

LAS RELACIONES ENTRE LOS ORGANOS DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCION DEL PERU: UN MODELO HIBRIDO ENTRE EL PRESIDENCIALISMO Y EL PARLAMENTARISMO*

Francisco Fernández Segado

1. *Consideraciones previas*

Una serie de circunstancias complejas en que cuentan desde la tradición de los virreyes hasta el influjo del modelo norteamericano, pasando por los generales caudillos de la independencia y la propia inercia de la estructura política concebida por Bolívar en Venezuela (1), han propiciado que se afinque en América Latina un diseño constitucional que la ciencia política contemporánea designa como régimen presidencialista.

Con el paso del tiempo, se iban a intentar algunas experiencias parlamentarias (2), culminadas por lo general en sendos fracasos, lo que no obsta para que pueda entresacarse alguna excepción a esta regla, cual es el caso de Chile entre 1891 y 1925. En otros supuestos, las constituciones han hecho concesiones al parlamentarismo a través de la introducción de prácticas ajenas a la pureza del régimen presidencial, como la presentación de los ministros ante el

(*) Comunicación presentada al IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Madrid, septiembre 1988.

(1) SANCHEZ AGESTA, Luis: *La democracia en Hispanoamérica*, Rialp, Madrid, 1987, pág. 209.

(2) Cfr. al efecto, LAMBERT, Jacques: *América Latina. Estructuras sociales e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 2ª ed., 1970, págs. 441-444. Asimismo, SANCHEZ AGESTA: *La democracia...*, op. cit., pág. 62.

Congreso, la interpelación y aun, en términos muy matizados, la previsión de una cierta responsabilidad política ministerial.

En esta dirección se sitúa la Constitución Política del Perú, sancionada por la Asamblea Constituyente el 12 de julio de 1979, mandada publicar y cumplir por el Presidente Fernando Belaunde Terry el 28 de julio de 1980 (3).

Aunque un sector de la doctrina ha podido tildar el sistema de gobierno surgido al amparo de este código constitucional como de verdaderamente parlamentario (4), por nuestra parte, creemos más bien que nos hallamos en presencia de un sistema caracterizado por su mixtura y heterogeneidad (5).

Parece claro que un importante sector de la Asamblea Constituyente elegida en 1978 y reunida por vez primera el 28 de julio de ese año, iba a optar, por lo menos a nivel de los postulados teóricos de principio, por una Constitución alejada del puro mimetismo de los modelos foráneos. “Gran parte del fracaso de anteriores Constituciones —diría en el discurso de apertura de las sesiones de la Asamblea Constituyente su Presidente, líder y fundador del APRA. Victor Raúl Haya de la Torre (6)— se explica por su ina-

(3) Cfr. al respecto, POWER MANCHEGO-MUÑOZ, Jorge, *Índice analítico de la Constitución política del Perú de 1979*, Editorial Andina, Lima, 1981.

(4) Es el caso de SANCHEZ AGESTA (*La democracia...*, op. cit., pág. 272), quien, tras considerarlo en cierta manera excepcional en Iberoamérica, precisa, atendiendo a su praxis, que durante el mandato de Belaunde ha funcionado con un resultado mediocre.

(5) MELO VEGA, Jorge (en *Control parlamentario*, en la obra colectiva dirigida por EGUIGUREN PRAELI, Francisco, *La Constitución Peruana de 1979 y sus problemas de aplicación*, Cultural Cuzco Editores, Lima, 1987, págs. 495 y sigs.; en concreto, pág. 535) entiende que el Perú se rige por un sistema mixto, situación que no se ha generado en la última Constitución de 1979, sino que viene de la norma fundamental de 1933; podríamos decir —añade— que se trata de insistir en un modelo histórico, lo malo es que la realidad insiste en seguir por otro curso.

(6) Cfr. al efecto, PLANAS, Pedro: *Los orígenes del APRA. El joven Haya*,

daptación a la realidad nacional. El utópico extranjerismo de muchos legisladores y estadistas les hizo trasladar sin mayor examen, instituciones y sistemas que surgían de realidades espacio-temporales muy diferentes de las nuestras” (7). Y tras recordar Haya de la Torre la advertencia formulada por el Libertador Bolívar en su “Mensaje de Angostura” (8), concluiría, en lo que ahora nos afecta, propugnando que: “Nuestra Constitución debe emanciparse de las imitaciones y las copias, sin desdeñar el legado universal de la ciencia política”.

Una petición tan razonable, bien que a la par tan dificultosa de llevar a la práctica, sólo encontraría eco de modo parcial. En lo que al modelo de gobierno se refiere, a la vista del complicado ensamblaje con que se conectan y relacionan unos poderes con otros, parece que pueda afirmarse, como hace Melo (9), que estamos ante un sistema “sui generis” que incorpora partes de todos los modelos, pero que por ello mismo y por la falta de una perfecta estructuración y acomodamiento, conduce a frecuentes fricciones entre los órganos del Estado, frustrando de raíz, o por lo menos incorporando un pesado lastre difícil de remontar, el móvil último a nuestro juicio perseguido por los constituyentes peruanos: la búsqueda de un sistema de equilibrio que aun tomando como punto de partida la primacía del poder ejecutivo, la preponderancia presidencial, tan arraigada en América Latina, como recuerda Lambert (10).

Okura Editores, Lima, 1986; en especial, el capítulo 7º (*El evangelio aprista*), págs. 87-101.

- (7) Puede verse el discurso completo en la obra de PELAES BAZAN, Mario; *El Tribunal de Garantías Constitucionales*, 2ª ed., Publicaciones Culturales Amazonas, Miraflores (Lima), 1980, págs. 2-7; en concreto, pág. 4.
- (8) “Las leyes –diría Bolívar– deben ser relativas a lo físico del país, al clima y a la calidad del terreno, a su situación, a su extensión, al género de vida de los pueblos”. Estos condicionantes de la realidad constituyen “el código que debemos consultar”.
- (9) MELO VEGA, Jorge: *Control parlamentario*, en el colectivo, “La Constitución Peruana de 1979 y . . .”, op. cit., pág. 537.
- (10) LAMBERT, Jacques: *América Latina. . .*, op. cit., pág. 425.

fuese capaz, a través de una potenciación del control parlamentario y del reconocimiento del principio de responsabilidad política gubernamental, de conducir el modelo no ya hacia un régimen parlamentario “strictu sensu”, sino más bien hacia un sistema sólidamente asentado en el principio de “checks and balances”.

La realidad de estos años nos muestra que ese equilibrio no se ha logrado y que el liderazgo del Presidente de la República ha eclipsado toda posible connotación parlamentaria; sin embargo, no puede por menos dejarse de reconocer que en tal circunstancia han pesado no sólo los escasamente afortunados mecanismos de ensamble con que la norma constitucional vincula, y al unísono intenta limitar, unos poderes con otros; sino también las condiciones particulares del sistema de partidos que ha propiciado además una perfecta sintonía entre “mayoría presidencial” y “mayoría parlamentaria”.

Tras estas consideraciones generales, vamos a centrarnos en los mecanismos constitucionales en que se asientan las relaciones entre los diferentes órganos de gobierno.

2. *La elección directa del Presidente*

Recuerda *Lambert* (11) que el principio más comúnmente admitido por las Constituciones de América Latina es el de la elección del Presidente a través del sufragio universal directo, aun cuando tal regla no se diera en el pasado, en donde, como consecuencia de la influencia de la Constitución norteamericana, prevaleció un sistema de elección presidencial a través del sufragio indirecto a doble grado.

