

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derechos Fundamentales y
Constitucionalismo en América Latina

**“LA AMBIGÜEDAD DEL SISTEMA DE GOBIERNO EN LA INSTITUCIONALIDAD
POLÍTICA ACTUAL”**

Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derechos
Fundamentales y Constitucionalismo en América Latina

AUTOR

Saulo Yenski Peralta Franzis

ASESOR:

Noemí Cecilia Ancí Paredes

CÓDIGO DEL ALUMNO:

20114445

2019

“LA AMBIGÜEDAD DEL SISTEMA DE GOBIERNO EN LA INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA ACTUAL”

RESUMEN

El presente estudio parte de la hipótesis de la existencia de ambigüedades en el Sistema de Gobierno y que esto se traduce en constantes crisis políticas, que en la mayoría de los casos han llevado a la ruptura del orden Constitucional, siendo la consecuencia la débil Institucionalidad Política del país.

El sistema de gobierno peruano es una consecuencia de trasplantes de los modelos parlamentario y presidencial, su inserción, en lugar de fusionarse o complementarse, han producido incompatibilidades y desfases desencadenando crisis como la del año 2019, con la disolución del parlamento, produciéndose una penumbra, que el Tribunal Constitucional, no ha dado mayores argumentos para solventar esta circunstancia.

Este texto tiene el objetivo identificar las incompatibilidades en el modelo peruano de la implantación del Sistema Presidencial y Parlamentario de Gobierno, como se manifiesta en la noción de la Soberanía y la lógica del Gobierno Representativo en el Perú.

Sean sistemas Republicanos democráticos o monárquicos Constitucionales, como el Norteamericano o el Inglés, existe una consonancia entre las funciones de Jefes de Estado y Jefes de Gobierno, o la renovación en distintos momentos, tanto del ejecutivo y el parlamento, permitiendo que las instituciones reaccionen oportunamente ante crisis políticas, como el cierre del parlamento en 2019.

Si bien el Perú es un Estado Unitario, hay que tener en cuenta, las experiencias analizadas, donde garantizan la participación de las unidades territoriales descentralizadas en la toma de decisiones, a nivel central.

Tenemos que, el sistema representativo en Alemania y Francia, con cámaras de representación nacional y regional, posibilita que las regiones participen en la toma de decisiones a nivel de Gobierno central.

Finalmente con esta investigación se ha expuesto que la introducción de implantes, han producido cortos circuitos a nuestro sistema de gobierno, que si bien, no resuelve estos antagonismos, se expone de manera concisa los elementos que consideramos, esenciales para que un modelo de gobierno sea estable en el tiempo.

ÍNDICE

RESUMEN	2
PRESENTACIÓN	4
SIGNIFICANCIA DE LA SOBERANÍA EN LA INSTITUCIONALIDAD	6
¿Qué es una Constitución?	8
AMBIGÜEDAD EN LA CONCEPCIÓN DE ESTADO Y GOBIERNO	12
Punto de Partida: Establecer la diferencia entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.....	12
Distinción entre Jefe de Estado y de Gobierno.....	12
La aprobación del Parlamento y el voto de confianza	14
El Primer Ministro la piedra angular del sistema.....	16
Los alcances de la Investidura Parlamentaria	17
El rol del Jefe de Estado en el proceso político.....	18
MODELOS QUE LOS ESTADOS ADOPTAN DE LA INTERRELACIÓN DE SUS ELEMENTOS BÁSICOS	19
La composición del Territorio	19
Características del Sistema Federal:	19
Autonomía Regional.....	19
Primacía Federal.....	20
Representación Regional	20
Constitucionalización de sus competencias.....	20
Intervención en las reformas constitucionales o enmiendas	21
Órgano de solución de Conflictos de Competencia	21
Niveles de cohesión del Federalismo.....	21
Formas que adopta el Federalismo.....	22
Características del Unitarismo	23
BASES ANALÍTICAS DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO	24
Aspectos preliminares.....	24
Derecho Público por Representación	25
La doble consecuencia práctica:	27
El Desarrollo del gobierno representativo.....	28
REFLEXIONES FINALES	29
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	31

PRESENTACIÓN

Se puede afirmar que el sistema de gobierno, que se ha venido reproduciendo a lo largo de toda nuestra etapa republicana, por supuesto con matices, es producto de una serie de trasplantes de los modelos parlamentario y presidencial, que ha llevado a una inestabilidad jurídica en todo el sistema.

Los modelos parlamentario y presidencial, en lugar de amalgamarse o simplemente complementarse, han creado vacíos y conflictos por la incompatibilidad entre ambos, esto ha conducido que instituciones, como la censura o el voto de confianza del sistema parlamentario y la legitimidad democrática de los ministros, que son cargos de confianza del Presidente, como los secretarios en el sistema Presidencial, lleve a un enfrentamiento del parlamento y el ejecutivo, lo que no ocurre en los modelos originales.

Sin embargo, la mayoría de los países en Latinoamérica han estado ensayando una combinación de los dos modelos básicos, con resultados que distan de ser, lo suficientemente sólidos, que contribuyan a la estabilidad política del país.

Se ha intentado enmendar el sistema peruano, para resolver este problema, como la potestad que tiene el presidente de disolver el parlamento, cuando, el congreso censura a dos gabinetes consecutivos¹. Lo único que se ha conseguido, es que se produzcan algunos, pactos bajo la mesa, cuyo resultado han sido contradictorios, potenciando e institucionalizado la corrupción en nuestros países.

¹ Disolución del Congreso Artículo 134°.- El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.
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.
Spij.minjus.gob.pe. (2019). *SPIJ: Sistema Peruano de Información Jurídica*. [online] Available at: http://spij.minjus.gob.pe/content/publicaciones_oficiales/img/Const-peru-oficial.pdf [Accessed 11 Oct. 2019].

Lo más significativo es que nuestra Constitución establece expresamente que el presidente es el jefe de Estado, pero no señala que sea también Jefe de Gobierno, como sí lo hicieron algunas constituciones como la de 1828. Para añadir mayor confusión existe, la presencia de un Presidente de Consejo de Ministros, cuyo rol es, de coordinador de ministerios, sin embargo, funciones como presidir el Consejo de Ministros, en ausencia del Presidente, hacen, que este personaje, este en el limbo y no se puede definir el rol de esta figura.

Habiendo expuesto el problema, el presente artículo se centra, en desarrollar de manera comparativa, cómo funcionan los modelos en sus contextos, en los siguientes contenidos:

“Significancia de la Soberanía en la Institucionalidad”, revisamos, desde las perspectivas históricas y comparadas del Estado y la evolución crítica conceptual, desde el derecho Constitucional Comparado.

“Ambigüedad en la Concepción de Estado y Gobierno”, evaluamos y comparamos, como interactúan las instituciones del Estado, como el Parlamento se desempeña en su contexto, El rol de los Jefes de Estado y su relación con los Jefes de Gobierno, haciendo una crítica del rol de los “Checks and Balances”.

“Modelos que los Estados adoptan de la Interrelación de sus Elementos Básicos”, analizamos cómo se canaliza la soberanía a través del desarrollo de las competencias entre los diferentes sistemas y subsistemas, dentro de la organización de los Estados, ya sea a través de los sistemas federales, unitarios o la combinación de estos, que para desarrollar este tema se recurre al Derecho Comparado y contextualizando la investigación.

“Bases Analíticas del Gobierno Representativo”, Por último, discutimos los límites del Gobierno representativo, desde la óptica del desarrollo y evolución desde Sieyès a la actualidad, que es la base del cuestionamiento de todo sistema, basado en la representatividad para la validar o no un modelo.

Este primer paso nos lleva cuestionar el modelo gobierno latinoamericano y en especial el peruano, lo que en un segundo paso nos llevará inevitablemente, a desmenuzar y analizar los problemas presentados en la práctica constitucional, al tratar de operativizar esta mezcla amorfa, que no puede articularse por las incompatibilidades mencionadas.

SIGNIFICANCIA DE LA SOBERANÍA EN LA INSTITUCIONALIDAD

En esta parte vamos a desarrollar analíticamente un estudio de los diferentes sistemas en su contexto, específicamente el sistema parlamentario europeo y su interacción con el poder ejecutivo.

En un contexto de evolución, interacción y retroalimentación, es casi imposible delimitar las funciones del Parlamento como órgano normativo y la potestad del ejecutivo en el mismo ámbito².

Añadiendo complejidad con la variable “Jefe de Estado” o “monarca” en las Monarquías Constitucionales del Europa Central, donde existe un Rey o Reyna, por sucesión hereditaria y una institución democrática como un parlamento, cuyos miembros son elegidos por voto universal. La dificultad radica en sus interrelaciones y convivencia.

Un ejemplo tangible sería Holanda donde existe una alternancia en la facultad normativa, tanto ejercido por el parlamento o por el poder ejecutivo, el denominado “Gobierno del Rey” mediante su potestad de iniciativa legislativa, con el refrendo ministerial, introduce en el parlamento iniciativas, una vez aprobadas por este, regresa al monarca para que firme y recién pueda tener plena vigencia, esto es muy similar a lo que ocurre en Bélgica.

