



# PARTE I

TESIS  
**EL PRESIDENTE  
DEL CONSEJO DE  
MINISTROS EN EL  
RÉGIMEN POLÍTICO  
PERUANO**



# EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS EN EL RÉGIMEN POLÍTICO PERUANO<sup>1</sup>

PABLO PALOMINO CASTRO<sup>2</sup>

Secretario técnico del Departamento de Comisiones

## CONTENIDO

---

INTRODUCCIÓN.- 1.LOS SISTEMAS DE GOBIERNO.- 1.1 Parlamentarismo.-1.2 Presidencialismo.- 1.3 Semipresidencialismo.- 2. EL SISTEMA DE GOBIERNO PERUANO.- 2.1 Criterios para su caracterización.- 2.2 Las atribuciones presidenciales.- 2.3 La incorporación de instituciones del régimen parlamentario.- 3. EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS.-3.1 Las atribuciones del Presidente del Consejo de Ministros.- 3.2 La responsabilidad política: a cargo del Jefe del Gabinete, no del Jefe de Gobierno.- 3.3 La paradoja del Presidente del Consejo de Ministros: institución parlamentaria convertida en arma presidencial.- 4. REFLEXIONES FINALES.- BIBLIOGRAFÍA.

---

<sup>1</sup> Reproducción de trabajo de fin de Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos en la Universidad Complutense de Madrid 2016-2017 El Presidente del Consejo de Ministros en el régimen político peruano, elaborado por Pablo Palomino Castro.

<sup>2</sup> Abogado por la Universidad Católica. Desempeñó funciones en el Departamento de Relatoría, en la Dirección General Parlamentaria y en el Departamento de Comisiones. Asimismo, fue asignado a en comisiones ordinarias y a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales. En el 2007, fue seleccionado para participar en el Diplomado de Estudios Parlamentarios, organizado por el Congreso de la República y la PUCP. El 2017 obtuvo una de las tres becas otorgadas por el Congreso para estudiar la maestría de Derecho Parlamentario, Estudios Legislativos y Electorales, dictada por la Universidad Complutense de Madrid.

## INTRODUCCIÓN

El Perú es parte de los países de América Latina que, a pesar de haber optado persistentemente por el régimen presidencial, no ha encontrado en dicho modelo la estabilidad política que este ha generado en los Estados Unidos de América. Mientras que en este país el régimen presidencial sirve de sustento a una democracia más que bicentenaria, en América Latina su aplicación, sin una evaluación de las condiciones que han hecho exitosa la experiencia norteamericana, ha generado una sucesión de conflictos e inestabilidad política que impiden el desarrollo de las condiciones adecuadas para el fortalecimiento y consolidación de la institucionalidad democrática, que sea la base del ansiado desarrollo económico y social.

Parte del problema pareciera ser, precisamente, la ausencia de instituciones, de reglas que perduren en el tiempo, que sobrevivan a quienes las propusieron e implementaron. En América Latina siempre estamos a la búsqueda de la novedad constitucional que creemos va a solucionar mágicamente nuestros históricos problemas. Y así hemos ido probando y desechando sucesivas recetas constitucionales.

En el caso del Perú se aprecia que se han ido adoptando, a lo largo de sus sucesivas constituciones, un conjunto de instituciones que no son propias del régimen presidencial, sino que corresponden a regímenes parlamentarios. Pero en la medida que no se ha cuestionado el fondo del modelo, las incorporaciones devienen en mero maquillaje o, peor aún, obtienen resultados contraproducentes e inesperados.

Una de esas figuras parlamentarias es la del Presidente del Consejo de Ministros, pensado para ser el eje en la relación Gobierno - Parlamento, y que, en esa medida, podría ser un complemento del Presidente de la República en la conducción del Poder Ejecutivo, así como también un freno a los afanes caudillistas de los que está plagado nuestra historia. La idea de controlar al Gobierno a través de los ministros, entre los cuales está el Presidente del Consejo de Ministros, vinculando su devenir a la voluntad mayoritaria del Parlamento, parecería un modo eficiente de disminuir las tentaciones del autoritarismo caudillista.

Sin embargo, los resultados no han estado acordes a las intenciones expresadas. Por el contrario, las modificaciones constitucionales adoptadas en las últimas décadas muestran un creciente desarrollo de los poderes presidenciales, de su vigencia como centro y protagonista del régimen político, y una subsecuente mengua del poder parlamentario.

El presente trabajo, que se origina en un trabajo colectivo para el Diplomado de Estudios Parlamentarios de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2007), desarrolla un análisis descriptivo de lo que ocurre en el régimen político peruano, del papel que tiene en este el Presidente del Consejo de Ministros y de cómo su labor sirve para fortalecer e incrementar los poderes y la presencia del Presidente de la República. Para ello se analizarán, en primer lugar, los distintos sistemas de gobierno (parlamentario, presidencial y semipresidencial) bajo los cuales se organizan políticamente los países. Luego, se hará un análisis del régimen político peruano, haciendo hincapié en las instituciones parlamentarias que le han sido incorporadas y cómo estas han servido para fortalecer el poder presidencial. Finalmente, se realizará una evaluación del rol que cumple el Presidente del Consejo de Ministros para lograr el resultado antes mencionado.

## 1. LOS SISTEMAS DE GOBIERNO

### 1.1 Parlamentarismo

El régimen de gobierno parlamentario, o parlamentarismo, es aquel que, según SARTORI, «no permite una separación entre el gobierno y el Parlamento: su característica primordial es que el poder Ejecutivo - Legislativo se comparte»<sup>3</sup>.

En sentido similar, PLANAS señala que «si el Jefe de Gobierno surge por elección, decisión o votación del parlamento, estaremos ante un régimen de estructura básicamente parlamentaria. En tal caso, hay integración entre poderes: la mayoría parlamentaria delega o asume las responsabilidades del gobierno. La elección popular es indirecta: al votar por una mayoría parlamentaria, se le encarga —simultáneamente— la formación de un gobierno»<sup>4</sup>.

Complementario a ello, LINZ destaca que no basta que el Ejecutivo sea designado por el Parlamento, sino que el régimen parlamentario se caracteriza porque, además, el Poder Ejecutivo depende de la mayoría legislativa para su supervivencia<sup>5, 6</sup>. Una formulación más completa acerca de qué es el parlamentarismo, según este autor, es la siguiente:

«En el sentido estricto, un régimen parlamentario es aquel en el cual la única institución legítima democráticamente es el Parlamento; en tal régimen, la autoridad del gobierno depende completamente de la confianza parlamentaria»<sup>7, 8</sup>.

En ese sentido, LIJPHART distinguió los regímenes presidenciales de los parlamentarios, señalando que estos últimos tienen dos características. Una de ellas es precisamente la de que los primeros ministros son elegidos por el Legislativo. La otra característica es que «el jefe de gobierno y su gabinete son responsables ante el Legislativo, en tanto dependen de su confianza y pueden ser revocados si éste emite un voto de no confianza»<sup>9</sup>.

Los regímenes parlamentarios estarían caracterizados por estos ocho elementos<sup>10</sup>:

1. El gobierno es ejercido por el gabinete, encabezado por un Primer Ministro.

---

<sup>3</sup> SARTORI (2010), pág. 116.

<sup>4</sup> PLANAS (1997), pág. 60.

<sup>5</sup> LINZ (1993), pág. 11.

<sup>6</sup> LINZ (1993), pág. 11.

<sup>7</sup> LINZ (1993), pág. 12.

<sup>8</sup> Linz completa su afirmación precisando que los sistemas parlamentarios pueden incluir un Presidente elegido por voto popular directo, pero usualmente este carece de la capacidad de competir seriamente con el Primer Ministro por el poder.

<sup>9</sup> LIJPHART, Arend: Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo. Citado en: PLANAS (1997), pág. 61.

<sup>10</sup> PLANAS (1997), pág. 114.

2. El Ejecutivo es «bicéfalo», pues tiene un Jefe de Gobierno, que es el Primer Ministro, y un Jefe de Estado, Presidente de la República, o el Rey en las monarquías parlamentarias.
3. Es necesaria la confianza expresa del Parlamento para ejercer las funciones de gobierno.
4. El Jefe de Gobierno es el líder del partido o de la coalición de partidos que forman la mayoría parlamentaria. Los miembros del Gobierno son miembros del Parlamento.
5. El mandato del Gobierno se circunscribe al período parlamentario. No obstante, puede culminar antes si la mayoría parlamentaria le retira la confianza.
6. El gobierno es políticamente responsable ante el Parlamento.
7. Si el Parlamento acuerda un voto de censura o de desconfianza, puede obligar a dimitir al Jefe de Gobierno o al Gobierno en pleno, y elegir a uno nuevo sin mediar elección popular.
8. Si se rompe la identificación entre Gobierno y mayoría parlamentaria, el Gobierno puede disolver el Parlamento sólo con el propósito de convocar inmediatamente a elecciones parlamentarias, con la finalidad de que el electorado dirima entre los grupos parlamentarios que integran el Parlamento.

LINZ, uno de los principales propugnadores de los regímenes parlamentarios, incide en que el parlamentarismo imparte flexibilidad al proceso político, aunque no está librado de incertidumbres e inestabilidad, ya que bajo este tipo de regímenes, muchos de sus actores políticos —los partidos, sus dirigentes, e incluso legisladores incondicionales— pueden en cualquier momento entre dos elecciones adoptar cambios importantes, producir realineamientos y, sobre todo, crear y traer abajo a primeros ministros<sup>11</sup>. A lo cual agrega que, en este tipo de regímenes, al Primer Ministro siempre le es posible promover o enfatizar su legitimidad y autoridad utilizando el voto de confianza o la disolución del Parlamento. Y, lo más importante, puede ser cambiado sin crear necesariamente una crisis total del régimen<sup>12</sup>.

