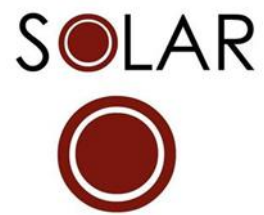


Juan Antonio Bazán Chávez

Presidencialismo y Forma de Gobierno



**UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
FACULTAD DE LETRAS Y CIENCIAS HUMANAS
Resolución de Decanato N° 1002-D-FLCH-17**



Juan Antonio Bazán Chávez

Profesor de la Escuela Profesional de Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Tiene estudios de Doctorado en Derecho y Ciencia Política en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, de Doctorado en Ciencias Sociales – Mención en Sociología en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, de Doctorado en Filosofía en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, de Maestría en Estudios Políticos en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, de Licenciatura en Filosofía en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y de Derecho y Ciencia Política en la Universidad de San Martín de Porres.

Juan Antonio Bazán Chávez / *Presidencialismo y Forma de Gobierno*

Este libro electrónico puede ser reproducido total o parcialmente únicamente con fines educativos.

Presidencialismo y forma de gobierno

Primera edición: noviembre de 2017

Depósito Legal – Registro N° 2017-16669

- © Juan Antonio Bazán Chávez – Autor
- © Juan Antonio Bazán Chávez
SOLAR – Fondo Editorial
UNMSM – Facultad de Letras y Ciencias Humanas
Resolución de Decanato N° 1002-D-FLCH-17

<http://revistasolar.org/>

<http://revistasolar.org/fondo-editorial/>

“La raíz del presidencialismo... se afirma en la especificidad de la tradición política mexicana caracterizada por un proceso de síntesis de las diversas matrices culturales – india, española, mestiza y criolla– cuyo resultado es una tradición política caracterizada ‘por una falta de ideología’ y que da cabida ‘a una respetuosa veneración de los mexicanos a la figura del presidente’”.

Octavio Paz, *El ogro filantrópico*

Capítulo 1:

El presidencialismo como forma de gobierno

1.1. *Una breve historia del presidencialismo*

El régimen presidencialista surge en los Estados Unidos de América sobre la base de la Constitución de 1787. Los constitucionalistas norteamericanos se apartaron del modelo francés para favorecer la coordinación y la colaboración entre los detentadores del poder. Álvarez Miranda, señala que con la idea de evitar tanto el despotismo del Legislativo como el absolutismo del Ejecutivo, los estadounidenses idearon un sistema gubernamental con diversos e independientes detentadores del poder, unidos éstos por una mutua coordinación. Para ello, separan las actividades estatales en tres grandes áreas, asignando un cuerpo de magistratura a cada una de ellas: un Presidente para el Ejecutivo, un Congreso para el Legislativo y los Tribunales para el Judicial. De esta forma, otorgan autonomía y monopolio de acción a cada uno de los detentadores del poder en el ejercicio de sus funciones, siguiendo el principio de especialización.¹

Mario Castillo, señala que

“la doctrina del Federalismo Dual de Locke,² junto con la doctrina de Separación de Poderes de Montesquieu, constituyen dos de los grandes principios estructurales del sistema constitucional norteamericano; y de ellos se derivan las siguientes ideas: primero, que las tres funciones del gobierno se limitan recíprocamente; segundo, que cada departamento debería estar en condiciones de defender sus funciones características contra la intromisión de cualquiera de los otros departamentos; tercero, ninguno de los departamentos puede renunciar a sus atribuciones en favor de los otros”.³

¹ Álvarez Miranda, Ernesto (1985). *El Presidencialismo Controlado como tipo de Gobierno vigente en el Perú*. Tesis para optar el Grado Académico de Bachiller en Derecho, en la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Particular San Martín de Porres; Lima, p. 19.

² “El concepto de federalismo dual (dual federalism), señala Francisco Fernández, empezó a ser popularizado por Corwin en 1934, se sienta en la concepción de la Constitución federal de 1787 como un convenio o acuerdo entre los estados, de acuerdo con el cual éstos mantendrían su soberanía sobre una serie de cuestiones. Fruto de ello sería la existencia de dos ámbitos de poder, mutuamente exclusivos y recíprocamente limitados, con unos gobiernos respectivos situados en un plano de absoluta igualdad en cuando igualmente soberanos. (...). La enmienda venía, pues a establecer una esfera reservada a la Unión y otra esfera privativa de los estados miembros, constituyendo el soporte del federalismo dual. Cfr. Fernández Segado, Francisco (2003). *El federalismo en América Latina*. México; Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica; p. 13-14.

³ Castillo Freyre, Mario (1997). *Todos los poderes del presidente (ética y derecho en el ejercicio de la Presidencia)* (Vol. IV). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 37-38.

Los autores de la Constitución norteamericana formularon un sistema en el que se aprecia la forma externa del Gobierno inglés, pero no respecto a su espíritu ni a sus tendencias de supremacía parlamentaria; vieron con recelo la influencia que entonces ejercían los Ministros en interés del Rey sobre las cámaras; por lo que crearon como Jefe de Estado a un Presidente con poderes propios, y procuraron que el Congreso fuese independiente del Gobierno, y no vieron la necesidad de un gabinete que los pusiera en relación; por el contrario, juzgaron nocivo que los altos funcionarios pudieran ejercer influencia sobre las Cámaras y les prohibieron ser miembros de ellas. En consecuencia, para evitar que la cabeza del Ejecutivo adquiriese un poder excesivo y abusara de su autoridad, lo transformaron de Monarca en Presidente, le dieron un mandato corto de cuatro años, lo declararon responsable por graves delitos en el ejercicio del poder, le señalaron en la Constitución sus atribuciones y los límites de su autoridad, le impidieron que se mezclase en la marcha del Congreso, prohibiendo a sus Ministros ser a la vez representantes; es más, llegaron al punto de rehusarle el derecho formal de presentar proyectos de ley a las Cámaras; en política internacional, solo el Senado aprobaba los Tratados; coactaron su facultad de nombrar a los empleados públicos, dando al Senado el derecho de ratificar o desaprobar los nombramientos, excepto los de inferior categoría.⁴

1.2. La institucionalidad constitucional del presidencialismo

El absolutismo, señala Ricardo Espinoza, “es la primera forma de Estado –de organización del poder– conocida. Se basa en el derecho divino de los reyes, o sea, en la inexistencia de derechos de los súbditos. En otras palabras, en los Estados absolutistas no existía el concepto de ciudadanía. La crisis del absolutismo y de la concepción arcaica del poder desembocó en la victoria de las ideas liberales”;⁵ en otras palabras, en el nacimiento del Estado moderno, y con él, de las primeras constituciones escritas.

En el siglo XVIII surgieron, en Francia y en Estados Unidos, los pactos fundamentales, fundados en las nociones filosóficas del derecho natural y del contrato social, que sentaron los principios de organización de la sociedad política y del Estado: la igualdad de los individuos, la primacía de la ley, entendida como expresión de la voluntad general, y la soberanía democrática”.⁶

El triunfo del liberalismo (en Francia y en Estados Unidos) permitió la creación del Estado de derecho, es decir, de un sistema jurídico fundado en un texto solemne y sagrado al que deben someterse gobernantes y gobernados y que consagra, esencialmente, la existencia de los derechos del hombre, inalienables e intransferibles, como principios preexistentes al Estado y al derecho.⁷

Surge la norma fundamental (la Constitución Política) como la base sobre la cual se instauran los Estados liberales. Este cuerpo normativo dio forma escrita a ciertas prácticas políticas que se habían venido desarrollando, prácticas propiamente liberales

⁴ Castillo Freyre, Mario (1997). Ob. cit. p. 39-40.

⁵ Espinoza Toledo, Ricardo (2016). *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*. México D.F.: Instituto Nacional Electoral; p. 15.

⁶ Ibidem, p. 15.

⁷ Ibidem, p. 16.

que iban en el sentido de limitar el ámbito de competencias del rey, y abrir el camino al ascenso de nuevos grupos organizados de la sociedad.⁸

Es así que al rey le fueron imponiendo límites. El primero y más importante fue el desarrollo del Parlamento y de sus facultades, hasta llegar a obtener para éste dos derechos fundamentales: el de formular las leyes en sustitución del monarca y el de controlar el ejercicio del poder. Surgen tres principios liberales de organización del poder político: 1) con base en el pacto social, los ciudadanos determinan la esfera de derechos y libertades que el gobernante deberá garantizar: fundamentalmente los derechos a la vida y a la propiedad; 2) la sociedad política de hombres libres se dota de un gobierno cuyas decisiones son tomadas por mayoría; el gobierno representativo que se erige a través de las instituciones representativas, en garante de la libertad; 3) aparece la idea según la cual un poder moderado es un poder dividido; un poder con facultades distribuidas en órganos separados los unos de los otros, es decir, el principio de división de los poderes que integran el Estado, conocidos como Ejecutivo, Legislativo y Judicial.⁹

1.3. Conceptualización del presidencialismo

La Real Academia de la Lengua Española, señala Mario Castillo, “define al Presidencialismo como un sistema de organización política en que el Presidente de la República es también Jefe del Gobierno, sin depender de la confianza de las Cámaras”.

José Ruiz Valerio refiere que cuando se habla de presidencialismo, se alude a un sistema de gobierno que reúne cuatro características básicas: 1) el presidente, titular del Poder Ejecutivo, 2) es elegido por los ciudadanos a través de una elección que puede ser directa o indirecta, 3) para desempeñar su cargo durante un período de tiempo constitucionalmente establecido, 4) con independencia del respaldo legislativo que pueda concitar para impulsar sus iniciativas.¹⁰

Para Jorge Carpizo, las características del sistema presidencial son las siguientes:

- a) El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo cual le da independencia frente a éste.
- c) El presidente general mente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado, como regla general, pueden ser miembros del congreso.
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente

⁸ Ibidem, p. 16.

⁹ Ibidem, p. 17.

¹⁰ Ruiz Valerio, José (2008). “Coaliciones de gobierno bajo regímenes presidenciales: una aproximación a la experiencia Latinoamericana”; en: Revista Espacios Públicos. vol. 11, núm. 21, febrero, 2008, pp. 114-141.

al de la mayoría del congreso. g) El presidente no puede disolver el congreso, pero éste no puede darle un voto de censura”.¹¹

Carpizo precisa que

“todas estas notas no se dan en la totalidad de los sistemas presidenciales, mucho menos en forma pura, pero establecer sus principios sirve para precisar si un sistema es presidencial o parlamentario, o si es predominantemente presidencial o viceversa. En un sistema presidencial, el equilibrio de poderes pretende ser más diáfano, ya que se trata de realizar un deslinde entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, aunque entre ellos existen múltiples vínculos de colaboración, y que miembros de uno no sean al mismo tiempo miembros del otro, pero existen excepciones”.¹²

Para Maurice Duverger, tres son los caracteres que distinguen al Régimen Presidencial Clásico:¹³ en primer lugar, el Presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe del Gobierno y ejerce efectivamente sus poderes; los Ministros no tienen autoridad política propia: son los dirigentes administrativos de sus departamentos ministeriales y colaboradores del Presidente en el plano gubernamental; no forman un órgano colectivo. El régimen Presidencial clásico no conoce un Consejo de Ministros donde las decisiones se toman en común; y cuando el Presidente reúne al conjunto de los Ministros –que se llaman “Secretarios”- es solamente para recibir su parecer; dado que la decisión sólo le pertenece a él. En segundo lugar, ese Jefe único del Estado y del Gobierno, es elegido por toda la Nación, por medio del sufragio universal y directo. Desde el punto de vista del procedimiento, el sufragio presidencial en los Estados Unidos de América es indirecto: los ciudadanos designan “electores presidenciales” que eligen al Presidente, pero, en la práctica, el único criterio para escoger a los electores presidenciales es que éstos se han comprometido a votar por un determinado candidato a la presidencia, lo que prácticamente conduce a los mismos resultados que el sufragio directo, salvo algunas desigualdades de representación.

Cabe precisar que la elección por medio del sufragio universal confiere al Presidente una gran autoridad, pues le coloca a la misma altura que el Parlamento, puesto que uno y otro emanan directamente de la soberanía popular. En tercer lugar, el Presidente y el Parlamento son independientes uno de otro, de una manera más rigurosa; los elementos esenciales de esta independencia son: que el Parlamento no puede derribar al Gobierno Presidencial con un voto de desconfianza, y que el Presidente no puede disolver el Parlamento. En este sentido, están condenados a vivir juntos sin poderse separar; es un matrimonio sin divorcio. Esto concede al Gobierno Presidencial una estabilidad segura, aun cuando el sistema de partidos no permita reunir una mayoría parlamentaria.

Maurice Duverger alegó que el presidencialismo se define por los principios de separación de poderes, elección del presidente por medio del sufragio universal,

¹¹ Carpizo, Jorge (2006). “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”; en: Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Vol. XXXIX, Núm. 115, enero-abril, México; Universidad Nacional Autónoma de México; pp. 57-91.

¹² Ibidem, pp. 60-61.

¹³ Citado por Castillo Freyre, Mario (1997). Ob. cit. Pp. 67-69.

nombramiento y remoción de ministros por parte del presidente, y la irresponsabilidad política de los ministros de Estado ante el parlamento.¹⁴

Para Juan Linz, las características representativas del presidencialismo son:

“a) La legitimidad democrática dual, debido a que tanto el presidente como el congreso son electos por el pueblo; característica que no se desvirtúa incluso cuando el presidente es designado por un colegio electoral, el cual es electo por el pueblo con ese único propósito.

b) La rigidez del sistema, en virtud de que ambos poderes son electos para un periodo fijo, y la permanencia del presidente en el cargo es independiente de la voluntad del Legislativo, cuya existencia, a su vez, es independiente de la intención del presidente”.

Acota Linz que las demás características del sistema presidencial provienen de las dos características antes señaladas.

Alberto Escamilla Cadena, y Luis Reyes García señalan lo siguiente:

“Cuando Juan Linz y Arturo Valenzuela señalaron con agudeza los problemas del mal funcionamiento de los sistemas presidencialistas, éstos se convirtieron en el blanco de ataque de quienes estudiaban las formas de gobierno argumentando que la democracia sólo era factible en los sistemas parlamentarios y no en los presidencialistas; salvo la excepción norteamericana, cuyo sistema presidencial fue diseñado originalmente para no depositar demasiadas prerrogativas en el Poder Ejecutivo. La Constitución de los Estados Unidos fue concebida de tal forma que garantizaba la existencia de pesos y contrapesos entre los diferentes órganos del poder político. El caso de los países latinoamericanos es diferente, pues la adopción del modelo norteamericano sufrió deformaciones que produjeron una lógica distinta en su funcionamiento, un ejemplo de ello ha sido el que los presidencialismos latinoamericanos derivaron en regímenes autoritarios dado el enorme poder que la mayoría de los presidentes de los países de la región han concentrado. Más allá de estas distorsiones, ligeras o profundas dependiendo del país y contexto en el que se han desarrollado, es importante no perder de vista que los sistemas presidenciales son lo opuesto al parlamentarismo.

[Y cita a Juan Linz y Arturo Valenzuela]

Los sistemas presidenciales se basan en el principio opuesto al parlamentarismo. Aquí se concibe un ejecutivo con considerables poderes en la constitución, y generalmente con absoluto control de la composición de su gobierno y la administración, es elegido por

¹⁴ Duverger, Maurice. 1962. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, p. 319.

el pueblo (directamente o por un Colegio electoral elegido para eso) por un periodo de tiempo fijo, no depende de un voto de confianza formal de los representantes elegidos democráticamente en un parlamento; el presidente es el que no sólo ejerce el poder ejecutivo, sino también es el jefe simbólico del Estado y, no se le puede destituir, excepto en algún caso excepcional de juicio político (Linz y Valenzuela, 1994: 31-32).

Para Linz y Valenzuela es perfectamente factible que los sistemas presidencialistas den el viraje hacia un sistema parlamentario. Sin embargo, Dieter Nohlen ha retomado la discusión para demostrar que el aspecto central ya no es si se deben suplantarse los sistemas presidencialistas por sistemas parlamentarios en América Latina, sino su capacidad de adecuarse a entornos democráticos. Nohlen destaca algunos indicadores que sugieren la idea de que efectivamente los presidencialismos latinoamericanos han mostrado la capacidad de adaptarse a las transformaciones que los regímenes políticos vienen experimentando.