El mismo proceso ocurre en el Reino Unido, es la Figura del “Rey en el Parlamento”³ y no propiamente ese organismo quien se encarga de elaborar las leyes, siendo la Reyna o el Rey de turno, el encargado de promulgar las leyes.

Citamos textualmente la fórmula que traduce lo explicado anteriormente, por lo general figura como encabezado de toda norma elaborada en los países mencionados, vemos que en **Netherlands o Países Bajos**, se traduce lo siguiente:

² Una característica sería, por ejemplo, la atribución de legislativa que puede tener el poder ejecutivo.

³ El Parlamento se desarrolló a partir del antiguo concilio que aconsejaba al Soberano. En teoría, el poder no es del Parlamento sino de la Reina "Queen-in-Parliament" o el Rey ("King-in-Parliament"). A menudo se dice que la Reina tiene autoridad soberana, sin embargo esta posición es debatible.

“Nosotros, Willem-Alexander por la gracia de Dios Rey de Holanda aquí..... hemos escuchado que el Consejo de Estado en consulta con los Estados Generales han aprobado, aquí decreto”⁴

En el Reino de España:

“FELIPE VI REY DE ESPAÑA A todos los que la presente vieren y entendieren. Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley”⁵

Estas fórmulas de promulgación son utilizadas, una vez aprobadas las normas por el parlamento, haciendo la salvedad, que el Rey o Reina no tienen derecho a veto, sin embargo, visto superficialmente, nos podría, llevar a suponer lo contrario.

Por otro lado cuando revisamos los cargos, de las personas que integran o forman parte de los poderes del Estado, se puede afirmar que la mayoría de países de Europa central, como Alemania, Francia, incluso Holanda, un parlamentario no puede, ser parte del Ejecutivo, como un ministro o secretario de Estado, con la excepción del Reino Unido, donde el monarca, designa a los miembros del Gabinete, entre los miembros de la Cámara de los Comunes electos⁶, pudiendo excepcionalmente ser miembros de la Cámara de los Lores⁷.

⁴ La fórmula en su idioma original (holandés): "Wij Willem-Alexander [name of sovereign], bij de gratie Gods, Koning [Koningin] der Nederlanden, Prins [Prinses] van Oranje-Nassau, enz. enz. enz. Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten: Alzo Wij in overweging genomen hebben, [here follows a short recital of the Act's purpose]; Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:[...text of law...] Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden. Gegeven te [location and date] [signed Willem-Alexander]"

⁵ Por citar una norma Española tenemos: “Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación”.

⁶ La Cámara de los Comunes Inglaterra (en inglés, House of Commons, The Honourable House of Commons of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in Parliament assembled; los Honorables Comunes de Inglaterra de Gran Bretaña e Irlanda del Norte reunidos en el Parlamento) es la cámara baja del parlamento británico, la misma tiene su sede en el Palacio de Westminster. La Cámara de los Comunes es elegida democráticamente. Está conformada por 646 representantes elegidos por escrutinio uninominal mayoritario en los diferentes distritos electorales de Inglaterra por un período máximo de cinco años hasta que se disuelve el parlamento. A estos representantes se les denomina miembros del parlamento. (<http://www.parliament.uk/>)

⁷ La Cámara de los Lores (en inglés, House of Lords; su nombre completo es The Right Honourable the Lords Spiritual and Temporal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in Parliament assembled, los Muy Honorables Lores espirituales y temporales del Inglaterra de Gran Bretaña e Irlanda del Norte reunidos en el Parlamento) es la Cámara Alta del Parlamento de Inglaterra. El Parlamento también incluye al Soberano, y a la Cámara Baja, llamada la Cámara de los Comunes. Ambas Cámaras celebran sus sesiones en el Palacio de Westminster. Al contrario de lo que ocurre en la Cámara de los

Trayendo a colación la postura de Montesquieu, nos deja una concepción radicalmente distinta del modelo Inglés, donde podríamos creer que existe una notoria separación de poderes, sin embargo, encontramos que la misma persona, puede ejercer varias funciones en distintos poderes del Estado; por ejemplo, es conocido el rol de denominado “Lord Canciller”⁸ que tiene funciones simultaneas, como parte del Gobierno, preside la Cámara Alta del Parlamento y es Juez Supremo a la vez.

En 1998 se produjo, lo que se denominó, la gran reforma, donde al denominado “Lord Canciller” se le ha recortado, las funciones jurisdiccionales así como el presidir la Cámara de los Lores.

Por otro lado se ha creado una Corte Suprema, independiente, ya que anteriormente el máximo órgano jurisdiccional Inglés, era parte en la Cámara de los Lores, obviamente existiendo cierta incertidumbre sobre si sus funciones jurisdiccionales eran compatibles con las legislativas.

¿Qué es una Constitución?

El reconocido Constitucionalista, profesor de la Universidad de Maastricht, Heringa⁹, señala que: *“El término constitución puede tener un concepto reducido o formal y también puede tener un concepto sustantivo o amplio. En el concepto reducido o formal una Constitución es un documento escrito que establece las reglas básicas que se aplican a las organizaciones socio políticas de un Estado en particular”*¹⁰.

Comunes, los miembros de la Cámara de los Lores no se eligen mediante elecciones, dividiéndose según su derecho a formar parte de la Cámara en Lores Espirituales y Lores Temporales. Los Lores Espirituales son 26 obispos elegidos por su prestigio y dilatada carrera eclesiástica dentro de la Iglesia Anglicana. Los Lores Temporales conforman el resto, siendo la mayoría miembros con derecho vitalicio no hereditario, nombrados por la Reina con el asesoramiento del Primer Ministro. Y esto es así porque, antiguamente, el derecho a formar parte de la Cámara de los Lores como Lores Temporales era exclusivamente hereditario; pero actualmente, y tras sucesivas reformas, los miembros por herencia de esta Cámara son sólo una pequeña porción. Desde marzo de 2010, la Cámara de los Lores cuenta con 733 miembros, 87 más que la Cámara de los Comunes, que cuenta con 646. (<http://www.parliament.uk/>)

⁸ El Lord Canciller (Lord Chancellor) es un ministro con un papel judicial, con responsabilidad para las funciones de tribunales. Antes de 2006 era también presidente de la Cámara de los Lores.

⁹ Prof Dr Mr. Aalt Willem Heringa (A.W.) Autor y editor de numerosos libros y artículos sobre derecho constitucional holandés, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Carta Social Europea, el derecho constitucional comparado, el derecho constitucional de los Estados Unidos, los derechos humanos y la educación jurídica. Autor de blogs en el sitio web del Instituto Montesquieu.

¹⁰ HERINGA, Aalt Willen & KIIVER, Philipp, Constitutions Compared (An Introduction to Comparative Constitutional Law), Intersentia Antwerp – Oxford – Portland, 2009, Pág. 2.

Es un documento central que puede ser llamado con propiedad, “*Constitución*” pero también, puede ser llamada Ley Básica o Carta¹¹.

Por ejemplo, la Constitución Americana es un documento adoptado en 1787, entrando en vigor en 1789, que, define los poderes del Presidente y el Congreso, determinando o diseñando el sistema federal, además diferencia las competencias federales de las atribuciones de las autoridades de los estados miembros de la Unión Americana, y garantiza los derechos fundamentales del pueblo.

Cuando nos referimos a la Constitución sustantiva señalamos, todas las normas fundamentales que gobiernan al Estado, como, una entidad sociopolítica, contenidas en un documento único. Pueden ser plasmados en escrito o reglas o costumbres no escritas o contenidas en un documento. Una Constitución es un cuerpo legal que atribuye poder a sus autoridades públicas, regulando las relaciones entre estas, así como interactúan con los ciudadanos. El derecho constitucional en un sentido amplio esta típicamente dividido en dos ramas: La rama Institucional y los Derechos Humanos. La rama institucional por ejemplo, determina los poderes del Parlamento, a su vez la forma de elegir a sus miembros. Los derechos humanos como señala el Maestro Heringa, puede ser, por ejemplo, la prohibición de la tortura, la libertad de pensamiento o la libertad de expresión, son derechos que protegen al ciudadano contra el abuso de su propio.

Los Estados que, formalmente, no tienen un documento codificado, llamase, constitución, ley fundamental o carta, no significa que no tengan una Constitución sustantiva, el ejemplo más conocido es el caso de Inglaterra, que no tiene un documento legal que ostente el título de Constitución de Inglaterra¹², no, en el sentido formal. Como cualquier otro Estado, Inglaterra

¹¹ KELSEN, Hans, Teoría general del Estado, Editora nacional, México 1973, Pág. 4 y siguientes.

¹² La Constitución de Inglaterra es el conjunto de leyes y principios bajo el cual Inglaterra]] es gobernado. No es constituido de un único documento constitucional como la Constitución de los Estados Unidos. ES muchas veces dicho que el país tiene una constitución "no-escritura" o De hecho ("en la práctica"). [1] La mayor parte de la constitución británica no existe en la forma escrita de estatutos, jurisprudencia y Tratados. La Constitución no-escritura posee otras fuentes, incluyendo Parlamentario, Convenciones constitucionales (más del que muchos países, excepto la Nueva Zelandia, Israel) y las prerrogativas reales.