La Constitución del Perú no rompe aquella pauta mayoritaria. El Presidente de la República, a tenor de su art. 203, “es elegido por sufragio directo y por más de la mitad de los votos válidamente emitidos”, esto es, por mayoría absoluta (12). Si ninguno

(11) *Ibidem*, pág. 519.

(12) El art. 203 de la Constitución suscitaría una importante polémica acer-

de los candidatos obtuviere esa mayoría, se procederá a una “segunda elección” dentro de los treinta días siguientes entre los candidatos que hubieren alcanzado “las dos más altas mayorías relativas”. El sistema nos recuerda al seguido en la Quinta República Francesa tras la modificación constitucional de 1962.

La elección directa del Presidente le confiere una legitimidad equiparable a la que cabe atribuir al Congreso, y ello, es claro, 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.

En este marco, se comprende que se configure como una garantía eficaz frente al peligro de un poder autocrático la interdicción de reelección en el cargo, que puede considerarse por lo demás una constante del constitucionalismo latinoamericano respecto de la máxima magistratura de la nación. Esta prohibición, como apunta *Lambert* (13), está justificada, sin duda alguna, por la experiencia, que ha mostrado como los peligros que amenazan a la democracia se derivaban mucho menos de los poderes demasiado amplios del Presidente que de su ejercicio durante un período de tiempo demasiado largo. Es por ello mismo, por lo que se comprende la disimilitud de soluciones con otros textos constitucionales.

Contrastan, en efecto, tales previsiones con el silencio de la Constitución francesa de 1958, que posibilita la reelección presidencial, pese a la larga duración del mandato: un septenio, o con el sentimiento predominante en la Convención norteamericana de

ca de qué debía entenderse por “votos válidamente emitidos”. La Ley 23.903 consideró como votos válidamente emitidos, no sólo los afirmativos, sino también los nulos y los votos en blanco. Ello daría pie a una acción de inconstitucionalidad que finalmente, tras una controvertidísima sentencia, no prosperó. Cfr. al efecto, GARCIA BELAUNDE, Domingo: *Una democracia en transición* (Las elecciones peruanas de 1985). Cuadernos de CAPI.L. No. 16, San José de Costa Rica, 1986, págs. 40 y sgtes.

(13) LAMBERT, Jacques: *América Latina*. . . , op. cit., pág. 530.

1787, que como recuerda *Corwin* (13 bis), favorecía la reelección indefinida del Presidente, lo que se traduciría en la inexistencia de trabas constitucionales a la reelección, principio que, como es sabido, quebraría tras la ruptura de la costumbre que se impuso ya desde el propio Washington, de limitar a dos mandatos de cuatro años el desempeño de la función presidencial por cualquier individuo, ruptura que llevaría a cabo Franklin Delano Roosevelt en 1940 y 1944, y a la que seguiría la adopción en 1951 de la Vigésimosegunda Enmienda.

Siguiendo esa pauta común al constitucionalismo latinoamericano, la Constitución del Perú, en su art. 205, tras fijar en cinco años el período de mandato presidencial, prohíbe la reelección inmediata, al determinar que “para la reelección, debe haber transcurrido un período presidencial”. Se opta consecuentemente por la irreelegibilidad inmediata, aunque no por la absoluta.

Es de advertir en otro orden de consideraciones complementario, que entre las posibles causas de cese del Presidente, aparte del caso de muerte y del de renuncia, la Constitución contempla otras circunstancias en que el Legislativo asume un papel de primer orden. Es el supuesto de la incapacidad moral, declarada por el Congreso, que por lo demás ha de autorizar al Presidente para salir del territorio nacional, determinando el abandono del mismo sin el pertinente permiso el cese de la magistratura suprema.

Por último, el art. 206 contempla la destitución por causa de una previa sentencia condenatoria por la comisión de alguno de los delitos enumerados en el art. 210 (traición a la patria, disolución del Congreso fuera del supuesto constitucionalmente previsto, bloqueo o impedimento de las diferentes clases de elecciones. . . etc.). En línea con la Constitución norteamericana, la Cámara de Diputados es quien acusa al Presidente ante el Senado (14).

(13 bis) CORWIN, Edward S.: *El Poder Ejecutivo. Función y poderes, 1787-1957*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959, pág. 38.

(14) Cfr. al respecto, VALLE-RIESTRA, Javier: *La responsabilidad constitucional del Jefe del Estado*, Benítez-Rivas-Montejo, Editores Asociados, Lima, 1987.

En cualquier caso, parece evidente que estas intervenciones del Congreso —quizá con la sola salvedad de la declaración de incapacidad moral—, en cuanto responden al enjuiciamiento de una presunta acción delictiva, no pueden considerarse como un contra-peso válido frente a la más alta magistratura de la República.

3. *El Presidente, monopolizador del Poder Ejecutivo*

El capítulo V del título 4º (Estructura del Estado) lleva por rótulo “Poder Ejecutivo” y es muy significativo que dentro del mismo sólo se contemple la figura del Presidente de la República y, muy sumariamente, las de los dos Vicepresidentes. Mientras, el Consejo de Ministros es objeto de otro capítulo diferenciado: el capítulo VI. Esta consideración de orden puramente formal es, sin embargo, bastante significativa, pues ilustra acerca de la verdadera naturaleza de la forma de gobierno por la que opta el constituyente peruano. Y más aún si a ella se unen otra serie de reflexiones de orden sustancial. Bien es verdad que la antes apuntada separación constitucional ha quedado relativizada en virtud del Decreto legislativo No. 217, conocido como Ley del Poder Ejecutivo. Esta Ley incluye dentro del referido Poder al Presidente de la República y a los Ministros, lo que entraña que el Gabinete ministerial se sitúe como una pieza más al servicio del Jefe del Estado.

Aunque, como dijera *Corwin* (15), comentando el inciso inicial de la sección primera del art. 2º de la Constitución norteamericana, que atribuye el Poder Ejecutivo a un Presidente de los Estados Unidos de América, “poder ejecutivo” es una expresión de contenido incierto, utilizada inicialmente por los constituyentes norteamericanos con la idea de reflejar el esquema de un Congreso que legisla y un Presidente que se limita a ejecutar; el indudable influjo de la Constitución de Cádiz propiciaría que ya desde los primeros códigos constitucionales latinoamericanos se introdujeran significativas desviaciones del modelo original inicialmente seguido: el de la Constitución de 17 de septiembre de 1787 (16). Ello

(15) CORWIN, Edward S.: *El Poder Ejecutivo...*, op. cit., pág. 5.

(16) Cfr. al efecto, SANCHEZ AGESTA, Luis: *La democracia en Hispanoamérica*, op. cit., pág. 55-59.

haría posible la atribución a los Presidentes de poderes discrecionales de gobierno con los que orientar una política determinada sobre la base del ejercicio de la iniciativa legislativa en el interior y la dirección de las relaciones internacionales en el orden externo. Esto es, se iría hacia un Presidente que gobierna frente a un Presidente que se limita a ejecutar.

En esta dirección, la atribución constitucional de la titularidad única del Poder Ejecutivo al Presidente de la República —matizada con posterioridad en su desarrollo legislativo, como ya hemos advertido—, que por lo demás es el Jefe del Estado y personifica a la Nación (art. 201), no supone una mera asignación formal de un cargo, sino que entraña la concesión al Presidente de un enorme cúmulo de funciones que se proyectan hacia los restantes poderes del Estado. Ello es especialmente significativo respecto de los ministros y del Consejo de Ministros.

