuencia, estableció sólo teóricamente la posibilidad de la disolución pues al agregarle un mecanismo de imposible cumplimiento, convirtió la facultad de disolución en un instrumento absolutamente inalcanzable. Consideramos por eso, que el Presidente de la República debe tener, como en casi todos los países europeos, la facultad de disolver el Congreso en situaciones extremadamente graves. Por ello, nuestra propuesta dice que cuando se produzca una crisis extrema y muy grave, el Presidente de la República puede disolver el Congreso, y cuando considere además que no solamente es extrema y muy grave la situación, sino que no es posible encontrar una complementación armónica entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Ese conflicto, sin embargo, no deja la resolución del problema al Presidente unilateralmente, pues en el artículo que proponemos –el 28-, el Presidente inmediatamente convoca a elecciones, para que los ciudadanos sean quienes resuelvan el conflicto.

*Señor Presidente, en el Perú, en innumerables oportunidades históricas, el conflicto entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo ha terminado con el rompimiento del orden constitucional, y esto se debe a que la Constitución no ha previsto los mecanismos de solución en esos conflictos. Éste es un punto sumamente importante. La legislación no solamente debe establecer lo que puede denominarse lo mejor, sino también establecer el canal de solución de los conflictos. Y este canal de solución de los conflictos está establecido en prácticamente todos los países europeos. Es la disolución del Congreso o de la Cámara política respectiva. Sin embargo, este mecanismo no se propone en una forma absoluta, sino con ciertos elementos de contrapeso. Por ejemplo, el mismo artículo señala que si el Presidente de la República procede a la disolución, en primer lugar tiene que dejar constancia de los hechos tal como se están produciendo. En segundo lugar, ya no se produce la renovación por tercios prevista en nuestra propuesta a la mitad del período. En otras palabras, la disolución está implicando adelantar el proceso de la elección del tercio.*²²⁷

La iniciativa formulada presentó reparos de parte de seis (06) constituyentes, en base a argumentos que, en algunos casos coincidían entre sí, conforme a lo que se podrá apreciar en el presente cuadro:

	Roger Cáceres	Henry Pease	Enrique Chirinos	Fernando Olivera	Lourdes Flores	Felipe Ortiz
Es suficiente reforma la renovación por tercios parlamentaria	X	X	X	X		
No es conveniente que sea discrecional, requiere regulación, condicionada a la ocurrencia de eventos comprobables	X ²²⁸	X		X	X	
Excesivo poder al Presidente quiebra el necesario equilibrio de poderes, y conduce a la autocracia		X			X	X ²²⁹

²²⁷ Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático de 1993. Congreso de la República del Perú; Tomo III; pp. 1378-1379. En intervención posterior, el mismo constituyente añadiría que dicha propuesta cuenta con elementos adicionales de regulación de dicha facultad: que debe ser acordada por el Consejo de Ministros; que debía producirse en una única oportunidad durante el mandato presidencial; y que si luego de la disolución no se convocaba a elecciones el Congreso recobraría todas sus facultades.

²²⁸ Indica tales como: tres censuras de ministros individuales, derogatoria de tres decretos de urgencia, que no se hayan aceptado tres iniciativas de ley enviadas por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo. Asimismo, propone que la disolución no alcance a la Comisión Permanente, y que el Presidente del Consejo de Ministros tenga la obligación de solicitar la confianza del nuevo Parlamento post disolución.

²²⁹ Indica que, con dicha facultad discrecional de disponer la disolución del Parlamento, teniendo siempre el Poder Ejecutivo un poder superior, ejercerlo sólo sería una manera de imponer mayorías no auténticas, sino sólo producto de su fuerza, poderío y recursos económicos.

El Presidente escogerá el mejor momento para disponer la disolución parlamentaria		X	X ²³⁰			
Dicha atribución funciona sólo en un régimen bipartidista, siendo el Perú multipartidista					X	
Ya proponiendo la existencia de revocatoria congresal, no es conveniente su inclusión				X		
Es peligroso que en un régimen presidencial, regrese post disolución un parlamento opositor			X ²³¹			

Así las cosas, se concluyó que el tema requería de un estudio más profundo a efectos de encontrar una fórmula conciliatoria, la misma que arrojó dos dictámenes, uno en mayoría, cuyo ponente fue el constituyente Enrique Chirinos, y otro en minoría, a cargo de Henry Pease. Así, en la 73 sesión del 17.06.1993, el constituyente Chirinos Soto (dejando constancia que hacía concesiones respecto de su inicial postura en la medida que se precisaba que la renovación parlamentaria sería excluyente de la disolución) sustentaría el Proyecto de Reforma de la ponencia en mayoría, disponiendo que la relatora constituyente Martha Chávez le dé lectura:

Artículo 28.- En caso de grave controversia entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que ponga en peligro la estabilidad política del país, el Presidente de la República, para que el pueblo la dirima, puede, con acuerdo del Consejo de Ministros, por una sola vez durante su mandato, disolver el Congreso, según los requisitos y dentro de las limitaciones que esta Constitución establece.

Artículo 29.- El decreto de disolución contiene la convocatoria de elecciones para nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

²³⁰ Invoca como ejemplo que la Primer Ministro Margaret Thatcher disolvió la Cámara de los Comunes luego de la Guerra de Malvinas aprovechando su alta popularidad por la victoria obtenida a efectos de tener una cámara que le brinde mayor respaldo.

²³¹ Conforme a ello, propone que, a semejanza de lo previsto en el Artículo 81 de la Constitución Española de la Segunda República, el primer acto del nuevo congreso post disolución sea pronunciarse en el sentido de si ratifica o destituye al Presidente de la República; dicha propuesta sería del agrado Lourdes Flores y Roger Cáceres.

El Presidente no puede disolver el Congreso, sino después del primer año de su mandato constitucional. Tampoco puede disolverlo en el último año de dicho mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la que no puede ser disuelta.

Artículo 30.- Si hay disolución del Congreso, no hay renovación parlamentaria a mitad del período. Si hubiera renovación ya no hay disolución. Tampoco hay otras formas de revocatoria de mandato parlamentario.

Bajo el estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.

Artículo 31.- Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

Artículo 32.- En dicho interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso una vez que éste se instale.

Artículo 33.- Si el Presidente no cumple con llamar a elecciones dentro del plazo señalado o las elecciones no se efectúan, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y cesa al Consejo de Ministros. Ninguno de sus miembros puede ser designado nuevamente para ministerio alguno durante el período presidencial.

Artículo 34.- El Congreso elegido extraordinariamente completa el período constitucional del disuelto”²³²

La ponencia del dictamen en minoría, a cargo del constituyente Henry Pease consideraba conveniente que la facultad del Presidente para disponer la disolución parlamentaria se sujete a la censura o denegatoria de confianza de dos gabinetes, o de cinco ministros en particular.

²³² Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático de 1993; Tomo III; p. 1555. Resultó muy particular la posición del constituyente Carlos Ferrero Costa expuesta luego de leído dicho articulado, toda vez que expuso que lo que correspondía era ser incluso más radical respecto de la implementación del mecanismo de disolución parlamentaria; en tal sentido, indicó que no correspondía ni siquiera hacer referencia al supuesto de “grave controversia” entre los poderes del Estado, indicando que el mismo resultaba inapropiado en la medida que el Presidente de la República, en mérito a su calidad de Jefe de Estado, debe decidir a su recto criterio cuándo es que resulta conveniente a los intereses de la nación disponer la disolución del Parlamento para efectos que, a través del veredicto popular, se reconfigure la composición parlamentaria. Asimismo, indicó la no conveniencia de mantener siquiera a la Comisión Permanente en funciones, en la medida que generaría incentivos en los parlamentarios para poder ser parte de la misma y contar con un escudo que les permita evitarse los perjuicios de una eventual disolución parlamentaria.

Sometidos ambos dictámenes a votación en la Comisión de Constitución, se impuso el propuesto por el constituyente Chirinos Soto, con seis (06) votos a favor, cuatro (04) en contra, y una (01) abstención, correspondiente al constituyente Ferrero Costa.