Constata que «es innegable el alto grado de estabilidad que actualmente caracteriza a los gobiernos parlamentarios», señalando que dicha estabilidad se debe a que:

«(...) los sistemas parlamentarios, precisamente en virtud de su superficial inestabilidad, a menudo evitan crisis más profundas. Un Primer Ministro que se enreda en escándalo o pierde la devoción de su partido o coalición de mayoría, y cuya continuidad en el cargo podría provocar graves disturbios, puede ser removido mucho más fácilmente que un Presidente corrupto o altamente impopular»<sup>13</sup>.

Ello lo lleva a afirmar que «lo que en un sistema parlamentario sería una crisis de gobierno, en un sistema presidencial puede convertirse en una crisis del régimen en su conjunto»<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> LINZ (1993), pág. 16.

<sup>12</sup> Seguimos aquí las ideas de Linz cuando compara y destaca las bondades del parlamentarismo del régimen presidencial.

<sup>13</sup> LINZ (1993), pág. 27.

<sup>14</sup> LINZ (1993), pág. 28.

Finalmente, señala que el parlamentarismo proporciona un contexto institucional más flexible y adaptable para el establecimiento y la consolidación de la democracia, pero que ello no implica que cualquier tipo de régimen parlamentarista lo logrará. En ese sentido, para LINZ las instituciones que se requieren, para lograr la meta deseada, son básicamente dos: la figura de un cargo de Primer Ministro que combine el poder con la responsabilidad, y partidos políticos fuertes y muy disciplinados<sup>15</sup>.

## 1.2 Presidencialismo

El sistema presidencialista se instauró luego de la guerra de independencia de las colonias británicas que dio paso al surgimiento de los Estados Unidos de América. La forma de gobierno en Norteamérica se estableció bajo el criterio de la división de poderes: el Poder Ejecutivo, dirigido por el Presidente; el Poder Legislativo, por el Parlamento; y el Poder Judicial conformado por los Tribunales, que otorgan monopolio en determinadas atribuciones especializadas y con límites definidos. Ante el peligro de eventuales bloqueos, existen mecanismos institucionales de pesos y contrapesos que permiten que continúe el proceso político, y bajo estos supuestos, que obligan a la cooperación, funciona adecuadamente el régimen presidencial.

Según GARGARELLA<sup>16</sup> la idea de un ejecutivo unipersonal estuvo ligada a convicciones elitistas de los padres fundadores norteamericanos, quienes sostenían que las mayorías no estaban en capacidad de distinguir las mejores decisiones, y que por el contrario, una sola persona podía distinguir mejor los intereses del conjunto de la comunidad. El Presidente es, en palabras de Jefferson, un «monarca electo», al cual se le limitaba el poder a través de una estructura territorial que tenía autonomías claramente delimitadas para la toma de decisiones públicas, es decir, estaba limitado por la autonomía de los Estados miembros, y además por la Constitución, el Congreso Federal y la Corte Suprema.

Este diseño constitucional, desarrollado en los Estados Unidos de América, se suele conocer como régimen presidencial, y tiene las siguientes características:

1. El Presidente es elegido por sufragio indirecto, a través de un Colegio Electoral, que es un cuerpo intermedio compuesto por personas elegidas para tal propósito, para garantizar la «ecuanimidad en la elección del Presidente».
2. El Presidente no tiene iniciativa legislativa, pero tiene el contrapeso del veto presidencial, que solo puede ser superado por una votación de dos tercios de cada Cámara.
3. El mandato presidencial tiene una duración preestablecida.
4. El gabinete está conformado por secretarios de Estado que son nombrados por el Presidente y responden solo ante él. No pueden ser censurados por el Parlamento ni tienen responsabilidad política ante este.

---

<sup>15</sup> LINZ (1993), pág. 33.

<sup>16</sup> GARGARELLA (1995), pp. 71-72.

De otro lado, SARTORI<sup>17</sup> define el sistema presidencial en función a tres criterios importantes:

1. Elección popular directa del Presidente por un tiempo determinado.
2. El gobierno, es decir el gabinete, es designado por el Presidente y no se viola este principio aun en el caso de concederse el derecho de censura al Parlamento, porque siempre el Presidente retiene el derecho de nombrar a sus ministros.
3. El Jefe de Estado es a la vez Jefe del Gobierno.

Asimismo, señala que una estructura de poder dividido genera parálisis y estancamientos, agregando que si el sistema norteamericano ha podido seguir operando es porque la división de poderes ha sido compensada con mayorías parlamentarias. En ese sentido, señala que un gobierno dividido, es decir un Ejecutivo sin mayoría en el Parlamento, tiene a sus dos principales componentes enfrentados, quienes consideran que sus intereses electorales respectivos radican en el fracaso de la otra institución. Concluye señalando que el régimen norteamericano tiene una «maquinaria constitucional diseñada para la parálisis gubernamental», defecto que se aprecia con toda su fuerza cuando se pretende exportar el modelo.

ALCÁNTARA SÁEZ, GARCÍA MONTERO y SÁNCHEZ LÓPEZ<sup>18</sup> señalan que los elementos para definir el presidencialismo son:

1. Elección directa e independiente del Presidente y del Parlamento.
2. Duración fija de los periodos de gobierno.
3. Separación de poderes a través de la desvinculación de origen y supervivencia del Ejecutivo y Legislativo.

Respecto del sistema de *checks and balances* señalan que se adoptó para limitar el poder del Presidente y el temor que en el Parlamento se instalase la «plebe» y la demagogia y se impusiese la «dictadura de las mayorías». Para el Ejecutivo se ideó el control parlamentario y judicial; y para el Legislativo el sistema bicameral conformado por distintos criterios de representación. El Poder Judicial se convirtió en el árbitro constitucional.

El presidencialismo tiene una vertiente diferente en América Latina, que copia parcialmente el esquema constitucional norteamericano, pero sin incorporar los principios que le dan sustento. PLANAS señala que América Latina, tras haber rechazado a la Monarquía, no asume el régimen presidencial sino que asume la República, con un esquema distinto de elección directa y gobierno unitario, lo cual es diferente al modelo norteamericano de elección indirecta, de gobierno federal y, sobretodo, de *checks and balances*<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> SARTORI (2010), pp. 97-99.

<sup>18</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, GARCÍA MONTERO y SÁNCHEZ LÓPEZ (2005).

<sup>19</sup> PLANAS (1997).

En América Latina se adoptó el gobierno presidencial pero bajo la modalidad de elecciones mediante el voto directo plebiscitario, que tuvo una fuerte influencia bonapartista que se acomodó muy bien a las aspiraciones autoritarias de los caudillos vigentes. Hubo pues una imbricación de los patrones caudillistas con el éxito de la fórmula en Estados Unidos, y el bonapartismo francés que era un referente intelectual.

Porello, PAREJA PAZ SOLDÁN señala que la tradición monárquica subsistió en los países independizados de la monarquía española, a través del componente caudillista como elemento inserto en nuestra cultura política. Ello generó un marco institucional de constituciones escritas, soberanía popular, igualdad ante la ley, derechos políticos y derechos de libertad, división de poderes, elección de representantes, etc. Pero por debajo de este esquema formal existen caudillos que se disputan el poder<sup>20</sup>.

### 1.3 Semipresidencialismo

Frente al desarrollo teórico – conceptual del sistema presidencialista, por un lado, y del parlamentarista, por otro, DUVERGER se planteó la necesidad de encuadrar, dentro del Derecho Constitucional y de la Ciencia Política, el sistema político estructurado en Francia con la Constitución que dio paso a la denominada «V República», señalando que este régimen tenía las siguientes características<sup>21</sup>:

1. El Jefe de Estado es elegido por el pueblo, mediante sufragio universal directo; y cuyos poderes sobrepasan a los que tiene en el sistema parlamentarista<sup>22</sup>; y
2. La jefatura del Gobierno es confiada a un gabinete integrado por un Primer Ministro y por un conjunto de ministros que pueden ser censurados y destituidos por el Parlamento.

Entonces, se puede definir al semipresidencialismo como un sistema de Gobierno en el que el Poder Ejecutivo se estructura en torno a una dualidad de titulares entre un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno, con poderes y responsabilidades propias<sup>23</sup>, en el que el primero es elegido por sufragio universal y el segundo depende de la confianza que le otorga el Parlamento para el desarrollo de su gestión.

Es SARTORI quien termina de perfilar el concepto de semipresidencialismo. En primer término, critica la concepción de Duverger en el sentido de imaginar el semipresidencialismo como un sistema de alternancia entre presidencialismo y parlamentarismo.

---

<sup>20</sup> PAREJA PAZ SOLDÁN (1987).

<sup>21</sup> DUVERGER (1980), pág. 256.

<sup>22</sup> Duverger concibe al Presidente de la República, en un sistema semipresidencial, más como un regulador que como un gobernante, aunque mantiene cierto poder que lo hace primar sobre el Primer Ministro del parlamentarismo, como proponer la designación del Primer Ministro y cesarlo; vetar las leyes; disolver el Congreso; y convocar a referéndum.

<sup>23</sup> «Al Presidente de la República le corresponde la dirección de la política exterior y de defensa y al gobierno, bajo la observación del Primer Ministro, la política interior en el sentido más amplio. Obsérvese que la dualidad del Ejecutivo en el régimen semipresidencial se caracteriza por tres elementos: 1.- una dualidad de órganos políticos (Presidente y Gobierno), 2.- una distribución de funciones políticas (política exterior y de defensa y política interior), 3.- un ejercicio efectivo de estas funciones que dinamiza la presencia y el protagonismo de uno y otro en el quehacer ordinario de la acción política». HIDALGO (1996), pp. 12-13.