La Constitución de 1979, siguiendo una pauta establecida por vez primera por el código constitucional peruano de 1856, que creara el Consejo de Ministros, intentando perfilar un “presidencialismo atemperado por el Consejo de ministros” (16 bis), contempla, junto a la figura del Jefe del Estado, la de un Presidente del Consejo de Ministros (art. 215), nombrado y removido por aquél (art. 216). Junto al Presidente del Consejo, los Ministros, a quienes se confía la dirección y gestión de los servicios públicos (art. 212), que asimismo son nombrados y cesados por el Presidente de la República, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo.

Ahora bien, conviene significar que, contra lo que pudiera pensarse, el Presidente del Consejo de Ministros no es sino un ministro más, quizá un “primus inter pares”, pero desde luego no cabe concebirlo como un Primer Ministro al estilo de los regímenes parlamentarios. Ya la propia norma suprema nos ofrece una pista

(16 bis) FRAGA IRIBARNE, Manuel: *Sociedad política y gobierno en Hispanoamérica*, 2da. ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, 374.

significativa cuando, en su art. 224, se refiere a la obligación del Presidente del Consejo de Ministros de concurrir ante las Cámaras reunidas en Congreso, en compañía “de los demás Ministros” a fin de exponer y debatir el programa general del Gobierno. A ello ha de añadirse la práctica carencia de competencias constitucionales propias por parte del Presidente del Consejo, pues si bien, como acabamos de advertir, interviene en el nombramiento y remoción de los Ministros, esa intervención tiene un matiz y un significado estrictamente formales. Por otro lado, su actuación como Presidente del Consejo de Ministros está supeditada a que el mismo no haya sido convocado por el Jefe del Estado y a la inasistencia de éste a sus sesiones, hecho por lo demás extremadamente infrecuente, como nos muestra la praxis política.

Bien es verdad que, pese a los argumentos expuestos, cabrían algunos resquicios para pensar en la existencia de una especie de Ejecutivo bicéfalo, en el que los dos polos de referencia vendrían dados por el Presidente de la República y por el órgano colegiado del Consejo de Ministros, cuyo presidente “natural” no es, como en Francia, el Jefe del Estado, sino el Presidente del Consejo, aun cuando, como acabamos de ver, esa presidencia tenga ribetes puramente formales. Sin embargo, ni las normas constitucionales, ni mucho menos la realidad, permiten aventurar la anterior hipótesis de un Ejecutivo bicéfalo. Veamos por qué.

En primer término, parece claro que en plena sintonía con los rasgos característicos del sistema presidencialista, el Jefe del Estado dispone de plena discrecionalidad para el nombramiento y cese de los miembros del Consejo de Ministros.

En relación con los ministros, es cierto que el nombramiento ha de serlo a propuesta del Presidente del Consejo, mientras que el cese debe contar con la conformidad de este último. Sin embargo, como ya hemos indicado, no creemos que esa intervención exceda de los límites de un acto meramente formal y casi protocolario. Tal juicio lo asentamos en el hecho de que el Presidente del Consejo no es un jefe de gobierno parlamentario, entresacado de una mayoría de la cámara de cuya confianza dependa, sino un hombre de la confianza del Jefe del Estado, sujeto, es cierto, al principio de

responsabilidad política; pero cuyo ejercicio del cargo se asienta en un primer momento, no en una investidura parlamentaria, sino en una designación presidencial no sujeta a previas cortapisas. Como ya advirtiera hace más de ocho lustros *Belaunde* (16 ter), la gran fortaleza del presidencialismo personalista genera, entre otros problemas, el poder discrecional en los nombramientos, circunstancia que creemos adquiere sus más acusadas tonalidades en relación con los ministros.

La Constitución prevé lo que podríamos llamar una presentación formal de los ministros ante las Cámaras; sin embargo, la propia *Lex Superior* soslaya toda posibilidad de investidura. En efecto, el art. 224 contempla explícitamente la obligatoriedad del Presidente del Consejo de concurrir ante las Cámaras reunidas en Congreso, en compañía de los demás ministros, “para exponer y debatir el programa general del Gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiere su gestión”. Sin embargo, este debate no va seguido de una votación de investidura, como parecería lógico; bien al contrario, el párrafo último del propio art. 224 prescribe taxativamente: “La exposición no da lugar a voto del Congreso”. Tal circunstancia entraña la inexistencia de un vínculo de confianza parlamentaria entre el Consejo de Ministros y el Congreso (y de modo específico la Cámara de Diputados, única que puede censurar), a lo que no obsta, a nuestro entender, el principio de responsabilidad política ministerial, contemplado por el art. 226, al que nos referiremos más adelante. De todo ello se desprende la fortaleza de la posición constitucional del Presidente de la República en relación a sus ministros y al propio Congreso, respecto de la cuestión específica del nombramiento y cese de aquéllos.

En segundo término, y desde una perspectiva esta vez funcional, a la vista del código constitucional, se hace visible el contraste entre el enorme cúmulo de atribuciones presidenciales y el pobre bagaje de funciones que se otorga al Consejo de Ministros. A éste corresponde (art. 218), además de deliberar sobre todos los asun-

(16 ter) BELAUNDE, Victor Andrés: *La realidad nacional*, 2da. ed., Lima, 1945, págs. 216 y sgtes.

tos de interés público, la aprobación de los proyectos de ley que el Presidente de la República someta a la Cámara, así como de los decretos legislativos que el propio Presidente de la República dicte. A estas atribuciones se han de sumar algunas otras dispersas a lo largo de la Lex Superior: la aprobación de los mensajes presidenciales al Congreso (art. 211.7), la aprobación del nombramiento por el Presidente de embajadores y ministros plenipotenciarios (art. 211.15), el acuerdo para que el Presidente confiera condecoraciones (art. 211.24), la conformidad para que, una vez más, el Presidente de la República decrete los estados de excepción contemplados por el art. 231. . . etc.

En todo caso, de esta somera enumeración se deduce inequívocamente un dato que tiene gran importancia. El Consejo de Ministros está privado de toda iniciativa política, tanto en el plano interno —ámbito en el que resulta decisiva la privación del derecho de iniciativa al Gobierno—, como en el marco de la política exterior, en el que es especialmente significativo que sea tan sólo el Presidente de la República quien, conjuntamente con el Congreso, asuma las pertinentes competencias: ratificación de tratados internacionales previamente aprobados por el Congreso, celebración de convenios internacionales sobre materias de su exclusiva competencia, dando inmediata cuenta al Congreso, denuncia de los tratados, con aprobación del Congreso. . . etc. (arts. 102, 104 y 107).

En este contexto, no es nada extraño que se prive también al Consejo de Ministros del derecho de disolución de la Cámara de Diputados, facultad que aun cuando sujeta a las limitaciones que más tarde contemplaremos, se atribuye en exclusiva al Presidente de la República, lo que por otro lado nos recuerda las previsiones de la Constitución española de 1931 y de la francesa de 1958. Y tampoco es raro que el Consejo de Ministros vea reducida su función a una intervención “a posteriori”, que se nos antoja meramente formal, en supuesto tan importante como la delegación legislativa (art. 188), o se prescindiera por entero de él en los decretos presidenciales de urgencia (art. 211.20).