Lo señalado se consignaría en el Proyecto Constitucional elevado al Pleno con Dictamen en Mayoría de fecha 01.07.1993, el mismo que incluyó dentro de sus antecedentes lo siguiente:

Nuestro sistema no es presidencialista ni parlamentarista sino una combinación conflictiva de los dos sistemas, que no estaba bien elaborada, pues cada vez que ha habido conflicto grave entre los dos poderes, el asunto ha terminado con un golpe de Estado. En el Proyecto se establece que el Presidente podrá, por una sola vez durante su gobierno, disolver parcialmente el Congreso (la Comisión Permanente quedará como órgano fiscalizador temporal) si es que se llega a un conflicto que en su criterio resulte insoluble. La norma establece que no lo podrá hacer en el primero ni en el último año de su mandato y que el nuevo Congreso podrá censurar al Consejo de Ministros que autorizó la medida además de tener que aprobar el nuevo Programa de Gobierno.

Finalmente la propuesta que autoriza al Presidente de la República para que, en caso de grave controversia que pusiera en peligro la estabilidad del país, pudiera disolver el Congreso a fin de que el electorado resuelva el impase no prosperaría, siendo sustituida por el actualmente Artículo 134 de la Constitución, que no es más que una versión atenuada de su precedente en la Constitución de 1979 en la medida que franquea al Presidente (el cual siempre conserva su calidad de Jefe de Estado y de Gobierno) la posibilidad de disolución del Parlamento ya no ante tres (03) censuras o negaciones de confianza al Gabinete, sino sólo ante dos (02), dentro de las cuales se cuenta la posible negativa de confianza al Presidente del Consejo de Ministros cuando éste, en cumplimiento del Artículo 130 de la Constitución, acude al Congreso dentro de los treinta (30) días de haber asumido sus funciones para exponer y debatir la política general del Gobierno²³³. Asimismo, se han replanteado otros elementos, que finalmente han

²³³ De la revisión del Diario de Debates, se aprecia que en las sesiones del Pleno del CCD (matutina y vespertina) llevadas a cabo el 05.08.1993, la constituyente Lourdes Flores Nano (sesión matutina) dejaba constancia que disintió del tratamiento de la disolución congresal que se estaba incluyendo en el proyecto, remitiendo una fórmula alternativa; dicha discrepancia también fue expuesta por el constituyente Roger Cáceres Velásquez. Por su parte, el constituyente García Mundaca indicó que la disolución del Congreso se podía obviar mediante la renovación por tercios. Es ya en la sesión vespertina, previo a la votación del articulado

fortalecido la figura del Presidente de la República. Como primer ejemplo de lo mencionado notemos que, a diferencia de lo que establecía la Constitución de 1979 que señalaba expresamente en su Artículo 229 que “El Presidente de la República no puede ejercer la facultad de disolución sino una sola vez durante su mandato”, la actual Constitución no limita la cantidad de veces en que esta facultad pueda ser utilizada, lo cual permite al Presidente de la República volver a recurrir por dicha medida, si es que el nuevo Parlamento elegido post disolución incurre en los supuestos previstos en el Artículo 134. Otro elemento modificado es el relativo al plazo para la realización de elecciones parlamentarias luego de ejercitado el derecho de disolución ya que, si la Constitución de 1979 lo delegaba a la Ley Electoral, la Constitución de 1993 lo fija en cuatro (04) meses. En torno a esta modificación, Raúl Ferrero Costa manifiesta que “No se trata de otra cosa que de un gobierno temporal, que se puede prolongar más allá de los cuatro meses con las demoras en el cómputo de votos y la instalación del nuevo congreso.”²³⁴ Otros elementos modificados son la posibilidad presidencial del ejercicio de esta atribución -siempre y cuando se configuren los condicionantes señalados- bajo estado de emergencia –lo que prohibía expresamente la Constitución de 1979 en su Artículo 229-, y la omisión de la restricción que se preveía en este mismo artículo de la Constitución anterior, en el sentido de que durante el último año del mandato presidencial, la Cámara sólo podía votar la censura del Consejo de Ministros o de cualesquiera de los Ministros con el voto conforme de por lo menos dos tercios del número legal de diputados; de otro lado, se mantuvo el tratamiento de proscribir la posibilidad de disolución parlamentaria durante dicho último año de mandato presidencial. Todo lo indicado respecto de las diferencias de tratamiento con respecto a lo previsto en la Constitución de 1979 se podrá apreciar mejor en el siguiente cuadro:

referente a las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, que el constituyente y a su vez Presidente de la Comisión de Constitución Carlos Torres y Torres Lara indica que “sólo se había modificado el aspecto referido a la disolución del Congreso, estableciendo su procedencia en caso de que se hubiera censurado o negado confianza a dos Consejos de Ministros”. En: Actas de Sesiones del Plenario del Congreso Constituyente Democrático de 1993; Congreso de la República del Perú; pp. 181 y 185.

²³⁴ Raúl Ferrero Costa; Equilibrio de Poderes. En: Revista Ius et Praxis Nro. 25, Junio 1995, p. 92.

Criterio de Diferenciación	Constitución de 1979	Constitución de 1993
Cantidad de censuras y/o denegatorias de confianza para que el Presidente pueda ejercer la disolución parlamentaria.	03 veces (Artículo 227)	02 veces (Artículo 134) ²³⁵
Cantidad de veces que puede ser ejercida dicha atribución durante el período de mandato presidencial.	Una vez (Artículo 229)	No hay restricción
Plazo para convocar a elecciones parlamentarias luego de dispuesta la disolución.	03 días (Artículo 228)	El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones (Artículo 134)
Plazo para realizar las elecciones convocadas.	Ley Electoral vigente al tiempo de la disolución (Artículo 228)	Hasta 04 meses desde la fecha de disolución (Artículo 134)
Posibilidad de su ejercicio bajo estados de sitio y de emergencia.	Posibilidad denegada (Artículo 229)	No hay restricción respecto del estado de emergencia, sólo respecto del estado de sitio (Artículo 134)
Contrapeso de la imposibilidad de disolución parlamentaria durante el último año de mandato presidencial.	El voto de censura del gabinete o de cualquiera de los ministros requiere del voto conforme de 2/3 del número legal de diputados (Artículo 229)	No hay restricción
Límite presidencial al ejercicio de disolución respecto del Poder Legislativo en su conjunto.	El Senado no puede ser disuelto (Artículo 230)	La Comisión Permanente no puede ser disuelta (Artículo 134).

6. SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE IMPLEMENTAR EL MECANISMO DE DISOLUCIÓN DISCRECIONAL PARLAMENTARIA EN EL PERÚ Y SU IMPACTO EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL

A todo lo indicado convendrá hacer un alto y considerar si implementar el mecanismo de disolución parlamentaria en forma discrecional se puede enmarcar de manera pacífica dentro de los cánones constitucionales.

²³⁵ Considerándose en el conteo de las denegatorias de confianza tanto las obligatorias (Artículo 130) como las facultativas (Artículos 132 y 133) que pudiesen ocurrir.

De primera mano, se tendrá que precisar que cuando se hace referencia al término “discrecional”, no se da cuenta de un acto arbitrario gubernamental, sino de uno en el cual quien tenga la titularidad en su ejercicio (en el presente caso, el Presidente de la República) debe sustentar su decisión. Así, conforme a lo señalado en el Capítulo 2 para el caso de la V República de Francia y de Níger, el punto de partida de dicha decisión será el contenido del informe brindado por el Primer Ministro y por los presidentes de ambas cámaras en el caso de Francia, o el Presidente de la Asamblea Nacional, en el caso de Níger. En el caso de la propuesta de reforma constitucional correspondiente a la elaboración de la Constitución de 1993, no sólo se subordinaba dicha decisión al acuerdo previo del Consejo de Ministros, sino a la existencia de “grave controversia entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que ponga en peligro la estabilidad política del país”. Conforme a lo indicado, el término “discrecional” debe entenderse enmarcado en dicho tipo de parámetros y no ausente de los mismos.