[Y cita a Dieter Nohlen]

En estos años se constató que el sistema presidencial con todas sus imperfecciones y lastres y con todas las diferencias de modalidades jurídicas y de funcionamiento que se advierten en las distintas realidades nacionales, se había afianzado como el marco en el cual habían tenido lugar la recuperación y consolidación democrática. El presidencialismo además ha podido enfrentar el desafío de la gobernabilidad simultáneamente con el cambio político. Y por último, ha logrado un mantenimiento de coaliciones estables de gobierno en un sistema presidencial con multipartidismo (Nohlen, 1998: 9).

Lo que a Nohlen le interesa resaltar es la capacidad y flexibilidad de los presidencialismos para adaptarse a una situación muy cambiante. En efecto, durante los últimos años, es en los sistemas presidencialistas donde la democracia ha ido ganando terreno como la forma de gobierno que tiende a consolidarse en la región. También es posible identificar que los presidencialismos han gobernado en sistemas multipartidistas con el riesgo latente de una polarización o fragmentación del sistema de partidos; o, lo que es peor, gobernando en un esquema multipartidista en el cual siempre existe la posibilidad de que la agenda presidencial sea bloqueada sistemáticamente por el Poder Legislativo.

Sin duda los presidencialismos latinoamericanos han logrado sortear eficientemente una amplia gama de problemas inherentes al acto de gobernar. No obstante, es igualmente importante reconocer que en lo que se refiere a la gobernabilidad aún hay saldos pendientes; por ejemplo, la constitución de un pleno estado de

derecho que haga de la democracia una forma de gobierno garante del estricto apego a la ley aún parece lejana en la región. Pese a ello, las transiciones democráticas en los regímenes presidencialistas latinoamericanos han traído logros significativos en el rubro de la legislación electoral y en general en la consolidación de la democracia procedimental. Aunque eso es cierto, la consolidación de una democracia integral más allá de lo procedimental, todavía está a la espera”.¹⁵

1.4. Características esenciales del presidencialismo

David Pantoja Morán, a partir de lo sostenido por Juan Linz y Giovanni Sartori, observa que .

“La literatura politológica actual ha coincidido, grosso modo, en señalar como características esenciales del sistema presidencial las siguientes: 1) que se trata de un sistema de legitimidad democrática dual, por cuanto que tanto el presidente como el Congreso reciben su investidura de una elección popular, aunque en el primer caso pudiera ser directa o indirecta; 2) que tanto el presidente como el Congreso son electos para un período fijo, sus respectivos cargos y duración son recíprocamente independientes, lo que constituye "la rigidez del sistema presidencial", es decir, que el presidente no puede ser revocado de su mandato por un voto del Congreso, puesto que tiene un período preestablecido”.

Diego Valadez, refiriéndose a los presidencialismos latinoamericanos América Latina, sostiene que se produce la tendencia a implantar matices parlamentarios. Dicha tendencia se ha fortalecido, pues son varios países en los cuales se aceptan las modalidades de censura o falta de confianza ya sea a los ministros de manera individual o al gabinete. Es más, en varios países el presidente puede disolver el congreso.

A fin de precisar ante qué forma de Gobierno nos encontramos, sea presidencial o preeminentemente presidencial, o sea parlamentario o preeminentemente parlamentario, es necesario definir a partir de las características más generales de cada forma de Gobierno.

Definiremos el presidencialismo a partir de establecer las características que configuran a la forma de Gobierno presidencial en contrastación con la forma de Gobierno parlamentaria.

¹⁵ Alberto Escamilla Cadena, y Luis Reyes García, “Las transformaciones del presidencialismo mexicano”; en Sociológica, vol. 16, núm. 45-46, enero-agosto, 2001, Universidad Autónoma Metropolitana, Distrito Federal, México, pp. 235-237.

Carpizo establece como las características más importantes del presidencialismo a las siguientes:

- a) El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo cual le da independencia frente a éste.
- c) El presidente generalmente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado, como regla general, pueden ser miembros del congreso.
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- g) El presidente no puede disolver el congreso, pero éste no puede darle un voto de censura”.

Asimismo, Carpizo dice que el sistema presidencial, en contraste, con el parlamentario, presenta tres características esenciales:

- a) La separación de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo es nítida sólo desde el punto de vista de que cada uno de ellos es electo por el voto popular, origen de su legitimidad. Es decir, el congreso, como regla general, no designa, directa o indirectamente, al presidente. Ni la original Constitución de Estados Unidos de América intentó una división tajante de poderes. Al respecto, existen múltiples ejemplos como la intervención del Ejecutivo en el procedimiento de elaboración de la ley con su facultad de veto.
- b) Los periodos para los cuales son electos, tanto el Ejecutivo como el Legislativo, son fijos y, en principio, uno de ellos no puede modificar el periodo del otro.
- c) Existen entre esos dos poderes controles mutuos, los que son diversos de aquellos que se dan en un sistema parlamentario.

Aún más, Carpizo puntualiza las características siguientes:

- a) El significado de voto popular no cambia, aunque la elección la realice un colegio electo por el pueblo con el propósito de designar presidente. Sin embargo, los colegios electorales están afortunadamente desapareciendo. El voto directo es método superior. El colegio electoral aún subsiste en Estados Unidos de América. El gran inconveniente que dicho método presenta consiste en que puede ser electo presidente el candidato que no

obtuvo la mayoría de los votos populares, tal y como ha sucedido en dicho país, lo cual es profundamente antidemocrático.

b) Los controles mutuos en el sistema parlamentario consisten, como es sabido, en que el parlamento puede censurar o negarle un voto de confianza al gabinete o a un ministro; entonces aquel tendrá que renunciar. A su vez, el primer ministro puede solicitar al jefe de Estado, quien normal mente aceptará, la disolución del parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones.

c) En un sistema presidencial, en principio, esos controles no existen, en virtud de que el sistema estructura otros de naturaleza distinta. Si un presidente disuelve el congreso, como ha acontecido en la realidad, está efectuando un golpe de Estado, porque está rompiendo el orden constitucional al actuar anticonstitucionalmente, suprimiendo el principio de la separación de poderes. No desconozco que en América Latina existen tres países en los cuales esta situación se permite por la Constitución, como ya asenté.

d) El congreso no puede censurar al presidente, porque éste no es responsable políticamente ante él, y debido a que el presidente ha sido electo por el pueblo para un periodo fijo.

e) El juicio político o *impeachment* es de carácter excepcional, difícil de llevarse a cabo; es instrumento para situaciones extremas y su contenido es de carácter penal o casi penal, no político, aunque ciertamente, al final de cuentas, el asunto se resuelve si se reúne o no el número de votos requeridos por la Constitución para ese fin.

f) En el sistema presidencial existen controles propios. El control más importante en manos del presidente es la facultad de veto de las leyes, mismo que para ser real mente tal, el congreso sólo lo debe poder superar por mayoría calificada, que generalmente es de dos terceras partes de los votos de los legisladores presentes. Si el veto presidencial puede desecharse por simple mayoría, el veto no implica mecanismo alguno de control. Desde luego, el veto presidencial tiene también otras finalidades, como el análisis de la constitucionalidad de un proyecto de ley aprobado por el congreso.

g) El Poder Legislativo, general mente, posee diversas facultades que asimismo realizan funciones de control; entre las más importantes se encuentran: la ratificación de nombramientos y actos realizados por el presidente; el poder de la bolsa, que incluye la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y el límite de la deuda pública, las comisiones de investigación y el control extremo y extraordinario que es el *impeachment*. En esta concepción de control está implícita la de responsabilidad, que es esencial al sistema democrático.

h) Cuando me refiero a sistemas parlamentarios y presidenciales, parto del supuesto que se trata de gobiernos democráticos, excluyendo cualquier degeneración, como son los de facto, dictaduras, tiranías, teocracias o gobiernos militares.

i) En principio, en un sistema presidencial los controles operan mejor y con mayor eficacia que en uno parlamentario, porque en este último la mayoría legislativa cuida que el gabinete, que es parte de ella, subsista y no vaya a ser censurado, lo que traería consigo nuevas elecciones en las que no se tiene asegurada la mayoría parlamentaria. Por esta razón, un primer ministro se convierte en el más importante legislador.

j) Casi no existen sistemas puros. Los sistemas presidenciales y parlamentarios adoptan diversas modalidades de acuerdo con su evolución política y su realidad. No hay recetas, pero sí principios generales que definen al sistema.

k) Los sistemas presidenciales y parlamentarios funcionan en forma diferente, de acuerdo con el número de partidos políticos que existe en ese Estado; es decir, si se configura un bipartidismo, tripartidismo, multipartidismo moderado o multipartidismo extremo.

l) En cualquier sistema presidencial, el funcionamiento de los controles mutuos es esencial. De este aspecto depende en mucho la calidad de la democracia y la gobernabilidad del país.

ll) No funciona en un régimen presidencial hacer a un lado los controles propios del sistema e introducir los que son inherentes al parlamentario, o realizar un híbrido. La realidad ha demostrado que no se obtienen buenos resultados.

m) Lo anterior no implica que no sea posible introducir matices parlamentarios en un sistema presidencial. Desde luego que sí, siempre y cuando no se confundan los mecanismos de control de uno y otro sistema. Existen diversos instrumentos para perfeccionar un sistema presidencial.

n) Lo que muchos autores han confundido o relegado en sus análisis y propuestas sobre este tema es la cuestión de los controles, la que es esencial para evitar construir sistemas que no funcionan o mal funcionan. ñ) Si en un país, el sistema presidencial no marcha o no marcha bien, deben examinarse cuáles pueden ser las soluciones, incluso el paso al sistema parlamentario, siempre y cuando estén dadas las condiciones para ello, y se esté seguro que lo que se está construyendo es un sistema parlamentario, no un asambleísmo de por sí inestable y desestabilizador.

Si las condiciones se dan, es preferible dar los pasos hacia un sistema parlamentario o semi-presidencial que establecer sistemas híbridos, cuya experiencia no es alentadora, o estar, peor aún, confundiendo los controles propios de un sistema con los del otro, y aderezando una ensalada que tiene los defectos de los dos sistemas, y ninguna de sus virtudes. Aclaro, cuando me refiero a sistemas híbridos pienso en los presidenciales-parlamentarios, no en los semi-presidenciales, cuya naturaleza es la alternancia entre los dos sistemas clásicos, dependiendo si el jefe de Estado cuenta o no con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

o) Para que un sistema presidencial opere bien, hay que ser cuidadoso de la ingeniería constitucional y evitar los excesos que han entorpecido el buen funcionamiento del mismo, como la abundancia de facultades legislativas atribuidas al Poder Ejecutivo; por ejemplo, los llamados decretos ley o leyes de emergencia, los cuales deben limitarse a los indispensables.

p) No me canso de repetir: parte de la confusión actual que existe en la cuestión de los sistemas de gobierno se encuentra en el desarreglo respecto de los controles propios de cada sistema, lo que cada día se hace con mayor desparpajo.

q) Si se quieren superar los problemas que presenta el sistema de gobierno de un país, es necesario, en primerísimo lugar, realizar un diagnóstico acertado, para no recetar correctivos que, por ineficaces, lo único que logran es multiplicar y complicar los problemas.

r) No se conciben médicos o ingenieros impreparados o que actúen por intuiciones o chispazos. En la ingeniería constitucional acontece lo mismo, a pesar del ruido constante y agudo de los charlatanes.”¹⁶

¹⁶ Carpizo, Jorge, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”; en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XXXIX, núm. 115, enero- abril, 2006, p. 68-70. Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México.

Capítulo 2:

Formas de gobierno que se combinan con el presidencialismo

2.1. *Parlamentarismo*

El parlamentarismo, al igual que el presidencialismo, son modalidades de gobierno en el marco de la democracia constitucional representativa. El sistema parlamentario de Gobierno nace en Europa. García Belaunde¹⁷ afirma que esta forma de gobierno “consiste en trasladar al Parlamento o sede legislativa el eje y el poder decisorio y central en la marcha del Estado. Está basado en una estrecha vinculación de los poderes clásicos del Estado, o sea, el Ejecutivo y el Parlamento, en donde, por lo general, el Jefe del Estado es elegido por el Parlamento; existe un Ejecutivo dualista (jefe de Estado por un lado y jefe de Gobierno por otro); opera un control político que implica la necesidad no sólo de la llamada ‘investidura parlamentaria’, sino, además, de la permanencia en el cargo cuando se goza de la confianza del Parlamento, y como contrapartida de ello, la disolución de la Cámara política, con la inmediata convocatoria a elecciones para que sea el pueblo, en última instancia, quien dirima eventuales conflictos.

En cambio, “el presidencialismo consiste en entregar el centro de decisiones al Jefe del Estado, quien, al mismo tiempo, es Jefe de Gobierno, dentro de un esquema en el cual hay un sistema rígido de separación de poderes (no hay ministros que refrenden actos del presidente ni tampoco controles políticos del Parlamento sobre el Ejecutivo). El Ejecutivo no debe su elección al Congreso, sino al pueblo”.¹⁸

Al distinguir ambas formas de gobierno Dieter Nohlen refiere que mientras que “en el parlamentarismo, existe una estrecha vinculación entre la mayoría parlamentaria y el gobierno (a fin de cuentas, en ese sistema el gobierno surge del parlamento), en cambio, en el presidencialismo se distingue por una separación relativamente fuerte entre el parlamento y el gobierno. Lo que quiere decir que a nivel de modelo, la estructura del poder en el parlamentarismo es monocéfala. Sólo el parlamento tiene legitimidad surgida del voto popular. El gobierno se establece por mandato del parlamento y sigue dependiente del mismo por el mecanismo del voto de desconfianza. Como contrapartida a esta competencia figura el mecanismo de disolución del parlamento, del que dispone el gobierno, de modo que conflictos de poder entre ambos órganos pueden resolverse más fácilmente. Se constata que el control del poder pasa del parlamento a un sector del mismo, a la minoría, la que puede hacer efectivo su control político sólo apelando a la

¹⁷ García Belaunde, Domingo (1991). “Forma de gobierno en la Constitución peruana”; en: Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca). Núm. 74; octubre-diciembre; pp. 615-632.

¹⁸ García Belaunde, Domingo (1991). Ob. cit. p. 619.

opinión pública y al electorado con miras a las próximas elecciones. Problemas de gobernabilidad surgen cuando en el parlamento no se constituye una mayoría estable”.¹⁹

Jorge Carpizo señala que las principales características del sistema parlamentario son las siguientes:²⁰

- a) Los miembros del gabinete (Poder Ejecutivo) son también miembros del parlamento (Poder Legislativo).
- b) El gabinete está integrado por los dirigentes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
- c) El Poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno; este último conduce la administración y al gobierno mismo.
- d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro.
- e) El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
- f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.
- g) Existe entre parlamento y gobierno un control mutuo. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además, el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, debido a que tiene la atribución de pedirle al jefe de Estado, quien accederá -salvo situaciones extraordinarias-, que disuelva el parlamento. En las nuevas elecciones, el pueblo decide quién poseía la razón: el parlamento o el gobierno.

Siguiendo la caracterización del régimen parlamentario y presidencialista que realiza César Valega,²¹ diremos que:

En el régimen parlamentario:

- El Reino tiene dos cabezas.
- La del Estado es el Rey y la del Gobierno, el Primer Ministro.

¹⁹ Nohle, Dieter (2010). “El presidencialismo comparado”; en: Revista Instituto de Altos Estudios Europeos. Núm. 1. Madrid: RIAAE; pp. 6-23.

²⁰ Carpizo, Jorge (2006). *Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina*. Ob. cit. p. 59-60.

²¹ Valega García, César (1994). “La Responsabilidad Política del Gobierno”; en: Comisión Andina de Juristas. La Constitución de 1993. Análisis y Comentarios. Lima: Lecturas sobre Temas Constitucionales; número 10, pp. 194-196.