Desde luego, las intervenciones “a posteriori” que incumben al Consejo de Ministros podrían llegar a tener cierta virtualidad en

algún supuesto; sería el caso de un gabinete integrado por miembros de un partido diferente a aquel al que pertenece el Jefe del Estado. Ahora bien, en cuanto a el Consejo no ha de superar un trámite parlamentario de investidura, no ha de vincularse en definitiva con las cámaras mediante el principio de la confianza parlamentaria, por lo menos de modo expreso y desde el momento de su configuración, se nos antoja sumamente extraña la materialización de tal posibilidad. Más aún, incluso con una Cámara de Diputados adversa, el Presidente podría sostener Gobiernos de “mayoría presidencial”; es verdad que la Cámara baja podría a su vez sancionar su responsabilidad política forzando la renuncia del Consejo de Ministros, pero ello no sería óbice para que el Presidente nombrara un nuevo gabinete “presidencial”. Censurados tres Gabinetes, quedaría expedito el camino para la disolución presidencial de la Cámara de Diputados.

No se nos oculta la existencia de alguna previsión constitucional que puede introducir dudas razonables acerca de este postergamiento del Consejo de Ministros. Tal sería el caso del art. 224, que en cuanto determina que el Presidente del Consejo concorra ante las Cámaras reunidas en Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir el programa general del Gobierno. parece implicar que es el propio órgano gubernamental quien elabora autónomamente ese programa, lo que lo convertiría en órgano director de la acción política. Tal conclusión nos parece inaceptable, en tanto el art. 211.3 de la *lex legum* atribuye al Presidente de la República la dirección de la política general del Gobierno. Por ello mismo, el Jefe del Estado no puede ser apartado de la tarea primordial de fijar las directrices de la acción política. El será quien asuma esa función, independiente o coordinadamente con su gabinete. Y todo ello no hace sino darnos un nuevo dato acerca de lo que podríamos considerar como opción constitucional por un gabinete en sintonía con el Presidente de la República. lo que nos sitúa dentro de la más pura tradición del presidencialismo.

En otro orden de consideraciones —enfocado el tema esta vez desde la perspectiva de las atribuciones presidenciales—, el papel subordinado, de órgano meramente ratificador de decisiones pre-

sidenciales, del Consejo de Ministros, casa a la perfección con el rol, a que antes nos referíamos, de órgano de dirección política, que la Constitución de 1979 atribuye al Presidente de la República, como refrendan sus múltiples competencias. Al Presidente le corresponde (art. 211.3) dirigir la política general del Gobierno, así como la política exterior y las relaciones internacionales (art. 211.14). Preside asimismo el sistema de defensa nacional (art. 211.17), otorgándosele en sintonía con ello y con su carácter de Jefe del Estado, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Policiales (art. 273). Y en conexión con estas funciones, se le atribuye la adopción de las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y la soberanía en caso de agresión (art. 211.18), cláusula esta última que supone extender un cheque en blanco al Presidente para trastocar la correlación entre los diferentes poderes constitucionales, y que nos recuerda al polémico art. 16 de la Constitución francesa y también en cierto modo, al art. 76. d/ de la Constitución española de la Segunda República. En todo caso, parece claro que la previsión del art. 211.18 tiene como límite material infranqueable los principios esenciales que inspiran el ordenamiento constitucional de la República y, desde luego, los derechos de la persona humana —fin supremo de la sociedad y del Estado, como con atinada expresión, proclama el art. 1o. de la norma constitucional— constitucionalmente reconocidos.

Junto a esas atribuciones, la Constitución encomienda al Presidente de la República un dispar conjunto de facultades que le permiten, de algún modo, proyectar su influjo sobre los restantes órganos constitucionales, al tener un destacado protagonismo en el nombramiento de sus miembros. Así, le corresponde nombrar a los Fiscales ante la Corte Suprema con la aprobación del Senado, siendo de advertir que estos Fiscales se turnan cada dos años en la Fiscalía de la Nación, y que el Fiscal de la Nación es quien preside el Consejo Nacional de la Magistratura, que a su vez propone al Presidente de la República para su nombramiento a los magistrados. A tenor de la Ley reguladora del Consejo Nacional de la Magistratura, el Presidente elige a los magistrados de entre una terna que se le propone, lo que supone una cierta capacidad decisoria en esta importante cuestión.

También interviene el Presidente de modo muy significativo en la composición y funcionamiento del Tribunal de Garantías Constitucionales, “órgano de control de la Constitución” (art. 296). Tres de sus nueve miembros son designados por el Poder Ejecutivo. La ley No. 23.385, Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, en su art. 10, determina que el Poder Ejecutivo designa a los magistrados que le corresponden mediante resolución suprema, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, lo que si bien entraña una conjunción de voluntades, del Jefe del Estado y del gabinete ministerial, no oculta el papel preponderante, de órgano de iniciativa, que asume el primero.

No queda aquí la intervención del Presidente de la República ante el Tribunal de Garantías. La Constitución (art. 299) le faculta expresa e individualmente para interponer ante el Tribunal acción de inconstitucionalidad. Y la propia Ley No. 23.385 exige (art. 3°) que los Reglamentos sobre funcionamiento, organización y régimen de trabajo de su personal y servicios, una vez aprobados por el Tribunal y autorizados por su Presidente, se sometan al Poder Ejecutivo a efectos de lo previsto en el inciso undécimo del art. 211 de la Lex Superior, esto es, a los efectos de la atribución presidencial de ejercicio de la potestad reglamentaria. Como ha señalado con acierto *García Belaunde* (17), con tal determinación, se crea una dependencia del Tribunal respecto del Poder Ejecutivo en principio inaceptable y que podría acarrear consecuencias negativas.

El presidente interviene igualmente de modo destacado en cuestiones tan importantes como la reforma constitucional, los regímenes de excepción y la función presupuestaria.

El art. 306 del código político del Perú atribuye al Jefe del Estado, con aprobación del Consejo de Ministros, la iniciativa pa-

(17) GARCIA BELAUNDE, Domingo: *Tres años de jurisprudencia constitucional peruana*. Ponencia presentada al Foro sobre el Tribunal de Garantías, organizado por el Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo y la Comisión Andina de Juristas, Lima, 1986, pág. 3.

ra la reforma de la Constitución, iniciativa que comparte con otras instancias (Senadores y Diputados, Corte Suprema en materia judicial y cincuenta mil ciudadanos). Similar normativa rige la declaración de los estados de excepción que contempla el art. 231 de la “lex legum” (estado de emergencia y estado de sitio). Es el Presidente de la República quien, con acuerdo del Consejo de Ministros, decreta por plazo determinado, en todo o en parte del territorio y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, las citadas situaciones excepcionales (18).

Por lo que se refiere finalmente a la función presupuestaria, es el Presidente de la República una vez más quien se responsabiliza de remitir al Congreso, dentro de los treinta días siguientes a la instalación de la primera legislatura ordinaria anual (19), el proyecto de presupuesto del Sector Público para el año siguiente, con la circunstancia añadida de que si el proyecto presupuestario no fuese votado antes del 15 de diciembre, esto es, antes del término de la primera legislatura ordinaria, entrará en vigor (art. 198) el proyecto del Poder Ejecutivo, que lo promulgará mediante decreto legislativo.

Cuestión controvertida puede ser la del protagonismo de las diferentes instancias del Ejecutivo en la elaboración del proyecto

(18) Cfr. al respecto, GARCIA BELAUNDE, Domingo: *Regímenes de excepción en las Constituciones Latinoamericanas*, en el colectivo, *Normas internacionales sobre derechos humanos y derecho interno*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1984, págs. 77 y sgtes.