Precisado ello, conforme a lo desarrollado por el Tribunal Constitucional al pronunciarse sobre la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados del Cusco contra la Ley Nro. 27600 (Exp. 014-2002-AI), toda reforma constitucional está sujeta a una serie de límites, tanto formales como materiales (dentro de éstos, expresos e implícitos), que el Poder Constituido no puede vulnerar, entre ellos, el referente al régimen político y forma de Estado:

71. (...) El Poder de Reforma Constitucional en tal sentido, y a diferencia de lo que ocurre con el Poder Constituyente, es un poder limitado. Mientras que el poder creador carece de referentes objetivos y en el último de los casos, sólo puede condicionarse por las valoraciones sociales dominantes (no sería admisible un Constituyente que destruya la voluntad del pueblo), el poder creado para reformar tiene en sí mismo diversas restricciones, todas ellas nacidas de la Constitución.

75. Aunque toda Constitución se caracteriza por ser un cuerpo normativo integral, donde cada disposición cumple un determinado rol, ciertas cláusulas asumen una función que resulta mucho más vital u omnicompreensiva que las del resto. Se trata de aquellos valores materiales y principios fundamentales que dan identidad o que constituyen la esencia del texto constitucional (la primacía de la persona, la dignidad, la vida, la igualdad, el Estado de Derecho, la separación de poderes, etc.). Sin ellos, la Constitución sería un texto formalmente supremo pero, en cambio, materialmente vacío de sentido.

76. *Los límites materiales, entonces, están constituidos por aquellos principios supremos del ordenamiento constitucional que no pueden ser tocados por la obra del poder reformador de la Constitución (...).*

*ii. Límites materiales implícitos, son aquellos principios supremos de la Constitución contenidos en la fórmula política del Estado y que no pueden ser modificados, aun cuando la Constitución no diga nada sobre la posibilidad o no de su reforma, ya que una modificación que los alcance sencillamente implicaría la "destrucción" de la Constitución. Tales son los casos de los principios referidos a la dignidad del hombre, soberanía del pueblo, Estado democrático de derecho, forma republicana de gobierno y, en general, **régimen político y forma de Estado.**"²³⁶*

De esta manera, reconociendo el mismo colegiado como régimen político del Perú uno de naturaleza presidencial con incorporación de "mecanismos de control propios del régimen parlamentario"²³⁷ siendo el mecanismo de disolución parlamentaria uno de tal naturaleza, y teniendo el mismo un carácter discrecional en regímenes políticos semi presidenciales conforme a lo expuesto en el Capítulo 2²³⁸, evidentemente su paso en el Perú de una forma condicionada a una discrecional no desvirtuará su régimen político, como sí lo haría el atribuir al Presidente del Consejo de Ministros la calidad de Jefe de Gobierno desnaturalizando el régimen político peruano. Resultará en este punto traer a colación la preocupación del constituyente de 1979 Enrique Chirinos Soto citada precedentemente, respecto que condicionar la disolución a la censura o denegatoria de confianza de tres gabinetes evitaría el recorte de facultades de la Cámara de Diputados. Dicho razonamiento, traído a la actualidad como la necesidad de mantener de elementos condicionantes para no debilitar al Parlamento, mantendría vigencia si es que no se reflexiona respecto del cambio implementado en la Constitución de 1993 en el sentido de no limitar la cantidad de oportunidades que el Presidente de la República pueda disponer la disolución parlamentaria; señalamos ello en tanto que dicha falta de límite únicamente consigue hacer de la crisis entre poderes un estado natural y no excepcional, siendo de un muy alto impacto para la estabilidad política y jurídica como para pretender que la misma pueda ser utilizada en más de una sola oportunidad

²³⁶ Sentencia del TC 014-2002-AI/TC.

²³⁷ Numeral 55 de la Sentencia del TC 006-2018-PI/TC. Ver Capítulo 1.

²³⁸ Por no mencionar los enteramente parlamentarios, en los que tal facultad también es discrecional.

durante un quinquenio presidencial, más aun considerando el régimen político peruano de raigambre presidencialista. En ese sentido, si el mecanismo de disolución discrecional puede involucrar el debilitamiento del Parlamento, dicho impacto se encontrará adecuadamente neutralizado si se retorna a lo previsto en la Constitución de 1979 en el sentido de poder ser utilizado en una sola oportunidad.²³⁹

Implementar lo señalado en el diseño institucional de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se llevaría a cabo a través de la modificación del Artículo 134 de la Constitución, el mismo que quedaría de la siguiente manera:

Artículo 134°.- *En caso de grave controversia entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que ponga en peligro la estabilidad política del país, el Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, puede, con acuerdo del Consejo de Ministros, y por una sola vez durante su mandato, disolver el Congreso.*

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.

Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.

Debe precisarse que el Reglamento del Congreso no desarrolla en ninguno de sus extremos lo relativo al supuesto de disolución parlamentaria dispuesta por el Presidente de la República. De otro lado, la Ley Nro. 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo prescribe en el numeral 1) inciso t) de su Artículo 8 que constituye función del Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, el “ejercer las demás funciones que la Constitución Política del Perú y las leyes le encomiendan”.

²³⁹ Francisco Eguiguren hace referencia a que el riesgo de una atribución de disolución parlamentaria discrecional puede bien encontrar límites en el número de veces que puede ser ejercida. (Ver cita a dicho autor sobre lo señalado en las páginas 128 y 129).

7. POSICIONES FAVORABLES EN EL PERÚ RESPECTO DE LA FACULTAD DISCRECIONAL DE DISOLUCIÓN PARLAMENTARIA

Debe precisarse que la opinión mayoritaria a nivel doctrinal en el Perú se inclinó en su oportunidad por la opción que el Presidente de la República tuviese plena discrecionalidad para decidir respecto de la disolución parlamentaria:

Enrique Bernales:

“La fórmula consignada por el constitucionalismo peruano para el tema de la disolución es imperfecta y harto discutible. En efecto, la disolución opera como una especie de respuesta del Presidente al hecho de que se haya censurado o negado la confianza a dos Consejos de Ministros. Es por ello que consideramos actual la crítica que hicieramos en Constitución y Sociedad Política, en el sentido que la fórmula pareciera sugerir una especie de revancha que no corresponde con los propósitos jurídico-políticos que deben inspirar la facultad de disolver; no se trata de una respuesta al número de veces que se censura al gabinete sino a la gravedad del hecho generador de la crisis.”

En ese sentido, lo esencial de la medida no es que el Presidente defienda a sus ministros, sino que la relación haya llegado a tal nivel de conflicto y/o ruptura en la obligada colaboración entre los órganos Legislativo y Ejecutivo, que no quede otro medio que acudir al arbitraje popular. Y decimos arbitraje porque la razón puede asistir al Parlamento y corresponderá a éste censurar uno y varios gabinetes que no expresen un programa de gobierno coherente y viable, aún en su propia perspectiva ideológica; o por el contrario, estar frente a una situación de obstrucción sistemática por el simple interés de bloquear al gobierno en razón de posiciones políticas encontradas y en las que la mayoría parlamentaria obedece a instrucciones de partidos políticos conflictivos. Casos como el del Parlamento apro-odriísta en el primer gobierno de Belaúnde (1963-1968) o el bloqueo al gobierno de Allende en Chile no pueden pasar desapercibidos.”²⁴⁰

Francisco Eguiguren:

“Un aspecto medular en la eficacia de la potestad gubernamental de disponer la disolución del parlamento, radica en la relativa discrecionalidad o flexibilidad de que goza el gabinete para adoptar esta decisión en el momento que lo juzga políticamente oportuno. Ello puede ocurrir cuando la oposición parlamentaria viene bloqueando las iniciativas legislativas del gobierno o interpellando o derribando frecuentemente a sus ministros; e incluso cuando el gabinete estima que su gestión cuenta con un respaldo en la ciudadanía superior al porcentaje de representantes de que dispone en el

²⁴⁰ Bernales Ballesteros; Enrique: La Constitución de 1993: Análisis Comparado, Análisis Comparado, Lima, CIELDA, 1996, p. 528.

parlamento, pudiendo entonces acudir al electorado para obtener una correlación de fuerzas más favorable en las cámaras.”