- El Gobierno reside en el Gabinete o Ministerio, encabezado por el Primer Ministro.
- El Gobierno es fiduciario del Parlamento, específicamente de la Cámara de los Comunes. La Cámara inviste al Primer Ministro y a su Gabinete y los sostiene con su respaldo político.
- La negativa a la confianza (ante una cuestión de confianza planteada por el Primer Ministro) y el voto de censura (por iniciativa parlamentaria) al Gabinete Ministerial implica su dimisión
- El Primer Ministro puede solicitar al Jefe de Estado, quien así lo acuerda, la disolución de la Cámara de los Comunes para provocar una nueva elección parlamentaria. Ésta se entendía clásicamente como una vía para solucionar las diferencias irreconciliables entre Gobierno y mayoría parlamentaria.

En el régimen presidencial:

- El Presidente es Jefe de Estado y a la vez Jefe de Gobierno.
- El Presidente es elegido por voto popular y por un plazo predeterminado constitucionalmente.
- Ni el Presidente puede disolver al Parlamento ni el Parlamento puede revocar el mandato del Presidente, ni de sus colaboradores. Por tanto, no rehace efectiva la responsabilidad política.
- Los Ministros de Estado son colaboradores del Presidente y no cogobernantes.
- Los miembros del Parlamento no pueden formar parte del Poder Ejecutivo, ni a la inversa.
- El Presidente dirige la política de gobierno y se constituye en el líder de la Nación.

Sin embargo, debemos aclarar que no existe un modelo único de sistema parlamentario ni de sistema presidencial. El sistema parlamentario ha dado lugar en la práctica a diferentes parlamentarismos, según las características de los distintos casos nacionales; de la misma forma, el presidencialismo consiste en una multiplicidad de variantes históricas y geográficas; el equilibrio de poderes pretende ser más diáfano, ya que se trata de realizar un deslinde entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, aunque entre ellos existen múltiples vínculos de colaboración, y que miembros de uno no sean al mismo tiempo miembros del otro, pero existen excepciones. Ahora, más allá del hecho de que todas ellas aluden a un núcleo común de elementos (los que integran la definición mínima señalada), las variantes que este sistema ha asumido en la práctica, pueden llegar a diferir

notablemente unas de otras. Por ejemplo, en Latinoamérica, se distingue cuatro tipos de presidencialismo: presidencialismo puro, atenuado, dirigido y semipresidencialismo.²²

Jorge Carpizo, simplifica el esquema de las características esenciales que poseen ambos sistemas, con el fin de alejar cualquier confusión y así poder diferenciarlos. Refiere que el sistema presidencial, en contraste, con el parlamentario, presenta tres características esenciales:²³

- a) La separación de poderes entre el legislativo y el ejecutivo es nítida sólo desde el punto de vista que cada uno de ellos es electo por el voto popular, origen de su legitimidad. Es decir, el Congreso, como regla general, no designa, directa o indirectamente, al presidente. Ni la original Constitución de Estados Unidos intentó una división tajante de poderes. Al respecto, existen múltiples ejemplos como la intervención del ejecutivo en el procedimiento de elaboración de la ley con su facultad de veto.
- b) Los períodos para los cuales son electos, tanto el ejecutivo como el legislativo, son fijos y, en principio, uno de ellos no puede modificar el período del otro.
- c) Existen entre esos dos poderes controles mutuos, los que son diversos de aquellos que se dan en un sistema parlamentario.

Asimismo, Jorge Carpizo realiza algunas precisiones sobre las características del parlamentarismo y el presidencialismo:²⁴

- a) El significado de voto popular no cambia, aunque la elección la realice un colegio electo por el pueblo con el propósito de designar presidente. El voto directo es método superior. El colegio electoral aún subsiste en Estados Unidos de América. El gran inconveniente que dicho método presenta consiste en que puede ser electo presidente el candidato que no obtuvo la mayoría de los votos populares, tal y como ha sucedido en dicho país, lo cual es profundamente antidemocrático.
- b) Los controles mutuos en el sistema parlamentario consisten en que el parlamento puede censurar o negarle un voto de confianza al gabinete o a un ministro; entonces aquel tendrá que renunciar. A su vez, el Primer Ministro puede solicitar al Jefe de Estado, quien normalmente aceptará, la disolución del parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones.
- c) En un sistema presidencial, en principio, esos controles no existen, en virtud de que el sistema estructura otros de naturaleza distinta. Si un presidente disuelve el congreso, como ha acontecido en la realidad, está efectuando un golpe de Estado, porque está rompiendo el orden constitucional al actuar anticonstitucionalmente, suprimiendo el principio de la separación de poderes. En América Latina existen algunos países en los cuales esta situación se permite por la Constitución, como es el caso del Perú. El artículo 134° de la Carta señala que “el Presidente de la

²² Ruiz Valerio, José (2008). Ob. cit. p. 117.

²³ Carpizo, Jorge (2006). *Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina*. Ob. cit. p. 58.

²⁴ Ibidem, p. 66-67.

República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros”. El voto de confianza y la censura son dos mecanismos distintos de control político que tiene el Congreso sobre los ministros. Con el primero, el Parlamento otorga su confianza al gabinete ministerial recién elegido por el Presidente. Con el segundo, en cambio, el Parlamento retira la confianza a un ministro o al Presidente del Consejo de Ministros. Si el Parlamento niega la confianza al gabinete o retira la misma mediante la censura al nuevo titular del Consejo de Ministros en dos ocasiones de forma consecutiva, el presidente puede cerrar el Congreso.

d) El congreso no puede censurar al presidente, porque éste no es responsable políticamente ante él, y debido a que el presidente ha sido electo por el pueblo para un periodo fijo.

e) El juicio político o *impeachment* es de carácter excepcional, difícil de llevarse a cabo; es instrumento para situaciones extremas y su contenido es de carácter penal o casi penal, no político, aunque ciertamente, al final de cuentas, el asunto se resuelve si se reúne o no el número de votos requeridos por la Constitución para ese fin.

f) En el sistema presidencial existen controles propios. El control más importante en manos del presidente es la facultad de veto de las leyes, mismo que para ser realmente tal, el congreso sólo lo debe poder superar por mayoría calificada, que generalmente es de dos terceras partes de los votos de los legisladores presentes. Si el veto presidencial puede desecharse por simple mayoría, el veto no implica mecanismo alguno de control.

Jorge Carpizo establece como las características más importantes del parlamentarismo a las siguientes:

“a) Los miembros del gabinete (Poder Ejecutivo) son también miembros del parlamento (Poder Legislativo).

b) El gabinete está integrado por los dirigentes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.

c) El Poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principal mente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno; este último conduce la administración y al gobierno mismo.

d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro.

e) El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.

g) Existe entre parlamento y gobierno un control mutuo. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además, el parlamento puede negar un voto de confianza

u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, debido a que tiene la atribución de pedirle al jefe de Estado, quien accederá —salvo situaciones extraordinarias—, que disuelva el parlamento. En las nuevas elecciones, el pueblo decide quién poseía la razón: el parlamento o el gobierno”.²⁵

2.2. *Semipresidencialismo*

A decir de Giovanni Sartori, el semipresidencialismo “(...) funciona basado en el poder compartido: el presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo”. El juego democrático bajo un semipresidencialismo se torna mucho más interesante, ya que el primer ministro se ve en la obligación de entenderse con el parlamento para dar cierta estabilidad al gobierno, en circunstancias que bajo un sistema presidencial, el jefe de Estado puede no requerir del apoyo congresal. En lectura sartoriana, un sistema político es semipresidencial si cumple los siguientes puntos: a) el jefe de Estado (el presidente) es elegido por el voto popular – ya sea directa o indirectamente- para un período predeterminado en el cargo. b) el jefe de Estado comparte el poder ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual, c) el presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno, d) de la otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del Parlamento, están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria. Finalmente, e) la estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el “potencial de autonomía” de cada unidad componente del Ejecutivo subsista”.²⁶

Mainwaring y Shugart sustentan que en el sistema semipresidencial se constituye a partir de los siguientes cuatro elementos: “1) se elige el presidente mediante voto popular, 2) el presidente nombra un primer ministro, quien es el jefe de gobierno; 3) el primer ministro y el gabinete dependen únicamente de la confianza de la asamblea, y 4) el presidente tiene poderes políticos significativos, que suelen incluir el derecho de disolver el parlamento”.²⁷

²⁵ Carpizo, Jorge, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”; en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XXXIX, núm. 115, enero- abril, 2006, pp. 59-60. Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México. Señala Carpizo que tal enunciación está basada en la que realiza Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1965, pp. 105-107.

²⁶ Giovanni Sartori. (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de Estructuras, Incentivos y resultados*, México, FCE

²⁷ Mainwaring y Shugart (2002). “Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (compiladores), *Presidencialismo y democracia en América latina*, Buenos Aires, Paidós.

Maurice Duverger toma en consideración variables institucionales y también personales, define el semipresidencialismo de la siguiente manera: “(1) el presidente (...) es elegido por sufragio universal; (2) (...) posee un poder considerable; (3) (y) (...) tiene frente a él (...) un primer ministro y ministros que poseen poder ejecutivo y gubernamental y que pueden permanecer en funciones sólo si el parlamento no les muestra su oposición”.²⁸

²⁸ Maurice Duverger, citado por Máximo Quitral Rojas, ¿Es democrático el presidencialismo chileno? Punto Cero. Universidad Católica Boliviana, vol. 16, núm. 23, julio-diciembre, 2011, pp. 41-51, Universidad Católica Boliviana San Pablo, Cochabamba, Bolivia, p. 44.

Capítulo 3

La presidencia bifurcada: jefe de Gobierno y jefe de Estado

3.1. *Jefe de Gobierno y jefe de Estado*

En cuanto a la figura del Presidente del Consejo de Ministros como un posible Jefe de Gobierno, Felipe Osterlig, señala: “Estimo que el Presidente del Consejo de Ministros debe ser ‘un ministro sin cartera’, para actuar como coordinador entre los demás ministros, de quien es un primus inter pares, y ser, a su vez, el permanente interlocutor con el Presidente de la República y vocero del Gobierno ante la opinión nacional. No propicio, en forma alguna, convertir al Presidente del Consejo de Ministros en Jefe de Gobierno. Esta debe ser función que también corresponde al Jefe de Estado, esto es, al Presidente de la República. El Presidente del Consejo de Ministros, en fin, deberá concurrir al Congreso de la República con los otros Ministros de Estado, a fin de debatir con frecuencia, como práctica democrática, las políticas del gobierno y los proyectos de ley más importantes en cada sector”.²⁹

Dentro de esta misma perspectiva, Samuel Abad Yupanqui, comentando el Anteproyecto de la Carta de 1993, señala lo siguiente: “Al presidente del Consejo de Ministros sólo le corresponde ser un simple portavoz de la política del gobierno, obviamente después del Presidente de la República, quien por cierto tiene la atribución de nombrarlo y removerlo así cuenta con la confianza del Parlamento”.³⁰

Henry Pease nos recuerda que la “Constitución de 1979 el Premier fue siempre un Ministro con una cartera a su cargo, pero que recién desde la actual Constitución de 1993 puede ser un ministro sin cartera y se ha estructurado la Oficina del Presidente del Consejo de Ministros como una entidad propia; lo que significa que puede asumir una función transversal, lo cual hace pensar que se trata de un verdadero Jefe de Gobierno”.³¹ A criterio de Henry Pease, esto es erróneo, porque el Premier no es el Jefe de los Ministros, el único Jefe de Gobierno es el mismo Jefe del Estado, el Presidente de la República.

Dentro de una perspectiva contraria, Marcial Rubio señala que: “es necesario que exista un Gobierno distinto del Jefe de Estado”. Afirma que el Gobierno debe estar encabezado por un Primer Ministro que actúe como Jefe de Gobierno. Para ello, prosigue afirmando Marcial Rubio, “es indispensable que se independice del Presidente de la República, en relación a la situación de total sujeción que tiene según la Constitución actual y para ello es preciso redefinir las condiciones en las que el Primer Ministro es

²⁹ Osterling Parodi, Felipe (1993). *El equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo*. Ob. cit. p. 36.

³⁰ Abad Yupanqui, Samuel (1993). “Congreso Constituyente: ¿El fin justifica los medios?”; en Revista de Derecho Themis. Lima; Pontificia Universidad Católica del Perú; N° 26, pp. 5-13.

³¹ Abad Yupanqui, Samuel, Op. cit.

removido del cargo”.³² De esta forma, “las funciones de gobierno serían asumidas por el Primer Ministro como Jefe de Gobierno, actuando con sus Ministros y con el Gabinete de la manera como ocurre hoy entre el Presidente de la República y el Gabinete Ministerial, o los ministros individualmente considerados”.³³

La forma presidencialista de gobierno es propia de Latinoamérica, pero que se ha caracterizado por ser una autoridad ejecutiva con excesivos poderes, ejercidos en forma abusiva y sin control alguno. Domingo García Belaunde señala que “La literatura constitucional, tanto latinoamericana como europea y norteamericana, es pródiga en señalar que ése ha sido el derrotero político de nuestra América desde el siglo XIX a nuestros días, observación dominante que, sin embargo, admite numerosos matices, que no desfiguran la idea central”.³⁴ Es constatable en nuestros pueblos el predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo; incluso un sector del pensamiento político ha justificado la existencia de gobiernos fuertes o dictatoriales basado en la idea que ellos han sido fuente de progreso y paz.³⁵

Contra esta realidad, precisa Domingo García Belaunde, “se ha despertado la inquietud de introducir el modelo parlamentario, sea en su totalidad o en parte, como modo de frenar los excesos presidenciales, lo que está en plena discusión”.³⁶

Ante los sucesivos gobiernos dictatoriales que ha tenido la República, en contrapartida, se ha querido romper este desequilibrio de fuerzas en favor del Congreso. Claro que ello no es algo fácil de lidiar, pues, “La institución del presidente, con facultades propias y extensas de gobernante efectivo, está sustentada en el Perú y en la América toda por una fortísima tradición y por hábitos populares incoercibles, que responde a un estado social y económico que impone sus leyes inflexibles a la evolución política”.³⁷

Los controles de corte parlamentario introducidos en la Constitución de 1933, fue producto de la reacción contra la dictadura de Leguía (1919-1930), configurándose un sistema mixto o híbrido. Constatándose que el régimen presidencialista existente se ha acercado al parlamentarismo europeo no por la excelencia de este modelo, sino por limitar los poderes del Presidente.³⁸ Sin embargo, los excesos incurridos por el Poder Legislativo en los periodos 1945-1948 y 1963-1968, conllevó a que el Constituyente replanteara el sistema de control parlamentarista, lo que significó que en la Constitución de 1979, se volviera a plantear un presidencialismo fuerte. Es interesante analizar el caso del primer gobierno de Belaunde. “El presidente y su partido, Acción Popular, obtuvieron el 39,05 por 100 de los votos, y similar representación alcanzaron en las Cámaras; por otro lado, los partidos perdedores, la Unión Nacional Odríista y el Partido Aprista Peruano,

³² Rubio Correa, Marcial (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993* (Tomo VI). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú; p. 222.

³³ Op. cit.

³⁴ García Belaunde, Domingo (1991). *Forma de gobierno en la Constitución peruana*. Ob. cit. p. 622.

³⁵ Ibidem, p. 622.

³⁶ Ibidem, p. 623.

³⁷ Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución del Estado, preparado por la Comisión Villarán, en 1931. Citado por García Belaunde, Domingo (1991). *Forma de gobierno en la Constitución peruana*. Ob. cit. p. 625.