Magna Carta (1215) - Decreto de Habeas Corpus 1679 - Declaración de Derechos 1689 - Reivindicación de Derechos 1689 - Decreto de Establecimiento 1701 - decreto de unión 1707, juntando Inglaterra y Escocia para formar a Gran Bretaña Decreto de unión 1800, juntando Gran Bretaña e Irlanda para formar Inglaterra de Gran Bretaña e Irlanda Inglaterra]] • Decreto de Reforma 1832 - Decreto de Reforma 1867 - Decreto de Reforma 1884 - Actos Parlamentarios (de 1911 y 1949) - Acuerdo de libertad de la Irlanda 1922, Constitución de Estado libre de la Irlanda 1922, and Provisiones Consecuencias de la libertad de

tiene una constitución en el sentido amplio, denominado, Cuerpo Constitucional o conocido como el Bloque de la Constitucionalidad.

Gran parte de estas reglas han sido establecidas por los jueces mediante el sistema jurisprudencial, otras por las leyes hechas por el Parlamento y muchas otras toman la forma de costumbre, conocida con el nombre de *Conventions*¹³ o Convenciones Constitucionales o Acuerdo de Caballeros, por ejemplo, en ninguna parte está escrito que: “*El Rey nombra Primer Ministro al líder del partido político que tiene la mayoría en la Cámara de los Comunes*”, eso es una *convention* o una regla de la costumbre, sin embargo, muchas de las partes de hecho son escritas, por ejemplo la descentralización de ciertos poderes legislativos o las competencias otorgadas a Escocia, que afecta la distribución de Poderes en Inglaterra y por lo tanto es una norma constitucional, que está dada en una ley escrita y aprobada por el Parlamento inglés.

Además podemos mencionar otros ejemplos como el caso de Israel, que no tiene un documento consolidado de la Constitución, otro es Suecia que tiene una colección de diferentes normas o estatutos fundamentales que tienen rango Constitucional. Incluso en aquellos casos donde hay Constituciones escritas en el sentido formal, pueden también tener leyes o reglas no escritas que forman parte de su núcleo constitucional. Un claro ejemplo son los jueces en los Estados Unidos que tienen el derecho o la potestad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes. Esta potestad no está prevista en la Constitución Americana, sin embargo fue la jurisprudencia,¹⁴ mejor dicho, por las decisiones de las cortes interpretando la constitución. Estos aportes jurisprudenciales también pueden ser consideradas, en sentido amplio, leyes constitucionales,

Estado de la Irlanda Act 1922 reconocida como País y no más formando parte de Inglaterra. Estatuto de Westminster 1931 - Decreto de comunidades Europeas 1972 (UK) - Declaración de Derechos Humanos 1998 - Decreto de la Escocia 1998 - Decreto del Gobierno de Galles 1998 - Decreto de la Irlanda del Norte 1998 - Decreto de la Casa de los Lores 1999 - Reforma Constitucional 2005 (<http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/aboutus/uk-constitution>)

¹³ Las Convenciones Constitucionales pueden equipararse a las costumbres constitucionales. La expresión convención constitucional designa una especie de convenio o acuerdo tácito las más de las veces (y, por eso mismo, según algunos, ficticio) entre los titulares de los órganos constitucionales (y/o entre las fuerzas políticas). De tales acuerdos nacen reglas de comportamiento, no escritas, destinadas a: 1. Bien interpretar las disposiciones constitucionales (con el efecto, algunas veces, de eludirlas). 2. Bien para integrarlas (en cualquiera de los sentidos de esta palabra), colmando de paso las lagunas de la Constitución. (<http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/aboutus/uk-constitution>)

¹⁴ El Caso Marbury contra Madison (5 U.S. 137 1803) es un proceso judicial abordado ante la Corte Suprema de los Estados Unidos y resuelto el 24 de febrero de 1803. Se considera el caso más importante de la jurisprudencia estadounidense, no por el asunto específico tratado, que no era menor, sino por los principios que estableció. La sentencia afirma la capacidad de los tribunales de juzgar la conformidad de la ley con la Constitución y para abrogar, inaplicándolas, aquellas que pudieran contravenirla. Este principio estatuye la atribución más importante de los tribunales estadounidenses, y hace de ellos los primeros tribunales constitucionales de la historia.

no podemos dejar de mencionar que los tratados internacionales en particular, también tienen un efecto constitucional interno.

Una constitución en el sentido estricto o simplemente formal no puede codificar exhaustivamente todo el cuerpo constitucional.

El término “constitucionalismo” lleva a que los políticos se subordinen a la legalidad. Sin embargo históricamente, el absolutismo sentó terreno a partir del siglo XVIII, desterrando la imposición, que el monarca no estaba subordinado a la ley. Por eso, actualmente en Europa incluso el Monarca se somete a la Constitución, que es la evolución a las Monarquías Constitucionales actuales, siendo la idea revolucionaria del constitucionalismo.



AMBIGÜEDAD EN LA CONCEPCIÓN DE ESTADO Y GOBIERNO

Punto de Partida: Establecer la diferencia entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno

En los sistemas democráticos Europeos de tipo parlamentario, el Jefe de Gobierno, es el denominado Primer Ministro o Canciller, cuyas atribuciones se circunscriben al manejo del Poder Ejecutivo. El Jefe de Estado (Rey o Presidente) fundamentalmente es considerado como la imagen ceremonial del País. Lo que hay que determinar es:

Las competencias del Jefe de Estado y el jefe de Gobierno.

La articulación del Parlamento con el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno.

Distinción entre Jefe de Estado y de Gobierno

Considerando las corrientes constitucionales modernas, el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno, tienen algunas funciones institucionalizadas, como, el discurso del Monarca dirigido a los miembros del Parlamento, considerados ceremoniales, sin embargo son parte de la vida política en algunos países, así mismo también son relevantes para el sistema republicano los discursos dirigidos por los Presidentes, apelando al proyecto original monárquico. Históricamente el Rey u otro tipo de Monarca de los países europeos, son el Jefe de Estado y al mismo tiempo el Jefe de Gobierno. Cuando el monarca, gobernaba, generalmente formaba un Gabinete integrado por secretarios o ministros, muy influyentes en la toma de decisiones.

La acepción Ministro¹⁵ proviene de la palabra *minister*, lo que significa servir o asistir al Monarca, en un Gabinete, cuyo nombre hace referencia a un pequeño cuarto donde el Monarca podía sostener reuniones privadas con sus asesores. Progresivamente emergió un sistema, donde uno de los Ministros asumía el papel de conductor y coordinador de los ministerios, este tomó la denominación de Primer Ministro del Rey o “Premier Ministre”, personalidad a la cual

¹⁵ (latín: minister, «servidor»), es un político que dirige un ministerio o un departamento (ej. educación, finanzas, salud, Estado, guerra, etc.), pertenece al gabinete de gobierno, y son dirigidos normalmente por un Primer Ministro o un presidente. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=695>

se le atribuye capacidad de liderazgo sobre los demás Ministros, cada vez más influyentes al dirigir la política del gobierno. En algunas monarquías autocráticas, son famosos los casos; del Cardenal Richelieu¹⁶, jefe de los Ministros en el reinado de Luis XIII en Francia, Otto von Bismarck¹⁷ Canciller y Primer Ministro de sesiones de Reyes Prusianos y también Emperadores Alemanes en la segunda mitad del siglo XIX y Piotr Stolypin¹⁸ Primer Ministro del último Zar Ruso Nicolás II.

Simultáneamente, los parlamentos de representación democrática, paulatinamente impusieron su derecho en contra del Monarca y los Ministros, Provocando un efecto de dominó en la Europa continental, especialmente en el curso del siglo XIX, uno de estos aspectos es que los Ministros nombrados tenían que tener el respaldo de la mayoría parlamentaria, en consecuencia el Monarca se ve obligado a despedir a cualquier Ministro que pierda la confianza del Parlamento, concretamente el Primer Ministro y los otros Ministros podían ser nombrados y despedidos por el Monarca, pero su futuro político estaba indefectiblemente ligado a la voluntad del Parlamento. En el Reino de Holanda el momento decisivo llegó en 1867, cuando el Gabinete tuvo que renunciar bajo la presión del Parlamento, y el Rey en lugar de disolver al Parlamento, aceptó la renuncia del Gabinete en pleno. En el Reino de Dinamarca ese momento