Lo que pudiera parecer una atribución riesgosa de acrecentar excesivamente el poder gubernamental o de devenir en arbitraria, encuentra limitaciones y contrapesos importantes no sólo mediante fórmulas tales como fijar el número de veces que esta atribución puede ejercitarse sino porque, sobre todo, el verdadero control está garantizado por parte del pueblo. En efecto, siendo que la disolución del parlamento obliga a la elección popular de uno nuevo, será el veredicto popular –sustento de un sistema democrático- el que determine el grado de respaldo y legitimidad de que disfrute la gestión gubernamental, lo que se traducirá en la correlación de fuerzas a instaurarse en el futuro parlamento.”²⁴¹

Marcial Rubio:

“No tiene que haber motivo expreso para que proceda la disolución. Es una medida política de convocatoria al pueblo para una nueva elección y ello es suficiente para darle validez. Desde luego existirán ciertos límites temporales para que la medida pueda tomarse, pero eso forma parte de los detalles que no es conveniente abordar”²⁴²

Christian Guzmán desliza su preferencia por dicha opción haciendo referencia a las crisis políticas sucedidas en el Perú (resaltado nuestro):

*“Es necesario señalar que la historia política peruana nos muestra cómo la utilización de la disolución parlamentaria, **en un contexto y con un diseño adecuado**, pudo haber resuelto crisis políticas serias como las ocurridas, por un lado, durante el gobierno del Presidente Bustamante y Rivero, en cuyo período la crisis de gobernabilidad no tuvo que ver directamente con el control político directo sino más bien con la inactividad de las cámaras legislativas, sin considerar crisis políticas más recientes. Pero, por otro lado, **pudo haber sido de utilidad ante crisis políticas más recientes, como la ocurrida durante el gobierno del Presidente Alberto Fujimori**”²⁴³*

El señalado autor hace referencia a un hecho incontrastable: que las crisis políticas derivadas de conflictos entre ambos poderes no se limitan en forma alguna al ejercicio de control político manifestado a través de interpelaciones, denegatorias de confianza y/o censuras ministeriales. A continuación, hacemos

²⁴¹ Eguiguren Praeli; Francisco J.: Las Relaciones entre Gobierno y Parlamento: Elementos para una propuesta de reforma en el Perú. En: Lecturas Constitucionales Andinas Nro. 02, Lima. Comisión Andina de Juristas, 1993; pp. 172-173.

²⁴² Rubio Correa; Marcial: Estudio de la Constitución Peruana de 1993. P.U.C.P., Fondo Editorial; 1999; Tomo VI; p. 218.

²⁴³ Guzmán Napurí; Christian: La Eficiencia de los Sistemas de Gobierno. Una Perspectiva Comparada. Tesis para optar por el grado de Magister – Maestría en Derecho con Mención en Derecho Constitucional; PUCP; 2003; p. 111.

un resumen de lo ya señalado en el Capítulo 1 sobre de los conflictos Ejecutivo-Parlamento:

Presidente	Actos del Parlamento expresiones de la relación de conflicto entre los poderes Legislativo y Ejecutivo
Billinghurst	<p>Demora en la aprobación de la Ley de Presupuesto</p> <p>Desnaturalización del Proyecto de Ley Electoral auspiciado por el Poder Ejecutivo</p> <p>Concesión a favor de la empresa Borax Consolidated, aprobada con la enmienda de facultar a la Municipalidad de Arequipa la creación de un impuesto.</p>
Bustamante y Rivero	<p>Sucesión de interpelaciones de poca trascendencia</p> <p>Impedimento de instalación de las cámaras legislativas debido a ausencias deliberadas</p>
Belaúnde	<p>Censuras sistemáticas de ministros en particular</p> <p>Censura del Gabinete Trelles</p> <p>Negativa de legislar a efectos de generar mayor incremento de recaudación tributaria.</p>
Fujimori	<p>Censura de Ministro en particular (Agricultura)</p> <p>Ley 25397 por medio de la cual se implementó un control posterior de los decretos supremos extraordinarios expedidos por el Poder Ejecutivo, y se disponía la condicionalidad de la vigencia de los decretos legislativos dados por el Poder Ejecutivo.</p> <p>Tratamiento legislativo del estado de excepción, limitando el poder presidencial.</p>
Kuczynski	<p>Interpelación y censura del Ministro de Educación (Saavedra)</p> <p>Interpelación y amenaza de censura de Ministro de Transportes y Comunicaciones</p> <p>Pedido de Rendición de Cuentas y Denegatoria de Confianza de Ministro de Economía</p> <p>Interpelación de Ministro del Interior</p> <p>Interpelación de Ministra de Educación (Martens)</p> <p>Denegatoria de Confianza del Gabinete Zavala</p> <p>Pedidos (02) de declaratoria de vacancia de la Presidencia de la República por Incapacidad Moral para el ejercicio del cargo.</p>

En esa misma línea, de la revisión de la Constitución Peruana de 1993, se pueden apreciar las diversas maneras a través de las cuales el Poder Legislativo puede encausar su hostilidad hacia el Poder Ejecutivo:

Aprobación del Presupuesto General de la República (incluyendo créditos suplementarios, habilitaciones y transferencia de partidas)	Artículos 77, 78 y 80
Tratamiento tributario especial para una zona determinada del país.	Artículo 79
Pedidos de información a (entre otros) Ministros de Estado	Artículo 96
Comisiones de Fiscalización	Artículo 97
Autorización de salida del país al Presidente de la República	Artículo 102 numeral 9
Decisión sobre delegación de facultades solicitadas por el Poder Ejecutivo	Artículo 104
Tratamiento de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a las leyes aprobadas por el Parlamento.	Artículo 108
Modificación y/o derogatoria de Decretos de Urgencia	Artículo 118 numeral 19
Denegatoria de cuestiones de confianza planteadas por el Presidente del Consejo de Ministros y/o ministros en particular	Artículos 130 y 132
Interpelaciones	Artículo 131
Censura de gabinetes y/o ministros	Artículo 132
Prórroga del Estado de Sitio	Artículo 137 numeral 2
Decisión sobre iniciativa de reforma constitucional planteada por el Presidente de la República.	Artículo 206

La herramienta de defensa por excelencia de un gabinete sin respaldo parlamentario mayoritario, y en contextos políticos de alta conflictividad, vendría

a ser sólo la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros a nombre de todo el gabinete.



CONCLUSIONES

1. Ningún tratadista de los citados, y otros, podrá disentir de una conceptualización básica respecto del régimen político peruano: que es de tipo presidencial y que, gradualmente han ido incorporándose mecanismos propios del régimen parlamentario, que le han configurado una propia naturaleza, pero sin con ello hacer que pierda su naturaleza presidencial, elemento coincidente en los tres conceptos teóricos-constitucionales señalados por Jiménez de Parga y que fueron evidenciados en la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución elaborado por la Comisión presidida por Manuel Vicente Villarán (1931). Y es que, si bien resulta válido todo esfuerzo en perfeccionar el modelo de régimen político peruano, deberá tenerse sumo cuidado en no importar instituciones que puedan desvirtuarlo. Señalamos específicamente ello en mérito a la existencia de propuestas concordantes con la planteada por el Profesor de la Universidad de Heidelberg Dieter Nohlen (citado en el Capítulo 1) para que el Presidente de la República sea sólo Jefe de Estado y ya no Jefe de Gobierno. Así, señala Marcial Rubio Correa lo siguiente:

“...será necesario escindir la situación actual y sacar al Presidente de la República del Poder Ejecutivo colocándolo en un nivel superior al de los poderes. Al propio tiempo, ello significará despojarlo de las tareas de gobierno que detenta y crear para tal efecto, un jefe de gobierno distinto que, indudablemente, tendría que ser un Primer Ministro.

.....
la reforma tiene que estar orientada a que el Presidente de la República no sea ni pueda ser cabeza del Poder Ejecutivo y a que el Primer Ministro sí lo sea y no permita que el Presidente de la República gobierne por él

.....