Se fundamenta la crítica en que idear el sistema de esta manera, deja de lado su naturaleza de sistema mixto; y que, más aún, concebirlo como una alternancia, supone desconocer su propio carácter de sistema. Por eso es que imagina al semipresidencialismo no como una alternancia sino como un «sistema flexible» en el que, habiendo un equilibrio ordenado en un Poder Ejecutivo compartido, las características que adquieren las mayorías parlamentarias permiten cierta prevalencia del Presidente respecto del Primer Ministro, o viceversa<sup>24</sup>.

Sobre la base de estas premisas, revisa y completa la tesis de Duverger respecto de las características que deben presentarse en el semipresidencialismo. Esta caracterización tiene los siguientes componentes<sup>25</sup>:

1. El Jefe de Estado, es decir el Presidente de la República, es elegido por el pueblo, mediante sufragio universal, ya sea este directo o indirecto, para un periodo predeterminado<sup>26</sup>.
2. El Presidente de la República comparte el Poder Ejecutivo con un Jefe de Gobierno<sup>27</sup> (el Primer Ministro), estableciéndose una estructura dual de poder que se define mediante tres criterios:
  - El Presidente, que es independiente del Parlamento, no puede gobernar solo por lo que su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio del Gobierno (el Primer Ministro y su gabinete).
  - El Primer Ministro y su Gabinete, de un lado, mantienen su independencia respecto del Presidente, pero son dependientes del Parlamento, ya que es la mayoría parlamentaria la que los sostiene, estando sujetos a un voto de confianza o a la censura.
  - Dentro de la autonomía que corresponde a cada sujeto de la dualidad en el Poder Ejecutivo, el sistema permite tanto el balance del poder como un cierto predominio de uno sobre otro, según las circunstancias<sup>28</sup>.

SARTORI considera positivo al semipresidencialismo<sup>29</sup> debido a que es capaz de enfrentar, en mejores condiciones que el presidencialismo, las adversidades que producen la presencia de mayorías parlamentarias divididas, como bien lo han demostrado en la práctica los gobiernos de *cohabitación*<sup>30</sup>, tanto bajo Mitterrand como bajo Chirac, en Francia.

<sup>24</sup> SARTORI (2010), pp. 140-141.

<sup>25</sup> SARTORI (2010), pp. 148-149.

<sup>26</sup> Nótese que a Sartori no le importa el tipo de sufragio (directo o indirecto) sino que le basta que éste sea universal; y resalta la naturaleza predeterminada del período de gobierno para el cual es electo el Jefe de Estado.

<sup>27</sup> Se explicita el carácter dual del Poder Ejecutivo, como premisa fundamental en el semipresidencialismo.

<sup>28</sup> Lo que para Duverger viene a ser una consecuencia del sistema o una eventualidad; es para Sartori un rasgo característico del mismo.

<sup>29</sup> SARTORI (2010), pág. 154.

<sup>30</sup> «... la cohabitación se produce cuando el Presidente de la República se encuentra frente a un gobierno respaldado por una mayoría parlamentaria de distinto color político que obliga al Jefe de Estado a plegarse a la autonomía gubernamental. Esta autonomía se aprecia, básicamente, en tres aspectos importantes: a) accediendo al nombramiento de un gobierno resultante de una nueva mayoría parlamentaria, b) no obstaculizando la aprobación de aquellas materias que no exigen consentimiento presidencial, pero conservando las funciones propiamente presidenciales denominadas comúnmente “dominios reservados” (defensa, relaciones internacionales y cooperación con las excolonias), y c) negociando sólo aquellas materias cuando jurídicamente es requerida su aprobación». HIDALGO (1996), pp. 8-9.

Otro propugnador del semipresidencialismo es NOGUEIRA, debido a que, a su criterio, presenta las siguientes ventajas<sup>31</sup>:

1. Elimina la rigidez del presidencialismo.
2. Obliga a una actuación responsable de las fuerzas políticas<sup>32</sup>.
3. Permite la continuidad del Jefe de Estado independientemente de los Jefes de Gobierno que pueden permanecer o caer según lo disponga el Parlamento, lo cual oxigena la presidencia y cataliza el conflicto político.
4. Facilita la conformación de coaliciones de gobierno.

La flexibilidad del semipresidencialismo permite su adaptación exitosa a distintas situaciones<sup>33</sup>:

1. Que haya una mayoría parlamentaria proveniente del mismo partido político al que pertenece el Presidente de la República, en cuyo caso el Presidente tendrá mayor preponderancia que el Primer Ministro, pero éste colaborará estrechamente con el primero con la aquiescencia del Parlamento.
2. Que haya una coalición de partidos políticos haciendo mayoría parlamentaria, uno de los cuales es el partido político al que pertenece el Presidente de la República, en cuyo caso, sea el Primer Ministro del mismo partido que el Presidente o no, está obligado a colaborar estrechamente con el Presidente para sostenerse él en el cargo y a su partido dentro de la coalición de Gobierno; además que probablemente un gabinete multipartidario juegue también un rol de equilibrio político.
3. Que haya una mayoría parlamentaria proveniente de un partido político o coalición de partidos distinta a la que pertenece el Presidente de la República, en cuyo caso el Primer Ministro tendrá mayor preponderancia que el Presidente, pero éste jugará un rol importante como garante y regulador del sistema.
4. Que haya una mayoría parlamentaria proveniente del mismo partido político al que pertenece el Presidente de la República pero que éste partido no reconozca como líder. En este caso pueden darse dos circunstancias:
  - Que el líder sea el Primer Ministro, en cuyo caso el mayor poder estará en éste y el Presidente será un mero regulador y garante; o
  - Que el líder no sea el Primer Ministro, en cuyo caso el Presidente tendrá un rol importante como mediador entre el Parlamento y el Primer Ministro y entre éste y el partido político al que ambos pertenecen.

---

<sup>31</sup> NOGUEIRA (1993), pp. 88-89.

<sup>32</sup> El o los partidos políticos en el Gobierno, requieren de la confianza del Congreso; mientras que los partidos de la oposición tienen mayores alicientes para optar por un comportamiento más responsable, dado que en cualquier momento pueden cambiar de rol, dejando de ser oposición para ser Gobierno.

<sup>33</sup> NOGUEIRA (1993), pp. 90-91.

## 2. LOS SISTEMAS DE GOBIERNO

*La Asamblea Nacional elegida está en una relación metafísica con la nación, mientras que el Presidente elegido está en una relación personal. La Asamblea Nacional representa (...) las múltiples facetas del espíritu nacional, pero en el Presidente se encarna este espíritu. El Presidente posee frente a ella una especie de derecho divino, es Presidente por la Gracia del Pueblo. (MARX, El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte)*

### 2.1 Criterios para su caracterización

Para determinar las características del sistema de gobierno peruano acudiremos a una serie de criterios que se usan para establecer si corresponde a un régimen parlamentario, presidencial o semipresidencial:

- **La separación o no de la jefatura de Estado de la jefatura de Gobierno**

Para NOHLEN, en la medida que el Presidente o el Jefe de Estado tenga influencia decisiva en el gobierno se establecerá si el régimen es presidencial, parlamentario o semipresidencial<sup>34</sup>. En caso de que exista separación se podrá señalar que existe un sistema parlamentarista o semipresidencial, en caso de que no exista separación se señalará que existe un sistema presidencialista.

La Constitución peruana resuelve este asunto en dos disposiciones:

1. El numeral 3 del artículo 118 dispone que: «Corresponde al Presidente de la República: (...) 3. Dirigir la política general del Gobierno»;
2. El artículo 122 establece que: «El Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo. Nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo».

Como se puede apreciar, queda claro que en el régimen constitucional peruano es el Presidente de la República el único y efectivo Jefe de Gobierno, quien dirige de manera exclusiva el Poder Ejecutivo.

- **Si el Gobierno se origina directamente de la voluntad popular o si proviene de la decisión de la representación parlamentaria.**

En los sistemas presidencialistas el Gobierno es independiente del Parlamento porque ambos fueron escogidos de manera independiente, se originan independientemente uno del otro, y ambos deben su origen a la voluntad de la ciudadanía expresada en elecciones democráticas.

---

<sup>34</sup> NOHLEN (1993), pág. 51.

En los sistemas parlamentarios tal distinción no se da, porque solo el Parlamento es elegido por la ciudadanía, el Gobierno debe su existencia al Parlamento.

En el caso peruano, la Constitución establece que tanto el Parlamento como el Presidente de la República son elegidos por voto popular (artículos 90 y 111, respectivamente).

- **La existencia de periodos fijos y predeterminados para la duración del gobierno**

En los sistemas presidenciales el Gobierno es elegido por un período preestablecido de manera constitucional, mientras que en los sistemas parlamentarios el período de duración del Gobierno depende de la confianza que le otorgue el Parlamento, no existiendo un período predeterminado para su duración.

LINZ subraya como un elemento diferenciador de ambos sistemas, en cuanto al período de duración del Gobierno, la rigidez en el caso del presidencialismo, mientras que el parlamentarismo sería un sistema más flexible, afirmando lo siguiente:

«La segunda característica institucional más importante de los sistemas presidenciales es el hecho de que los presidentes son elegidos por un período de tiempo que, bajo circunstancias normales, no se puede modificar»<sup>35</sup>.

Sobre este tema se debe señalar que la Constitución peruana ha optado por un mandato presidencial preestablecido, señalando en su artículo 112 que: «El mandato presidencial es de cinco años».

- **La situación de los partidos políticos**

Un factor a considerar es cómo se relacionan los partidos políticos que obtienen representación en el Parlamento, frente al gobierno. MAINWARING y SHUGART señalan que en los sistemas parlamentarios, en los que el gobierno requiere el apoyo o la tolerancia del Parlamento, es indispensable que se constituya una mayoría parlamentaria, sea porque existe un partido mayoritario o porque se configura una coalición de partidos para obtenerla. En ambos casos el partido o los partidos mayoritarios se constituyen en disciplinados partidos de gobierno y asumen las responsabilidades inherentes a tal rol político. En los sistemas presidenciales no ocurre tal cosa. Las alianzas entre partidos, si es que las hubiera, se dan antes de las elecciones en las que se va a elegir a quien dirija el gobierno, no después, y de tales alianzas no se desprende necesariamente un compromiso para compartir o sustentar el gobierno<sup>36</sup>.