³⁸ Ibidem, p. 627.

obtuvieron, cada uno, en cifras redondas, el 25 y el 34 por 100, respectivamente. 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», 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).³⁹

“Estas dos experiencias bajo la Carta de 1933, señala Domingo García Belaunde, demuestran que, a la larga, el enfrentamiento del Ejecutivo y el Legislativo trajo el parálisis política y el hundimiento del régimen democrático”; a la vez demostró la debilidad del Congreso para proteger el régimen de los peligros que lo acechaban.⁴⁰

En cuanto a la discusión de qué tipo de presidencialismo tenemos en nuestro país, y la función que asume el Presidente de la República como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, Domingo García Belaunde señala que tenemos “un modelo presidencial disminuido, atenuado o frenado, toda vez que las grandes decisiones las tiene, en última instancia, el presidente de la República, atemperado por controles políticos y, en cierto sentido, por la opinión pública y los partidos políticos”.⁴¹

En sentido similar, Eguiguren Praeli refiere que nuestro régimen presidencial al que se han introducido diversas instituciones de tipo parlamentario, ha terminado por configurar una forma de gobierno de tipo “híbrida” o “mixta”, que puede denominarse sistema presidencial “atenuado” o “racionalizado”.⁴²

Para Enrique Bernal, el problema del control sobre el Ejecutivo, no es centralmente uno de regulación legal. Observando las características del régimen que emergió luego del golpe de Estado del 5 de abril de 1992, donde la función de control del Congreso fujimorista fue nula, considera “que el principal problema de control en nuestro país ha sido durante los últimos diez años la ausencia de voluntad política de controlar al gobierno”.⁴³

Por un lado, tenemos la constatación empírica de los excesos del presidencialismo en el Perú, que ha dado lugar a un mayor control con la introducción de determinados mecanismos de origen parlamentario. De otro lado, y en sentido similar, el fuerte desprestigio político y la impopularidad que aquejan al Congreso y a los partidos políticos, han incidido en la falta de viabilidad política de la propuesta de instaurar un régimen parlamentario. Ante ello, precisa Eguiguren Praeli, suscita mayor interés la posibilidad de incursionar hacia un régimen de tipo semipresidencial; lo cual supondría contar con un Presidente de la República, como Jefe de Estado, electo por votación

³⁹ Ibidem, p. 630.

⁴⁰ Ibidem, p. 630.

⁴¹ Ibidem, p.628.

⁴² Eguiguren Praeli, Francisco (2009). “El régimen presidencial atenuado en el Perú y su particular incidencia en las relaciones entre Gobierno y Congreso”; en: Nuevas tendencias del constitucionalismo en América Latina. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. IDEA Internacional: México, pp. 357-388.

⁴³ Bernal, Enrique (2001). *Parlamento y ciudadanía. Problemas y alternativas*. Ob. cit. p.124.

popular directa, y con mayores atribuciones a las que le corresponde en un régimen parlamentario clásico, pero con menos competencias de gobierno de las que actualmente ostenta; estableciendo un Ejecutivo “dualista”, con un Primer Ministro (como Jefe de Gobierno) y un gabinete, designados por el Parlamento y políticamente responsables antes éste, quienes tendrían las principales funciones de gobierno.⁴⁴

Por su parte, Marcial Rubio Correa, siguiendo una línea parecida, aunque con algunas modificaciones, afirma que lo adecuado será normar y que el Presidente de la República nombre al Primer Ministro y que éste junto con el Presidente nombre a los demás integrantes del Gabinete Ministerial. También que el Gabinete debe presentarse ante el Congreso y recibir investidura como ocurre con el artículo 130° de la Constitución actual. Ahora, con el fin de darles estabilidad al Jefe de Gobierno y a su Gabinete para que puedan gobernar por sí mismos, Marcial Rubio Correa propone la forma de hacerlo de acuerdo con la siguiente fórmula: El Presidente de la República podrá remover al Gabinete mediante la remoción del Primer Ministro, pero tiene que hacerlo de manera fundamentada y presentar tal argumentación al Congreso, el que tendrá un plazo prudencial dentro del cual podrá pedir al Primer Ministro que permanezca en el cargo. El Primer Ministro podrá o no asentir. En tal caso sigue en labores y sujeto nuevamente al procedimiento anterior. La remoción de los demás ministros sólo ocurre a iniciativa del Primer Ministro y con acuerdo del Presidente. Nadie más podrá iniciar el proceso. Se mantiene el procedimiento de censura ministerial a cargo del Pleno del Congreso. Se mantiene la posibilidad de que los ministros puedan renunciar.

Las funciones de gobierno serían asumidas por el Primer Ministro como Jefe de Gobierno actuando con sus ministros y con el Gabinete de la manera como ocurre hoy entre el Presidente de la República y el Gabinete Ministerial o los ministros individualmente considerados. Muchas de las funciones que son asumidas por el Presidente de la República (art. 118° de la Carta) pasarían a ser atribuciones del Primer Ministro (vr. gr. cumplir y hacer cumplir la Constitución y demás normas legales -inciso 1-; dirigir la política general del gobierno -inciso 3-; velar por el orden interno y la seguridad exterior -inciso 4-; dirigir mensajes al Congreso; dictar con acuerdo del Gabinete las normas con rango de ley a que tenga atribución según la Constitución; reglamentar las leyes y emitir decretos y resoluciones sin transgredir ni desnaturalizarlas leyes en conjunto con los ministros de los sectores involucrados o con todo el Gabinete si son disposiciones generales -inciso 8-; cumplir y hacer cumplir las resoluciones jurisdiccionales -inciso 9-, entre otras).⁴⁵

Prosigue señalando Marcial Rubio Correa que la función legislativa ya no reside más de manera prioritaria en el Congreso; siendo el Poder Ejecutivo el que dicta la mayor parte de las normas significativas, lo cual tiene que traducirse en una recomposición de la distribución constitucional de las atribuciones de dictar normas con rango de ley. Sin embargo, el Congreso debe retener bajo reserva de ley cierto tipo de normas (vr. gr. reforma de la constitución), pero todo lo demás debe ser legislado por el Poder Ejecutivo con participación de todo el Gabinete. Agrega que será necesario establecer un conjunto

⁴⁴ Eguiguren Praeli, Francisco (2009). *El régimen presidencial atenuado en el Perú y su particular incidencia en las relaciones entre Gobierno y Congreso*. Ob. cit. p. 384.

⁴⁵ Rubio Correa, Marcial (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993* (Tomo VI). Ob. cit. p. 222.

de reglas que determinen la participación individual y colegiada de los ministros en la ejecución de estas atribuciones del Primer Ministro.⁴⁶

Asimismo, para Marcial Rubio,⁴⁷ los ministros deben ser políticos a cargo de sectores de la actividad nacional. Lo que significa que no deben ser administradores; por esta razón este autor discrepa de la definición del artículo 119° de la Constitución cuando establece que “la dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo”. De esta forma, Marcial Rubio entiende que los ministros deben tener bajo suyo una administración capaz de llevar adelante todos los aspectos administrativos de la labor de su sector; pues, ellos deben estar preocupados de gobernar y no de administrar. Su responsabilidad por consiguiente debe ser política -y por supuesto civil o penal según sea el caso- pero no administrativa.⁴⁸

De acuerdo con este diseño, este Presidente es menos poderoso que el que existe actualmente, pero es que también se trata de eso, de despersonalizar el poder y lograr que sea compartido por más personas ocupando más cargos. De eso se trató originalmente al dividir el poder del monarca en tres órganos. Ahora se trata de volver a hacer una reestructuración de competencias especializando a los diversos órganos en tareas específicas. Claro, visto así, la Presidencia de la República disminuye su poder cotidiano, pero crece en misión y en responsabilidad: la tarea de gobierno la harán los ministros. El Presidente podrá construir el Estado.⁴⁹

3.2. *El entorno presidencial, o los centros presidenciales*

Jorge Lanzaro dice: “En América Latina —en algunos países más que en otros— se registra en las últimas décadas un desarrollo de los centros presidenciales, es decir, de los núcleos institucionales que apoyan directamente la labor de la jefatura del gobierno, reforzando los recursos de poder, los canales de información y la capacidad de liderazgo del vértice del Poder Ejecutivo. Mediante arreglos formales e informales, este desarrollo tiende líneas de centralización y coordinación política que inciden en los procesos de gobierno, procurando avances en la gestión pública. En contrapartida, ello implica nuevos desafíos para el equilibrio de poderes, especialmente respecto al control democrático de la autoridad presidencial y al vínculo con el Parlamento.

Con estas experiencias —que florecen en la nueva etapa democrática, pero en algún caso se remontan a los regímenes autoritarios y a períodos precedentes— América Latina se arrima a una evolución que tiene su exponente mayor en la presidencia de EEUU— el leading case en esta materia— y se manifiesta también en Europa, merced a la expansión de los centros de gobierno en sistemas parlamentarios y semipresidenciales”.⁵⁰

⁴⁶ Ibidem, p. 223.

⁴⁷ Ibidem, p. 224.

⁴⁸ Ibidem, p. 224.

⁴⁹ Ibidem, p. 221.

⁵⁰ Jorge Lanzaro, “El centro presidencial en Uruguay: 2005-2015”; en Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol. 25, núm. 2, 2016, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, Uruguay, pp. 121-122

Jorge Lanzaro dice: “La temática de los centros presidenciales es un descubrimiento reciente en los estudios de América Latina. Por obra de análisis académicos y de programas de organismos internacionales destinados a fortalecer los centros de gobierno, asistimos al despegue de una suerte de “presidenciología”, novedosa para nuestra región, que entronca con las acumulaciones producidas en otras tierras. En primer lugar, con los presidential studies de los EEUU, que han hecho punta desde hace tiempo, constituyendo una fuente de referencia obligada. Pero también con los estudios sobre los centros de gobierno en Europa, en regímenes parlamentarios y semipresidenciales. Se ensancha así el campo de la Ciencia Política, con empeños que permiten ir más allá de los tópicos sobre la democracia presidencial en América Latina y se articulan con el progreso de las investigaciones acerca del Poder Ejecutivo, las coaliciones de gobierno y los gabinetes ministeriales, alimentándose de esos avances y complementándose”.⁵¹

Jorge Lanzaro dice: “La tendencia universal a la concentración de atribuciones en el Poder Ejecutivo se pronuncia en las últimas décadas merced al desarrollo del centro presidencial o de los centros de gobierno: entendiendo por tales los núcleos de distinto tipo, formales o informales, que respaldan directamente la labor del jefe del gobierno, reforzando sus recursos de poder, los flujos de información y comunicación, la coordinación y el control, asumiendo incluso tareas de gestión. País a país, el desarrollo de los centros presidenciales ha sido muy diverso, respondiendo a una evolución contingente, que atraviesa distintas etapas históricas. El leading case es el de EEUU, que tiene un recorrido extenso, desde principios del siglo XX, pasando por transformaciones fundamentales en los períodos de Franklin Roosevelt y Dwight Eisenhower. No es de extrañar que así sea, puesto que —por su propio diseño y a raíz de la voluntad expresa de los founding fathers— en el régimen de EEUU, el presidente tiene competencias limitadas y “necesita ayuda”. Ello es así, en virtud de los parámetros constitucionales, los checks and balances, las relaciones con el Congreso y la estructura federal. De modo que los jefes del gobierno han procurado mejorar sus recursos de poder, formales e informales, acudiendo entre otras cosas a un refuerzo de la presidencia: una órbita en la que tienen cierto grado de discrecionalidad. Consecuentemente, la abundante literatura sobre la Casa Blanca, el Chief of Staff y la Executive Office of the President, constituye una referencia obligada en este campo y aporta buenos elementos para los abordajes sobre América Latina. Los centros de gobierno existen en Europa, en regímenes parlamentarios y semipresidenciales, con desarrollos que presentan nuevos empujes en décadas recientes. Las distintas modalidades de gestión política de las coaliciones de gobierno y los gabinetes ministeriales inciden mucho en estos desarrollos. A eso se agrega el debilitamiento de los gobiernos nacionales (“decentramiento”) que da pie a medidas destinadas a reforzar el centro y revitalizar el liderazgo gubernamental”.⁵²

Jorge Lanzaro dice: “América Latina se suma a esta corriente en las últimas décadas, especialmente en la fase democrática que comienza a mediados de los 1980s, aunque en países como Brasil y Chile hay antecedentes en los regímenes autoritarios previos o en períodos más remotos. El desarrollo de los centros presidenciales pasa por fórmulas variadas, incluyendo la reorganización de las oficinas presidenciales y de las

⁵¹ Jorge Lanzaro, p. 121-122.

⁵² Jorge Lanzaro, pp. 124-125.

unidades de planificación o la creación de nuevos organismos (Ministerio de la Presidencia en Chile y otros países, Jefatura de Gabinete en Argentina, Vicepresidencias y Presidencia del Consejo de Ministros en Perú). Estos núcleos pueden estar compuestos por entidades formales o informales, con diferentes grados de institucionalización. Su actuación puede ser opaca o más transparente, con responsabilidad política o respondiendo sólo ante el presidente. A más de los cometidos de secretaría, los centros presidenciales extienden su participación en las funciones de gobierno y asumen un amplio abanico de tareas”.⁵³

Jorge Lanzaro dice que tienen mucho que ver “los procesos de centralización, control y “politización”. Hay centralización cuando la presidencia absorbe competencias nuevas o cometidos de otras entidades. También hay centralización cuando la presidencia implementa dispositivos de control e intervención respecto a tareas que continúan a cargo de otros organismos. Esto puede ir acompañado de flujos de “politización”, que llevan a intercalar personal de confianza del presidente en los ministerios y las jerarquías burocráticas, modelando el sistema de nombramientos y los vínculos principal-agente. Estamos en todo caso en un terreno de contingencia y diversidad. La institucionalización, la centralización y la politización son procesos contingentes. Aunque medien tendencias progresivas, de acumulación y continuidad, el desarrollo del centro presidencial no es lineal y está sujeto a vaivenes que pueden ser considerables. Por lo demás, como enseñan Peters, hablando de los países desarrollados, si bien las exigencias de centralización son comunes, las fórmulas nacionales son distintas y registran variaciones en cada país. Hay pues tendencias convergentes y respuestas divergentes. En los arreglos institucionales y las prácticas de poder, el sujeto principal es naturalmente el jefe del ejecutivo, pero los modelos de centralización y coordinación varían según anclen en las oficinas de la presidencia o bien impliquen al gabinete, sea con formatos radiales —en vínculos con los ministros uno a uno— sea con formatos colegiados, a través del consejo de ministros o de gabinetes especiales. Hay también casos de mayorazgo ministerial, cuando un ministro (generalmente el rector de la economía) ejerce control y goza de primacía sobre sus pares, por autorización del presidente o por las relaciones de fuerza en el gobierno y las estrategias propias de los ministros. Es útil pues considerar las alternativas de composición y el management de los gabinetes, sea en coaliciones o en gobiernos de un solo partido, analizando las experiencias presidenciales en cotejo con las lecciones del parlamentarismo y el semipresidencialismo europeo. Al identificar las variables que inciden en la evolución del centro presidencial es un truísmo la referencia a la complejidad. La complejidad deriva de la recarga de asuntos políticos, de los problemas emergentes y de los programas prioritarios de cada gobierno, que pueden ser atendidos por los ministerios y otras agencias, pero generan asimismo innovaciones transitorias o permanentes en la presidencia. Hay una complejidad institucional generada por la multiplicación de organismos y de veto players a nivel nacional, subnacional y supranacional, que está atravesada por la complejidad política, sobre todo por la dinámica del sistema de partidos y de los partidos de gobierno, que puede fomentar o acaso frenar la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo y la Presidencia”.⁵⁴

⁵³ Jorge Lanzaro, p. 125.

⁵⁴ Jorge Lanzaro, Op. cit., p. 126

Concluye Jorge Lanzaro que: “El desarrollo del centro presidencial se inscribe en la tendencia histórica que acentúa el poder gubernamental de las jefaturas ejecutivas, en desmedro de los balances institucionales y el pluralismo político. Hay que ser pues precavido ante los avances de la centralización y los dispositivos de coordinación, especialmente con las formas de gestión directa de la presidencia y los programas que se alojan en su órbita, generando atajos institucionales, en la medida que pronuncian esa concentración de poderes y pueden dificultar el control parlamentario. En lo que constituye un dilema clásico: la búsqueda de eficiencia en el gobierno y la gestión pública puede producir tensiones respecto a la calidad de la democracia”.⁵⁵

⁵⁵ Jorge Lanzaro, Op. cit., p. 140

Capítulo 4: El sentimiento constitucional del Presidencialismo democrático y presidencialismo autoritario

4.1. Presidencialismo democrático y presidencialismo autoritario

Humberto Nogueira Alcalá dice: “En definitiva, puede afirmarse que la frontera entre los presidencialismos democráticos y los presidencialismos autoritarios se sitúa jurídicamente en que los primeros establecen la preponderancia del Ejecutivo, sin desconocer la independencia jurídica, la autonomía real y las atribuciones legislativas y de control del parlamento de manera efectiva, sin perjuicio de garantizar el pluralismo ideológico y político; el presidencialismo autoritario, por el contrario, establece fuertes restricciones jurídicas al pluralismo ideológico y político, como, asimismo, establece una concentración de funciones en el Jefe de Estado, eliminando la autonomía política y la independencia jurídica del parlamento frente al Ejecutivo”.