*En la composición institucional que concebimos, el Jefe del Estado no tiene por qué recabar la firma ministerial para todos sus actos. Puede realizar todos los que están debidamente identificados a su sola firma sin generar ello responsabilidad pues siempre debe ser irresponsable políticamente*²⁴⁴

*“Esta situación, en mi criterio, debe ser modificada; el Presidente de la República debería ser en esencia un Jefe de Estado con poderes significativos (tal vez más significativos que los que tienen sus similares en el Derecho Comparado, especialmente en el Primer Mundo), y debería establecerse un jefe de gobierno independiente de él.”*²⁴⁵

Guzmán Napurí también se pronuncia en ese mismo sentido:

*“La solución más apropiada en esta dirección sería la “dualización” del ejecutivo. En otras palabras, el traslado de ciertas atribuciones del presidente de la república y jefe de Estado a favor del gabinete en general y del primer ministro en particular. De este modo, este último asumiría las atribuciones propias de un jefe de Gobierno. En síntesis, lo que se busca es darle la responsabilidad del manejo político nacional a quien debe dar cuenta de sus actos al congreso bajo sanción de censura.”*²⁴⁶

Dicha propuesta, si bien seductora, académica, y racionalmente articulada, consideramos cruza el límite respecto del debido respeto de la naturaleza del régimen político peruano en el que el Presidente de la República es el encargado del gobierno²⁴⁷, insertando a su vez un desfase entre el concepto racional-normativo de la Constitución y los conceptos histórico tradicional y sociológico de la misma (ver Capítulo 1), escenario que haría que fuera enteramente previsible el surgimiento de crisis políticas derivadas de reclamos populares contra un Presidente que declara que “no gobierna”.

2. Tan importante como el respeto al régimen político peruano forjado a lo largo de la evolución constitucional del Perú, es no negar la evidencia derivada del análisis comparativo realizado respecto de Francia y Níger, a saber: que contando con las herramientas constitucionales para que se configure la denominada “cohabitación”, e implementada ella producto del

²⁴⁴ Rubio Correa; Marcial: ob. cit. Tomo VI; pp. 215 y 216.

²⁴⁵ Rubio Correa; Marcial: ob. cit. Tomo IV; p. 317.

²⁴⁶ Guzmán Napurí; Christian: ob.cit; pp. 229-230.

²⁴⁷ Elemento que no solamente tiene su expresión en el Artículo 118 numeral 3 de la Constitución que le reconoce la atribución de dirigir la política general del Gobierno, sino también en diversas disposiciones constitucionales acordes con ella.

proceso político de cada país, su propia “ingeniería constitucional” no resulta suficiente para el logro de la estabilidad político constitucional de un Estado.

3. La presente investigación da cuenta de seis (06) gobiernos que no contaron ni con mayoría parlamentaria ni con acuerdo político de gobernabilidad²⁴⁸; de ellos, cinco (05) han devenido en crisis políticas generadoras o de un golpe de Estado o del acortamiento del mandato presidencial: Billinghamurst, Bustamante y Rivero, el primer gobierno del arquitecto Fernando Belaúnde, el primer gobierno del ingeniero Alberto Fujimori y el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski; una primera aproximación daría cuenta de la conclusión en el sentido que, cada gobernante carente de mayoría parlamentaria o pacto de gobernabilidad no ha culminado su mandato; no obstante ello, Alan García logró culminar su segundo gobierno; en ese sentido, si bien no puede establecerse por ello una regla general, de todas maneras evidencia una alta incidencia. Así, de la búsqueda de elementos comunes en los cinco (05) gobiernos con crisis políticas indicados precedentemente, encontramos que:
 - La oposición se concreta en uno o en dos grupos políticos;
 - Se evidencia el *animus* de entorpecer la labor gubernamental en lugar de constituirse como una oposición constructiva.
4. La censura de gabinete no resulta ser, por lejos, el único instrumento que, en el marco de una relación conflictiva, es utilizado por el Parlamento para mellar el trabajo del Poder Ejecutivo. Podrá señalarse que puede equilibrarse la balanza con la presentación de cuestiones de confianza a cargo del Presidente del Consejo de Ministros, pero ello implicaría tener a un Jefe de Gabinete decididamente dedicado a dicha labor en aras de salvar la gestión del portafolio de sus dieciocho ministros; así existe una evidente desproporción entre las herramientas del Legislativo para socavar el trabajo del Ejecutivo y los mecanismos de defensa de éste, traducido en

²⁴⁸ Los gobiernos de Toledo y Humala no contaron con mayoría congresal pero contaron con acuerdos de gobernabilidad.

sólo uno: la cuestión de confianza voluntaria, a ser solicitada por el propio Presidente del Consejo de Ministros.

5. De la lectura de lo acontecido en el Congreso Constituyente Democrático en el marco del debate de la propuesta del Dr. Carlos Torres y Torres Lara, puede apreciarse un elemento que era claramente perturbador: la propuesta de inclusión de renovación parlamentaria por tercios, conjuntamente con el mecanismo de disolución discrecional del Parlamento a cargo del Jefe de Estado; y señalamos ello en la medida que, consideramos, se estaba cometiendo el error de intentar implementar dos mecanismos de renovación de mandato parlamentario, cada uno de ellos representativo de su régimen político particular: la renovación por tercios, propia del régimen presidencialista, y la disolución discrecional del Parlamento, existente en regímenes parlamentarios y semi presidenciales. Como era razonable esperarse, y más aún en el contexto de tener a un Presidente que meses antes había encabezado un golpe de Estado, la pretendida implementación del mecanismo de disolución discrecional parlamentaria no fue bien recibida, siendo el argumento común en cuatro (04) de sus opositores²⁴⁹ el que, ya siendo suficiente la renovación parlamentaria por mitades, lo único que se lograba era debilitar el Poder Legislativo, siendo consecuencia natural de ello un empoderamiento desproporcionado del Poder Ejecutivo en la figura del Presidente de la República, posición que compartimos²⁵⁰. Tampoco se implementó la renovación por mitades cada dos años y medio que también posteriormente propusiera la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional Peruana, la misma que, como se ha indicado, sí tuvo el cuidado de caer en cuenta que su implementación hacía ya inapropiado mantener el mecanismo de disolución parlamentaria; en ese sentido, la Comisión propuso dicha supresión habiéndose ella misma situado en el marco del necesario respeto a la “Constitución Histórica”; sobre ello, su

²⁴⁹ Constituyentes Roger Cáceres Velásquez, Henry Pease García-Yrigoyen, Fernando Olivera Vega y Enrique Chirinos Soto.

²⁵⁰ “Yo creo en una Cámara de Diputados que sea elegida por las provincias y que sea renovable por tercios o que pueda ser disuelta y convocada inmediatamente en nueva asamblea. Por ejemplo, esta Cámara de hoy sería disoluble conforme a ese sistema porque no representa al país”. Entrevista a Javier Valle Riestra en el Diario La República; Lima; 02.12.2013.

ausencia no determina la inexistencia de mecanismos propios del régimen político parlamentario, por lo que mantener el mecanismo de disolución con un tratamiento distinto al hoy vigente tampoco resultaría contradictorio en forma alguna con la Constitución Histórica del Perú ni, como se ha señalado, desnaturaliza el régimen político peruano. Precisado ello, la conveniencia de implementar el mecanismo de renovación parcial del Parlamento o el de la disolución discrecional deberá responder a razones conceptuales y/o utilitarias en lugar de optar por alguno de ellos producto de la supuesta desnaturalización del régimen político peruano en caso de optar por el otro.