(19) El art. 168 de la Constitución prevé dos legislaturas ordinarias anuales. La primera comienza el 27 de julio y termina el 15 de diciembre. La segunda se inicia el primero de abril y concluye el 31 de mayo. Cabe además la reunión del Congreso en legislatura extraordinaria a iniciativa del Presidente de la República o de los dos tercios del número legal de representantes de cada Cámara. También aquí encontramos un contraste significativo. Basta con la sola voluntad presidencial para la reunión extraordinaria del Congreso, mientras que si esa petición de sesión extraordinaria proviniere de los propios congresistas, entonces la dificultad se hace casi insuperable, pues se nos antoja muy difícil de conseguir una mayoría de dos tercios en cada una de las dos Cámaras.

presupuestario. A nuestro modo de ver, es claro que en tal función tendrán un rol destacado los titulares de los distintos Ministerios y también el Consejo de Ministros en cuanto órgano colegiado, pues no en vano ha de deliberar sobre todos los asuntos de interés público, así como aprobar los proyectos de ley que el Presidente someta a la Cámara. En cualquier caso, no se nos oculta que también aquí puede el Presidente desempeñar un papel de dirección eficaz, específicamente, en la fijación de las líneas maestras de la política social y económica.

4. *El liderazgo legislativo del Presidente*

En su clásica obra sobre el Poder Ejecutivo norteamericano, *Corwin* dedica un capítulo (20) a analizar la función de dirección presidencial de la legislación, que si bien encuentra un fundamento constitucional en la cláusula inicial de la sección tercera del art. 2º de la Constitución, a cuyo tenor, el Presidente ha de informar al Congreso sobre el estado de la Unión, recomendando, para su consideración, aquellas medidas que considere necesarias y convenientes, halla su materialización —en especial, por lo que se refiere al rol actual del Presidente como iniciador de programas en el campo legislativo— en los dos Roosevelt y en Woodrow Wilson, siendo de reseñar al unísono la existencia de un conjunto de armas auxiliares y factores colaterales de esa dirección presidencial de la legislación.

En América Latina, por el contrario, no ha sido preciso esperar a la praxis político-constitucional para deslindar con nitidez esa función de dirección presidencial de la legislación; por el contrario, el Presidente —en lo que *Lambert* considera como diferencia más importante, de forma jurídica, en las modalidades del régimen presidencial entre América Latina y los Estados Unidos, y que cifra en la legitimación de las infracciones al principio de la separación de poderes (21)— se ve legitimado para intervenir activamente en la

(20) CORWIN, Edward S.: *El Poder Ejecutivo, Función y Poderes. 1787-1957*, op. cit., capítulo VII, págs. 302 y sgtes.

(21) LAMBERT, Jacques: *América Latina. . .*, op. cit., pág. 538.

confección de las leyes y, con frecuencia, incluso para elaborarlas sin el concurso del Congreso.

La Constitución del Perú no será ajena a esta pauta común, posibilitando a través de mecanismos dispares un auténtico liderazgo legislativo por parte del Presidente.

Ante todo, y en sintonía con la función constitucional que se le otorga, de dirigir la política general del Gobierno, la Lex Superior le atribuye la iniciativa legislativa, que comparte con Senadores y Diputados y, en las materias que le son propias, con la Corte Suprema y el órgano de gobierno de la región (art. 190).

Al Presidente atañe igualmente la promulgación de los proyectos de ley aprobados por ambas Cámaras en la forma constitucionalmente prevista. El art. 193 de la norma suprema contempla la posibilidad de interposición del veto presidencial. A tenor del mismo, si el Presidente tuviera observaciones que hacer, en todo o en parte, respecto del proyecto de ley aprobado por el Congreso, las presentará a éste en el término de quince días. reconsiderado el proyecto de ley, el Presidente del Congreso lo promulgará, siempre que voten en favor del mismo la mayoría absoluta del número legal de miembros de cada Cámara.

La institución del veto tiene una rancia tradición en los regímenes presidencialistas. Como recuerda *Corwin* (22), este componente de la prerrogativa presidencial se explica en parte por la equivocada creencia, derivada de *Blackstone*, de que el veto del Rey seguía siendo un elemento vital de la Constitución británica, aunque, en realidad, en 1787 no había sido empleado desde hacía casi ocho años. El veto presidencial debe ser atribuido mucho más a la convicción general de los constituyentes de que sin esa defensa contra la legislatura, el poder ejecutivo pronto se “hundiría en la no existencia”. En definitiva, pues, el veto era solamente un arma de defensa propia del Presidente.

(22) CORWIN, Edward S.: *El Poder Ejecutivo*. . . , op. cit., pág. 313.

Esta institución se instalaría de modo generalizado en las Constituciones latinoamericanas, bien que en los países de esta área geográfico-cultural, el veto haya tenido menor virtualidad que en los Estados Unidos, por la sencilla razón de que los Presidentes se han enfrentado con mucha menos frecuencia con las iniciativas del Congreso (23) (24).

En cualquier caso, el diseño constitucional del texto de 1979, en especial en lo que se refiere a la forma de superar el veto, nos recuerda al que se siguiera por los constituyentes norteamericanos (sección séptima del art. 1°).

Recordaremos por último que en la utilización del veto en América Latina se ha consolidado una práctica inexistente en Estados Unidos: el veto parcial, con arreglo al cual, el Presidente es autorizado (por la Constitución o por la consolidación de una convención en tal sentido) para vetar un precepto o, incluso, una palabra determinada de un artículo, aprobando el resto de la norma legal. La Constitución peruana no contempla este mecanismo, que por lo demás, como bien ha demostrado *Power Manchego-Muñoz* (25), tampoco parece encajable con el tenor del art. 193.

Al margen de los anteriores, existen otros mecanismos constitucionales que posibilitan una destacada intervención presidencial en el marco de la función legislativa. Nos referiremos, sucesivamente, a los decretos presidenciales de urgencia y a la legislación delegada.

(23) Cfr. al efecto, LAMBERT, Jacques: *América Latina*. . . , op. cit., págs. 539 y sgtes.

(24) Según datos de CORWIN (*El Poder Ejecutivo*. . . , op. cit., pág. 315), desde 1792, fecha en que el veto fuera usado por vez primera, hasta la conclusión del segundo mandato de F.D. Roosevelt (en 1940), se han interpuesto un total de 1635 vetos, de los que los dos tercios del total corresponden a Grover Cleveland y F.D. Roosevelt.

(25) POWER MANCHEGO-MUÑOZ, Jorge: *Constitución y Justicia*, Editorial Andina, Lima, 1984, págs. 31-33.

El inciso vigésimo del art. 211 de la *lex legum* atribuye al Presidente de la República la facultad de administrar la hacienda pública, negociar los empréstitos y —en sintonía con esas competencias— dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso.

Eguiguren, en un notable trabajo (26), ha equiparado estos “decretos presidenciales de urgencia” con los decretos leyes del art. 86 de la Constitución española de 1978, o con las ordenanzas de necesidad del art. 77 de la Constitución italiana de 1947. A nosotros nos recuerdan incluso la institución de los reglamentos de necesidad (27) de la Constitución española de la Segunda República. Quizá, sin embargo, uno de los elementos diferenciadores sea la precisa delimitación constitucional de estos decretos: se circunscriben a materias económicas y financieras, lo que contrasta con otros ordenamientos que no delimitan su ámbito material. Bien es verdad que este marco plantea numerosos problemas interpretativos y posibilita una ampliación enorme del ámbito de aplicación.