4.1.1. Presidencialismo autoritario

Humberto Nogueira Alcalá dice:

“En la medida que la Constitución de 1980 hace omisión a este principio de independencia jurídica recíproca entre Ejecutivo y Legislativo, el régimen chileno sólo podría ser clasificado en una especie patológica de las formas de gobierno que se ha denominado “presidencialismo autoritario”, cuyo reforzamiento de los poderes del Jefe de Estado y disminución del poder deliberante conduce a un fuerte desequilibrio en provecho del Presidente de la República que puede llegar, en el límite, a la confusión de poderes. En el mismo sentido, Conac expresa que se trata de un tipo de régimen autoritario que se sitúa, por otra parte, sin gran precisión, en una zona intermedia entre los regímenes dignos del tipo de las democracias liberales y los regímenes más dictatoriales que no dudan en exteriorizar su despotismo o en afirmar opciones totalitarias”.⁵⁶

Máximo Quitral Rojas señala que:

“Una de las ideas que reúne mayor convergencia argumentativa sobre presidencialismo, es aquella que le atribuye menores posibilidades de sostener gobiernos democráticos. Uno de los intelectuales que mantuvo inicialmente esta hipótesis fue el politólogo y sociólogo español Juan J. Linz, quien en su ensayo “democracia presidencial o parlamentaria: ¿Hace alguna

⁵⁶ Humberto Nogueira Alcalá, p. 319.

diferencia? expuso las debilidades que presentaría el presidencialismo para la prolongación de la democracia. destacó que el ejecutivo y legislativo se consideran legítimos, ambos poderes se eligen popularmente y si la mayoría de los legisladores favorece políticas distintas del ejecutivo, dichas medidas aumentan los conflictos de ambos poderes. No obstante, no fue el único pensador que abordó las limitaciones de este régimen, ya que autores como Arturo Valenzuela, A. Stepan, C. Skach, Scott Mainwaring, Matthew Shugart, Giovanni Sartori, Lijphart, entre otros, han reafirmado sus dichos, lo han relativizado o simplemente han refutado los argumentos que Linz presentó en contra del presidencialismo. Para este grupo, existiría una alta correlación entre quiebres democráticos y sistemas presidencialistas, lo que no deja de ser una postura interesante, producto del largo historial de fragilidad democrática que ha sufrido AL por largos años. Las principales críticas al desenvolvimiento del presidencialismo desde la mirada de Linz, se centraron en que este sistema de gobierno establecía “(...) una doble legitimidad de los poderes, originada por la elección independiente del presidente y el congreso; la rigidez de los mandatos, dado que los mismos presentan una duración preestablecida; el estilo plebiscitario que puede asumir la elección del presidente; y el mayoritarismo o lógica de suma-cero que se deriva de esa contienda electoral”. No obstante, hubo discrepancias en las explicaciones esgrimidas por Linz. Este es el caso de Scott Mainwaring, quien coincidió con Linz en que el presidencialismo impactaba negativamente en la estabilidad democrática, pero su contra argumentación se centró en cómo se estaban apoyando políticamente los sistemas presidencialistas. Su reflexión sostiene que muchos de ellos (salvo excepciones) se configuran con sistemas de partidos multipartidistas, siendo esta modalidad la responsable de generar situaciones de ingobernabilidad al profundizar la polarización ideológica, entorpecer la búsqueda de consensos e impedir la cooperación. dicho de otra manera, “La hipótesis de Mainwaring mostraba que los presidencialismos que presentaban altos niveles de fragmentación y de polarización eran más proclives a la inestabilidad que aquellos que mostraban sistemas bipartidistas”.⁵⁷

4.1.2. Presidencialismo democrático

Humberto Nogueira Alcalá, al ocuparse del presidencialismo en América Latina, define a los “presidencialismos democráticos” de la siguiente manera: “Estos regímenes presidencialistas desarrollados en América Latina se pueden denominar presidencialismos democráticos, en la medida que, si bien hay una consagración en los textos constitucionales, del aumento de atribuciones del Ejecutivo en relación al modelo

⁵⁷ Máximo Quitral Rojas, “¿Es democrático el presidencialismo chileno?”; en Punto Cero, Año 16 – N° 23 – 2° Semestre 2011, Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, Cochabamba.

norteamericano, tal perspectiva no trasgrede el principio de separación orgánica de poderes del Estado, manteniendo así la obligación del entendimiento mutuo dentro de la independencia jurídica de uno respecto del otro”.⁵⁸

⁵⁸ Humberto Nogueira Alcalá, *Op. cit.*, p. 319

Capítulo 5:

Las posturas críticas al presidencialismo

5.1. *El ballottage: coaliciones y legitimidad*

César Astudillo al analizar la paradoja de la segunda vuelta para la elección del presidente en México expresa:

“la piedra angular de toda la iniciativa. Para desvelar el empoderamiento presidencial que encierra es necesario adentrarse someramente a su entidad como figura jurídica y, además, ponerla en perspectiva con otros mecanismos que dentro del mismo documento se dirigen al mismo fin. Estamos, en este sentido, en presencia de una de las posibilidades que se barajan para generar un sistema político eficaz y altamente gobernable, preocupación esencial no sólo del presidente sino de distintos actores políticos y sociales que para alcanzar el mismo propósito han sugerido la reintroducción de la cláusula de gobernabilidad, la eliminación del porcentaje de sobrerrepresentación en la cámara baja y de los legisladores plurinominales, o que, en el extremo, han propuesto un viraje de ciento ochenta grados para instaurar el parlamentarismo que, como se sabe, presupone la existencia de una mayoría legislativa. Me interesa subrayar la paradoja que esconde esta propuesta. Para nadie es extraño que la historia de la transición política mexicana constata que los actores políticos, durante los últimos treinta años, privilegiaron, no sin dificultades, una política reformista encaminada a la generación, el desarrollo y el fortalecimiento del pluralismo político, hasta lograr transformar al sistema monocolor hasta entonces imperante. El cambio, como no podía ser de otra manera, evidenció sus primeros influjos al dificultar, y en ocasiones paralizar, la toma de ciertas decisiones que sin importar la maquinaria representativa, se tomaban con un grado de eficiencia máximo al provenir de un único centro de poder. En un entorno como el que se describe, la representación legislativa, más que una instancia verdaderamente decisoria, hacía las veces de institución legitimadora de decisiones tomadas unilateralmente por el presidente de la República”.⁵⁹

⁵⁹ César Astudillo, “Segunda vuelta electoral para la elección presidencial”; en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XLIII, núm. 129, septiembre-diciembre, 2010, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México, p. 1413.

César Astudillo dice:

“La figura del ballottage se asienta en la exigibilidad de cierto tipo de mayoría, regularmente absoluta, y para tal efecto se hace acompañar del método para alcanzarla. Si los candidatos no la obtienen en el primer llamado a las urnas, se abre un segundo llamado, en un lapso de tiempo razonable, al que sólo acuden los dos candidatos más votados en primera instancia. Teniendo esto presente, es menester poner en perspectiva crítica los presupuestos en que descansa, al tiempo de problematizar algunas de sus derivaciones. La iniciativa de reforma sostiene que la institución de la segunda vuelta electoral resulta ser “muy eficiente” cuando logra que en la segunda votación el ciudadano decida entre dos aspirantes, pues con ello se “asegura” que el triunfador estará respaldado por la mayoría de los votantes. Si bien es cierto el ballottage adquiere la totalidad de su sentido cuando propicia que los electores decidan entre los dos candidatos punteros, es importante destacar que lo anterior no constituye una fórmula fija que no admita excepciones. Parafraseando a Nohlen, el contexto hace la diferencia. Para advertir el escenario que podría generarse resulta de la mayor trascendencia tener presente, entre otros factores, la conformación estructural del sistema de partidos existente. Es así, porque el cabal funciona miento del ballottage, al menos en los sistemas con democracia consolidada, presupone, de manera general, que los partidos más grandes, consolidados y competitivos se encuentran ubicados en distintos extremos de la polarización ideológica, propiciando que la oferta política se manifieste bipolarmente entre el voto de derecha y de izquierda — sin que sean necesariamente posiciones extremas, sino incluso de centro— cuyos candidatos, por el arraigo mismo de sus partidos, logran con frecuencia pasar el umbral requerido para presentarse en una nueva oportunidad, en donde la agregación de los apoyos políticos para construir una mayoría se produce de manera casi natural de conformidad con la ubicación ideológica de los partidos minoritarios que conforman el sistema de partidos”.⁶⁰

César Astudillo acota que: “Si bien estos acuerdos políticos constituyen la quintaesencia de la figura, no puede dejar de mencionarse el aumento del oportunismo electoral reflejado en la capacidad de chantaje que adquiriría esa tercera fuerza, o algunos de los partidos minoritarios que hoy alcanzan votaciones nacionales que oscilan entre el 3 y el 6%, sobretudo en escenarios en donde la diferencia porcentual entre los punteros haya sido mínima, todo lo cual, por supuesto, ensancharía la influencia de los liderazgos partidistas que, sin consultarlo con los electores, podrían comprometer el caudal de votos de su partido”.⁶¹

⁶⁰ César Astudillo, Op. cit., pp. 1416-1417

⁶¹ César Astudillo, Op. cit., p. 1418

César Astudillo expresa que: “Si en la lógica de la doble vuelta se encuentra el fortalecimiento de la legitimidad de quien resulta electo, ¿es verdad, como lo sugiere la iniciativa, que el ganador estaría respaldado por una amplia mayoría de electores? Teóricamente la respuesta sería afirmativa, debido a que la institución que se analiza exige la agregación de múltiples apoyos electorales para alcanzar el umbral de la mayoría requerida. Pero es precisamente en esta mayoría donde se esconde la singularidad del mecanismo. La mayoría que propone el documento presidencial es el 50% más uno de los votos emitidos, lo que de entrada refuerza el porcentaje de apoyos requeridos, puesto que nuestro sistema electoral distingue los votos emitidos de los votos válidos, siendo estos últimos los que quedan, una vez que se han separado los votos nulos y los emitidos a favor de candidatos no registrados”.⁶²

César Astudillo dice que “se afirma que la segunda vuelta promueve la coalición de diversos intereses, el acuerdo y la negociación entre partidos y candidatos, con el objeto de que puedan ir juntos, mediante una candidatura común. Nada objetable hay en esta aseveración; sin embargo, es necesario apuntar que el mecanismo únicamente promueve, pero no garantiza que dichos acuerdos tengan una efectiva concretización”.⁶³

César Astudillo dice que “Además, resulta significativo recordar que en política, el acuerdo, la negociación y la conciliación de intereses no deberían necesitar —al menos de entrada— de un impulso basado en determinados mecanismos electorales, ya que forman parte de la esencia de la misma; pero para llegar a ello se requiere, sin duda, de una clase política responsable y dedicada en el ejercicio de su actividad, porque de otra manera, aunque exista una norma que fuerce la aproximación de puntos de vista, no habrá posibilidad alguna de concretar los acuerdos”.⁶⁴

Máximo Quitral Rojas sostiene que:

“Es por ello que los partidos políticos y los mecanismos para formar coaliciones tienen una importancia superlativa para el diseño político de Mainwaring, ya que al existir sistemas multipartidistas fuertemente fragmentados, ideológicamente polarizados y complementados con partidos altamente indisciplinados, estas condiciones permeabilizarían la democracia. Esto, porque el presidente al ser una figura política elegida independiente del parlamento, en muchos casos puede carecer de mayorías parlamentarias, posibilitando comportamientos no deseados o autoritarios, como gobernar mediante decreto o simplemente, asumir conductas discrecionales. Como el poder presidencial y el parlamentario se consideran legítimos, surgen entre ambos ciertos conflictos que desestabilizan los sistemas democráticos y deterioran las instituciones”.⁶⁵

⁶² César Astudillo, Op. cit., pp. 1419

⁶³ César Astudillo, Op. cit., pp. 1421

⁶⁴ César Astudillo, Op. cit., pp. 1422-1423

⁶⁵ Máximo Quitral Rojas, “¿Es democrático el presidencialismo chileno?”; en Punto Cero, Año 16 – N° 23 – 2° Semestre 2011, Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, Cochabamba, pp. 43.

Juan Linz, al respecto, sostiene que “(...) Tanto el presidente, que controla al ejecutivo y es elegido por el pueblo como el legislativo elegido tienen legitimidad democrática. Es un sistema de “legitimidad democrática dual”.⁶⁶

Giovanni Sartori en *Ingeniería Constitucional Comparada* (1994) señaló las principales características que tendría el presidencialismo:

“El ... primer criterio es la elección presidencial popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años) ... Un segundo criterio definitorio es que en los sistemas presidenciales el gobierno, o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario ... es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete”

Además, Sartori agregó un tercer y último criterio, el cual indica que el presidente estaría dirigiendo el poder ejecutivo. Cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente, tenemos sin duda un sistema presidencial puro.⁶⁷

5.2. *Anti presidencialismo*

Manuel Villa Aguilera, al estudiar los discursos anti presidencialistas, señala:

“Daniel Cosío Villegas, dos prédicas contra el presidencialismo, especialmente en El estilo personal de gobernar. No hay en esos textos referencia a elementos politológicos de mayor profundidad, nada en términos de fondo de política comparada que evaluara las condiciones sociopolíticas de la coyuntura y las distinguiera del desempeño personal: los presidentes lo hacen mal y el régimen está mal. El problema no era el estilo personal de gobernar, sino por qué éste se impuso, de modo que lo que había que haber preguntado era por qué las instituciones dejaron de controlar al gobernante y la deriva personal-populista llenó el vacío de la operación sistémica institucional.

Otra fuente de juicios hostiles surgió del planteamiento de Jorge Carpizo (1975). Un examen que de la misma manera no tiene fundamento politológico y tiene un pobre referente histórico –restringido al enfoque constitucionalista– que concluye en lo que no fue más que una etiqueta ideológicamente eficiente, las “atribuciones metaconstitucionales del Presidente”. Colocado el problema en el campo de lo inasible, metodológica y conceptualmente, lo metaconstitucional evade el entramado de poder real que genera las atribuciones; el enfoque no consideró, como ha sido frecuente, los términos

⁶⁶ LINZ, Juan y Arturo Valenzuela (eds) (1994). “Presidential or Parliamentary democracy: does it make a difference?”, in Linz, J.J. y Valenzuela, A. (eds), *The Failure of Presidential democracy*, BALTIMORE, Maryland: The Johns Hopkins University Press, p. 32.