¹⁶ Armand-Jean du Plessis (París, 9 de septiembre de 1585 – ibidem, 4 de diciembre de 1642), cardenal-duque de Richelieu, duque de Fronsac y par de Francia. Cardenal, noble y hombre de estado francés. Ordenado obispo en 1607 entró en la política, convirtiéndose en Secretario de Estado, en 1616. Richelieu pronto alcanzó un gran poder en la Iglesia católica y en el Reino de Francia, convirtiéndose en cardenal en 1622, y en el Primer Ministro del rey Luis XIII en 1624. Permaneció en el cargo hasta su muerte en 1642, siendo sucedido por el también cardenal Julio Mazarino. Como Primer Ministro de Francia, consolidó la monarquía francesa luchando contra las diversas facciones internas. Para contrarrestar el poder de la nobleza, transformó Francia en un fuerte Estado centralizado. Su política exterior fundamental fue contrarrestar el poder de la dinastía austro-hispánica de los Habsburgo, entonces reinante en España y en el Sacro Imperio Romano Germánico. Para ello, aun siendo un ministro católico, no dudó en aliarse con los protestantes para alcanzar dicho objetivo. Fue particularmente notoria su intervención en la Guerra de los Treinta Años, que terminó con la Paz de Westfalia. <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/r/richelieu.htm>

¹⁷ Otto Eduard Leopold von Bismarck-Schönhausen (Schönhausen, 1 de abril de 1815 – Friedrichsruh, 30 de julio de 1898), conocido como Otto von Bismarck, fue un estadista, burócrata, militar, político, (Ministro y Presidente en el Consejo de Ministros) y prosista alemán, considerado el fundador del Estado alemán moderno. Durante sus últimos años de vida se le apodó el "Canciller de Hierro" por su mano dura al tratar temas encaminados con su país y determinación, [A] que incluía la creación de un sistema de alianzas internacionales que aseguraran la supremacía de Alemania, conocido como el Reich.

¹⁸ Pyotr Arkadyevich Stolypin (en ruso:Пётр Аркадьевич Столыпин) nació en 14 de abril (de acuerdo con Antiguo Calendario, 2 de abril) de 1862, en Dresden, Saxônia y murió en 18 de septiembre (de acuerdo con Antiguo Calendario, 5 de septiembre) de 1911. Sirvió como Presidente del Consejo de Ministros - El equivalente a Primer Ministro de la Rusia - de Nicolau II de 1906 a 1911. Su mandato fue marcado por tentativas de reprimir grupos revolucionarios, así como por tener canalizado grandes esfuerzos para realizar reformas agrarias. Stolypin esperaba, a través de sus reformas, obstruir las intranquilidades de los campesinos, creando una clase de pequeños propietarios de tierra. Él es usualmente citado como uno de los mayores estadistas de la Rusia Imperial, con un programa político claramente definido y determinación de emprender importantes reformas. [ttp://perseo.sabuco.com/historia/Stolypin.pdf](http://perseo.sabuco.com/historia/Stolypin.pdf)

clave se produjo en 1801, cuando el Rey aceptó nombrar un Gabinete de tendencia izquierdista, según composición mayoritaria del Parlamento. En Gran Bretaña el modelo parlamentario de Westminster¹⁹ se modificó, imponiendo el Parlamento su independencia de la Corona, así como, la supremacía de la ley sobre las prerrogativas reales (siglo XVII). Constituyéndose en una “*Convención Constitucional*”, consecuentemente el Rey solamente podría nombrar y mantener en el puesto a los Ministros que contaran con la anuencia del Parlamento.

La aprobación del Parlamento y el voto de confianza

La aparición de esta figura, consolida el poder del Parlamento, obligando que el Gabinete no fuera contrario a la aprobación de la mayoría parlamentaria.

Este afianzamiento del Sistema Parlamentario hizo al Primer Ministro más independiente de la Corona, separando definitivamente al Monarca de su función de Jefe de Gobierno, asumiendo el Primer Ministro el rol de conducir las políticas de Estado, con el aval democrático del Parlamento, asumiendo la responsabilidad por esas políticas. El Monarca se dedicaría exclusivamente a la función de Jefe de Estado. Siendo su función principal la representación formal de su Estado en el contexto internacional, es así como los tratados Internacionales son celebrados por el Jefe de Estado²⁰ o en su representación, por eso final de los tratados no son los jefes de Estado los que firman, sino los Primeros Ministros y los Ministros de Relaciones Exteriores, actuando en representación de sus respectivos gobiernos, aunque al mismo tiempo representando a sus respectivos Jefes de Estado.

En el frente interno los Jefes de Estado usualmente tienen un rol integrador de su sociedad, es el “Símbolo” que está por encima la vorágine de la política del día a día y cubriendo con un manto de legitimidad al orden del Estado. Simbolizando la continuidad y la unión nacional.

¹⁹ El Palacio de Westminster es el lugar en el que se reúnen las dos cámaras del Parlamento del Reino Unido (la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes). El palacio, que es Patrimonio de la Humanidad nombrado por la UNESCO desde 1987, se encuentra situado en la orilla norte del río Támesis, en la ciudad de Westminster, en Londres, cerca de otros edificios gubernamentales en Whitehall. También dispone de otros Castillos como lugares de interés. <http://www.parliament.uk/>.

²⁰ El tratado de la Unión Europea de 1992, por ejemplo, empieza mencionando que ha sido aprobado por el acuerdo de los Monarcas y Presidentes de los Estados contratantes, así tenemos: Su Majestad El Rey De Los Belgas, Su Majestad la Reina de Dinamarca, El Presidente de la República Federal de Alemania, El Presidente de la República Helénica, Su Majestad el Rey de España...,

En la mayoría de los países que tienen el sistema republicano normalmente diferencian a los Jefes de Estado y Jefes de Gobierno, sino que el Primer Ministro es mantenido como Jefe de Gobierno, mientras que el Monarca es reemplazado por un Jefe de Estado republicano, que puede ser un Presidente con funciones similares a las de un Monarca. Como ejemplo tenemos que en Francia la Segunda República²¹ implementó una presidencia para reemplazar al Monarca de 1848²²; esta fórmula la repitió la Tercera República²³ de 1870 cuando Napoleón III fue derrocado. En Alemania, la República de Weimar²⁴ de 1919 la Primera República Austriaca²⁵ de 1920, también establecieron la institución del Presidente, para reemplazar la figura del Emperador, Italia instituyó un Presidente para reemplazar el rol del Rey en 1947.

²¹ La Segunda República Francesa fue el régimen político republicano instaurado en Francia durante el periodo comprendido entre el 25 de febrero de 1848 y el 2 de diciembre de 1852. Pese a su brevedad, se produjeron grandes reformas, que llevarían a implantar el sufragio universal masculino, así como la abolición definitiva de la esclavitud. <http://www.artehistoria.jcyl.es/historia/contextos/2526.htm>.

²² En 1848, Francia era gobernada por monarquía constitucional bajo el rey Luis Felipe I de Orleans (el último Rey de Francia), quién había subido al trono tras la revolución de 1830 y destitución de Carlos X, por ser de una tendencia constitucional y contar con el apoyo de sectores de la alta burguesía. <https://sobrehistoria.com/1848-la-tercera-revolucin-francesa/>

²³ La Tercera República Francesa, (en francés, La Troisième Republique) (1870/75 - 10 de julio de 1940) cubre los gobiernos que rigieron Francia desde el fin del Segundo Imperio Francés hasta el establecimiento de la República de Vichy. Fue una democracia parlamentaria, que empezó el 4 de septiembre de 1870 al ser apresado Napoleón III durante la Guerra Franco-Prusiana. Su mayor logro fue sobrevivir a la Primera Guerra Mundial, pero se acabó cuando no pudo contener la invasión Nazi. La Tercera República surgió debido al vacío de poder creado al ser derrotado Napoleón III en la Batalla de Sedán, terminando de esta manera el Segundo Imperio, vencido por Prusia, después de 18 años de existencia. <http://www.artehistoria.jcyl.es/historia/contextos/2667.htm>.

²⁴ La República de Weimar (en alemán: Weimarer Republik) fue el régimen político y, por extensión, el periodo histórico que tuvo lugar en Alemania tras su derrota al término de la Primera Guerra Mundial y se extendió entre los años 1919 y 1933. El nombre de República de Weimar es un término aplicado por la historiografía posterior, puesto que el país conservó su nombre de Deutsches Reich ('Imperio Alemán'). La denominación procede de la ciudad homónima, Weimar, donde se reunió la Asamblea Nacional constituyente y se proclamó la nueva constitución, que fue aprobada el 31 de julio y entró en vigor el 11 de agosto de 1919. En 1933, la República de Weimar concluye, ya que, si bien la constitución de 1919 no fue revocada hasta el término de la Segunda Guerra Mundial, el triunfo de Adolf Hitler y las reformas llevadas a cabo por los nacionalsocialistas (Gleichschaltung) la invalidaron mucho antes, instaurando una dictadura totalitaria, el llamado Tercer Reich. http://www.germanculture.com.ua/spanish/es_bl_weimar_republic.htm

²⁵ La I República de Austria es el nombre histórico de la República de Austria creada después del desmembramiento del Imperio austrohúngaro al finalizar la I Guerra Mundial. Esta República inicialmente intentó sin éxito unirse a Alemania (véase Austria alemana), pero las potencias occidentales de la época, Francia y Reino Unido se opusieron. No sería hasta 1938, que finalmente la Alemania Nazi ocuparía Austria y la I República dejaría de existir. La constitución de Austria fue creada en 1920 y fue enmendada en 1929. Con la llegada del Austrofascismo al poder, se proclamó una nueva constitución en 1934, donde Austria ya no era una república, sino una federación. Por esta razón algunos historiadores aseguran que la I República en realidad dejó de existir en 1934. <http://www.historyking.com/Spanish/World-History/history-of-europe/austria-history/Brief-History-Of-Austria.html>

Los estados que se independizaron como el caso del Perú, que establecieron una democracia republicana, adoptaron también una presidencia y la figura del Primer Ministro, por ejemplo Israel en 1948, la India en 1950 o Eslovenia en 1921, en todos estos casos el Presidente es el Jefe de Estado, mientras el Primer Ministro es Jefe de Gobierno.