En el Perú, la práctica política es la de las alianzas antes de las elecciones. Tal situación está prevista en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, en cuyo artículo 15 se establece lo siguiente:

---

<sup>35</sup> LINZ (1998), pág. 37.

<sup>36</sup> MAINWARING, Scott y Matthew S. SHUGART (1994), pág. 413.

«Los partidos pueden hacer alianzas con otros partidos debidamente inscritos, con fines electorales y bajo una denominación común, para poder participar en cualquier tipo de elección popular. La alianza deberá inscribirse en el Registro de Organizaciones Políticas, considerándose como única para todos los fines. A tales efectos, los partidos políticos presentan el acta en la que conste el acuerdo de formar la alianza, con las firmas autorizadas para celebrar tal acto». (subrayado nuestro)

Sobre este tema podríamos concluir recogiendo lo señalado por PLANAS «... (un) rasgo de nuestra Constitución Histórica sería, sin duda, aquello que nos distancia del régimen parlamentario y nos aproxima al presidencialismo norteamericano: la reunión del Jefe de Estado y del Jefe de Gobierno en la persona del Presidente de la República»<sup>37</sup>, y por GARCÍA BELAUNDE: «El Perú, al igual que los demás países del continente, tuvo su modelo -por lo menos en la parte institucional u orgánica- en la Constitución norteamericana de 1787, y en los textos, que más o menos por la misma época, se escribieron en su defensa o divulgación (caso de El Federalista o La democracia en América de Tocqueville). De acuerdo a este modelo, creador del presidencialismo en el mundo, el peso de las grandes decisiones, y en última instancia, el conductor del aparato del Estado, es el Jefe del Ejecutivo, moderno monarca sin corona»<sup>38</sup>.

## 2.2 Las atribuciones presidenciales

Como corresponde a todo régimen presidencial, el centro es la figura del Presidente de la República, quien según lo establece la Constitución en su artículo 110, «personifica a la Nación»<sup>39</sup>.

¿Cuáles son las atribuciones que detenta el Presidente de la República? ABAD señala que:

«... no sólo cuenta con las atribuciones propias de un Jefe de Estado, Jefe de Gobierno (artículo 110°) y Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (artículo 167°), sino además con la potestad de nombrar, sin ratificación del Congreso, a los generales de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional (artículo 172°), dictar decretos de urgencia con rango de ley (artículo 118° inciso 21), y disolver el Congreso cuando censure o niegue confianza a dos Consejos de Ministros contando con un plazo de cuatro meses para realizar elecciones (artículo 134°). A ello se une que el Presidente es irresponsable políticamente y sólo puede ser acusado durante su mandato en supuestos realmente excepcionales (artículo 117°)»<sup>40</sup>.

De otro lado, HAKANSSON<sup>41</sup> distingue dos tipos de atribuciones:

---

<sup>37</sup> PLANAS (1998), pág. 45.

<sup>38</sup> GARCÍA BELAUNDE (1989), pp. 20-22.

<sup>39</sup> «Y como defectos de nuestro carácter y vicios sociales arraigadísimos, la misma suntuosidad exterior e idénticos servilismo y atmósfera de rendimiento que rodean al virrey, rodean hoy al Jefe de Estado. Reviviendo el decoratismo colonial, podemos sostener sin exageración que el Presidente de la República es un virrey sin monarca, sin Consejo de Indias, sin oidores y sin juicio de residencia». BELAUNDE (1994), pág.121.

<sup>40</sup> ABAD (2005), pág. 31.

<sup>41</sup> HAKANSSON (2012), pp. 318-322.

1. En primer lugar, las derivadas de su calidad de Jefe de Estado:
  - Las atribuciones políticas: la facultad de convocar al Parlamento de manera extraordinaria y nombrar embajadores.
  - Las atribuciones cuasi judiciales: ejecutar las sentencias, conceder el indulto e interponer acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.
  - Las atribuciones legislativas: promulgar y vetar las leyes.
  - Las atribuciones de defensa: tiene el cargo de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, en consecuencia, puede adoptar las medidas necesarias para la defensa de Estado así como también decretar los estados de excepción.
  
2. En segundo lugar, las derivadas de su condición de Jefe de Gobierno, que son:
  - Las atribuciones políticas: tiene la facultad de nombrar y remover a los ministros, así como presidir las sesiones del Gabinete cuando asiste a sus reuniones. HAKANSSON hace referencia a la libertad plena que goza el Presidente para ejercer esta atribución, incluso sin las limitaciones que se presentan en un régimen presidencial «puro», como el de los Estados Unidos o uno semipresidencial, como Francia,
  - Las atribuciones legislativas: el Presidente de la República puede, previa autorización parlamentaria, emitir decretos legislativos (normas con rango de ley) y, de otro lado, puede emitir decretos de urgencia (que también tienen rango de ley) en caso de grave urgencia o emergencia. También puede recurrir a estos decretos si es que hubiera disuelto al Parlamento, conforme a lo estipulado en el artículo 134 de la Constitución. También son parte de las atribuciones legislativas del Presidente la reglamentación de las leyes, así como la expedición de decretos y resoluciones supremas.

## 2.3 La incorporación de instituciones del régimen parlamentario

Es necesario precisar que siendo el régimen peruano uno de carácter presidencialista, lo cual ha sido respetado en todas las constituciones que han tenido vigencia en este país, también es cierto que, con el objetivo de establecer límites al poder presidencial, se han ido introduciendo en este régimen un conjunto de rasgos e instituciones propias de un régimen parlamentario, al extremo de que el Perú es el país latinoamericano que más ha «avanzado» en este terreno<sup>42</sup>, dentro de un proceso que afecta a toda la subregión, en el sentido de parlamentarizar los regímenes presidenciales.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> EGUIGUREN (2007), pág. 7.

<sup>43</sup> «... debe distinguirse entre parlamentarización del sistema constitucional y parlamentarización del sistema presidencial. (...) en el segundo (caso), subsiste la estructura (presidencial) existente, pero se le agregan algunas instituciones de control político, incluso modificadas, de origen parlamentario.» VALADÉS (2007), pág. 6.

«Ha habido de hecho distintas intensidades o grados de parlamentarización del presidencialismo iberoamericano como ha señalado Nogueira: la adopción del parlamentarismo en períodos de la historia de algunos países, o la organización de un semipresidencialismo, o, mucho más frecuentemente, la introducción de herramientas propias del parlamentarismo, lo que parece ser la tendencia más general. Tal orientación, limitar el hiperpresidencialismo con herramientas parlamentarias, lleva a la creación de unos *sistemas híbridos*».<sup>44</sup>

Para analizar cómo se han ido introduciendo estas instituciones parlamentarias en el régimen peruano, utilizaremos el criterio señalado por HAKANSSON<sup>45</sup>, quien señala la conveniencia de estudiar las cinco constituciones que mayor vigencia en el tiempo han tenido, las cuales serían las de 1860, 1920, 1933, 1979 y 1993.

En ese sentido, tenemos que:

1. Respecto del refrendo ministerial: Dicha figura se incorpora en:

- **El artículo 99° de la Constitución de 1860.**  
«Las órdenes y decretos del Presidente se firmarán por cada Ministro en sus respectivos ramos, sin cuyo requisito no serán obedecidos».
- **El artículo 127° de la Constitución de 1920**  
«Las órdenes y decreto del Presidente serán acordados con cada Ministro en sus respectivos ramos y serán firmados por ellos, sin cuyo requisito no serán obedecidos».
- **El artículo 166° de la Constitución de 1933**  
«Los actos de gobierno y administración del Presidente de la República son refrendados por el Ministro del Ramo. Sin este requisito son nulos».
- **El artículo 213° de la Constitución de 1979**  
«Son nulos los actos del Presidente de la República que no tienen refrendación ministerial».
- **El artículo 120° de la Constitución de 1993**  
«Son nulos los actos del Presidente de la República que carecen de refrendación ministerial».

Es de observar que el refrendo ministerial comenzó siendo un requisito para la obediencia de los actos presidenciales, y posteriormente evolucionó a ser un requisito de validez de los mismos.

2. Respecto del Consejo de Ministros: Dicha figura se incorpora en:

---

<sup>44</sup> GARCÍA ROCA (2016), pág. 77.

<sup>45</sup> HAKANSSON (2001), pp. 150-151.

- **El artículo 100° de la Constitución de 1860**  
«Los Ministros de Estado, reunidos, forman el Consejo de Ministros, cuya organización y funciones se detallarán por la ley».
- **El artículo 128° de la Constitución de 1920**  
«Los Ministros de Estado unidos forman el Consejo de Ministros, cuya organización y funciones se detallarán por la ley. No podrá haber Ministros Interinos. En caso de necesidad puede el Presidente encomendar a un Ministro el despacho de otro ramo por impedimento del titular, sin que este encargo se prolongue más tiempo del que fija la ley».
- **El artículo 157° de la Constitución de 1933**  
«Los Ministros de Estado, reunidos, forman el Consejo de Ministros. Su organización y sus funciones son determinadas por la ley. El Consejo de Ministros tiene su Presidente».
- **El artículo 215° de la Constitución de 1979**  
«Los Ministros reunidos forman el Consejo de Ministros. La ley determina su organización y funciones. El Consejo de Ministros tiene su Presidente. Corresponde al Presidente de la República presidir el Consejo de Ministros cuando lo convocan o asiste a sus sesiones».
- **El artículo 121° de la Constitución de 1993**  
«Los ministros, reunidos, forman el Consejo de Ministros. La ley determina su organización y funciones. El Consejo de Ministros tiene su Presidente. Corresponde al Presidente de la República presidir el Consejo de Ministros cuando lo convoca o cuando asiste a sus sesiones».