En ese sentido, la conveniencia de implementar el mecanismo de disolución discrecional parlamentaria en lugar de la renovación parcial del Parlamento radica en:

- Que marca quizás la finalización de una evolución histórica-constitucional en la que, paulatinamente, se ha ido configurando el régimen político peruano, de naturaleza presidencialista con elementos propios del régimen parlamentario; en el presente caso, nos encontramos con un mecanismo ya incorporado desde la Constitución de 1979, pero que evoluciona hacia una mejor expresión, siempre acorde con la naturaleza del régimen del cual proviene y a su vez de posiblemente mayor utilidad.
- Los argumentos vertidos a favor de la renovación parcial del Parlamento resultan artificiosos y, sobre todo, ninguno de ellos da cuenta de que constituya una mejor opción que el mecanismo de disolución discrecional parlamentaria; así, retomando el sustento del Proyecto de Ley 3771-2009 del 23.12.2009 durante el segundo gobierno de Alan García Pérez:

<p>Mayor continuidad en el Parlamento: <i>El Congreso no se renueva periódicamente cada cierto período de años, sino paulatinamente. De esta forma, no se produciría un cambio tan radical, y sería</i></p>	<p>La renovación parcial NO necesariamente es un beneficio, es sólo una opción que puede traer beneficios o</p>
--	---

<p>posible que los trabajos realizados durante el período anterior sean retomados en el siguiente.</p>	<p>perjuicios²⁵¹; asimismo, no hay ninguna imposibilidad que trabajos realizados en un período anterior sean retomados.</p>
<p>Mayores incentivos para la concertación: <i>Un sistema de renovación por mitades dificulta la conformación de mayorías que permanezcan durante todo el mandato. Este hecho ayuda a fomentar la conciliación entre las diferentes bancadas, pues busca que las decisiones sean más concertadas.</i></p>	<p>La conformación de mayorías que permanezcan todo el mandato <i>per se</i> no es malo, lo que en realidad es perjudicial es la actividad parlamentaria con ánimo obstruccionista; en cuanto al fomento a la conciliación, hay más incentivos para ella en un escenario de renovación total a cinco (05) años que en uno de renovación parcial donde los cambios se sientan más próximos.</p>
<p>Un reflejo de la correlación política del país: <i>Un sistema de renovación por mitades refleja mejor la opinión política del país y crea condiciones para gobiernos más eficientes, ya que podría perder su mayoría congresal si no hace una adecuada labor.</i></p>	<p>La renovación parcial NO refleja mejor la opinión política del país que elecciones parlamentarias post disolución donde el electorado dirimirá la controversia surgida entre el Gobierno y el Parlamento; asimismo, de cara a obtener o mantener mayoría congresal, genera condiciones e incentivos para gobiernos más populistas que privilegien medidas de corto plazo y no la implementación de políticas públicas de mediano y largo plazo, las que posiblemente no sean muy populares en sus inicios.</p>

- La disolución parlamentaria es el mecanismo natural para contrarrestar una crisis Gobierno-Parlamento, y la de naturaleza discrecional su mejor expresión de cara a la constatación de la cantidad de herramientas con las que cuenta el Parlamento para dificultar la labor gubernamental. En ese sentido, lo señalado por Luciano López²⁵² respecto que *“la renovación parlamentaria es un instrumento útil que sirve de contrapeso ante situaciones en las que un grupo político²⁵³ logra una mayoría absoluta en el Legislativo y abusa de su poder (...) se trata de un modelo útil de contrapeso a las mayorías parlamentarias y que devuelve el arbitraje al pueblo sobre el abuso de dicho poder”* presenta el error conceptual de describir los beneficios del mecanismo de disolución parlamentaria y atribuírselo al de renovación parcial del Parlamento.

²⁵¹ Ver cita 64 del Capítulo 1, donde Manuel Vicente Villarán da cuenta de lo inconveniente de la renovación del Parlamento por fracciones.

²⁵² López Flores; Luciano; ob.cit; pp. 105 y 112.

²⁵³ Siendo dicho ensayo del año 2018, evidentemente se refiere al Partido Fuerza Popular, que obtuvo mayoría parlamentaria para el período 2016-2021.

6. Que no se mal entienda en el sentido que implementar el mecanismo de disolución discrecional determinará la ausencia a futuro de crisis políticas entre ambos poderes del Estado; el sólo hecho de no ser el Perú un país bipartidista determina que la potencia de su eficacia disminuya:

*“El que la disolución parlamentaria conduzca a un auténtico veredicto del electorado, depende en gran parte de la existente estructura de partidos –bipartidismo o pluripartidismo-. El resultado de la votación refleja de la forma más clara la voluntad del electorado en un sistema bipartidista o en una conformación de partidos semejantes. En un sistema multipartidista el resultado es dudoso; sólo raramente se aproximará la disolución a un verdadero referéndum, en el que la elección general se centra en concretas y tangibles cuestiones que dividen sin equívocos a los partidos (el llamado mandate of the people en Inglaterra). Esto es evidente que sólo puede producirse en un sistema bipartidista. En un sistema pluripartidista el resultado de la disolución parlamentaria permite raramente una interpretación clara y definitiva de la voluntad del electorado”.*²⁵⁴

Pero, por lo dicho, dicha disminución puede considerarse no más que eso, la disminución de una potencia que puede bien resultar una herramienta de suma utilidad, siempre que se encuentre adecuadamente desarrollado; en ese sentido, la modificación implementada en la Constitución de 1993 en el sentido de ya no limitar el número de veces en que dicho mecanismo pueda ser utilizado por el Presidente de la República²⁵⁵ consideramos constituye un exceso para un país de origen presidencialista y que con el tiempo implementa mecanismos parlamentaristas (caso inverso de Francia). Así, que pueda ser utilizado por una única vez contrarresta el debilitamiento que puede involucrar en el Parlamento estar sujeto a una disolución discrecional, además de resultar suficiente para que el electorado defina a cuál de los poderes del Estado respaldar durante el tiempo que dura el mandato presidencial.

7. Finalmente, y a mérito de todo lo señalado en la presente investigación, hay la certeza que la existencia de dicho mecanismo, adecuadamente regulado, genere mayores incentivos a efectos que las relaciones entre los

²⁵⁴ Loewenstein; Karl: ob.cit. p. 281.

²⁵⁵ Como ya se ha señalado, la Constitución de 1979 sólo permitía su utilización por una única vez durante el mandato presidencial.

podere Legislativo y Ejecutivo se encaminen por cauces adecuados; y si bien no hay que ser tan pretenciosos como para aseverar que su presencia determinará un antes y un después en las relaciones entre ambos poderes, sus beneficios y, eventualmente perjuicios se tendrán que evaluar con el tiempo.



BIBLIOGRAFÍA

1. Actas de Sesiones del Plenario del Congreso Constituyente Democrático de 1993; Congreso de la República del Perú.
2. Archivo General del Congreso de la República; Mociones de Censura a Ministros de Estado presentadas al Congreso de la República 2001-2006.
3. Ayala Corao; Carlos: El Régimen Presidencial en América Latina y los planteamientos para su reforma (evaluación crítica de la propuesta de un Primer Ministro para Venezuela). Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carias de Derecho Administrativo, Universidad Católica Andrés Bello Nro. 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1992.
4. Basadre Grohmann; Jorge: Historia de la República del Perú; Dieciséis Tomos; Diario La República y Universidad Ricardo Palma (Editores); 1998; Octava Edición.
5. Bernal Ballesteros; Enrique: La Constitución de 1993. Análisis Comparado, Lima, CIELDA, 1996.
6. Biscaretti Ruffia; Paolo: Introducción al Derecho Constitucional Comparado. Fondo de Cultura Económica, México. 1era. Edición. 1975.
7. Biscaretti Ruffia; Paolo: Derecho Constitucional. 3era. Edición. Editorial Tecnos-Madrid. 1987.
8. Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; y Pasquino, Gianfranco (Directores): Diccionario de Política. SIGLO XXI, México D.F.; 1988.
9. Bon; Pierre: La Constitución de la Quinta República Cumple Cincuenta Años. Traducción de Carolina Cerda-Guzmán, doctoranda a la Universidad Montesquieu Bordeaux IV, Centro de Estudios y de Investigaciones Comparativas sobre las Constituciones, las Libertades y el Estado; 2008.