Como el caso del Perú, algunos sistemas no separan el Jefe de Estado del Jefe de Gobierno, realidad que se da en la mayoría de los países latinoamericanos y los Estados Unidos de Norteamérica, el Presidente es electo, con las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno simultáneamente. Incluso algunos países han investido las funciones de jefe de estado no a una persona en particular sino a un colectivo, por ejemplo desde 1974, la presidencia de Yugoslavia fue ejercida por un Consejo liderado por Josip Broz Tito²⁶ y después de su muerte en 1980, se cambiaron Presidentes de consejo casi anualmente. Suecia no tiene un Jefe de Estado, los asuntos externos son ejercidos por el gobierno de forma colectiva. Los Estados que en conjunto constituyen la Alemania actual, no tienen el equivalente de Jefe de Estado, solamente Primeros Ministros. Hasta 1918 sin embargo los estados alemanes tenían Jefes de Estado, como el Rey de Bavaria, el Rey de Sajonia, entre otros.

El Primer Ministro la piedra angular del sistema

Comparativamente, podemos afirmar que, el rol del Primer Ministro en una monarquía parlamentaria es usualmente más sutil, que una República. Se observa que las democracias occidentales, los primeros Ministros tienen una alta concentración de poderes, mencionando que en el Reino Unido y en Holanda es considerado el "*primero entre sus iguales*", lo implica que es el primero en un grupo de oficiales, todos Ministros de la Corona. La normatividad del Reino Unido rara vez reconoce que la figura del Primer Ministro siquiera existe, el puesto tiene

²⁶ Josip Broz, "Tito" (en serbocroata cirilizado: Јосип Броз "Тито") (Kumrovec, Imperio austrohúngaro - actual Croacia- 7 de mayo de 1892 - † Liubliana, Yugoslavia -actual Eslovenia- 4 de mayo de 1980), conocido por su título militar Mariscal Tito, fue Jefe de Estado de Yugoslavia desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta su muerte a los 87 años. Tito fue el principal arquitecto de la segunda Yugoslavia, una federación socialista, que duró desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1991. A pesar de ser uno de los fundadores del Kominform, fue también el primero (y único que tuvo éxito) en desafiar la hegemonía soviética. Fue partidario de la vía al socialismo independiente (a veces denominado "comunismo nacional" o "titoísmo"), y uno de los principales fundadores y promotores del Movimiento de Países No Alineados, así como su primer secretario general. Como tal, apoyó la política de no alineamiento entre los dos bloques hostiles en la Guerra Fría. <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/t/tito.htm>

su origen casi completamente en normas no escritas en la costumbre y tradición del *Common law* (sin embargo, existe desde comienzos del siglo XVIII).

Existen matices respecto a que el Primer Ministro en una Monarquía es técnicamente Jefe de Gobierno, o solamente Jefe de Gabinete, en cuyo caso el Monarca, continúa siendo Jefe de Gobierno.

Comúnmente, nos referimos a los Primeros Ministros como jefes de gobierno, porque en efecto ellos tienen esa calidad, dirigen los negocios del gobierno, porque el Monarca no está envuelto en las políticas del día a día, estableciendo las políticas y metas, que los demás Ministros deben seguir.

Un ejemplo es el Consejo de Europa, el supremo organismo de la Unión Europea, que aglutina a los Jefes de Estado y a los Jefes de gobierno de los estados miembros de la Unión Europea. Sin embargo por mencionar, el Primer Ministro Holandés es uno de los que se reúnen en este Consejo, sin embargo, técnicamente él no es el Jefe de Gobierno, ni siquiera está en una posición superior a los demás Ministros de su Gabinete, de hecho su membresía en el Consejo de Europa es uno de los factores que contribuyen a la concentración de poder en sus manos. Incluso si un Jefe de Gobierno es considerado como Primer Ministro, el Monarca en una monarquía parlamentaria está constitucionalmente autorizado a utilizar la expresión “*mi gobierno*” esto es porque los Monarcas utilizan esta expresión para dirigirse al Parlamento, para exponer la política del gobierno. En el sistema republicano, el Presidente no es considerado como gobernante propiamente dicho, la legitimidad en el cargo por el hecho de haber recibido el respaldo del Parlamento es el Primer Ministro el Jefe de Gobierno, sin embargo al haber sido nombrado por el Jefe de Estado, sus funciones no pueden exceder los límites establecido por los marcos constitucionales.

Una figura neutra es el Presidente alemán bajo la Constitución de 1949, que es una clase de notario, que solamente es un icono ceremonial, que maneja o emite certificados.

Los alcances de la Investidura Parlamentaria

La investidura parlamentaria, es el acto por el cual el poder público se confiere a una persona. En el caso del Primer Ministro, antes de su nombramiento formal, es primeramente ratificado por el Parlamento. Los Sistemas Republicanos adoptan el concepto de la soberanía popular, en

consecuencia, el proceso de formación del Gabinete tiende a ser constituido según la aceptación que recibe de la mayoría del Parlamento, donde radica la representación popular. En Alemania por ejemplo para constituir un nuevo gobierno, el Parlamento elige un canciller, y el Presidente, cumple con la formalidad de nombrarlo. Lo mismo sucede en las Monarquías Constitucionales, donde son producto de la soberanía popular, tenemos que Japón como Monarquía Constitucional, impone la investidura parlamentaria, obligando al Emperador a nombrar al Primer Ministro electo por el Parlamento, también en España si bien el Rey presenta el candidato para ser Primer Ministro, la elección parlamentaria precede al nombramiento por parte del Rey. En el Reino Unido, Holanda, Luxemburgo y Dinamarca, el proceso es construido desde el punto de vista del Monarca, entonces el Monarca nombra nuevo Primer Ministro y los mantiene en su puesto en tanto el Parlamento no exprese un rechazo a este nombramiento. Escoger al Primer Ministro efectivamente depende de la composición del Parlamento, también si es necesario, puede ser producto de las negociaciones políticas, mediante una coalición. Está claro que el Monarca no va a nombrar un Primer Ministro, que inmediatamente sea confrontado a un voto de no confianza por el Parlamento.

El rol del Jefe de Estado en el proceso político

Es la figura central, más allá de los sistemas donde el Jefe de Estado es un icono meramente decorativo o ceremonial, su influencia puede ser considerable, en el proceso que conduce a la formación del nuevo Gabinete. Especialmente en el caso, donde los Parlamentos, están compuestos por muchos partidos políticos y en teoría es posible la realización de coaliciones. En Israel y Bélgica es un gran problema, determinar a quien el Jefe de Estado designará como Primer Ministro, dada la atomización partidaria.

En los sistemas presidenciales, la investidura parlamentaria, en el sentido europeo, no es parte en el proceso de formación regular de un gobierno, porque el Jefe de Gobierno recibe el mandato de los mismos electores. Considerando, por ejemplo, los Estados Unidos, es un sistema presidencial, diferente que sus homologas europeas, por el hecho que los Estados Unidos las dos cámaras del Congreso van a elegir al Presidente, si ninguno de los candidatos ha obtenido la mayoría de los votos de los colegios electorales. Además que , el Presidente nombra al Gabinete y a los Jueces Federales, esto último con el consentimiento del Senado.

MODELOS QUE LOS ESTADOS ADOPTAN DE LA INTERRELACIÓN DE SUS ELEMENTOS BÁSICOS

La composición del Territorio

Todo Territorio se subdivide en componentes más pequeños o subunidades. Habitualmente, se divide en federal o unitario, pero, también existen otras formas de asociación, como el poder compartido entre grupos étnicos o religiosos sin tener un vínculo territorial, que en esencia no son formas de federalismo.

El federalismo, en principio está relacionado con la distribución territorial del poder, dentro de un sistema constitucional. El federalismo se acentúa en las “subunidades territoriales”²⁷ que componen un determinado Estado, tienen privilegios, especialmente su participación en las decisiones federales, consagradas en la Constitución nacional. El fenómeno contrario al federalismo es el Estado Unitario, donde el poder puede ser transferido a las regiones, pero al mismo tiempo, puede ser recuperado por la autoridad central, sin que puedan oponerse las regiones.

No existe teoría específica sobre federalismo, que defina de forma clara un sistema federal. Hay muchos matices, entre un sistema centralizado y una asociación libre de regiones. Sin embargo, podemos deducir algunas características, que distinguen los sistemas federales de los unitarios.