3. Respecto del Presidente del Consejo de Ministros: Dicha figura se incorpora en:

- **El artículo 157° de la Constitución de 1933**  
«Los Ministros de Estado, reunidos, forman el Consejo de Ministros. Su organización y sus funciones son determinadas por la ley. El Consejo de Ministros tiene su Presidente».
- **El artículo 215° de la Constitución de 1979**  
«Los Ministros reunidos forman el Consejo de Ministros. La ley determina su organización y funciones. El Consejo de Ministros tiene su Presidente. Corresponde al Presidente de la República presidir el Consejo de Ministros cuando lo convocan o asiste a sus sesiones».
- **El artículo 121° de la Constitución de 1993**  
«Los ministros, reunidos, forman el Consejo de Ministros. La ley determina su organización y funciones. El Consejo de Ministros tiene su Presidente. Corresponde al Presidente de la República presidir el Consejo de Ministros cuando lo convoca o cuando asiste a sus sesiones».

Es interesante notar que a pesar de que el Consejo de Ministros tiene una previsión constitucional muy antigua, la existencia de su Presidente es reciente (desde el año 1933). También es de subrayar la subordinación de éste al Presidente de la República, pues este preside de manera ordinaria las sesiones del Consejo de Ministros y solo en su ausencia lo hace el Presidente del Consejo de Ministros.

4. Respecto de la interpelación a los ministros: Dicha figura se incorpora en:

- **El artículo 103° de la Constitución de 1860**  
«Los Ministros pueden presentar al Congreso, en todo tiempo, los proyectos de ley que juzguen convenientes; y concurrir a los debates del Congreso, o de cualquiera de las Cámaras; pero deben retirarse antes de la votación. Concurrirán, igualmente, a la discusión, siempre que el Congreso, o cualquiera de las Cámaras los llame; y tanto en este caso, como en el anterior, contestarán a las interpelaciones que se les hicieren».
- **El artículo 169° de la Constitución de 1933**  
«Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los Ministros, siempre que el Congreso o cualquiera de las Cámaras los llame para interpelarlos».
- **El artículo 225° de la Constitución de 1979**  
«Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros o de cualesquiera de los Ministros, cuando la Cámara de Diputados los llama para interpelarlos. La interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de Diputados. Para su admisión, se requiere el voto de no menos del tercio del número de representantes hábiles. La Cámara señala día y hora para que los Ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse antes del tercer día de su admisión».
- **El artículo 131° de la Constitución de 1993**  
«Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos. La interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos del quince por ciento del número legal de congresistas. Para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión. El Congreso señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo».

5. Respecto de la censura a los ministros o al gabinete en su conjunto: Dicha figura se incorpora en:

- **El artículo 133° de la Constitución de 1920**  
«No pueden continuar en el desempeño de sus carteras los Ministros contra los cuales alguna de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza».
- **El artículo 172° de la Constitución de 1933**  
«El voto de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los Ministros, puede ser presentado por sólo un diputado o senador, y se votará en la misma sesión».

- **El artículo 226° de la Constitución de 1979**  
 «La Cámara de Diputados hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los Ministros por separado mediante el voto de censura o de falta de confianza. Este último sólo se produce por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros o contra cualesquiera de los Ministros debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de Diputados. Se debate y vota por lo menos tres días después de su presentación. Su aprobación requiere del voto conforme de más de la mitad del número legal de Diputados. El Consejo de Ministros o el Ministro censurado debe renunciar. El Presidente de la República acepta la dimisión. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que haya hecho de la aprobación una cuestión de confianza. Las facultades de interpelar, censurar y extender confianza a los Ministros son exclusivas de la Cámara de Diputados».
  
- **El artículo 132° de la Constitución de 1993**  
 «El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación».

6. Respecto de la cuestión de confianza: Dicha figura se incorpora en:

- **El artículo 174° de la Constitución de 1933**  
 «La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza».
  
- **El artículo 226° de la Constitución de 1979**  
 «La Cámara de Diputados hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los Ministros por separado mediante el voto de censura o de falta de confianza. Este último sólo se produce por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros o contra cualesquiera de los Ministros debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de Diputados. Se debate y vota por lo menos tres días después de su presentación. Su aprobación requiere del voto conforme de más de la mitad del número legal de Diputados. El Consejo de Ministros o el Ministro censurado debe renunciar. El Presidente de la República acepta la dimisión. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que haya hecho de la aprobación una cuestión de confianza. Las facultades de interpelar, censurar y extender confianza a los Ministros son exclusivas de la Cámara de Diputados»

- **El artículo 132° de la Constitución de 1993**  
«El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación».

Obsérvese que la idea de hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros frente al Parlamento, vía censura o confianza, es relativamente reciente (poco menos de un siglo). Más reciente es la distinción entre la cuestión de confianza, como iniciativa exclusivamente ministerial, y la moción de censura, exclusivamente parlamentaria.

7. Respecto de la disolución del Parlamento: Dicha figura se incorpora en:

- **El artículo 227° de la Constitución de 1979<sup>46</sup>**  
«El Presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados si esta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros».
- **El artículo 134° de la Constitución de 1993**  
«El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta. No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto».

8. Respecto de la necesidad de que el Presidente del Consejo de Ministros concorra al Congreso, para exponer el programa del Gobierno: Dicha figura se incorpora en:

- **El artículo 224° de la Constitución de 1999**  
«El Presidente del Consejo concurre a 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. La exposición no da lugar a voto del Congreso».

---

<sup>46</sup> En sentido estricto, solo podía disolverse la Cámara de Diputados.

- **El artículo 130° de la Constitución de 1993**  
«Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza. Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria».

9. Respecto de la Estación de Preguntas: Dicha figura se incorpora en:

- **El artículo 129° de la Constitución de 1993**  
«El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Concurren también cuando son invitados para informar. El Presidente del Consejo o uno, por lo menos, de los ministros concurre periódicamente a las sesiones plenarias del Congreso para la estación de preguntas».

Como se puede apreciar, las constituciones peruanas han consolidado una tendencia por la cual, teniendo como objetivo evitar un poder excesivo por parte del Presidente de la República, se establece a su lado la figura del Consejo de Ministros, primero, y de su Presidente luego, los cuales son evaluados por el Parlamento, a través de los mecanismos derivados de la relación control - responsabilidad política<sup>47</sup>.

¿Se puede hacer una evaluación del resultado de la introducción de estas instituciones parlamentarias en el régimen presidencial peruano? Una primera respuesta tiene que señalar que el particular presidencialismo peruano no tiene como única causa las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, o la ausencia o presencia de un Primer Ministro, cualquiera sea la denominación que se le otorgue. También se deben considerar la ausencia de un Poder Judicial fuerte y autónomo, la debilidad de los partidos políticos, la ausencia de un proceso de descentralización del poder, entre otras razones.

Pero si tuviéramos que restringir la respuesta a una evaluación del objetivo deseado, esto es, la disminución o acotamiento del poder presidencial, tendríamos que señalar que el resultado ha sido negativo. Así, BLANCAS señala que: «Las pocas atribuciones que la Constitución y la ley asignan al Consejo de Ministros, y a su Presidente, no son suficientes para equiparar el poder del Presidente de la República, máxime que tomando en cuenta el origen de los Ministros, fruto de la voluntad y confianza presidencial, resulta difícil pensar en un cuerpo ministerial capaz de contrarrestar la fuerza jurídico-política de que goza el Jefe del Estado»<sup>48</sup>. De otro lado, GARCÍA BELAUNDE, reflexionando sobre esta situación, que él aprecia no solo en el Perú sino en diversos países de América Latina, señala que: «Todas estas son instituciones parlamentarias (...) ¿han logrado cambiar el sistema presidencial? No, simplemente no. Tampoco han llegado a desnaturalizarlo ni a desfigurarlo»<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Sobre este tema, ver: GARCÍA ROCA (2016), pp. 64 y ss.

<sup>48</sup> GARCÍA BELAUNDE (2006), pp.305- 307.

<sup>49</sup> GARCÍA ROCA (2016), pp. 75 y ss.

### 3. EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS

#### 3.1 Las atribuciones del Presidente del Consejo de Ministros

La Constitución peruana establece el estatus del Presidente del Consejo de Ministros en dos artículos:

1. En el artículo 122° señala que:  
«El Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo. Nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo».
2. En el artículo 123° establece que:  
«Al Presidente del Consejo de Ministros, quien puede ser ministro sin cartera, le corresponde:
  - Ser, después del Presidente de la República, el portavoz autorizado del gobierno.
  - Coordinar las funciones de los demás ministros.
  - Refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley».

Esta formulación se enmarca dentro del proceso, descrito páginas atrás, de parlamentarización del presidencialismo iberoamericano<sup>50</sup>. Este proceso tiene por finalidad introducir instituciones propias del régimen parlamentario con la finalidad de atenuar o disminuir los amplios poderes que detenta el Presidente de la República.

En ese sentido, NOHLEN sugiere que una modalidad para lograr el objetivo antes señalado es la introducción, en América Latina, de la figura del Primer Ministro dentro del sistema presidencial, quien desarrollaría tres tareas fundamentales:

1. Llevar la jefatura de gobierno, por delegación presidencial, principalmente la coordinación del gabinete y la supervisión de la administración del Estado, lo cual reservaría para el Presidente de la República sus atribuciones como jefe de Estado, dedicándose a lograr consensos políticos y sociales por encima de las diferencias.
2. La función de enlace y negociación entre el Gobierno y el Parlamento para superar posibles bloqueos mutuos entre ellos.
3. La protección de la figura presidencial del desgaste cotidiano de la política, evitando el peligro de que el Presidente sea el responsable de toda la política y de todos los problemas<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> GARCÍA ROCA (2016), pp. 75 y ss.