10. Bühler; Ottmar; Jellinek; Walter, y Mortati; Constantino: La Constitución Alemana del 11 de Agosto de 1919; Madrid; Tecnos; 2010.
11. Burdeau; Georges: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas; Editora Nacional, Madrid, 1977.
12. Bustamante y Rivero, José Luis: Tres Años de Lucha por la Democracia; Buenos Aires.
13. Cairo Roldán; Omar: La Responsabilidad Política Institucional en el Perú; En: Pensamiento Constitucional Nro. 20, 2015.
14. Cajaleón Castilla; Eddie: La Convención Nacional y la Constitución de 1856. Nota Preliminar Pensamiento Constitucional Año VI Nro. 06.
15. Chirinos Soto; Enrique: Historia de la República. Editorial Andina S.A., Lima, 1977.
16. Chirinos Soto; Enrique: Naturaleza –Presidencial o Parlamentaria- de nuestro sistema de gobierno. Arequipa, Editorial de la Universidad Nacional de San Agustín, 1968.
17. Comisión Andina de Juristas: Análisis del Proyecto de Constitución. En: Lecturas sobre temas constitucionales 9, 1993.
18. Congreso de la República: Censuras Ministeriales (Reporte de Antecedentes Parlamentarios); Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.
19. Cornejo; Mariano H: El gobierno parlamentario; 1896. En: Anales Universitarios (Lima) XXIV/43-59. 1898.
20. Dahl; Robert: ¿Es democrática la Constitución de los Estados Unidos? Fondo de Cultura Económica; México; 2003.
21. Debré, Michel: Tres Repúblicas para una Francia; Editorial Albin Michel; 1984.
22. Delgado Guembes; César: La Investidura: ¿Confianza en la Política del Gobierno, o en el Presidente de la República? En: Desafíos Constitucionales Contemporáneos. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú; 1996.
23. Delgado Guembes; César: ¿Qué Parlamento queremos? Cultural Cuzco Editores; Lima; 1992.
24. Delgado Guembes; César: Régimen de Gobierno y Poder Presidencial (Visión Preliminar y Provisional). Pontificia Universidad Católica del Perú. 1998.

25. Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1931; Congreso de la República del Perú.
26. Diario de Debates de la Asamblea Constituyente de 1978-1979. Congreso de la República del Perú.
27. Díez-Picazo; Luis María: Las Transformaciones de la Constitución Francesa de 1958; Cuadernos de Derecho Público. Número 34-35; Instituto Nacional de Administración Pública; Gobierno de España – Ministerio de Política Territorial y Función Pública.
28. Documento Final de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, elaborado por una comisión de juristas y editado por el Ministerio de Justicia en el mes de julio de 2001. En: Pensamiento Constitucional Año VIII Nro. 08.
29. Echeopar; Luis Enrique: APTOCRACIA. Lima; Imp. C.F. Southwell; 1931.
30. Eguiguren Praeli; Francisco J.: Las Relaciones entre Gobierno y Parlamento: Elementos para una propuesta de reforma en el Perú. En: Lecturas Constitucionales Andinas Nro. 02, Lima. Comisión Andina de Juristas, 1993.
31. Eguiguren Praeli; Francisco J.: Las Relaciones entre Gobierno y Parlamento: La Particularidad del Régimen Presidencial en el Perú. En: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2004.
32. Eguiguren Praeli; Francisco J.: El Fortalecimiento de la Democracia y del Presidencialismo en la Experiencia Reciente de los Países Sudamericanos: Parlamento y Constitución; Anuario; ISSN; 1139-0026; Nro. 15, 2012-2013.
33. Eguiguren Praeli; Francisco J.: El Régimen Presidencial “Atenuado” en el Perú y su particular incidencia en las Relaciones Gobierno-Parlamento: Obra integrante del Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (www.juridicas.unam.mx).
34. Eguiguren Praeli; Francisco J.: La Responsabilidad del Presidente. Razones para una Reforma Constitucional; Lima; Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú; 2007; 1era. Edición.
35. Fernández Segado; Francisco: Comentarios a la Constitución Española; Tomo IX; Artículos 113 al 127 de la Constitución Española de 1978; Madrid; Editorial EDERSA; 2006; 1era. Edición.
36. Ferrero Rebagliati; Raúl: Ciencia Política. Teoría del Estado y Derecho Constitucional; Lima; Ediciones Justo Valenzuela V; 1984
37. Ferrero Costa; Raúl: Equilibrio de Poderes. En: Revista Ius et Praxis Nro. 25, Junio 1995.

38. Flores Galindo; Alberto: La Tradición Autoritaria. Violencia y Democracia en el Perú. Asociación Pro-Derechos Humanos – Aprodeh y Sur Casa de Estudios del Socialismo, Lima, Perú.
39. Flórez Ruiz; José Fernando: Rudimentos del Régimen Parlamentario: ¿Una Opción para Colombia?; Colombia; Revista de Derecho de Estado Nro. 22; 2009.
40. Fuentes; Manuel Atanasio: Derecho Constitucional Filosófico; Lima; Imprenta del Estado; 1860.
41. Gálvez Montero; José Francisco y García Vega; Enrique Silvestre: Historia de la Presidencia del Consejo de Ministros (Tomo II); Lima; Empresa Peruana de Servicios Editoriales S.A.; 2016; 1era. Edición.
42. García Belaúnde; Domingo: Forma de Gobierno en la Constitución Peruana. En: Ius et Praxis Nro. 19 y 20, Enero - Diciembre, año 1992.
43. García Belaúnde; Domingo: Los inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842). Pensamiento Constitucional Año IV Nro. 4; Fondo Editorial de la PUCP; 1987.
44. García Belaúnde; Domingo: Teoría y Práctica de la Constitución Peruana; Lima, Edili, 1989.
45. García Calderón Landa; Francisco: Diccionario de la Legislación Peruana; Lima: Imprenta del Estado; 1860.
46. García Calderón Rey; Francisco: El Perú contemporáneo; 1912; Lima: Interbank; 1981.
47. García Chávarri; Magno Abraham: La Vacancia por Incapacidad Moral del Presidente de la República. Tesis para optar por el grado académico de magíster. Escuela de Posgrado – Maestría de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú; 2013.
48. García-Pelayo; Manuel: Derecho Constitucional Comparado; Madrid; Manuales de la Revista de Occidente; 1959; 1era. Edición.
49. Guzmán, Leocadio: Ojeada del Proyecto de Constitución que el Libertador ha presentado a la República BOLIVAR. Lima: Imprenta Republicana administrada por José María Concha, 1826.
50. Guzmán Napurí; Christian: Las Relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento; Lima; Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú; 2003; 1era. Edición.
51. Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John: El Federalista o la Nueva Constitución; México; Fondo de Cultura Económica.

52. Hauriou; Maurice: Principios de Derecho Público y Constitucional; Madrid; 1927; 2da. Edición.
53. Hakansson Nieto; Carlos: Los Presupuestos para una Cohabitación Política en la Constitución Peruana de 1993; Revista de Derecho Político; Enero 2005.
54. Hernández Valle; Rubén (Mesa Redonda); Relaciones Ejecutivo-Legislativo. En: Revista Ius et Praxis N° 25, Junio 1995.
55. International Herald Tribune: “El reparto de poderes en Francia altera el protocolo de las Cumbres”; 05.05.1986.
56. Jiménez de Parga: Los Regímenes Políticos Contemporáneos; Madrid; Editorial Tecnos; 1987; Sexta Edición.
57. Jiménez Mayor; Juan F.: “Las Relaciones Parlamento-Ejecutivo y el Sistema Legislativo”. En: Pensamiento Constitucional; Año 1, N° 1.
58. Jiménez Murillo; Roberto: Los Ministros de Estado; Lima; 2014; Caballero Bustamante – Thomson Reuters.
59. Kabunda Badi; Mbuyi: Sistemas Políticos Africanos: De las dictaduras a las democracias. El panafricanismo y la Organización de la Unidad Africana (O.U.A.). Universidad de Zaire. En: website: <http://nelson.telcom.es/~cmunsa/curs2f.htm>.
60. Kuczynski; Pedro Pablo: “Democracia bajo presión económica. El Primer Gobierno de Belaúnde”. Edic. Treintitrés y Mosca Azul Editores; 1980; 1era. Edición.
61. Landa Arroyo; César: La evolución constitucional del Perú contemporáneo. Mimeo 2002.
62. Landa Arroyo; César: Tribunal Constitucional y Estado Democrático. Lima. 1era. Edición. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999.
63. Lehoucq; Fabrice Edouard: El Presidencialismo, Leyes Electorales y la Estabilidad Democrática en Costa Rica. En: Revista Parlamentaria, Volumen 4, Nro. 03, Diciembre de 1996, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
64. León Barandiarán; José: La Constitución Alemana de 1919. Lima, Imprenta Minerva, 1930.
65. López; Sinesio: El Dios Mortal. Estado, Sociedad y Política en el Perú del Siglo XX. Lima; Instituto Democracia y Socialismo; 1991.