Características del Sistema Federal:

Autonomía Regional

Estas fracciones territoriales, poseen poderes legislativos e instituciones independientes, autónomas respecto a la autoridad central. En los denominados sistemas federales puros²⁸, estas porciones territoriales pueden ser capaces de establecer su propio sistema constitucional y

²⁷ En este contexto utilizamos esa denominación a una porción territorial, que sin constituir un Estado independiente, significa, una organización, llámese, región, departamento o Estado.

²⁸ Archivos.juridicas.unam.mx. (2019). EL FEDERALISMO COMO FORMA DE ORGANIZACIÓN. [online] Available at: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3045/7.pdf> [Accessed 8 Nov. 2019].

regular sus propios asuntos sin la interferencia del Gobierno Federal, sin embargo la Federación puede establecer límites, prescribiendo ciertos estándares mínimos. Por ejemplo, tanto Alemania como los Estados Unidos dispone que cada uno de sus Estados miembros deben mantener el sistema republicano de Gobierno.

Primacía Federal

La ley federal prima sobre las leyes de sus porciones territoriales. Si la ley federal no subordina a las leyes emitidas por circunscripciones que sean manifiestamente contrarias, en materias donde la ley federal es competente, entonces las regiones son completamente autónomas. En ese caso, no habría suficiente cohesión para llamarse Estado Federal, estaríamos ante, una *Confederación* de Estados independientes. Alternativamente a la supremacía federal, se aplica una separación muy estricta de competencias mutuamente excluyentes. Si, ningún poder puede, ser ejercido por un solo nivel a la vez, la supremacía federal no es necesaria²⁹. Sin embargo la mayoría de las federaciones en el mundo, aplican la supremacía de la ley federal.

Representación Regional

Es crucial que las fracciones territoriales participen a través de sus representantes en las decisiones a nivel federal. Como resultado, las regiones no son meros receptores pasivos de las leyes federales y por lo tanto no están aisladas de los niveles nacionales. Por eso, además de tener autonomía en sus propios asuntos, ellos participan en la totalidad del sistema. La representación regional a nivel federal es usualmente ejercida por la Cámara alta. La cámara baja entonces representa a la población de toda la federación en su conjunto, por eso se le denomina representación nacional.

Constitucionalización de sus competencias

Los poderes autónomos de las porciones territoriales y su representación a nivel federal deben estar consagrados en una constitución nacional (federal). Por otro lado, las regiones en los estados unitarios reciben sus poderes de la legislación ordinaria nacional; la inserción de estos principios en la constitución asegura, la denominación de Estado Federal.

²⁹ Este principio se aplica en el sistema Belga.

Intervención en las reformas constitucionales o enmiendas³⁰

Las fracciones territoriales deben estar envueltas en el proceso de modificación Constitucional. Sin esta prerrogativa, las regiones dependerían de la voluntad de la autoridad central para mantener su autonomía y facultades. La participación, en una enmienda constitucional, usualmente toma la forma de ratificación de las enmiendas por dichas porciones territoriales, que usualmente son parlamentos o asambleas.

Órgano de solución de Conflictos de Competencia

Debe existir un árbitro independiente que resuelva los conflictos de competencia, entre la autoridad central y las descentralizadas, sobre el alcance de sus poderes. Ese árbitro puede ser el poder judicial, específicamente un Tribunal Constitucional o un Tribunal Arbitral. De otro modo permitiendo que la autoridad central interprete unilateralmente, el alcance de los poderes regionales se convertiría en un sistema unitario de facto. Contrariamente, si las porciones territoriales individualmente, definirían sus propios poderes, debilitaría la cohesión nacional, y se podría disolver la federación.

Niveles de cohesión del Federalismo

Las federaciones varían en el grado de poder, que se asignan a las regiones que las componen. El caso de Austria es considerado una forma atenuada de federalismo, en comparación, del modelo Alemán. La Cámara Alta está compuesta de Senadores, que son electos por los parlamentos regionales, no están sujetos a mandato imperativo de las regiones que representan y normalmente sólo tienen el poder de demorar o retrasar, pero no parar la adopción de leyes federales. En el caso alemán la Cámara Alta se llama Bundesrat³¹ representa a los Gobiernos Regionales, sus votos son tomados en forma uniforme, región por región y los vetos que emiten sólo pueden ser dejados de lado en la cámara baja por mayorías más altas, que en votaciones ordinarias. Entonces Austria refuerza la unidad nacional a expensas de los poderes regionales, a diferencia de Alemania que se caracteriza por una representación regional más fuerte. Al mismo tiempo, los gobiernos

³⁰ Constitutional Amendment Process <https://www.archives.gov/federal-register/constitution>

³¹ Article 50 of the Basic Law describes the key aspects of the Bundesrat's role: "The Länder shall participate through the Bundesrat in the legislation and administration of the Federation and in matters concerning the European Union." <http://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/funktionen-en-node.html>

regionales representados en la Cámara Alta Alemana ejercen diferentes tipos de votos (de acuerdo a su peso específico en base a la densidad poblacional). En el Senado Americano, todos los Estados, pequeños y grandes tienen dos senadores. El federalismo, es más estricto cuando se hace énfasis en la igualdad hipotética de las unidades que lo componen.

Los Estados Unitarios pueden tener algunas características que tienen los federales. El concepto de descentralización de poder se encuentra en cualquier modalidad de Estado, siendo la base del sistema federal. La idea generalizada se basa que existen ciertos poderes que deben ser ejercidos por la integridad de la nación y otros que deben ser ejercidos de manera descentralizada. Las decisiones descentralizadas permiten que diversas regiones o municipalidades, tomen en cuenta las necesidades locales.

Formas que adopta el Federalismo

Los sistemas federales pueden ser clasificados bajo diferentes tipos.

En algunos casos los Estados usan sus poderes independientes para crear un nuevo sistema federal, ejemplos Suiza, Estados Unidos y Alemania. Contrariamente algunos estados unitarios, restablecen el sistema federal o distribuyen muchos de sus poderes a las regiones, convirtiéndose en federales. Ejemplos de federaciones relativamente nuevas, como, la India, México y Sud África. Un ejemplo de federalismo descentralizado puede ser Bélgica, que estableció regiones poderosas basadas en el tipo de idioma.

La descentralización de los estados unitarios puede ser simétricos o asimétricos. Se han adoptado otras soluciones, respecto a la simetría de la distribución de poder entre regiones, conocidas como federaciones simétricas³², donde, cada componente o región tiene igual alcance y poder. En los sistemas federales asimétricos, algunas regiones cuentan con más autonomía que otras. Por ejemplo, España, el País Vasco tiene mayor autonomía, comparado con las demás comunidades autónomas. Las unidades territoriales de Rusia difieren en el grado de autonomía entre, el estatus de las provincias rusas y las llamadas repúblicas autónomas.

En el Reino Unido, se acordó primero darle mayor autonomía a Escocia, mientras que Gales tuvo inicialmente menos poderes. La Isla Francesa de Córcega, tiene un estatus diferente a otras regiones francesas.

³² <https://felipenha.jusbrasil.com.br/artigos/114760808/caracteristica-do-federalismo-simetrico-e-assimetrico>

El término desconcentración³³, significa transferir poder, en particular poderes legislativos, a las regiones de manera asimétrica. La Descentralización tiene connotación de simetría y está típicamente limitada a los poderes administrativos o regulatorios. La diferencia entre los poderes legislativo y administrativo regulatorio, es que pueden ser ejercidos, en ciertas áreas designadas libremente.

Incluso donde el alcance del poder es el mismo para todas las regiones, las federaciones simétricas, pueden todavía diferir en el modo como enviste a las regiones individuales la representación nacional. En Alemania el número de votos por estado en la cámara alta depende del tamaño de la población, por lo que son tratados de manera diferente, si comparamos, con los Estados Unidos que tienen el mismo número de senadores.

Características del Unitarismo

Como ha sucedido en nuestro país, las fuerzas conservadoras en los Estados Unitarios son reacias a que se conviertan en federales porque puede significar, el debilitamiento de la autoridad central y que la patria se desintegre. Sin embargo a menudo la introducción del federalismo o una mayor descentralización es un compromiso de apaciguar a los movimientos secesionistas y mantener la unidad del Estado. La adopción de sistemas federales o cuasi federales, en España, Bélgica y el Irak de la postguerra, fueron diseñados para preservar la autonomía de los grupos étnicos, religiosos y culturales aliviando las tensiones y preservando la integridad del Estado.

Pero la existencia de Estados bicamerales en sistemas no federales es contradictoria, como por ejemplo, el senado Checo que es elegido por distritos, en lugar de una representación proporcional. El senado Francés representa a las subdivisiones del país y son escogidos por representantes elegidos a nivel nacional, regional o local en los departamentos³⁴. Por su puesto la presencia de una cámara alta en estos países unitarios obedece a factores históricos. Entre ellos, tener otra cámara que proporcione un contrapeso a la cámara baja. Sin embargo, el hecho que no se considere el carácter de federal, muchos países unitarios suscriben las mismas ideas federalistas de descentralización del poder.