<sup>51</sup> NOHLEN (1993), pág. 79.

Como se puede apreciar, esta propuesta conlleva algunos requisitos. En primer lugar, se necesita de un gran desprendimiento por parte del Presidente de la República para despojarse de las atribuciones que la Constitución le otorga como Jefe de Gobierno y delegárselas a un subordinado, para que éste las ejerza en su representación. La experiencia muestra que incluso en condiciones muy difíciles el Presidente de la República se aferra al ejercicio de sus funciones, llegando al extremo de prescindir de quienes no estén dispuestos a secundar este tipo de decisiones.

Respecto de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, es claro que la responsabilidad política la tendría el Primer Ministro, pero el Jefe de Gobierno es el Presidente de la República. Entonces, lo que podría ocurrir es que el parlamento, y los grupos que lo componen, se dirijan directamente al Presidente de la República, dejando de lado al Primer Ministro, reconociendo su calidad de funcionario subordinado. Ello también debilita la idea de que el Primer Ministro preservaría la figura presidencial, alejándola del desgaste cotidiano<sup>52</sup>.

BLANCAS señala que en el caso peruano «... el Consejo de Ministros respecto al Presidente de la República es un órgano sin poder propio, subordinado y dependiente de la voluntad presidencial. Las pocas atribuciones que la Constitución y la ley asignan al Consejo de Ministros, y a su Presidente, no son suficientes para equiparar el poder del Presidente de la República»<sup>53</sup>.

HAKANSSON indica que entre los obstáculos que se presentan para lograr el objetivo de atenuar el poder presidencial a través de la introducción del Presidente del Consejo de Ministros, está la atribución que conserva el Presidente de la República para remover a sus ministros, entre ellos al Presidente del Consejo de Ministros, lo que dificulta un posible liderazgo de carácter autónomo, a lo cual agrega las dificultades derivadas de que al Presidente del Consejo de Ministros no se le otorgan verdaderas atribuciones de gobierno. Subraya que el Presidente del Consejo de Ministros asume una importante labor de apoyo, sobre todo por ser el receptor de las críticas dirigidas hacia el Ejecutivo, aunque reitera que «...las disposiciones constitucionales imposibilitan un desplazamiento real de competencias y responsabilidades del Jefe de Estado hacia al Presidente del Consejo de Ministros»<sup>54</sup>.

Esta apreciación no es novedosa. En el siglo pasado VILLARÁN señalaba que: «Al lado de un Presidente, que es jefe Supremo del Poder Ejecutivo, no cabe un Primer Ministro con poderes de un verdadero Jefe de Ministerio, so pena de crear una dualidad intolerable y nociva»<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Sobre el tema, ver las apreciaciones de José María SERNA, en VALADÉS y SERNA (2000), pp. 66-68.

<sup>53</sup> BLANCAS (1996), pág. 96.

<sup>54</sup> HAKANSSON (2012), pág. 325.

<sup>55</sup> VILLARÁN (1962), pág. 59.

### 3.2 La responsabilidad política: A cargo del Jefe del Gabinete, no del Jefe de Gobierno

Hemos señalado, páginas atrás, que el Perú ha ido introduciendo un conjunto de instituciones parlamentarias en su régimen presidencial, con la finalidad de atenuar o disminuir el poder del Presidente de la República.

Las instituciones de corte parlamentario que se han incorporado son aquellas que están destinadas a controlar al Gobierno y a quien lo lidera. Así, en un régimen parlamentario se utilizan mecanismos como las interpelaciones, la cuestión de confianza o la moción de confianza, destinadas a que el Jefe de Gobierno responda ante el Parlamento. Y, en última instancia, cuando el Parlamento hace efectiva la responsabilidad política del Jefe de Gobierno, el Gobierno cae y es reemplazado por otro que sí tiene el necesario respaldo parlamentario.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en los regímenes parlamentarios, en el Perú la responsabilidad política la asumen los ministros, entre ellos el Presidente del Consejo de Ministros, pero no recae en quien verdaderamente es el Jefe de Gobierno, es decir, el Presidente de la República.

El artículo 132 de la Constitución establece que: «El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial».

GUZMÁN resume esta situación señalando que: «El fenómeno antes señalado, a nuestro parecer, es la más grave incongruencia del Régimen Político Peruano, incongruencia que se repite en gran parte de Latinoamérica. Los ministros peruanos tan solo dirigen los servicios públicos, ejecutan órdenes del Presidente de la República (...) siendo prácticamente nula su influencia en el comportamiento del Gobierno»<sup>56</sup>.

Con lo cual se presenta una situación peculiar, el Parlamento puede hacer efectiva la responsabilidad política del ministro o del Consejo de Ministros cuestionado, pero ello no necesariamente tiene algún efecto en la situación del Gobierno, ya que su jefe, el Presidente de la República, no ha sido objeto de ningún cuestionamiento<sup>57</sup>.

El Presidente de la República, el verdadero responsable político, queda liberado de todo cuestionamiento y, por tanto, de cualquier sanción política, porque esta ha sido asumido por funcionarios que él ha nombrado. El ministro o el Consejo de Ministros sancionados son retirados de la conducción de sus respectivos sectores ministeriales, y entonces corresponderá el Presidente de la República designar a los correspondientes reemplazos, actuación en la cual el Parlamento, que ha cuestionado al Gobierno al extremo de censurar a los ministros, no tiene ninguna injerencia.

---

<sup>56</sup> GUZMÁN (2003), pág. 106.

<sup>57</sup> «Así, ante una subida de dichas tensiones (parlamentarias), provocada por una medida promovida por el propio presidente pero aplicada por el jefe de Gabinete, sería este último quien, eventualmente, sería objeto de censura por el Congreso, mientras que el presidente quedaría a salvo». SERNA, en VALADÉS y SERNA (2000), pág. 67.

Sobre este particular, VILLARÁN señala que: «Lo que interesa notar en relación con el Presidente es que la censura le quita ministros, pero no lo priva del derecho de reemplazarlos como quiera. Aplacadas las Cámaras con la caída de los ministros censurados, dejan sin estorbo al Presidente que busque los reemplazos. Con otros ministros, antes y después de las crisis, el Presidente sigue comúnmente su propia política»<sup>58</sup>.

La incorporación de la responsabilidad política, que es una de las instituciones centrales en los regímenes parlamentarios, no ha significado un debilitamiento o traspaso de poderes del Presidente de la República al Parlamento o al Presidente del Consejo de Ministros. Por el contrario, ha significado una liberación de cuestionamientos a su actuación y, en la práctica, un fortalecimiento de su situación en el régimen político<sup>59</sup>.

Los ministros se van, el Presidente de la República se queda, las políticas públicas siguen siendo las mismas. ¿Cómo podría tener el Parlamento alguna influencia en la conducción del Gobierno? Como señala GUZMÁN, ante la imposibilidad de controlar la actuación del Presidente de la República dentro de los cánones de la responsabilidad política, el único camino que quedaría sería el del juicio político. Pero esta vía convierte una crisis de gobierno en una crisis del régimen, no solo porque el procedimiento parlamentario (la acusación constitucional) es lento y farragoso<sup>60</sup>, sino porque usualmente los modos en los que el Presidente se ha defendido han llevado a la ruptura de los cauces constitucionales.

NINO describe esta situación: «Ante la inexistencia de válvulas de escape para las situaciones de crisis y falta de consenso se revela la rigidez del mandato presidencial, para lo cual el juicio político no es un remedio adecuado: primero, porque no deriva de una mera censura política sino que requiere una acusación por mal desempeño; segundo, porque el procedimiento de acusación y destitución es sumamente complejo, requiriendo tales mayorías calificadas que sólo con el apoyo del partido del Presidente puede llevarse a cabo»<sup>61</sup>.

La historia reciente del Perú muestra que, salvo situaciones excepcionales, el Presidente de la República puede mantenerse en el cargo, incluso en contra de la voluntad abrumadoramente mayoritaria del Parlamento y de la opinión pública, con los riesgos que esta situación conlleva para la estabilidad y el prestigio de las instituciones democráticas.

### 3.3 La paradoja del Presidente del Consejo de Ministros: Institución Parlamentaria convertida en arma presidencial

Se ha señalado páginas atrás que la introducción de instituciones parlamentarias en el régimen presidencial peruano ha tenido como objetivo tratar de atenuar o disminuir los excesivos poderes presidenciales.

---

<sup>58</sup> VILLARÁN (1962), pág. 49.

<sup>59</sup> VALADÉS y SERNA (2000), pág. 67.

<sup>60</sup> GUZMÁN (2003), pp. 107-108.

<sup>61</sup> NINO (1991), pág. 25.

También se ha manifestado que los resultados no han sido los esperados, tanto en la relación del Presidente de la República con los ministros al interior del Poder Ejecutivo, como en las relaciones con el Parlamento, donde la responsabilidad política se aplica a quien no es Jefe de Gobierno, liberando al Presidente de toda responsabilidad o evaluación política.

A continuación se evaluarán dos aspectos adicionales en los cuales la introducción de instituciones parlamentarias, en particular el Presidente del Consejo de Ministros, ha significado un incremento de los poderes presidenciales:

### 1. La investidura del Consejo de Ministros

El artículo 130° de la Constitución peruana establece lo siguiente:

«Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza».

En los regímenes parlamentarios la investidura significa que el Parlamento, estando de acuerdo con el programa de gobierno presentado por el candidato presentado por el Jefe de Estado<sup>62</sup>, vota favorablemente para que el candidato se convierta en Jefe de Gobierno. Se puede apreciar, pues, que la investidura es un elemento central en la constitución del gobierno. Sin investidura no hay gobierno.