La discusión principal, en verdad enconada, se ha centrado en torno a la naturaleza de estos decretos, enfrentándose dos posiciones: la de quienes los consideran meros decretos —aun cuando supremos—, desprovistos de fuerza y rango legal, y la de aquellos otros autores que, como *Eguiguren* (28), se inclinan por ubicarlos dentro de las normas de naturaleza, contenido y jerarquía similar a las leyes, interpretación que nos parece la más razonable.

(26) EGUIGUREN PRAELI, Francisco José: *Funciones legislativas del Poder Ejecutivo*, en la obra colectiva dirigida por él mismo, *La Constitución Peruana de 1979*. . . , op. cit., págs. 395 y sgtes.; en concreto, págs. 433-453.

(27) Según expresión de VILLANOVA, Royo, en su obra *La Constitución Española de 9 de diciembre de 1931 con glosas jurídicas y apostillas políticas*, Imprenta Castellana, Valladolid, 1931, págs. 243-244.

(28) EGUIGUREN PRAELI, Francisco: *Funciones legislativas del Poder Ejecutivo*, op. cit., págs. 445-446.

Por lo demás, la praxis nos muestra el abuso en la utilización de medidas extraordinarias (29). En el período 1980-86 se han expedido más de 600 decretos al amparo del art. 211.20 de la Lex Superior, lo que evidencia con inequívoca claridad cómo se ha desvirtuado la naturaleza excepcional que a este mecanismo le confiere la Constitución.

En cuanto a la legislación delegada, está prevista por el art. 188 de la norma suprema. A tenor del mismo, el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre las materias y por el término que especifica la ley autoritativa. Complementando tal previsión, el inciso décimo del art. 211 señala que los decretos legislativos que se dicten, previa delegación de facultades por parte del Congreso, tendrán fuerza de ley, debiéndose dar cuenta de ellos al Congreso.

La delegación, como acabamos de ver, se hace al Poder Ejecutivo. Con arreglo a una interpretación constitucional estricta, es, pues, el Presidente de la República quien asume esta función, bien que compete al Consejo de Ministros la aprobación de los decretos legislativos. Por si cupiese alguna duda al respecto, el art. 211.10 atribuye al Jefe del Estado —no a su gabinete— la facultad que nos ocupa. Estamos, en definitiva, en presencia de una función cuya titularidad formal corresponde al Presidente de la República, aunque su materialización es impensable al margen de los ministros que, por otro lado, como ya dijimos, integran asimismo el Poder Ejecutivo. Más aún, la praxis nos muestra como son los ministros quienes, en sus respectivas áreas competenciales, se responsabilizan de los decretos legislativos, adecuándose, como es obligado, al ámbito material precisado en la ley de autorización, así como a las pautas políticas sentadas por el propio Gobierno, en desarrollo de las premisas determinadas por el Congreso.

Una mirada a la realidad práctica de esta institución nos muestra un panorama sorprendente, al que se ha referido críticamente

(29) *Ibidem*, págs. 447-449.

Eguiguren (30). Durante el período 1980-85 ha sido el Gobierno, a través de la legislación delegada, y no el Parlamento, quien cumplió la tarea legislativa más activa y relevante. Los aproximadamente 350 decretos legislativos dictados en dicho lapso, especialmente por la trascendencia jurídica y política de las materias a que están referidos, superan significativamente en importancia a las 1.110 leyes expedidas por el Parlamento, en su mayoría sólo leyes en sentido formal, pero no necesariamente por su contenido normativo. Pensemos, por ejemplo, que la legislación delegada ha jugado un papel preponderante y decisivo (no menos de un tercio de los decretos legislativos) en ámbitos tan esenciales como el tributario y el presupuestario.

Se ha apuntado (31) que la intención predominante del Gobierno al recurrir tan frecuentemente al uso de la legislación delegada, ha sido evitar la discusión en el Parlamento de algunos aspectos y materias que sin duda habrían motivado debate público y una puesta en cuestión por las fuerzas políticas de la oposición. Pero también el uso recurrente a la delegación de facultades legislativas ha permitido sistemáticas transgresiones constitucionales, bien a través del otorgamiento de autorizaciones genéricas e imprecisas, bien mediante el contenido de los decretos expedidos, que usualmente abarcan aspectos que rebasan los términos de la habilitación conferida.

Si a todo ello unimos la ausencia de una auténtica fiscalización parlamentaria, dado que la práctica dominante ha sido entender que la obligación gubernamental de dar cuenta de los decretos legislativos, supone simplemente la remisión de un informe que haga referencia a éstos y su contenido (32), práctica que, como puede comprenderse, ha descartado la posibilidad de una revisión,

(30) EGUIGUREN, Francisco José: *Funciones legislativas del Poder Ejecutivo*. . . , op. cit. págs. 412-433.

(31) *Ibíd*em, pág. 414.

(32) *Ibíd*em, págs. 432-433.

ratificación o convalidación parlamentaria de la legislación delegada, podremos llegar a la conclusión de que a través de la delegación legislativa se ha producido una auténtica invasión por el Ejecutivo de la parcela tradicionalmente más representativa de la actividad del Congreso. Y si bien en este punto concreto el Consejo de Ministros tiene un papel determinante, a nuestro modo de ver, la actuación general del gabinete como “correa de transmisión” de las directrices y orientaciones del Presidente de la República, propiciará que éste halle en la delegación legislativa un nuevo instrumento con el que reafirmar y consolidar su primacía en la vida política.

5. El refrendo ministerial de los actos del Presidente

A la vista de las múltiples funciones que el Presidente de la República debe asumir, no cabe resquicio alguno a la duda acerca de su rol de director de la vida política en los principales asuntos de Estado. Sólo la institución del refrendo puede plantearnos algunas dudas acerca de si es capaz de llegar a trastocar la relación Presidente-Consejo de Ministros que hasta aquí hemos esbozado.

A tenor del art. 213 de la norma suprema, son nulos los actos del Presidente de la República que no tienen “refrendación ministerial”. Complementando tal previsión, el art. 221 prescribe que los ministros son responsables individualmente, por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan, para añadir en su segundo párrafo: “Todos los Ministros son solidariamente responsables por los actos delictuosos o infractorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerdan en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente”.

¿Cuál es la eficacia en este caso concreto del refrendo? Si el Consejo de Ministros estuviese vinculado con el Congreso (o tan sólo la Cámara de Diputados) por una relación de confianza parlamentaria, asentada en una previa votación de investidura, es posible que, según los supuestos de correlación entre las fuerzas políticas, el refrendo pudiese operar en ciertos casos con una virtualidad limitadora de la capacidad operativa del Presidente de la República; sin embargo, aquel presupuesto no se da, por lo que la

formalidad del refrendo, y en ello coincidimos con *Lambert* (33), apenas si disminuye la libertad de acción del Presidente, que además puede revocar a los ministros, aun cuando en ello deba contar con el acuerdo del Presidente del Consejo de Ministros, acuerdo nada difícil de obtener si se piensa que, como regla general, ese cargo viene llamado a desempeñarlo una persona de la confianza del Jefe del Estado.