³³ <http://www.fao.org/docrep/006/ad724s/ad724s01.htm>

³⁴ https://www.senat.fr/lng/es/los_senadores/las_elecciones_senatoriales.html

BASES ANALÍTICAS DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO

Por último es necesario, recurrir a la fuente misma de una institución, por eso este capítulo se basa en un análisis de R. Carré de Malberg, donde se prevé muchas de las circunstancias que se ha venido desarrollando en los subsiguientes gobiernos representativos.

Aspectos preliminares

Nos referimos a que la teoría francesa, se nutre en la noción, de que los individuos de una u otra forma, participan en los diferentes órganos del Estado, no siendo titulares, ejercen derechos esto en representación de las personas que si son, los legítimos titulares.

La base del sistema es la noción de nación³⁵, que supone, el elemento clave de la soberanía del Estado, que sin lugar a dudas nos lleva a un gobierno representativo.

*"El derecho político de Francia dice Duguit, se basa por entero en esta fórmula: el pueblo en su totalidad, realidad personal, distinta de los individuos que lo componen, la nación persona, es el titular de la soberanía"*³⁶. El concepto de nación este contexto se plasma como un todo orgánico y único. El resultado de su organización lleva a la consolidación de una persona jurídica, denominada "persona Estado", cuya organicidad nos lleva a un ente único, que incluye a todos los ciudadanos, en el que reside la soberanía y no en otros órganos como parlamentos o Asambleas.

Cuando se forma la primera República de Francia, la delegación de poderes es el aspecto fundamental. Siendo la nación la fuente, de los mismos, que a su vez son delegados por la constitución.

Este es el concepto finalmente de delegación, materializándose en la denominada representación nacional. Los diputados o asambleístas u otra denominación son los representantes ante este organismo.

³⁵ Duguit (Manuel de droit constitutionnel, 1^a ed., pp. 274-275; Traite, vol. I, Pág. 303)

³⁶ L'État, vol. II Pág. 24

Si existe la condición anterior, podemos afirmar que existe el principio de nación soberana, cuyo ejercicio se plasma a través de sus delegados. Tal como fue planeada en el inicio de los primeros procesos constituyentes, la idea de representación se extraía del principio de la soberanía nacional.

Este modelo Francés se basa, en la universalidad de los nacionales, que la soberanía es indivisible y despersonalizada, lo que implica que ningún representante, pueda actuar a nombre propio, si no, que sus actos, se realicen a nombre de la nación.

Claramente las personas investidas de la potestad pública ya no actúan por voluntad propia, sino ejerciendo la voluntad nacional.

El surgimiento del gobierno representativo se basa en la soberanía nacional, en contraposición a los modelos puros democráticos y Monárquicos.

La acepción, "régimen representativo" subyace, en que el pueblo gobierna a través y por medio de sus elegidos, como contraposición al régimen del despotismo, en que el pueblo no participa o tiene acción sobre sus gobernantes, distinto al gobierno directo, en el que los ciudadanos se autogobiernan.

Es indudable que existe un grado de participación de los ciudadanos en la cosa pública o gobierno, esta, reduce a la forma de participación del electorado.

La relación de elegidos y electores tiene que ser armónica, dado que la elección solo es por un periodo corto de tiempo, que si consideran mantenerse en tal condición tiene, que someterse a la participación de los electores y buscar la reelección, que sólo será posible si se mantiene un acuerdo con ellos.

Derecho Público por Representación

En sentido estricto el nombre de representante se reserva a los asambleístas de los parlamentos electos por los ciudadanos. Tenemos una asociación de ideas, como la representación de la elección, los diputados del cuerpo legislativo son considerados como representantes de la nación, por cuanto los eligen los miembros del cuerpo nacional, o por lo menos, por gran número de ellos.

En el supuesto que la soberanía, reside en el pueblo, comprendería a todos los ciudadanos de manera individual, las consecuencias serían que el ciudadano podría ejercer la soberanía por sí

mismos, con la prescindencia de representantes, entonces no se instituirían regímenes representativos.

Por otro lado Rousseau³⁷ niega absolutamente toda posibilidad de representación política; de la incompatibilidad del régimen representativo, con la soberanía popular.

Bajo este supuesto la voluntad general, no es susceptible de ser representada, por ser inalienable, de la misma forma que la soberanía³⁸.

Para Rousseau el pueblo no podría transmitir ni delegar su soberanía; nadie, incluso los elegidos por el pueblo podrían pretender expresar la voluntad general por representación del pueblo, es decir, en su lugar. (*Contrato social*)³⁹.

Sin embargo Rousseau en los grandes Estados modernos, es imposible contar continuamente con todos los ciudadanos y hacer que el pueblo mismo ejerza íntegramente su soberanía.

³⁷ Jean-Jacques Rousseau (Ginebra, Suiza, 28 de junio de 1712 - Ermenonville, Francia, 2 de julio de 1778) fue un escritor, filósofo y músico definido como un ilustrado, siendo parte de sus teorías una reforma a la Ilustración y prefigurando al posterior Romanticismo. Las ideas políticas de Rousseau influyeron en gran medida en la Revolución francesa, el desarrollo de las teorías republicanas y el crecimiento del nacionalismo. Su herencia de pensador radical y revolucionario está probablemente mejor expresada en sus dos más célebres frases, una contenida en El contrato social: «El hombre nace libre, pero en todos lados está encadenado»; la otra, contenida en su Emilio o de la Educación: «El hombre es bueno por naturaleza», de ahí su idea de la posibilidad de una educación. <http://cibernous.com/autores/rousseau/teoria/biografia.html>.

³⁸ Contrat social, lib. II, cap. I

³⁹ En filosofía política, ciencia política y sociología, el contrato social es un acuerdo real o hipotético realizado en el interior de un grupo por sus miembros, como por ejemplo el que se adquiere en un Estado en relación a los derechos y deberes del estado y de sus ciudadanos. Se parte de la idea de que todos los miembros del grupo están de acuerdo por voluntad propia con el contrato social, en virtud de lo cual admiten la existencia de una autoridad, de unas normas morales y leyes, a las que se someten. El pacto social es una hipótesis explicativa de la autoridad política y del orden social. El contrato social, como teoría política, explica, entre otras cosas, el origen y propósito del Estado y de los derechos humanos. La esencia de la teoría (cuya formulación más conocida es la propuesta por Jean-Jacques Rousseau) es la siguiente: para vivir en sociedad, los seres humanos acuerdan un contrato social implícito, que les otorga ciertos derechos a cambio de abandonar la libertad de la que dispondrían en estado de naturaleza. Siendo así, los derechos y deberes de los individuos constituyen las cláusulas del contrato social, en tanto que el Estado es la entidad creada para hacer cumplir con el contrato. Del mismo modo, los hombres pueden cambiar los términos del contrato si así lo desean; los derechos y deberes no son inmutables o naturales. Por otro lado, un mayor número de derechos implica mayores deberes; y menos derechos, menos deberes. <http://www.laeditorialvirtual.com.ar/Pages/Rousseau/RousseauContratoIndice.htm>

Inevitablemente el pueblo tendrá que nombrar sus representantes. Por eso Rousseau, sostiene que el régimen representativo no tiene más fundamento y justificación que una necesidad de orden puramente material.

La doble consecuencia práctica:

El elegido no tiene iniciativa propia, es como un simple mandatario, que tiene que actuar según las órdenes imperativas de sus electores

Esto hace que no puedan los mandatarios, aprobar finalmente nada, sin tener, que contar con la ratificación del pueblo bajo sanción de nulidad.

Rousseau solo reconoce que el régimen representativo se encuentra bajo la reserva del mandato imperativo y de la ratificación popular, que son, en realidad procedimientos de gobierno directo, y que constituyen, en efecto, según la doctrina del Contrato social, la forma y la medida en la que el gobierno directo debe mantenerse en los Estados de régimen representativo.

Para R. Carré los representantes, lejos de tener que obedecer las órdenes populares, son llamados o son elegidos para gobernar al pueblo, ejerciendo su función con plena independencia respecto de sus electores.

El régimen representativo, es lo opuesto del gobierno directo, con el cual se encuentra en perfecta antinomia, pues, tiene por objeto hacer que se ejerza la soberanía por las personas o cuerpos representativos sin el concurso del pueblo, e incluso con exclusión de este.

La relación que se establece entre electores y elegidos es de naturaleza contractual, similar a la que resulta del contrato civil de mandato. Así pues, la elección del representante se trata como una operación de mandato; se considera al elector como mandante y al elegido como mandatario.

El acto eleccionario constituye una transmisión de poderes de los electores a sus elegidos. La misma palabra "mandato" implica que el representante ejerce su función como encargado de representar, es decir, en virtud de una delegación o comisión que le ha sido dada por los electores-mandantes.

Para construir la teoría del mandato electivo, es admisible, como punto de partida, que la soberanía reside en el pueblo. En el momento de la elección el pueblo es representado por el cuerpo de los electores; y en este cuerpo electoral, se encarna el soberano.