66. Linz; Juan y Valenzuela; Arturo (compiladores): La Crisis del Presidencialismo. Volumen 1: Perspectivas Comparadas; Madrid; Alianza Editorial; 1998.
67. Linz; Juan J: Los Peligros del Presidencialismo. Serie: Lecturas Constitucionales Andinas 2. Comisión Andina de Juristas – Perú, 1993.
68. Lijphart; Arend: Modelos de Democracia: Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países; Barcelona; Editorial Ariel S.A.; 2000; 1era. Edición.
69. López Flores; Luciano: ¿Rescatar la Renovación Parlamentaria Parcial en el Perú? En: VOX IURIS; Lima, Perú; 35 (1); 2018.
70. López; Sinesio: El Dios Mortal. Estado, Sociedad y Política en el Perú del Siglo XX. Lima; Instituto Democracia y Socialismo; 1991.
71. Loewenstein; Karl: Teoría de la Constitución. Barcelona, Ed. Ariel, 1976.
72. Mainwaring; Scott: Presidentialism in Latin America. En: Latin American Research Review; vol. 25; 1990.
73. Manzanares; Henri: Después de las Elecciones Legislativas de 1968 en Francia. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
74. Manzanilla, José Matías: El Poder Legislativo en el Perú. Lima: Imprenta La Industria. 1903.
75. Martínez Sampere; Eva: La Disolución del Parlamento en Gran Bretaña; 1998; Revista de Estudios Políticos; Madrid; 1998.
76. Mirikine-Guetzévitch; Boris: Modernas Tendencias del Derecho Constitucional; Editorial Reus; Madrid; 1934.
77. Monteagudo, Bernardo: Escritos Políticos. Buenos Aires. 1916.
78. New York Times: “Two French Leaders Take Delicate Duet to Tokyo”; May 5, 1986.
79. Nogueira Alcalá; Humberto: El régimen semi presidencial: Una Alternativa viable al Presidencialismo en Chile. Serie: Lecturas Constitucionales Andinas 2. Comisión Andina de Juristas 1993.
80. Nohlen; Dieter: Sistemas de Gobierno: Perspectivas conceptuales y comparativas. Serie: Lecturas Constitucionales Andinas 2. Comisión Andina de Juristas – Perú, 1993.
81. Nohlen; Dieter; Presidencialismo Vs. Parlamentarismo en América Latina (Notas sobre el debate actual desde una perspectiva comparada). Revista de Estudios Políticos, Nueva Época, Nro. 74, 1991, Madrid.

82. Pacheco; Toribio: Cuestiones Constitucionales (1854). Reimpreso en: IUS et PRAXIS (Lima). 14. 1989.
83. Palacios Rodríguez; Raúl: Historia de la República del Perú (1933-2000) Tomo 18; Lima; Empresa Editora El Comercio; 2005; Primera Edición.
84. Paniagua Corazao; Valentín: Las Relaciones Legislativo-Ejecutivo. En: Revista Ius et Praxis, Lima, Nro. 19-20.
85. Pareja Paz Soldán; José: El régimen Presidencial en la Constitución de 1979. En: Revista Derecho Nro. 35. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1981.
86. Pareja Paz Soldán; José: Las Constituciones del Perú. Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1954.
87. Pasquino; Gianfranco: Los Poderes de los Jefes de Gobierno: Buenos Aires; Editorial Prometeo; 2007; 1era. Edición.
88. Paz Soldán; Mariano Felipe: Efectos de los Partidos en los Congresos del Perú. En: REVISTA PERUANA; Lima; 1880; IV.
89. Pérez Ayala; Andoni: Revisiones Constitucionales y Reformas Institucionales en la V República Francesa; Madrid; Revisa de Estudios Políticos (Nueva Época); 2010.
90. Pizzorusso; Alessandro: Lecciones de Derecho Constitucional; Madrid; Centro de Estudios Constitucionales; 1984.
91. Planas Silva; Pedro: Democracia y Tradición Constitucional en el Perú. Materiales para una Historia del Derecho Constitucional en el Perú. Lima, Editorial San Marcos; 1998; 1era. Edición.
92. Planas; Pedro: Regímenes Políticos Contemporáneos. Fundación F. Ebert, 1997, 2da. Edición, Fondo de Cultura Económica.
93. Prado; Jorge: Ideales democráticos (discursos y artículos políticos); Lima: Empresa Tipográfica UNION; 1920.
94. Ramírez Del Villar, Roberto: "Relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo". Revista del Foro Nro. 2-3-4, 1979.
95. Restrepo Zapata; Juan David: El Estado Alemán durante la República de Weimar; TEMPUS Revista en Historia General Medellín (Colombia); 2015; Número 1.
96. Rubio Correa; Marcial: Estudio de la Constitución Peruana de 1993. P.U.C.P., Fondo Editorial, 1999.

97. Sagués; Néstor Pedro: Formas de Gobierno: Aproximaciones a una teoría del control parlamentario del Poder Ejecutivo. Serie: Lecturas Constitucionales Andinas 2. Comisión Andina de Juristas 1993.
98. Sagués; Néstor Pedro (mesa redonda); Relaciones Ejecutivo-Legislativo. En: Revista Ius et Praxis N° 25, Junio 1995.
99. Sánchez Agesta; Luis: Sentido y Supuesto de las Constituciones Africanas. ESTUDIOS Y NOTAS.
100. Sánchez, Luis Alberto; El Perú: Retrato de un País Adolescente. Editorial Peisa, 3era. Edición, 1987.
101. Sartori; Giovanni: Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados. Fondo de Cultura Económica; México; 2003.
102. Sartori; Giovanni y Morlino, Leonardo (compiladores): La Comparación en las Ciencias Sociales. Alianza Editorial; Madrid; 1994.
103. Shugart; Matthew Soberg y Carey; John M.: Presidents and Assemblies. Constitutional Design And Electoral Dynamics; United States of América; Cambridge University Press; 1992.
104. Torres y Torres Lara; Carlos: La Nueva Constitución del Perú. Instituto Desarrollo y Paz. Asesorandina 1993.
105. Ulloa, Luis: Consejos al Pueblo. I. La situación política a la luz del derecho y de la historia. Lima: Tip. La voce d'Italia. 1912.
106. Urbani; Giuliano: Política Comparada. En: Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; y Pasquino, Gianfranco (Directores). Diccionario de Política. Siglo XXI; México D.F.; 1988.
107. Urcuyo Fournier; Constantino: Por un mejoramiento de las relaciones Ejecutivos-Parlamentos en Iberoamérica. En: Revista Parlamentaria, Volumen 6, Nro. 03, Diciembre de 1998, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
108. Valega García; César: La responsabilidad política del gobierno en la Constitución de 1993. En: Lecturas sobre temas constitucionales 3. Comisión Andina de Juristas Nro. 10.
109. Valle Riestra; Javier: Yo Soy Partidario de una Asamblea Constituyente; Entrevista en el Diario La República; Lima; 02.12.2013.
110. Villarán; Manuel Vicente: Posición Constitucional de los Ministros en el Perú. Lima; Colegio de Abogados de Lima; 1994.

111. Villarán, Manuel Vicente: Anteproyecto de Constitución de 1931.
Exposición de Motivos. Lima, 1962.