En resumen, aun cuando el Consejo de Ministros participe en las funciones propias del Poder Ejecutivo, como por otro lado no podría dejar de suceder, parece claro que será el Presidente de la República quien tendrá en todo caso y circunstancia la iniciativa; él diseñará los trazos maestros de la política general del Gobierno; él decidirá las opciones válidas en cada supuesto; él, en definitiva, dirigirá la acción política, asumiendo un haz amplísimo de poderes, rasgo común, por lo demás, a gran parte de los presidentes latinoamericanos. Como advierte *Sánchez Agesta* (34), la concentración de poderes legislativos, gubernativos, ejecutivos, militares, financieros y políticos, ejercidos con normalidad, puede ya configurar un poder desorbitado. Sin embargo, si a ellos se suman poderes extraordinarios para sustituir al órgano legislativo mediante el recurso al decreto ley (al decreto presidencial de urgencia en el caso del Perú) o a la delegación legislativa, y la eventual suspensión de garantías (o derechos) constitucionales, tendremos el cuadrado de una magistratura presidencial propensa a desorbitar su poder.

Casa esta característica general de las Constituciones latinoamericanas con la interpretación dada al principio de *Montesquieu*. Si en Europa la división de poderes, por lo general, se iba a entender a partir de la Revolución francesa como la concesión de un cierto poder preeminente al Parlamento, en América Latina se concibió y aún se concibe, como una preponderancia del Ejecu-

(33) LAMBERT, Jacques: *América Latina*. . . , op. cit., págs. 534-535.

(34) SANCHEZ AGESTA, Luis: *La democracia en Hispanoamérica*, op. cit., pág. 211.

tivo en general y del Presidente en particular, sobre los restantes poderes del Estado (35).

Las circunstancias políticas —y ello no puede ser ignorado— podrían alterar de modo significativo la correlación de funciones expuesta. Sería necesario para ello, ante todo, un pleno asentamiento del sistema de partidos. A partir de ahí, cabría pensar en la hipótesis de unas Cámaras (en especial, de una Cámara de Diputados) dominadas por fuerzas políticas antagónicas a aquella de la que procede el Jefe del Estado. El principio de la responsabilidad política podría forzar a éste a “cohabitar” con un Gobierno políticamente dispar, lo que, como resulta obvio, disminuiría sensiblemente su primacía, conduciéndole a la búsqueda de acuerdos efectivos —no de meras y formularias intervenciones, cuyo único valor es el de ratificar “a posteriori” decisiones ya tomadas— con el Consejo de Ministros, pues es sabido que son bastantes las decisiones presidenciales que han de ser aprobadas por el citado Consejo, al margen ya del refrendo, que en circunstancias como las descritas adquiriría toda su virtualidad.

Ahora bien, aún en supuestos de esta índole, como ya advertimos, pensamos que el Presidente de la República tendría en su mano un haz de posibilidades lo suficientemente amplio como para terminar imponiendo su primacía, sin poder echar en olvido a este respecto que la tradición presidencialista latinoamericana juega —muy decisivamente— en favor de esta interpretación.

En cualquier caso, una de las más trascendentes novedades de la Constitución peruana de 1979 es precisamente la reafirmación del principio de la responsabilidad política ministerial, que si bien tiene un arraigo notorio en el Perú, remontándose su reconocimiento al pasado siglo, no deja de ser una novedad relativa en el marco del constitucionalismo latinoamericano. Este principio

(35) Cfr. al efecto, FIX ZAMUDIO, Héctor: *El sistema presidencial y la división de poderes en el ordenamiento mexicano*, en la obra colectiva *Libro-Homenaje a Manuel García Pelayo*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1900, págs. 223 y sgtes.

trata de operar a modo de límite supuestamente eficaz con el que contrarrestar esa primacía presidencial a que venimos refiriéndonos, y junto a ese principio, como corolario en cierta medida lógico, se constitucionaliza el derecho de disolución. A ambos mecanismos vamos finalmente a referirnos.

6. *Responsabilidad política ministerial y disolución de la Cámara de Diputados*

La Constitución del Perú enumera en su art. 186 las atribuciones del Congreso, no dejando de ser un tanto sorprendente el que, entre ellas, no figure la función de control parlamentario del Gobierno, bien que a lo largo del articulado encontremos mecanismos que suponen, teóricamente al menos, el ejercicio de un verdadero control parlamentario. Es el caso de la obligatoriedad del Presidente del Consejo de Ministros de concurrir ante las Cámaras reunidas en Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir el programa general del Gobierno. Es asimismo el supuesto de la interpelación, que se formula por escrito y debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de diputados, requiriendo para su admisión el voto de un tercio del número legal de representantes hábiles. En todo caso, la rigidez con que se conforman estos controles (imposibilidad de votación tras el debate sobre el programa general del Gobierno, excesivas trabas formales para la interpelación) puede hacernos pensar que, como dice *Melo* (36), los instrumentos de control como “garantía” se transmutan en instrumentos de control como “sanción”.

Reconocida la responsabilidad ministerial por el art. 221 de la norma suprema, la propia Constitución, poco después, procede a regular desde una perspectiva racionalizadora la sanción de la responsabilidad política ministerial.

Dos son los mecanismos a cuyo través puede hacerse efectiva aquella responsabilidad: el voto de censura y el voto de falta de

(36) MELO, Jorge: *Control parlamentario*. . . , op. cit., pág. 542.

confianza. El primero tiene un origen parlamentario, mientras que el segundo sólo se produce por iniciativa ministerial.

La responsabilidad política puede exigirse a los Ministros individualmente o al propio Consejo de Ministros en cuanto órgano colegiado. En ambos casos, es el voto de censura el instrumento válido cuando la iniciativa de la sanción proviene de la Cámara de Diputados, que monopoliza la utilización de este mecanismo constitucional, al igual que la facultad de interpelación, quedando, pues, el Senado excluido de estas funciones de control y sanción de la responsabilidad política.

La moción de censura está sujeta a los requisitos formales que han tomado cuerpo en los ordenamientos constitucionales de buen número de sistemas de gobierno parlamentarios. Y así, al margen de contra quién se presente (el Consejo de Ministros o un ministro), ha de ser respaldada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de diputados, porcentaje elevadísimo, muy superior al que pudiera considerarse normal en el Derecho Comparado: el diez por ciento. Prevé asimismo la Constitución un período de "enfriamiento": la moción se debate y vota por lo menos tres días después de su presentación. Finalmente, se exige para su aprobación el respaldo de "más de la mitad del número legal de diputados", esto es, de la mayoría absoluta. Sin embargo, en el último año de mandato del Presidente de la República, la Cámara sólo podrá censurar al Consejo de Ministros o a cualesquiera de los ministros con el voto conforme de por lo menos dos tercios del número legal de diputados.

Las consecuencias de la aprobación de un voto de censura se cifran en la obligatoriedad de la renuncia del censurado (Consejo de Ministros o ministro), que debe ser necesariamente aceptada por el Presidente de la República, que, como vemos, queda completamente al margen de este proceso.

En cuanto al voto de falta de confianza, tiene su origen en el planteamiento ministerial de una cuestión de confianza, esto es, en la vinculación a la aprobación de una iniciativa ministerial de una cuestión de confianza. La desaprobación de una iniciativa de

esta naturaleza obliga al ministro a dimitir, sanción no exigible cuando no se haya comprometido previamente la confianza.