⁶⁷ Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de Estructuras, Incentivos y resultados*, México, FCE., pp. 97, 98, 99.

y condiciones reales de la lucha por el poder, sus modalidades en una determinada cultura del poder y el efecto que esto tiene en las relaciones con poderes regionales, clase política e instituciones del régimen. No se desconocen las deformaciones del presidencialismo que se denunciaban y que fueron auspiciando la deriva al autoritarismo, sino que, en lo absoluto, se consideró el entramado de poder social y su entraña igualmente autoritaria; simplificando el análisis y colocando todos los males –puestos ya en la metafísica– en una suerte de *deus ex machina* con atribuciones portentosas. Contribuyó mucho a esta tendencia la evaluación más bien fenoménica y canalizadora de malestares de Octavio Paz (1979), elaborada con gran atractivo literario –no podía ser de otra manera–, sólo que meramente alusiva a las percepciones ya fraguadas en el imaginario nacional; por supuesto, no sin copiosos fragmentos de realidad. En estos tres casos, como es fácil comprobar, privó la selección de datos y los registros históricos que documentaban y confirmaban el juicio ya establecido”.⁶⁸

Manuel Villa Aguilera, sugiere la siguiente conclusión:

“El problema sólo se puede plantear y diagnosticar colocándolo de manera adecuada; es decir, en el conjunto sistémico o arreglo institucional, según se le quiera denominar. La institución presidencial, se sabe bien, no opera en el vacío; sin embargo, las más de las veces no se le analiza de acuerdo con este principio esencial. El Presidente gobierna de acuerdo con relaciones con otros poderes, en primer lugar constitucionales, así como otros sectoriales tanto del mercado como de la sociedad, que poco o nada tienen que ver con los ahora llamados fácticos. La otra parte de estos condicionantes surge en el mercado, auspiciados por las políticas neoliberales. En estas circunstancias, poderes del mercado y clase política ganan beligerancia, autonomía y capacidad para doblegar y hasta distorsionar a las instituciones. El problema en países como México se agrava porque, tanto en lo político como en el mercado, los grupos de poder no son plenamente contemporáneos: coexisten fuerzas dinámicas, sincrónicas con la dinámica del capitalismo de punta, con otras configuraciones anacrónicas pero poderosas, oligarquías en el ámbito territorial, así como con las organizaciones del mercado, la política y las parasitarias del poder social. El impacto favorable a la democratización, logrado por los actores y poderes que efectivamente la reclaman y la prefieren, se ha neutralizado hasta esterilizarse por las tendencias autoritarias o, en el México actual, oligarquizantes aunque adopten la retórica de la democratización. Frente a esta tensión, los Presidentes del periodo, en lugar de acopiar todos los recursos posibles para favorecer el impulso reformador, han preferido una aparente neutralidad –en realidad pasividad cómplice– que les saca de apuros en el corto plazo de su

⁶⁸ Manuel Villa Aguilera, “Del presidencialismo omnímodo al presidencialismo disfuncional”; en *El Cotidiano*, núm. 187, septiembre-octubre, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México, 2014, pp. 127-128.

sexenio. Esto se advierte, sobre todo, en la condescendencia que han tenido con los gobernadores, la clase política y las oligarquías de sus partidos, a los que sólo presionan cuando la sobrevivencia presidencial ha estado en juego. Esto, a su vez, ha redundado en la debilidad presidencial frente a las facciones congresionales y los poderes que ellas representan. La dinámica original hacia un efectivo equilibrio de poderes, de bases sociales institucionales, se diluyó en beneficio de la, coexistencia inestable de fuerzas que están en la base de la carencia de mecanismos de un nuevo modelo de gobernabilidad democrática presidencial, que fue una opción perfectamente viable en el despegue del ciclo de la democratización”.⁶⁹

5.3. *Reelección presidencial*

Dieter Nohlen entiende la reelección como “la posibilidad de que un funcionario sometido a elección pública, cuyo ejercicio se encuentre sujeto a un período previamente determinado o renovación periódica, pueda ser nuevamente postulado y electo una o más veces a la misma posición de Derecho”.⁷⁰

José A. Rivera S. sostiene que: “dadas las consecuencias que genera o podría generar la reelección presidencial en el sistema político y en el ejercicio del gobierno, en casi la totalidad de los Estados Latinoamericanos se ha generado, y aún se sostiene, un debate democrático caracterizado por la presencia de dos posiciones: la positiva o permisiva, y la negativa o prohibitiva. La posición positiva o permisiva de la reelección presidencial tiene como principal sustento, el principio de la extensión del buen gobierno sobre la base de la soberanía popular; lo que supone dejar al titular de la soberanía en la libertad de prolongar una buena administración del Estado lograda por el Presidente de la República reelegiéndolo en el cargo; pues será el pueblo que, como titular de la soberanía, en última instancia lo reelegirá o no en función al resultado de la gestión desarrollada por el Presidente. Como señala Sartori, quienes sustentan esta posición argumentan que los presidentes que gobiernan bien deben ser recompensados, y no reelegir a un buen presidente es indudablemente un grave desperdicio”.⁷¹

Hamilton, en *El Federalista*, sostiene los siguientes argumentos en favor de la reelección presidencial: “es indispensable a fin de permitir al pueblo que prolongue el mandato del referido funcionario, cuando encuentra motivos para aprobar su proceder, con el objeto de que sus talentos y sus virtudes sigan siendo útiles, y de asegurar al gobierno el beneficio de fijeza que caracteriza a un buen sistema administrativo”.⁷²

⁶⁹ Manuel Villa Aguilera, Op. cit., pp. 135-136.

⁷⁰ Dieter. Nohlen, “La Reelección”; en VV AA, *Tratado Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica y otros, México 1998, pp. 140 y ss.

⁷¹ José A. Rivera S., “La reelección presidencial en el sistema constitucional colombiano”; en *Revista Boliviana de Derecho*, núm. 12, julio, 2011, Fundación Iuris Tantum, Santa Cruz, Bolivia, pp. 12-13.

⁷² Hamilton, Madison y Jay. 1994. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica, artículo 72, pp. 308 y ss.

José A. Rivera S. señala que:

“Es importante destacar que los partidarios de la reelección, para sustentar su posición, exponen también los siguientes argumentos en contra de la prohibición de la reelección presidencial: a) el que los presidentes de un solo período pronto se debilitan políticamente, ya que no les es posible asegurar estabilidad y protección futura a sus partidarios; y b) el que los presidentes reformistas, que están preocupados por quien los podría suceder, desean indebidamente apresurar el fin de su período, lo que se refleja negativamente en el resultado de la gestión pública. En cambio, la posición negativa o prohibitiva de la reelección presidencial tiene como sustento principal la defensa del principio republicano de la alternabilidad en el ejercicio del poder político; a partir de ello se expresan dos argumentos importantes. El primero, que considera a la reelección presidencial como una infracción al principio republicano de la alternabilidad, ya que – en su criterio – genera un indebido continuismo de un Presidente y su proyecto político en el poder, cerrando las posibilidades de cambio de dirección y proyecto político en la conducción del Estado, agravándose la situación con la concentración del poder político en el Presidente de la República, con lo que peligrosamente se crean las condiciones necesarias para transitar de un régimen democrático hacia un régimen autocrático.

El segundo, que considera que la reelección da lugar a un indebido “ventajismo” electoral a favor del Presidente de la República en ejercicio que va a la reelección, en desmedro de los otros candidatos o postulantes; pues, como señala Sartori, los presidentes que se pueden suceder a sí mismo terminan su periodo haciendo campaña para su reelección; situación que se agrava en la medida en que éstos ponen a su servicio los bienes del Estado, con lo que sacan ventaja con relación a los otros postulantes, lo que afecta seriamente al principio de la igualdad en las elecciones, colocando en situación de desventaja electoral a los otros candidatos.

Al margen del debate resumidamente reflejado, cabe señalar que en América Latina la imposición de restricciones a la reelección presidencial es tradicional, ello por diversas razones, de las que las principales son las siguientes: Primero, porque en esta región los Estados adoptaron el sistema presidencialista de gobierno; con matices más o matices menos en casi todo el continente Americano los Estados cuentan con este sistema; ello da lugar a que el poder de conducción del Estado se concentre en el Presidente de la República, quien concentra las funciones de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, y Jefe del Partido Político, Frente o Alianza Política con el que llega al poder. Segundo, debido a la falta de lealtad constitucional de los gobernantes y la ausencia de cultura constitucional en los ciudadanos, la reelección presidencial, en la mayoría de los casos, no se ha manejado con una convicción y compromiso democrático; pues se ha utilizado para concentrar el poder político en la persona del Presidente de la República con grave afectación del principio de separación de funciones y la independencia de los demás órganos del poder constituido, los que resignan su independencia a favor del Ejecutivo,

y más propiamente a favor del caudillo que ejerce el cargo de Presidente de la República; con ello se menoscaba los sistemas de controles del ejercicio del poder, tanto los controles jurisdiccionales cuanto los controles políticos. Tercero, porque detrás de la reelección presidencial no siempre está presente el sano propósito de dar continuidad a una buena gestión lograda por el Presidente de la República, sino las ansias de perpetuación en el ejercicio del poder político, atentando contra el principio republicano de la alternabilidad.

Las razones mencionadas han obligado a los Estados Latinoamericanos a producir diferentes fórmulas para restringir las ansias de perpetuación en el poder y garantizar la alternabilidad en el ejercicio del gobierno; se puede identificar hasta tres fórmulas:

1ª Fórmula cerrada, aquella en la que los Estados, a través de su Constitución, han prohibido la reelección inmediata del Presidente de la República; sin embargo, se permite que pasado un período constitucional desde la conclusión de su mandato el ex Presidente puede postularse a una nueva elección.

2ª Fórmula intermedia, aquella en la que los Estados han optado por la permisión de la reelección inmediata, pero con la restricción de que sea la única, sin opción alguna a una posterior reelección o elección con un período de prohibición de por medio.

3ª La fórmula permisiva, aquella en la que los Estados han optado por la permisión de la reelección inmediata con posibilidades de una nueva elección después de transcurrido cierto tiempo.

En definitiva, el tema de la reelección presidencial, como sostiene Sartori, “no es un problema que tenga la misma solución para todos los países”; por lo que cada Estado tiene que optar por preservar dogmáticamente el principio de la alternabilidad y prohibir absolutamente la reelección, o por preservar el principio de la extensión del buen gobierno y permitir la reelección sin restricciones de naturaleza alguna; o, en su caso, optar por una fórmula intermedia; ello dependiendo de su realidad política, social, económica y cultural.⁷³

⁷³ José A. Rivera S., “La reelección presidencial en el sistema constitucional boliviano”; en Revista Boliviana de Derecho, núm. 12, julio, 2011, Fundación Iuris Tantum, Santa Cruz, Bolivia, pp. 13-14.

Capítulo 6:

El presidencialismo en el Perú

6.1. Una breve historia del presidencialismo en el Perú

La Constitución Política de 1823 sentó las bases del constitucionalismo de la República donde se consagró la opción por un régimen presidencial. Este Presidencialismo, de inspiración norteamericana, dio lugar a una forma iberoamericana de autoritarismo: el caudillismo. Desde que Bolívar lo planteó en su Constitución de 1824, el Presidente en Latinoamérica ha sido el hombre que gobierna, una especie de “Poder de Poderes”.⁷⁴

Como bien refiere Mario Castillo,⁷⁵ “la figura presidencial tiene un arraigo profundo en nuestra historia y en nuestra idiosincrasia política, perpetuando el poder unipersonal que tuvo el Virrey”; pues, la tradición monárquica española se proyectó en los Libertadores y en los Presidentes, herederos de los Virreyes y de los Capitanes Generales.

Existe una marcada diferencia entre el Presidente europeo y el Presidente de América. Aquél sólo “preside”, en cambio, el Presidente de América “gobierna”. Sobre esta idea, Manuel Fraga refiere que en Latinoamérica el Presidente de la República es fuerte por amplitud de sus facultades y porque la persona del Presidente se apoya más sobre la opinión popular y sobre la ascendencia que tiene sobre las masas antes que sobre la estructura de los partidos.⁷⁶

El artículo 72° de la Constitución Peruana de 1823, dispuso que el ejercicio del Poder Ejecutivo reside exclusivamente en el Presidente de la República. La Constitución de 1828, reitera lo mismo en el artículo 82°, afirmando que: “El Supremo Poder Ejecutivo se ejercerá por un solo ciudadano, bajo la denominación de Presidente de la República”. De esta forma, afirma Mario Castillo, “se inicia la República Peruana con una visión muy personalizada del Poder Ejecutivo”.⁷⁷

La Constitución de 1828 (considerada la madre de todas nuestras constituciones), introdujo la figura de los Ministros de Estado y el refrendo ministerial, típica figura parlamentaria. Ya desde esa época se fueron introduciendo paulatinamente diversos resortes parlamentarios, como lo demuestra la Carta de 1856, en donde se crea el Consejo de Ministros, al que luego se adicionaría la figura del Primer Ministro, reglamentado por las Leyes de Ministros de 1862 y 1863, donde quedó reconocido el voto deliberativo del Consejo de Ministros como requisito para la validez de ciertos actos del Poder Ejecutivo.

⁷⁴ Castillo Freyre, Mario (1997). Ob. cit. p. 51-52.

⁷⁵ Ibidem, p. 52.

⁷⁶ Citado por Castillo Freyre, Mario (1997). Ob. cit. p. 52.

⁷⁷ Ibidem, p. 54.

Otra Constitución que merece citarse por constituir antecedente del actual régimen Presidencial, es la Carta de 1839, “cuyo origen fue el Decreto de convocatoria al Congreso Constituyente que el Gobierno de Agustín Gamarra expidió el 22 de mayo de 1839. En esta Constitución, el Presidente de la República era elegido por el pueblo a través de los Colegios Electorales, siendo el Congreso quien abría las actas, realizaba el escrutinio y proclamaba al Presidente Electo”.⁷⁸

El sistema presidencial evolucionó rápidamente, apartándose al mismo tiempo del modelo estadounidense, hacia la elección popular directa del Presidente y la prohibición de la reelección inmediata; admitiéndose que el Poder Ejecutivo pudiera tener iniciativa en materia legislativa, exigiéndose para la validez de los actos presidenciales que contasen con el refrendo ministerial; también se contempló como práctica la responsabilidad solidaria de los ministros y su posibilidad de concurrir a participar en los debates de las Cámaras.⁷⁹

Desde la segunda mitad del siglo XIX se empezó a incorporar instituciones como la compatibilidad entre la función ministerial y la parlamentaria, la existencia de un Consejo de Ministros y de un Presidente de dicho Consejo, la interpelación y el voto de censura del Parlamento contra los ministros, así como la obligación de renuncia impuesta al ministro censurado. El propósito de estas figuras era introducir algunos mecanismos de moderación y control ante la concentración de poder que ejercía el Presidente de la República y los reiterados excesos que incurría.⁸⁰

Cabe precisar que la Ley de 1887 aprobó la reforma constitucional que habilitaba la compatibilidad entre las funciones de congresista y ministro, sin vacancia del mandato parlamentario (situación que tuvo una serie de alternancia, pues habían constituciones que lo admitían y otras que no); manteniéndose esta compatibilidad en la Constitución de 1920, pero suspendiéndose el mandato parlamentario mientras se ejercía la labor ministerial; pero no es sino hasta la Carta de 1933 que eliminó esta última restricción y estableció la conservación y el ejercicio de ambas funciones; incluso señaló que los parlamentarios que ejercieran cargos de ministros podrían asistir a las sesiones de sus Cámaras, con derecho a participar en los debates y a votar en ellos.⁸¹

Eguiguren Praeli, señala que “la potestad de las Cámaras de interpelar a los Ministros surgió de la práctica parlamentaria, especialmente en la Convención de 1855-1856, pero fue solo la Constitución de 1860 que se le reconoció formalmente y se estableció que el Ministro o los Ministros involucrados tuvieran la obligación de concurrir o contestar la interpelación formulada desde el Congreso o de alguna de sus Cámaras. Pero la Constitución de 1933 reguló con mayor precisión esta figura, al disponer que la interpelación procediera si era admitida por un quinto de los parlamentarios hábiles, ya fuese de una Cámara o del Congreso, según fuera el caso”.⁸²

⁷⁸ Castillo Freyre, Mario (1997). Ob. cit., p. 54.

⁷⁹ Eguiguren Praeli, Francisco (2007). *La responsabilidad del Presidente. Razones para una reforma constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú; p. 20.

⁸⁰ Eguiguren Praeli, Francisco (2007). Ob. cit. p.21.

⁸¹ Ibidem, p. 23.

⁸² Ibidem, p. 23-24.