En el caso peruano la investidura no tiene el mismo efecto. El Presidente del Consejo de Ministros se presenta ante el Parlamento, luego de haber sido nombrado por el Presidente de la República, en pleno ejercicio de sus funciones y prerrogativas, y viene a solicitar al Parlamento un voto favorable respecto del plan de gobierno que ya viene ejecutando, por mandato del Presidente de la República.

En tales circunstancias, solo caben dos posibles resultados:

- Primero, el Parlamento aprueba el programa de gobierno presentado por el Presidente del Consejo de Ministros, con lo cual este sale igual que como entró y continúa en el ejercicio de sus funciones.
- Segundo, el Parlamento rechaza el programa y, en consecuencia, el Presidente del Consejo de Ministros debe renunciar.

Cabe agregar otra diferencia: mientras que en los regímenes parlamentarios solo hay una investidura por gobierno, en el régimen presidencial peruano habrá tantas investiduras como Presidentes del Consejo de Ministros nombre el Presidente de la República.

---

<sup>62</sup> «La confianza, en cambio, sólo se expresa en cuanto a la titularidad o al desempeño de funciones políticas; implica una responsabilidad para quien la recibe y, por lo general, involucra el apoyo congresual para un programa o un conjunto de medidas gubernamentales». VALADÉS (2007), pág. 43.

Si el resultado negativo ocurre dos veces durante el mandato del Presidente de la República, este queda facultado para disolver el Congreso y convocar a elecciones parlamentarias<sup>63</sup>. Con lo cual se puede apreciar que lo que inicialmente parecía ser un mecanismo de control del Parlamento hacia el Gobierno, se convierte en arma a favor del Presidente de la República.

«... el reforzamiento de las facultades del Congreso al establecerse el “voto de investidura” para el Consejo de Ministros, es totalmente aparente, pues su efecto es precisamente el contrario, es decir el fortalecimiento del Presidente. Ello ocurre de esta forma, pues en caso de negarse a otorgar la confianza a dos Consejos de Ministros que expresan la política del Presidente, el Congreso será disuelto, sin que ello afecte el mandato del Presidente, lo que opera como una poderosa arma de presión para que el parlamento acepte y se avenga con gabinetes de “confianza presidencial”»<sup>64</sup>.

PANIAGUA reafirma esta opinión, señalando que una de las expresiones del incremento de poderes a favor del Presidente de la República es «el obligado sometimiento del Congreso a la política del Ejecutivo mediante un *sui generis* voto de investidura bajo amenaza de disolución»<sup>65</sup>.

Críticos y defensores de la investidura del Consejo de Ministros presente en la Constitución peruana, parecen coincidir en algo: lo novedoso de la institución es que, en caso que el Parlamento vote en contra del programa de gobierno presentado por el Presidente del Consejo de Ministros, se abre el proceso para que, de reiterarse esta posición, se pueda disolver al Parlamento y proceder a convocar elecciones parlamentarias. En tal caso, la investidura no tendría como objetivo central la búsqueda por parte del Presidente del Consejo de Ministros de los consensos necesarios para fortalecer su labor en el Gobierno, sino el recordatorio de la espada de Damocles que pende sobre el Parlamento peruano si es que no respalda las propuestas del Gobierno. Ello podría explicar por qué, a pesar de todos los vaivenes de la política peruana, ningún Presidente del Consejo de Ministros ha dejado de recibir el voto aprobatorio del Parlamento peruano al plantearse la cuestión de confianza sobre sus lineamientos de gobierno.

## 2. La disolución del Parlamento

El primer párrafo del artículo 134 de la Constitución peruana establece lo siguiente:

«El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros».

<sup>63</sup> «Esta facultad y obligación es muy importante ya que el Consejo de Ministros tendrá que acudir al Congreso para exponer su Programa y que sea aprobado, porque si el Parlamento no lo aprueba caerá ese Consejo de Ministros. Puede adelantarse que el Presidente del Consejo y los Ministros, dialogarán primero con los parlamentarios antes de presentar su Programa, porque no se jugarán el cargo. Pero también puede asegurarse, que los congresistas estarán muy atentos para llegar a un acuerdo adecuado, porque si al segundo Programa de Gobierno presentado por el nuevo Consejo de Ministros, vuelve a ocurrirle lo mismo, cayendo nuevamente el Consejo de Ministros, el Presidente de la República convocará a un proceso electoral para que sea el pueblo el que decida una nueva elección del Congreso, evitándose así que el enfrentamiento continúe entre los poderes y que se llegue como siempre ha ocurrido a la única opción que encuentra la sociedad: el golpe de Estado». TORRES Y TORRES LARA (2000), pp. 39-40.

<sup>64</sup> BLANCAS (1996), pág. 101.

<sup>65</sup> PANIAGUA (2005), pág. 342.

La disolución del Parlamento es otra típica institución parlamentaria y opera como una decisión política del Jefe de Gobierno, quien la adopta sea porque desea ampliar su mayoría o sea porque piensa que ha perdido el respaldo parlamentario e intenta recuperarlo mediante el voto popular. Mediante la disolución del Parlamento el Jefe de Gobierno traslada el respaldo a su gobierno del Parlamento al voto popular.

En el caso peruano, la disolución opera como una sanción al Parlamento por hacer uso reiterado de sus funciones de control. El mecanismo se activa si es que el Parlamento censura o niega la confianza a dos Consejos de Ministros. Como se puede ver, no se trata de requerir mayor confianza al Gobierno, sino de sancionar al Parlamento por las decisiones que ha tomado respecto del Consejo de Ministros.

Ello es más claro si se aprecia que el Gobierno no sufre ninguna restricción por la decisión del Presidente de la República de disolver el Parlamento. En los regímenes parlamentarios la disolución del Parlamento significa que luego del proceso electoral cesa el viejo Parlamento y el Gobierno, para dar paso a un nuevo Parlamento que respaldará a un nuevo Gobierno. En el caso peruano, producida la disolución del Parlamento, el Gobierno permanece en su puesto a la espera de la constitución del nuevo Parlamento, ante el cual se presentará a solicitar el voto de confianza y la investidura correspondiente. El Parlamento se va, el Gobierno se queda. Huelga decir que la posición del Presidente de la República no ha sufrido mella alguna en todo el proceso.

«El precepto en vigor, de aparente inocuidad, deposita en manos del Presidente un arma política de gran calibre, supuesto que en una situación extrema le bastaría con sacrificar a un par de consejos de ministros para estar en posibilidad de disolver el Congreso. Aunque esta posibilidad parezca poco verosímil, el hecho es que no resulta recomendable que las Constituciones ofrezcan opciones que puedan resultar adversas al propio orden constitucional. Incluso en condiciones desfavorables para el Presidente, la disolución no supone riesgo alguno para él, porque así quedara de nueva cuenta en minoría, esto no condicionaría su permanencia en el cargo»<sup>66</sup>.

La potestad que se otorga al Presidente del República para disolver el Parlamento conlleva una restricción implícita al control parlamentario sobre sus actos. El Parlamento puede censurar o negar confianza al Consejo de Ministros, pero solo una vez durante el mandato presidencial, porque si reitera el control entonces será disuelto. Esto conlleva un riesgo adicional, pues producida una censura o pérdida de confianza a un Consejo de Ministros, el que venga en su reemplazo actuará bajo la confianza de que no sufrirá ningún control parlamentario, debido al temor de que el Parlamento sea disuelto.

Sobre este particular, FERNÁNDEZ SEGADO señala que: «...la disolución, a nuestro entender, opera a modo de amenaza frente al Congreso a fin de que éste se avenga a tolerar, llegado el caso, Gobiernos de "mayoría presidencial". De esta forma, la disolución se ofrece como un arma potencialmente eficaz en manos del Jefe del Estado»<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> VALADÉS (2007), pág. 124.

<sup>67</sup> FERNÁNDEZ SEGADO (1994), pág. 55.

## 4. REFLEXIONES FINALES

La incorporación de instituciones propias de regímenes parlamentarios en el régimen peruano, ha generado un sistema híbrido que algunos denominan «presidencialismo atenuado»<sup>68</sup>, debido a que el objetivo de dicha incorporación era disminuir o atenuar los poderes presidenciales. A pesar de los objetivos declarados el resultado no parece satisfacer estas intenciones<sup>69</sup>. De hecho, resulta difícil de sostener que las Constituciones de 1979 y 1993 hayan «atenuado» el poder presidencial. Por el contrario, como señala EGUIGUREN: «Una de las principales características de la Constitución Peruana de 1979 fue su tendencia a acrecentar las atribuciones del Poder Ejecutivo y atenuar algunas de las que tradicionalmente correspondían al Congreso. Con ello se buscaba, entre otras cosas, subsanar la debilidad en que la Carta de 1933 había colocado al gobierno frente al Parlamento, aspecto que contribuyó a crear las crisis políticas que culminaron con el derrocamiento de los regímenes presididos por José Luis Bustamante y Fernando Belaúnde»<sup>70</sup>. Huelga decir que la Constitución de 1993 continuó y consolidó esa ruta.

Esta incorporación de instituciones parlamentarias en el régimen presidencial peruano ha tenido como resultado paradójico un mayor fortalecimiento de los poderes y atribuciones del Presidente de la República:

- La incorporación de un Presidente del Consejo de Ministros para que sea, aunque por delegación, una especie de Jefe de Gobierno, ha establecido una incongruencia en las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, por la cual responde políticamente ante el Parlamento el Jefe del Gabinete, no el Jefe del Gobierno.
- Ello significa también que las decisiones que el Parlamento adopta respecto del Presidente del Consejo de Ministros producen un simple recambio de nombres, pero sin lograr una incidencia directa sobre el Gobierno, su programa y sus políticas, pues a pesar de los reemplazos en el cargo de Presidente del Consejo de Ministros, el Jefe de Gobierno, quien decide exclusivamente sobre estas cuestiones, sigue siendo el Presidente de la República, quien no rinde cuentas al Parlamento sobre su actuación.