A la vista de la inserción de estos mecanismos en el marco global de relaciones entre la Cámara de Diputados y el Gobierno, se podría pensar que la Constitución peruana ha optado por un modelo de parlamentarismo negativo, en la línea del modelo que definiera *Raymond Fusilier* en referencia a las monarquías nórdicas, un modelo, como es sabido, caracterizado por presuponer la confianza parlamentaria del Gobierno hasta tanto una expresa moción de censura no sea aprobada. Es claro, sin embargo, que tal transposición no es aceptable. En primer término, por la radicalmente diferente contextura socio-política, y en segundo lugar, por circunscribirme tan sólo a las diferencias más notables; porque si en las monarquías nórdico-europeas la inexigencia de una votación de investidura responde a la necesidad de posibilitar la existencia de Gabinetes minoritarios, en el Perú, da respuesta a la conveniencia de que el Presidente de la República pueda manobrar a sus anchas a la hora de proceder a nombrar al Presidente del Consejo de Ministros, e incluso a los ministros, pudiendo así llegar a desvincular a su Gobierno de la mayoría parlamentaria, por lo menos en un primer momento, supuesto que cobraría toda su virtualidad caso de que no coincidieran la “mayoría presidencial” y la “mayoría parlamentaria”.

Es desde esta óptica como puede comprenderse la compleja regulación con que los constituyentes peruanos diseñaron el derecho de disolución. De entrada, su ejercicio está drásticamente condicionado. Es al Presidente de la República a quien, en la línea de la Constitución española de 1931 o de la francesa de 1958, se otorga la facultad de disolver, pero sólo puede hacerlo cuando la Cámara de Diputados —el Senado no puede ser disuelto— haya censurado o negado su confianza a tres Consejos de Ministros. Esta condición fundamental nos pone sobre aviso acerca del verdadero sentido de la disolución presidencial. No se trata con ella, como a la postre viene siendo común en los sistemas parlamentarios, de anticipar los comicios a un momento propicio para el partido gubernamental o, en este caso, para la formación de la que proviene el Jefe del Estado; tal finalidad, por otra

parte, carecería de sentido, pues la Cámara elegida extraordinariamente, a tenor del párrafo final del art. 228 de la Constitución, completa el período constitucional de la disuelta (ese período es en total de cinco años). Tampoco creemos que la disolución venga a poner fin a un conflicto frontal entre el Gobierno y la Cámara. La disolución, a nuestro modo de ver, pretende actuar a modo de amenaza frente a la Cámara baja a fin de que ésta se avenga a tolerar, llegado el caso, gabinetes de “mayoría presidencial”. A la par, la disolución se ofrece como un arma potencialmente eficaz en manos del Presidente.

A este respecto, no deja de ser significativo que la triple censura haya de recaer sobre el Consejo de Ministros, no contabilizándose las censuras que tengan como destinatarios a los ministros individualmente considerados. Y un nuevo argumento que refuerza nuestra interpretación nos viene dado por la limitación recíproca del art. 229: de un lado, el Presidente de la República no puede disolver la Cámara en el último año de su mandato; de otro, durante ese término, la Cámara sólo puede censurar por el voto enormemente cualificado de los dos tercios de los diputados.

La Constitución contempla otros límites al ejercicio del derecho de disolución, limitaciones que aparte de su lógica interna, nos recuerdan las de otros ordenamientos, sin ir más lejos, la Constitución española de 1978. Entre estos otros límites, hemos de hacernos eco de la imposibilidad de disolver durante los estados de sitio o de emergencia. Si la disolución fuese posible en tal coyuntura, el control parlamentario que debe ejercer la Cámara sería imposible, acrecentándose de un modo inaceptable los poderes del Ejecutivo. De otro lado, el último párrafo del art. 229 contempla una sensible limitación: el Presidente sólo puede ejercer la facultad de disolución una vez durante su mandato. Si se conecta este límite con el condicionamiento de la existencia de una triple censura previa y con la imposibilidad de disolver el último de los cinco años por los que es elegido el Presidente, se comprenderá que la anterior limitación no debe obstaculizar de modo significativo la posible proyección presidencial —con la consiguiente desvinculación parlamentaria en determinados supuestos— sobre el gabinete

Un último límite, contemplado por el art. 230, es el de la interdicción de la disolución del Senado. Esta Cámara, a ser elegida por las Regiones, no participa en el proceso de sanción de la responsabilidad política ministerial; de ahí que, con más lógica que en el caso español, quede apartada de toda posible disolución. Es posible, no obstante, que el hecho significativo de que la Cámara de Diputados elegida tras una disolución deba limitarse a completar el período constitucional de la disuelta, circunstancia no contemplada en España, y que supone que se mantenga la elección al unísono de ambas Cámaras, explique el por qué de la exclusión del Senado de la disolución.

El decreto de disolución ha de ser motivado, debiendo expresarse en él la causa a que responde. Respetando esa relación dialéctica que ha de existir entre disolución y elecciones, el art. 228 de la Lex Superior prescribe que el decreto debe incluir la convocatoria a elecciones “en el plazo perentorio de treinta días”. Más aún, el propio precepto contempla el supuesto de que se vulnere la precedente exigencia. Si el Presidente no convocara elecciones dentro del plazo señalado o los comicios no se efectuaran, la Cámara disuelta “se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades constitucionales y cesa el Consejo de Ministros, sin que ninguno de sus miembros pueda ser nominado nuevamente para ministerio alguno durante el período presidencial”. En conexión con ello, el art. 210 de la Constitución incluye entre los delitos por los que puede ser acusado el Presidente de la República, el de impedir las elecciones parlamentarias.

Junto a las garantías de que se rodea la relación dialéctica disolución-elecciones, encaminadas a evitar que al amparo de los mecanismos constitucionales pueda desembocarse en un poder autocrático, no deja de ser destacable el carácter motivado del decreto de disolución, requisito que, aunque llamado en la praxis a cumplir un papel puramente formal, nos parece que refleja las prevenciones con que se acoge el instituto de la disolución. En todo caso, no parece que la disolución presidencial responda a otra causa inmediata que a la de la previa censura (por tercera vez) a un Consejo de Ministros, ni a otra razón mediata que la de

posibilitar un gabinete de la confianza del Presidente, un ministerio. podríamos decir, presidencial.

Hemos de terminar. A la vista de cuanto se ha expuesto, parece claro que la Constitución del Perú de 1979 se ha inspirado a la hora de perfilar las relaciones entre los distintos órganos de gobierno en modelos disímiles. Por ello mismo, el esquema resultante contiene ciertas disfunciones cuya acentuación o atenuamiento vendrá en función de la correlación de las fuerzas políticas, y especialmente, de la similitud o disimilitud entre lo que podríamos denominar la “mayoría presidencial” y la “mayoría parlamentaria” (sobre todo, la mayoría de la Cámara de Diputados).

El reconocimiento constitucional de la responsabilidad política ministerial supone un freno indiscutible frente al poder presidencial; no obstante, la Constitución ofrece al Presidente numerosos resquicios con los que soslayar esa limitación (que, como es obvio, sólo se podrá hacer patente cuando la Cámara baja esté dominada por una o varias formaciones distintas a aquella a la que pertenece el Jefe del Estado), permitiéndole así asegurarse el contar con un gabinete llamado a ser una mera correa de transmisión, un simple ejecutor de las decisiones políticas tomadas por el Presidente. En el difícil equilibrio entre presidencialismo y parlamentarismo que parece suscitar la Constitución de 1979, pensamos que la normativa constitucional, la propia tradición latinoamericana y, por supuesto y sobre todo, la misma praxis política, han inclinado con claridad la balanza del lado del modelo presidencial, bien que la propia evolución de las fuerzas políticas suscite sólidas expectativas de una dinamización e incluso rediseño del modelo.