Otra figura parlamentaria que experimentó un desarrollo interesante es el voto de censura. La Convención Constituyente de 1855-1856, dado el predominio liberal que poseía, buscaba imponer limitaciones al Poder Ejecutivo; es así que la Ley de Ministros de 1856, incluía un artículo que decía: “No merece la confianza pública el Ministro contra quien emitan las Cámaras un voto de censura”. Es de precisar que la Constitución de 1856 no contempló la censura, sino solo lo hizo la Ley de dicho año, aunque sin estipular su fuerza jurídica obligatoria, pues no imponía al Ministro censurado la renuncia forzosa ni al Presidente tener que aceptar la dimisión. Asimismo, la Constitución de 1860 tampoco plasmó el voto de censura, por considerarse contrario a nuestro sistema presidencial; por vulnerar el principio de la separación de poderes y la autonomía del Presidente de la República. Pero, el voto de censura (como en el caso anterior) fue aprobado por la Ley de Ministros de 1862; cuya práctica parlamentaria definió el camino: bastara la aprobación de la censura por una sola Cámara y que el Ministro censurado renunciara, procediendo el Presidente a aceptar la dimisión.⁸³

La Constitución de 1920, nació de la consulta plebiscitaria de agosto de 1919; a pesar de que tuvo un interesante tratamiento de las garantías individuales (creación del Registro Electoral permanente), sin embargo, muchas de las normas contenidas en dicha Constitución fueron violadas e ignoradas por el prolongado autoritarismo de Leguía, pero, una vez que cayó el régimen del Oncenio, la Junta Nacional de Gobierno convocó a elecciones generales simultáneas para Presidente de la República y Congreso Constituyente, y para debatir y aprobar una nueva Carta Política, sobre la base de un proyecto constitucional redactado por “una comisión de juristas presidida por Manuel Vicente Villarán, e integrada por los doctores Toribio Alayza Paz Soldán, Víctor Andrés Belaunde, Diómedes Arias Schreiber, José León Romero y Carlos García Castañeda.”⁸⁴

La Constitución de 1933, consagró en el papel un gobierno tendencialmente parlamentario, al perfeccionar y ampliar considerablemente los poderes del Parlamento sobre el Ejecutivo. Esta Constitución, afirma Domingo García Belaunde, “representa la culminación de una serie de reformas constitucionales que significaron dar cada vez mayor fuerza al Parlamento. No obstante, y salvo algunas experiencias breves, pero fallidas (periodo gubernamental de Bustamante y Ribero, 1945-1948 y el primer periodo de Belaunde Terry, 1963-1968), el manejo político fue fundamentalmente presidencialista”.⁸⁵

En un afán por limitar el poder político del Gobierno, y dado los acontecimientos que sucedieron a partir de la década del veinte (oncenio de Leguía), y durante la vigencia de la Carta de 1933, se consolidó un tipo de Gobierno denominado “Presidencialismo Híbrido”, que consiste en la inclusión de instituciones propias del Parlamentarismo en un régimen Presidencial; censurado por muchos (Manuel Fraga, Raúl Ferrero Rebagliati), por considerarlo “improcedente e inadecuado para la salud de los Estados que lo adoptan”.⁸⁶

⁸³ Ibidem, p. 24.

⁸⁴ Castillo Freyre, Mario (1997). Ob. cit., p. 56.

⁸⁵ García Belaunde, Domingo (1991). “Forma de gobierno en la Constitución peruana”. Ob. cit. p. 624.

⁸⁶ Castillo Freyre, Mario (1997). Ob. cit., p. 57.

6.2. *La Constitución de 1979*

Durante la vigencia de la Constitución de 1933, el incremento de algunas atribuciones del Congreso tomadas del régimen parlamentario, sobre todo cuando el Congreso era controlado por una mayoría activamente opuesta al poder Ejecutivo, significó el riesgo para la estabilidad política de un sistema de corte presidencial; pues, ello produjo agudos conflictos e inestabilidad política debido al bloqueo de propuestas legislativas gubernamentales, la aprobación en el Parlamento de leyes objetadas por el Ejecutivo, reiteradas interpelaciones o censuras al gabinete o a ministros, etc. Esto se puso en evidencia en los gobiernos de Bustamante (1945-1948) y de Belaunde (1963-1968).⁸⁷

Esta experiencia fue tomada en cuenta por los constituyentes que elaboraron la Carta de 1979, quienes optaron por fortalecer la posición y las atribuciones del Presidente de la República y el Poder Ejecutivo; lo cual se logró mediante el reconocimiento constitucional de algunas nuevas potestades al Presidente, como a través del recorte de ciertas atribuciones que la Carta de 1933 confería al Congreso.⁸⁸

Eguiguren Praeli señala que entre las principales características y novedades que trajo la Constitución de 1979, son los siguientes:⁸⁹

- Se incrementó el número de votos exigido por la elección popular del Presidente de la República, requiriendo obtener más de la mitad de los votos válidamente emitidos, a diferencia de la Carta de 1933, que sólo exigía una votación superior al tercio de los votos válidos. Si ninguno de los candidatos obtenía dicha votación en primera instancia, se procedería a una segunda vuelta entre los dos candidatos con las votaciones más altas. De esta forma se abandonaba la fórmula anterior que preveía que cuando ningún candidato obtuviera el número de votos requerido, correspondería al Congreso la elección del Presidente entre los dos candidatos más votados. La duración del mandato presidencial se estableció en cinco años -antes era de seis años-, sin posibilidad de reelección inmediata hasta luego de transcurrido un periodo presidencial.

- Durante su mandato, el Presidente solo podía ser objeto de acusación constitucional y antejuicio ante el Congreso por haber incurrido en traición a la patria, por impedir las elecciones, el funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones o del Tribunal de Garantías Constitucionales o por disolver el Congreso fuera del supuesto previsto en la Constitución. Estas causales ya estaban previstas en la Carta de 1933 y buscaba contribuir

⁸⁷ Eguiguren Praeli, Francisco (2007). Ob. cit. p. 28.

⁸⁸ Ibidem, p. 28.

⁸⁹ Ibidem, p. 29-33.

a la continuidad en el ejercicio de la función presidencial; aun que dejaba de lado otras infracciones de la Constitución en que podría verse incurso el Presidente.

- Se mantuvo que el Presidente de la República asumiera las funciones de Jefe de Estado y de Gobierno, pero también la norma de que serían nulos los actos del Presidente de la República que no contasen con refrendación ministerial, como una forma de control intraorgánico en el Poder Ejecutivo y de fundamento para que el Presidente no fuese políticamente responsable ante el Parlamento. En cambio, los ministros resultaban individualmente responsables por sus propios actos o por los actos presidenciales que refrendaran; asimismo, serían solidariamente responsables por los actos delictivos o infractorios de la Constitución o de las leyes en que incurriese el Presidente de la República o que se acordasen en Consejo, aunque salvaran su voto, a no ser que renunciasesen inmediatamente. Los ministros reunidos conformarían el Consejo de Ministros, en cuya cabeza estaría el Presidente de Consejo; correspondiendo al Presidente de la República nombrar y remover al Presidente del Consejo; atribución que alcanzaría también a los demás ministros, a propuesta y con el acuerdo del Presidente del Consejo. Los ministros no podrían ejercer alguna otra función pública, excepto la de congresista.

- Las potestades de interpelar, censurar o extender confianza a los ministros se reservarían exclusivamente a la Cámara de Diputados, lo cual corregía la innecesaria duplicación que establecía la Carta de 1933, que confería esta facultad a ambas cámaras. Esto fortaleció la posición del Consejo y de los ministros frente al Parlamento, situación que se complementó con el incremento en el número de votos requeridos para que procedieran la interpelación o la censura. La interpelación podría ser solicitada por al menos el 15% del número legal de diputados y procedería únicamente si fuese admitida por no menos de un tercio del número de representantes hábiles, cifra que limitaba ostensiblemente la capacidad de control y fiscalización política de las minorías parlamentarias. En cambio, la censura debía formularla no menos del 25% del número legal de diputados, y su aprobación quedaba sujeta al voto favorable de más de la mitad del número legal de estos. El ministro o los ministros contra quienes se aprobase un voto de censura quedarían obligados a renunciar, y el Presidente de la República tendría que aceptar dicha dimisión. Situación análoga sería la consecuencia cuando el

ministro solicitara, por propia iniciativa, un voto de confianza y no lo obtuviera. La Constitución disponía que la censura se debatiese y votase por lo menos tres días después de su presentación, precepto que no existía en la Carta de 1933, y que permitía incluso su debate y votación inmediatos.

- En el caso de la Cámara de Senadores, además de poder invitar a los ministros para rendir informe, ejercía una importante función de control, al quedar sujeta a su ratificación los nombramientos hechos por el Poder Ejecutivo de los magistrados de la Corte Suprema, del Presidente del Banco Central de Reserva, de los embajadores, así como los ascensos a general y grados equivalentes de los oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. También correspondía al Senado designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República, y a tres de los siete miembros del Directorio del Banco Central de Reserva.

- Se otorgó al Presidente de la República la facultad de disolver la Cámara de Diputados siempre que ésta hubiese censurado o negado la confianza a tres Consejos de Ministros. Dicha potestad solo podía ser ejercida una vez durante el mandato presidencial, sin poder admitirse durante su último año, lapso en el que la Cámara solo podrá aprobar una censura mediante el voto favorable de dos tercios del número legal de diputados. El decreto presidencial de disolución de la Cámara de Diputados conllevaba la obligación de convocatoria a elecciones para esta y su realización en el plazo perentorio de 30 días. Si no se producían, la cámara disuelta recobraba sus funciones y quedaba cesado el Consejo de Ministros, sin que sus miembros pudiesen volver a ocupar un cargo ministerial durante el mandato presidencial.

- En el ámbito de la función legislativa, con la marcada orientación hacia el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, se introdujo la posibilidad de que el Congreso pudiera delegar facultades legislativas para que dictase decretos con fuerza de ley en materias y por el plazo expresamente delimitado en la ley de delegación. Asimismo, se reconoció al ejecutivo potestad para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, con cargo de dar cuenta al Congreso. Esta última atribución fue utilizada de manera injustificadas durante el periodo 1980-1992, a través de los denominados decretos de necesidad y decretos de urgencia. Otro aspecto considerado

de suma importancia fue la consagración constitucional de la potestad del Presidente de formular observaciones a los proyectos de ley aprobados por el Congreso, mediante una suerte de 'veto suspensivo'.

- En lo que concierne a la aprobación de la ley anual del Presupuesto del Sector Público, esta Constitución dispuso que el Proyecto debía ser elaborado por el Poder Ejecutivo -y ya no por el Parlamento, como normaba la Carta de 1933-, y lo remitía para su estudio, debate y aprobación por el Congreso. Si el proyecto de ley no era votado y aprobado antes del 15 de diciembre, entraba en vigencia la propuesta elaborada por el Poder Ejecutivo.

En suma, la Constitución de 1979 fortaleció las atribuciones del Presidente de la República y del Poder Ejecutivo; pero el modelo híbrido de presidencialismo continuo imperando en nuestra tradición constitucional; pues, numerosos mecanismos de control parlamentario ajenos al régimen presidencial típico continuaron vigentes.

6.3. *La Constitución de 1993*

La elección de Alberto Fujimori en 1990 como Presidente de la República, significó por primera vez el uso del sistema de segunda vuelta previsto en la Constitución de 1979. Sin embargo, a diferencia de lo acaecido en los gobiernos de Belaunde y de García, Fujimori careció de una mayoría parlamentaria propia, lo que a final de cuentas determinó la ruptura del orden constitucional, al presentarse una situación de ingobernabilidad o crisis política, que Fujimori lo canalizó a su favor mediante un autogolpe de Estado, contando con el apoyo popular y el respaldo de la cúpula militar, al propiciar una clara confrontación entre los partidos tradicionales y la población electoral.⁹⁰

Tenemos que admitir que el golpe del 5 de abril de 1992, fue la consumación de un proyecto político autoritario, antes que producto de una responsabilidad sustantiva de las normas constitucionales que regulan las relaciones entre gobierno y Parlamento; pues, antes de ello, no existía en el país una situación seria o real de ingobernabilidad, de bloqueo o de inestabilidad, propiciada por la obstaculización sistemática del Parlamento a la política gubernamental.

Asimismo, cabe precisar que en ese momento no se vislumbraba ningún cambio de la Constitución de 1979, además, que la Constitución de 1993 no marcó un cambio radical ni profundo con respecto a la de 1979. Al respecto, Fernández Segado señala que la influencia de la Constitución de 1979 sobre la de 1993 es "de tal calibre que un amplísimo número de artículos están transcritos miméticamente del código constitucional anterior, quedando limitados los cambios a una serie de materias puntuales, aunque, desde luego, de notable relevancia. En rigor, no estamos ante una nueva Constitución, sino más bien ante una reforma de la precedente que persigue acomodarla a la peculiar filosofía

⁹⁰ *Ibidem*, p. 29-33.

socioeconómica y política de la mayoría dominante en el Congreso Constituyente Democrático, que es tanto como decir a la particular concepción de gobierno del presidente Fujimori. Por lo mismo, se ha llegado a afirmar que la ‘nueva’ Constitución del Perú no es sino un maquillaje, un retoque de la Constitución de 1979”.⁹¹

Eguiguren Praeli, refiere que las principales innovaciones en materia política y de las relaciones entre gobierno y Parlamento, son las siguientes:⁹²

- Se permite la reelección presidencial inmediata por un periodo adicional de cinco años; constituyendo éste con seguridad el principal objetivo del oficialismo y del golpe de Estado en materia de la reforma constitucional. No obstante luego de ser reelecto en el año 1995, para un nuevo periodo de cinco años, la posición fujimorista aprobaron en el Congreso una ley de ‘interpretación constitucional’⁹³ que sostenía que la reelección presidencial inmediata por una vez recién se computaba desde el gobierno en curso, por lo que podría volver a ser candidato presidencial en el 2000, como en efecto sucedió.

- Para llegar a ser Presidente de la República, se mantiene la exigencia de obtener una mayoría absoluta de más de la mitad de los votos, pero se excluyen para efectos de este cómputo los votos nulos y en blanco, lo cual torna algo menos difícil la posibilidad del triunfo de algún candidato en la primera vuelta.

- Se mantiene como atribución del Presidente de la República su condición de Jefe de Estado y de Gobierno – incluyendo ahora en forma expresa su potestad para dictar decretos de urgencia en materia económica y financiera-, se contempla la posibilidad de que el Presidente del Consejo de Ministros pueda ser un ministro ‘sin cartera’, es decir, que pueda ejercer dicha función sin necesidad de que ocupe, simultáneamente otro ministerio. Asimismo, se enumeran algunas atribuciones específicas del Presidente del Consejo de Ministros, tales como ser –después del Presidente de la

⁹¹ Fernández Segado, Francisco (1994). “El nuevo ordenamiento constitucional del Perú. Aproximación a la Constitución de 1993”; en: García Belaunde, Domingo y Fernández Segado, Francisco. *La Constitución peruana de 1993*. Lima: Grijley; p. 29.

⁹² Eguiguren Praeli, Francisco (2007). Ob. cit. p. 35-37.

⁹³ En efecto, originalmente, el artículo 112° de la Carta establecía que el Presidente puede ser reelegido de inmediato para un período adicional (de cinco años). En el año 1996, el artículo Único de la Ley Nº 26657, del 23 agosto, estableció lo siguiente: “interpretase de modo auténtico, que la reelección a que se refiere el presente Artículo, está referida y condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación del referido texto constitucional. En consecuencia, interpretase auténticamente, que en el cómputo no se tienen en cuenta retroactivamente, los períodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la Constitución”. Esta disposición fue posteriormente modificada mediante Ley Nº 27365 (05-11-2000), que señala que “El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata”.

República- el portavoz del gobierno, coordinar las funciones de los demás ministros y refrendar los decretos legislativos, los de urgencia y otras normas dictadas por el Ejecutivo.

- Se establece un Congreso unicameral de 120 miembros, cuya elección se realiza de acuerdo con el sistema de representación proporcional. Si bien la determinación de la composición del Congreso, en atención a la organización territorial de cada país, se deja a la decisión de la ley, la Constitución estableció que para el proceso electoral de 1995, el Congreso se elegiría por “distrito nacional único”; lo cual favorecía el centralismo y facilitaba la digitación de los candidatos al Parlamento por el Presidente. Precisar que en el interior del Congreso unicameral, existiría una Comisión Permanente elegida por este, cuyos integrantes no excederían el 25% del número total de congresistas y se tendería a mantener la proporcionalidad de la representación parlamentaria de las distintas fuerzas políticas.

- Se presume como atribuciones del Congreso la ratificación del nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema, de los ascensos al grado de general de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, así como de los embajadores nombrados por el Presidente de la República.

- Se establece que la obligación del Presidente del Consejo de Ministros y de su equipo ministerial de concurrir en el Congreso debe efectuarse dentro de los 30 días siguientes de haber asumido sus funciones, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que propone adoptar en su gestión. Pero a diferencia de la Constitución de 1979, que disponía que esta presentación ministerial no daba lugar a voto alguno por parte del Parlamento, La carta de 1993, en cambio, señala expresamente que el Presidente del Consejo de Ministros planteará una cuestión de confianza, lo que obliga al Congreso a votar concediéndola o negándola, con los efectos que ello acarrea.