El acto eleccionario, traslada al elegido, una porción de soberanía, operando, una transmisión de la soberanía, que pasa de los electores a los elegidos. Concluida la elección, finalmente trasladando la soberanía a la asamblea.

Consecuentemente el parlamento tiene como función expresar, no la voluntad de los electores, sino únicamente la voluntad de la nación. Así, el régimen representativo se aleja totalmente de las concepciones políticas de la escuela de Rousseau⁴⁰.

Entre el representante y el órgano existe gran diferencia. El representante es que habla por cuenta de una persona distinta a él. Toda representación implica esencialmente dos personas, una de las cuales, es el representado, en cierto sentido, superior a la del representante.

Por eso la relatividad del régimen llamado representativo, no es en sí de representación en sentido estricto, pues el cuerpo de los parlamentarios no puede considerarse como representante de los ciudadanos ni de la nación.

El Desarrollo del gobierno representativo

De Carré, concluye que según su voluntad de desarrollar un régimen representativo fundado en la idea de la soberanía nacional pura, las sucesivas constituciones, han colocado la preponderancia de la acción soberana en un Parlamento elegido, en el que se han desarrollado las voluntades de los electores. En la evolución de las ideas democráticas, han consolidado las ideas de gobierno directo, entendido la clase de gobierno que lleva a que el parlamento sea el instrumento de la voluntad del pueblo.

Por último existen instituciones que no se condicen con el régimen de representación, pero que responden, en el fondo, a los principios del gobierno directo. Como la representación de intereses, porque es imprescindible que todas las aspiraciones de orden material o moral de un pueblo se plasmen, ante la existencia de diversos intereses ciudadanos, encuentren su representación en el Parlamento y puedan, no sólo manifestarse en él, sino también obtener la solución a sus problemas específicos.

⁴⁰ Vergara Estévez, Jorge. (2012). DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN EN JEAN-JACQUES ROUSSEAU. Revista de filosofía, 68, 29-52. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-43602012000100004>

REFLEXIONES FINALES

Los sistemas occidentales comparados, contemporáneos, se dividen en dos, los regímenes parlamentarios y los presidencialistas, aparentemente uno significa que tiene un presidente y el otro solamente parlamento, esto es falso, como, analizamos en este documento, los sistemas presidenciales tienen parlamentos, como los Estados Unidos y los sistemas parlamentarios pueden tener Presidentes, como Alemania. La diferencia fundamental radica en los regímenes parlamentarios, el jefe de gobierno no es elegido directamente por el pueblo, sino que tienen que contar, por lo menos con el respaldo de la mayoría parlamentaria, a diferencia del modelo presidencialista que el Presidente, es elegido paralelamente por el pueblo. Entonces debemos afirmar que el Primer Ministro en el modelo parlamentario, no es un desconocido para el Parlamento, sino que este es un parlamentario, que cuenta con el respaldo de la mayoría, esto hace que tenga un poder considerable, ya que puede promover legislación e incluso tiene la facilidad de solicitar presupuesto para sus políticas de Estado, por otro lado un Presidente en un sistema presidencial, si bien es más estable en el cargo, sino que puede ser removido con un antejucio, tiene además la potestad de nombrar, secretarios o ministros, sin la necesidad de la conformidad del parlamento, por otro lado no puede, sin conseguir el apoyo del congreso, promover cambios legislativos y solicitar presupuesto al congreso. En nuestro sistema al haber incorporado ambos regímenes, tenemos, conflictos permanentes entre el parlamento y el ejecutivo, que utilizan figuras, como la censura y el voto de confianza a ministros que en la mayoría de los casos no son políticos y menos pertenecen al parlamento, lo que al ser ajenos al proceso democrático del país, producen, fisuras a este sistema ensamblado, con partes que no encajan una con otra.

El desarrollo de nuestro sistema ha producido una confusión, entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, de los modelos estudiados, se reconoce una separación de funciones muy clara, por ejemplo en los sistema monárquicos Constitucionales, el monarca es el jefe de Estado y el primer ministro es el jefe de gobierno, esto hace que exista en el país una solución de continuidad, por ejemplo, en Inglaterra, en el periodo de la actual monarca, se han cambiado más de quince primeros ministros, o sea que se han turnado esa cantidad de gobiernos, pero solo ha habido un jefe de estado, en más de sesenta años. En el sistema Presidencial como el Norteamericano, no se cambia todo el parlamento, cada vez que es elegido un nuevo presidente, solo un tercio se renueva, lo que da una continuidad al sistema, en nuestro sistema, con un presidente nuevo entra con un parlamento también renovado, que tiene que coexistir por el

mismo lapso de tiempo, tenemos que si la mayoría parlamentaria es afín al presidente, no existe una fiscalización férrea o déficit en la calidad legislativa, a la inversa se produce una permanente fricción entre estos poderes, lo que lleva a un desgobierno u obstrucción mutua en sus actividades.

Es complicado mantener un estado unitario como el nuestro, que solamente ha producido, centralismo y el consiguiente atraso de las provincias, si el camino es a un Estado Federal, entonces es necesario, garantizar la participación de las unidades territoriales en la toma de decisiones, a nivel central, como en Estado Unidos o Alemania, que hacen participar a sus unidades territoriales, llámense Estados o landers, en la cámara alta o Senado.

En lo que se refiere al régimen representativo, tenemos que observar que solo tenemos un sistema de representación, lo que llamamos representación nacional, que no tienen mandato imperativo, lo que significa que obedece a la teoría clásica de Sieyès, que sostiene, que una vez electos los parlamentarios no se deben a sus electores, si no a su conciencia, si bien en otros países existe este sistema, sin embargo, sistemas como el Alemán o Francés, los combinan con representantes y si obedece a mandato imperativo, equilibrando el sistema, en dos cámaras que obedecen a distintos intereses.

Finalmente el presente artículo es la expresión de la inquietud del autor, ante la incompatibilidad de los sistemas que se han alternado en intensidad, que son el parlamentario y el presidencial, sin embargo a lo largo de esta investigación, está claro que no existe una formula optima donde se conjuguen ambos modelos, somos víctimas de esta indefinición. La aplicación del artículo 134 de la Constitución de la Republica del Perú, es muestra de la improvisación con la que se han introducido algunos implantes, que han producido cortos circuitos a nuestro sistema de gobierno, tratando de poner candados, pero ¿es serio introducir figuras como la disolución del Congreso y después cuando se decide poner en práctica, se produce una total confusión e inestabilidad política? Obvio que no, por eso si bien no resolvemos el problema exponemos metódicamente los elementos necesarios para poder tener un sistema más estable y predecible.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- CARRE DE MALBERG R., Teoría General del Estado, Fondo de cultura económica, México, 1326 pp.
- GARCÍA TOMA, Víctor, Teoría Del Estado Y Derecho Constitucional, Editorial Palestra Editores S.A.C.-Lima-Perú, 780
- HELLER, Hermann, Teoría del Estado, Fondo de cultura económica, México 1987, 341 pp.
- HERINGA, Aalt Willen & KIIVER, Philipp, Constitutions Compared (An Introduction to Comparative Constitutional Law), Intersentia Antwerp – Oxford – Portland, 2009, 323 pp.
- JELLINEK, George, Teoría General del Estado, Editorial Continental, México 1958, 647 pp.
- KELSEN, Hans, Teoría general del Estado, Editora nacional, México 1973, 544 pp.
- PÉREZ ROYO, Javier, Introducción a la Teoría del Estado, Editorial Blume, Barcelona 1980, 203 pp.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado, Editorial Porrúa, México 1954, 412 pp.
- POSADA, Adolfo, Tratado De Derecho Político: Tomo Primero: Teoría Del Estado, Editorial Librería de Victoriano Suarez-Santiago-España
- ZIPPELIUS, Reinhold, Teoría general del Estado, UNAM Instituto de investigaciones jurídicas, México 1985, 467 pp.

INFORMATOGRAFÍA

- EVELYNE Huber, Dietrich Rueschemeyer y John Stephens, “The paradoxes of Contemporary Democracy. Formal, Participatory, and Social Dimensions”. En: Comparative Politics, Abril 1997 (p. 323-342).
- HAGOPIAN, Frances: “Economic Liberalization, Party Competition, and Elite Partisan Cleavages: Brazil in Comparative (Latin American) Perspective. Paper presented for the Workshop on the Analysis of Political Cleavages and Party Competition, Duke University, Abril 2004.
- INGLEHART, Ronald: Modernization and postmodernization: cultural, economic, and political change in 43 societies. Princeton, Princeton University Press.

- MUNCK, Gerardo, y Richard Snyder: “El pasado, presente y futuro de la política comparada: un simposio”. En: Política y Gobierno, vol. XII, n° 1, I semestre de 2005. México D.F., p. 127-156).
- SARTORI, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados (1994). México D.F., FCE, segunda reimpresión, 1996. Ver parte introductoria, primera parte “Sistemas electorales”, y segunda parte “Presidencialismo y parlamentarismo” (p. 1-156).
- TILLY, Charles, ed.: The Formation of National States in Western Europe. Princeton, Princeton University Press, 1974.