---

<sup>68</sup> «El sistema mixto se va transformando en un sistema presidencialista atenuado, como en el caso del Perú, cuando las funciones de gobierno son primariamente del Presidente, y el Primer Ministro, aun cuando puede ser censurado por el Parlamento, tiene solo las funciones que aquél le delegue». NINO (1991), pág. 23.

<sup>69</sup> «La Carta de 1993 configura lo que DUVERGER denomina un presidencialismo atípico, proveniente de una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente». BERNALES (1996), pág. 72.

<sup>70</sup> EGUIGUREN (1992), pág.34.

- La investidura del Presidente del Consejo de Ministros que se planteaba como un procedimiento parlamentario que obligaría a la búsqueda de consensos entre el Gobierno y el Parlamento alrededor de los programas de gobierno y las políticas públicas, se ha convertido en un arma que el Presidente de la República utiliza para someter al Parlamento a su dirección política, obligándolo a aprobar los lineamientos de gobierno que le presente, bajo la amenaza de su disolución.
- La censura o la pérdida de confianza del Presidente del Consejo de Ministros que podrían haber obligado al Presidente de la República a consensuar políticas públicas con el Parlamento, se han convertido en mecanismos para liberar al Gobierno del control parlamentario, ya que de persistir este se activaría el mecanismo para permitir la disolución del Parlamento. Con lo cual el Presidente de la República sanciona al Parlamento por cumplir con sus funciones constitucionales.

Incorporado en el régimen político peruano como parte de los intentos de atenuar el poder presidencial, la figura del Presidente del Consejo de Ministros no ha logrado consolidar un espacio propio, actuando siempre como subordinado del Presidente de la República, debiendo justificar ante el Parlamento y la opinión pública las decisiones que toma y las acciones que realiza este. De ahí que LINZ llegara a calificar el caso peruano como «presidencialismo con la “cobertura” de un Primer Ministro»<sup>71</sup>, imagen que, a pesar de diversos esfuerzos, no ha podido ser superada.

---

<sup>71</sup> LINZ (1998), pág. 124.

## BIBLIOGRAFÍA

**ABAD YUPANQUI, Samuel**

2005 *Constitución y Procesos Constitucionales*. Lima, Palestra Editores.

**ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; GARCÍA MONTERO, Mercedes y Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ**

2005 *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

**BELAÚNDE, Víctor Andrés**

1994 *La crisis presente*. Lima: 6° ed. Ediciones Luis Alfredo,

**BERNALES BALLESTEROS, Enrique**

1993 «Los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la Constitución de 1993». En: *División de Poderes*. Buenos Aires, CIEDLA.

1996 *La Constitución de 1993. Análisis Comparado*. Lima 1° ed., ICS Editores.

2003 «El desarrollo de la Constitución de 1993 desde su promulgación a la fecha»: En: *Pensamiento Constitucional*. N.º 18. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

**BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos**

1996 «El Poder Ejecutivo Presidencial». En: *Pensamiento Constitucional*. Año III. N.º 3. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

**CARPIZO, Jorge**

2008 «Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina». En: *Pensamiento Constitucional, Vol. XIII*, N.º 13. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

**DUVERGER, Maurice**

1980 *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: 6a. ed. Ariel.

**EGUIGUREN PRAELI, Francisco**

1992 «Reforma constitucional y Poder Ejecutivo». En: *Comisión Andina de Juristas, Lecturas sobre Temas Constitucionales 8*, Lima.

2005 «Diseño constitucional, régimen político y gobernabilidad en el Perú: los problemas que las normas no bastan para resolver». En: VALADÉS, Diego (ed.) *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*. México, D.F., UNAM.

2007 *La responsabilidad constitucional y penal del Presidente de la República en el Perú: propuesta para su reforma*. Tesis para optar el grado académico de doctor en Humanidades. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

- 2009 «Las particulares relaciones entre gobierno y parlamento en el presidencialismo latinoamericano: el caso peruano». En: *Memoria del X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional - Vol. 2* Lima, IDEMSA.

**FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco**

- 1994 «El nuevo ordenamiento constitucional del Perú: aproximación a la Constitución de 1993». En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N.º 84, Abril-Junio.

**GARCÍA BELAUNDE, Domingo**

- 1989 «Funciones Legislativas del Ejecutivo moderno: El caso peruano». En: *Comisión Andina de Juristas, Lecturas sobre temas constitucionales 3*. Lima.

- 1994 *La Constitución peruana de 1993*. Lima, Editora Jurídica Grijley.

- 1997 «Los inicios del constitucionalismo peruano (1821 - 1842)». En: *Pensamiento Constitucional*; Año IV, N.º. 4. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

- 2006 *La Constitución y su dinámica*. Lima: 2.º ed. Palestra Editores, 2006.

- 2008 «Evolución y características del presidencialismo peruano». En: *Pensamiento Constitucional*, Vol. XIII, N.º 13. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

**GARCÍA ROCA, Javier**

- 2016 «Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo». En: *Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 38. Madrid, UNED.

**GARCÍA ROCA, Javier y Renato IBRIDO**

- 2013 «El control parlamentario en Italia. Un estudio comparado sobre el concepto y algunas de sus mejores prácticas: El Comité para la Legislación y la Comisión de Presupuestos». En: PAU I VALL, Francesc (coord.), *El control del gobierno en democracia. XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid, Editorial Tecnos.

**GARGARELLA, Roberto**

- 1995 *Nos los representantes: crítica a los fundamentos del sistema representativo*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.

**GUZMÁN NAPURÍ, Christian**

- 2003 *Las relaciones de gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*. Lima, PUCP. Fondo Editorial. 2003

2003 «El voto de investidura impropio en el Perú». En: *Revista jurídica del Perú* - N.º 44 (Marzo)

**HAKANSSON NIETO, Carlos**

2001 *La forma de gobierno en la Constitución Peruana*. Piura: Universidad de Piura.

2012 *Curso de derecho constitucional* (prólogo Dr. Néstor Pedro Sagüés) Lima: Palestra Editores.

**HIDALGO, Alfredo**

1996 «Una revisión de la noción semipresidencial. Finlandia y Francia, dos modelos semipresidenciales frente a frente». En: *Working Paper* N.º 122. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.

**LANZARO, Jorge (comp.)**

2001 *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.

**LINZ, Juan**

1998 «Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica? » En: LINZ, J. A. VALENZUELA: *La crisis del presidencialismo: El caso de Latinoamérica*. Madrid, Alianza Editorial.

1993 «Los peligros del presidencialismo». En: Comisión Andina de Juristas. Serie *Lecturas Constitucionales Andinas 2. Relaciones Ejecutivo - Parlamento*. Lima, marzo 1993.

**LIJPHART, Arend**

1987 *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. Barcelona, Ariel.

**MAINWARING, Scott y Matthew S. SHUGART**

1994 «Juan J. Linz: Presidencialismo y Democracia. Una revisión crítica». En: *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales* Vol. 34, N.º 135 (octubre - diciembre 1994). Buenos Aires.

2002 *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires, Paidós, 2002

**MARX, Karl**

1971 *El Dieciocho Brumario de Louis Bonaparte*. Barcelona, Ediciones Ariel.

**MORA-DONATTO, Cecilia (coord.)**

2002 *Relaciones entre gobierno y congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, D.F., UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas.

**NINO, Carlos Santiago**

- 1991 «El presidencialismo y la justificación, estabilidad y eficiencia de la democracia». En: *Presidencialismo y estabilidad democrática en Argentina*. Buenos Aires, Centro de Estudios Institucionales, 1991

**NOGUEIRA, Humberto**

- 1993 «El Régimen Semipresidencial: Una alternativa viable al Presidencialismo en Chile». En: Comisión Andina de Juristas, *Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo - Parlamento*. Lima.

**NOHLEN, Dieter**

- 1993 «Sistemas de Gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas». En: Comisión Andina de Juristas, Editorial Jurídica Venezolana: *Reformas al Presidencialismo en América Latina: ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo?* Caracas, 1993.

**NOHLEN, Dieter y Mario FERNANDEZ B. (editores)**

- 1998 *El Presidencialismo renovado instituciones y cambio político en América latina*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

**PANIAGUA CORAZAO, Valentín**

- 2005 «Retos y posibilidades de la reforma constitucional». En: Comisión Andina de Juristas, *Reforma del Estado. Reforma de la Constitución*. Lima.

- 2005 «Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina: el presidencialismo peruano, retos y propuestas». En: *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, Diego Valadés (ed.) México, D.F., UNAM.

**PAREJA PAZ SOLDÁN, José**

- 1987 *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979*. Lima, Editorial y Distribuidora de Libros S.A.

**PLANAS SILVA, Pedro**

- 1997 *Regímenes Políticos Contemporáneos*. Lima: 2da. Ed., Fondo de Cultura Económica. 1997.

- 1998 *Democracia y Tradición Constitucional en el Perú*. Lima, Editorial San Marcos.

**RUBIO CORREA, Marcial**

- 1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Lima, PUCP. Fondo Editorial.

**SARTORI, Giovanni**

- 2010 *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, Fondo de Cultura Económica.

**TORRES Y TORRES LARA, Carlos**

1995 *La Constitución política del Perú de 1993*. Lima, Desarrollo y Paz, 1995.

2000 *El centro del debate constitucional en 1993*. Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú.

**VALADÉS, Diego y José María SERNA (coord.)**

2000 *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?* México, UNAM.  
VALADÉS, Diego

2007 *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

**VILLARÁN, Manuel Vicente**

1962 *Anteproyecto de Constitución de 1931, Exposición de Motivos*. Lima, Talleres gráficos P.L. Villanueva.

1962 Posición constitucional de los ministros en el Perú. En: *Páginas Escogidas*, Lima.