- Se mantiene la potestad presidencial de disponer la disolución del Congreso, pero esta vez en el supuesto de que el Parlamento haya censurado o negado la confianza a dos Consejos de Ministros, a diferencia de la Carta de 1979, que ponía como condición la caída de tres gabinetes ministeriales.

Sobre las innovaciones introducidas en la nueva Constitución de 1993, Fernández Segado, resalta como algunos tratadistas se pronunciaban de modo inequívoco en pro del unicameralismo, citando a Valle-Riestra, para quien la “racionalización parlamentaria por excelencia es el unicameralismo”, y a Landa Arroyo, para quien “el sistema bicameral adolece de determinadas inconveniencias que pueden ser superadas por un sistema unicameral”; pero Fernández Segado precisa que “la polémica en torno a la funcionalidad de cada una de esas modalidades de estructura parlamentaria carece de sentido en abstracto; y que para que tenga algún significado debe ponerse en conexión con el conjunto del marco constitucional y con la propia realidad del país, y desde este punto de vista, nos parece que la conveniencia de haber profundizado en el proceso de regionalización -cuya primera propuesta se remonta a Víctor Andrés Belaunde y al Anteproyecto de Constitución de 1931, en el que el gran jurista peruano Manuel Vicente Villarán defendió la regionalización como método para unificar las fuerzas vivas, lamentablemente dispersas, del Estado peruano- exigía el mantenimiento de un Senado diseñado, tanto en su estructura como en su funciones, como Cámara de representación territorial o, si se prefiere, regional”.⁹⁴

Sobre este mismo aspecto, expresando su afinidad por la bicameralidad, Felipe Osterling refiere que por tradición el Parlamento peruano es bicameral, y que el debate continúa teniendo gran actualidad en aquellos países en los cuales su historia u organización política no justifica una tradición bicameral. En ese sentido, insiste Felipe Osterling, el sistema bicameral debe estar básicamente destinado a cumplir una función vital de equilibrio y armonía en los estados federales, ya que en ellos la primera Cámara política representa la unidad de la nación, en tanto que la segunda permite la representación de los estados, a través de sus respectivos delegados; de esta forma, concluye señalando que: “considero que en el Perú la experiencia del bicameralismo ha sido y sigue siendo expresión de un proceso de madurez política”.⁹⁵ Y si bien Felipe Osterling reconoce también en ocasiones el bicameralismo ha sido causa de lentitud y retraso en la discusión que atañe al Parlamento, sin embargo, para él, dicha lentitud y retraso no justifica la implantación del sistema unicameral.⁹⁶

Otro aspecto que Fernández Segado resalta, es el hecho que la Carta de 1993 haya potenciado las funciones de la Comisión Permanente del Congreso, “constituyendo un buen ejemplo el hecho de que el artículo 99° atribuye a dicha Comisión la iniciativa -que el artículo 183° de la anterior Carta reservaba a la propia Cámara de Diputados- de acusar ante el Congreso (en la Constitución de 1979 ante el Senado), entre otros altos cargos, al Presidente de la República, a los ministros de Estado, a los miembros del Tribunal Constitucional, a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, etc., por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas. El artículo 100° de la Constitución vigente otorga al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, la decisión de suspender o no al funcionario

⁹⁴ Fernández Segado, Francisco (1994). *El nuevo ordenamiento constitucional del Perú*. Ob. cit. p. 61-62.

⁹⁵ Osterling Parodi, Felipe (1993). “El equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo”; en: *Revista de Derecho Themis*. Lima; N° 26, pp. 29-36.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 31.

acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad”.⁹⁷

Asimismo, en el marco de este fortalecimiento de la Comisión Permanente del Congreso, Fernández Segado destaca algunas de sus atribuciones, como la contenida en el artículo 101° de la Constitución, particularmente lo referido a “la designación del Contralor General, a propuesta del Presidente de la República, y la ratificación de la designación del presidente del Banco Central de Reserva y del superintendente de Banca y Seguros”.⁹⁸ Y en el mismo ámbito de la función legislativa, pone de relieve lo establecido en el segundo párrafo del artículo 104°: “la interdicción de delegar en el Poder Ejecutivo aquellas materias que sean indelegables en la Comisión Permanente, a la que corresponde ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue”.⁹⁹

Un aspecto de suma importancia que destaca Fernández Segado es lo referente a elección del Presidente de la República. El artículo 111° dispone, al igual que la inmediatamente precedente, que el Presidente de la República se elige por ‘sufragio directo’, resultando electo el candidato que obtenga más de la mitad de los votos, precisando, a efectos del cómputo, que los votos viciados o en blanco no se computan, con lo que se trata de evitar por el Constituyente la reproducción de los problemas hermenéuticos que se suscitaron durante la vigencia de la Carta de 1979, que se refería tan sólo a los votos ‘válidamente emitidos’, lo que generó la duda de si los votos nulos o en blanco habían de considerarse ‘válidamente emitidos’.¹⁰⁰

Fernández Segado precisa que, si bien “la elección directa del Presidente le confiere a esta magistratura una legitimidad equiparable a la que cabe atribuir al Congreso, dado que potencia extraordinariamente el campo de maniobra presidencial, ya de por sí muy extenso a la vista de las atribuciones que la norma fundamental le confiere”; también es cierto que es necesario mantener la interdicción de la reelección en el cargo, como una garantía eficaz frente al peligro de un poder autocrático. Por ello, coincide con la posición de autores como Sánchez Agesta, quien afirma que ante el amplio haz de poderes que reúnen los Presidentes americanos, resultan necesarios frenos eficaces como las limitaciones temporales del poder y la no reelección; o la posición de Restrepo Piedrahita, quien entiende que incluso la reelección presidencial, aun después de un período intermedio, no es una buena institución política, porque auspicia la consolidación de liderazgos ex presidenciales, con afectación sobre el desenvolvimiento partidista; o la posición de Carpizo, para quien el principio de no reelección es una de las principales reglas del juego del sistema mexicano, que si se alterara, se modificaría el equilibrio sobre el que se sustentan las bases del sistema político mexicano, análisis que obviamente trasciende el ámbito político estrictamente mexicano.¹⁰¹

⁹⁷ Fernández Segado, Francisco (1994). “El nuevo ordenamiento constitucional del Perú”; Ob. cit. p. 65.

⁹⁸ Ibidem, p. 66.

⁹⁹ Ibidem, p. 68.

¹⁰⁰ Ibidem, p. 69.

¹⁰¹ Ibidem, p. 70-71.

Ante ello, y expresando su absoluta desconfianza por la reelección presidencial, Fernández Segado concluye que “la defensa de la irreelegibilidad inmediata, se apoya en la necesidad de equilibrar el excesivo poder presidencial, circunstancia que se ha acentuado tradicionalmente en el Perú, en donde los poderes del Presidente son omnímodos. Si esta cautela ha sido considerada desde antaño necesaria, en las circunstancias actuales, con un Presidente autor de un *sui generis* golpe de Estado, esa prevención resultaba aún más conveniente. Lo contrario puede y debe inducir a pensar que la nueva Constitución es el revestimiento formal con el que un Presidente autogolpista pretende legitimar su perpetuación en el poder a través de un peculiar movimiento político de corte supuestamente populista, aunque en la realidad creado a imagen y semejanza de su patrocinador y en defensa de los intereses estrictamente presidenciales...”¹⁰²

La misma desconfianza era expresada ya por diversos autores al momento que se discutía el Anteproyecto de la Carta de 1993. Por ejemplo, Felipe Osterling, siguiendo lo afirmado por la Comisión Especial que nombró la Junta Directiva del Colegio de Abogados de Lima para estudiar la reforma de la Constitución, señala que “en la realidad de nuestro país no existen garantías suficientes de independencia para lograr la transparencia del sufragio y para evitar la injerencia del Poder Ejecutivo en los resultados de un proceso electoral. La gran fuerza de la figura presidencial, la poca eficacia en la fiscalización del uso de los fondos públicos, el fácil manejo del aparato estatal para la publicidad, llevan a concluir, a juicio de la Comisión Especial, que en tanto no exista un mayor desarrollo de las instituciones democráticas es preferible no permitir que una misma persona intente permanecer en el poder”.¹⁰³

A ello, agrega Felipe Osterling, que en efecto, la posibilidad de reelección, luego de transcurrido sólo un período presidencial, despierta ambiciones inmediatas; en todo caso, propone permitir la reelección luego del transcurso de dos períodos presidenciales, para de esta forma, no vetar de por vida a personalidades distinguidas que pueden haber sido presidentes idóneos para su patria.¹⁰⁴ Sin embargo, considero que esta opción tampoco es lo más conveniente para nuestro país, dada la tradición caudillista que nos precede.

¹⁰² Ibidem, p. 73.

¹⁰³ Osterling Parodi, Felipe (1993). *El equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo*. Ob. cit. p. 34.

¹⁰⁴ Ibidem, p. 34.

Bibliografía citada

Álvarez Miranda, Ernesto (1985). *El Presidencialismo Controlado como tipo de Gobierno vigente en el Perú*. Tesis para optar el Grado Académico de Bachiller en Derecho, en la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Particular San Martín de Porres; Lima

Fernández Segado, Francisco (2003). *El federalismo en América Latina*. México; Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica

Castillo Freyre, Mario (1997). *Todos los poderes del presidente (ética y derecho en el ejercicio de la Presidencia) (Vol. IV)*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Espinoza Toledo, Ricardo (2016). *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*. México D.F.: Instituto Nacional Electoral

Ruiz Valerio, José (2008). “Coaliciones de gobierno bajo regímenes presidenciales: una aproximación a la experiencia Latinoamericana”; en: *Revista Espacios Públicos*. vol. 11, núm. 21, febrero, 2008

Carpizo, Jorge (2006). “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”; en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Vol. XXXIX, Núm. 115, enero-abril, México; Universidad Nacional Autónoma de México

Duverger, Maurice. 1962. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel

Alberto Escamilla Cadena, y Luis Reyes García, “Las transformaciones del presidencialismo mexicano”; en *Sociológica*, vol. 16, núm. 45-46, enero-agosto, 2001, Universidad Autónoma Metropolitana, Distrito Federal, México

Carpizo, Jorge, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”; en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XXXIX, núm. 115, enero- abril, 2006. Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México.

García Belaunde, Domingo (1991). “Forma de gobierno en la Constitución peruana”; en: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*. Núm. 74; octubre-diciembre

Nohle, Dieter (2010). “El presidencialismo comparado”; en: *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos*. Núm. 1. Madrid: RIAAE

Carpizo, Jorge (2006). *Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina*.

Valega García, César (1994). “La Responsabilidad Política del Gobierno”; en: Comisión Andina de Juristas. La Constitución de 1993. Análisis y Comentarios. Lima: Lecturas sobre Temas Constitucionales; número 10

Carpizo, Jorge, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”; en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XXXIX, núm. 115, enero- abril, 2006, pp. 59-60. Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México.

Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1965,

Giovanni Sartori. (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de Estructuras, Incentivos y resultados*, México, FCE

Mainwaring y Shugart (2002). “Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (compiladores), *Presidencialismo y democracia en América latina*, Buenos Aires, Paidós.

Máximo Quitral Rojas, ¿Es democrático el presidencialismo chileno? Punto Cero. Universidad Católica Boliviana, vol. 16, núm. 23, julio-diciembre, 2011, Universidad Católica Boliviana San Pablo, Cochabamba, Bolivia

Abad Yupanqui, Samuel (1993). “Congreso Constituyente: ¿El fin justifica los medios?”; en Revista de Derecho Themis. Lima; Pontificia Universidad Católica del Perú; N° 26

Rubio Correa, Marcial (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993* (Tomo VI). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú

García Belaunde, Domingo (1991), “Forma de gobierno en la Constitución peruana”

Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución del Estado, preparado por la Comisión Villarán, en 1931. Citado por García Belaunde, Domingo (1991). Forma de gobierno en la Constitución peruana. Ob. cit. p. 625.

Eguiguren Praeli, Francisco (2009). “El régimen presidencial atenuado en el Perú y su particular incidencia en las relaciones entre Gobierno y Congreso”; en: Nuevas tendencias del constitucionalismo en América Latina. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. IDEA Internacional: México.

Eguiguren Praeli, Francisco (2009). El régimen presidencial atenuado en el Perú y su particular incidencia en las relaciones entre Gobierno y Congreso

Jorge Lanzaro, “El centro presidencial en Uruguay: 2005-2015”; en Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol. 25, núm. 2, 2016, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, Uruguay

Máximo Quitral Rojas, “¿Es democrático el presidencialismo chileno?”; en Punto Cero, Año 16 – N° 23 – 2° Semestre 2011, Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, Cochabamba

César Astudillo, “Segunda vuelta electoral para la elección presidencial”; en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XLIII, núm. 129, septiembre-diciembre, 2010, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México

Máximo Quítral Rojas, “¿Es democrático el presidencialismo chileno?”; en Punto Cero, Año 16 – N° 23 – 2° Semestre 2011, Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, Cochabamba

LINZ, Juan y Arturo Valenzuela (eds) (1994). “Presidencial or Parliamentary democracy: does it make a difference? in Linz, J.J. y Valenzuela, A. (eds), The Failure of Presidential democracy, BALTIMORE, Maryland: The John Hopkins University Press

Sartori, Giovanni (1994). Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de Estructuras, Incentivos y resultados, México, FCE.

Manuel Villa Aguilera, “Del presidencialismo omnímodo al presidencialismo disfuncional”; en El Cotidiano, núm. 187, septiembre-octubre, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México, 2014

Dieter. Nohlen, “La Reección”; en VV AA, Tratado Electoral Comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica y otros, México 1998

José A. Rivera S., “La reelección presidencial en el sistema constitucional colombiano”; en Revista Boliviana de Derecho, núm. 12, julio, 2011, Fundación Iuris Tantum, Santa Cruz, Bolivia

Hamilton, Madison y Jay. 1994. El Federalista. México: Fondo de Cultura Económica

José A. Rivera S., “La reelección presidencial en el sistema constitucional boliviano”; en Revista Boliviana de Derecho, núm. 12, julio, 2011, Fundación Iuris Tantum, Santa Cruz, Bolivia

Eguiguren Praeli, Francisco (2007). La responsabilidad del Presidente. Razones para una reforma constitucional. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Fernández Segado, Francisco (1994). “El nuevo ordenamiento constitucional del Perú. Aproximación a la Constitución de 1993”; en: García Belaunde, Domingo y Fernández Segado, Francisco. La Constitución peruana de 1993. Lima: Grijley

Osterling Parodi, Felipe (1993). “El equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo”; en: Revista de Derecho Themis. Lima, N° 26

Índice

Presentación

Capítulo 1: El presidencialismo como forma de gobierno

- 1.1. Una breve historia del presidencialismo
- 1.2. La institucionalidad constitucional del presidencialismo
- 1.3. 1.3. Conceptualización del presidencialismo
- 1.4. 1.4. Características esenciales del presidencialismo

Capítulo 2: Formas de gobierno que se combinan con el presidencialismo

- 2.1. Parlamentarismo
- 2.2. Semipresidencialismo

Capítulo 3: La presidencia bifurcada: jefe de Gobierno y jefe de Estado

- 3.1. Jefe de Gobierno y jefe de Estado

Capítulo 4: El sentimiento constitucional del Presidencialismo democrático y presidencialismo autoritario

- 4.1. Presidencialismo democrático y presidencialismo autoritario
 - 4.1.1. Presidencialismo autoritario
 - 4.1.2. Presidencialismo democrático

Capítulo 5: Las posturas críticas al presidencialismo

- 5.1. El ballottage: coaliciones y legitimidad
- 5.2. Reelección presidencial

Capítulo 6: El presidencialismo en el Perú

- 6.1. Una breve historia del presidencialismo en el Perú
- 6.2. La Constitución de 1979
- 6.3. La Constitución de 1993

Bibliografía citada

Laus Deo

<http://revistasolar.org/>
<http://revistasolar.org/fondo-editorial/>

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
FACULTAD DE LETRAS Y CIENCIAS HUMANAS
Resolución de Decanato N° 1002-D-FLCH-17