

LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PRESIDENCIALISMO PERUANO

CARLOS HAKANSSON NIETO
 Universidad de Piura

I. UNA APROXIMACIÓN REALISTA

Son once las constituciones formales que la preceden; surgió como consecuencia de un golpe de estado promovido por el ejecutivo, fue redactada por una mayoría favorable al Presidente golpista, y algunos consideran que está condenada a ser derogada en el futuro. Son cuatro supuestos que, en principio, suscitan incompreensión cuando un profesor comenta que su área de investigación es el estudio la Forma de Gobierno de la Constitución peruana. Es más, a un profesor inglés le escuchamos decir que nuestro tema es sugerente porque, para comenzar, “no sabía que el Perú tuviese una Constitución”. Podemos dar fe de esta anécdota¹.

Sin embargo, si consideramos que más de un país europeo tuvo más de una carta magna en su historia constitucional, que en actualidad el ejecutivo predomina en todas las formas de gobierno, que el parlamento ha perdido protagonismo político, y que hace veinte años, por ejemplo, la doctrina vaticinó una sexta República para Francia²; entonces veremos que los problemas que aquejan a la Constitución peruana no son propios ni nuevos, sino viejos y comunes al constitucionalismo contemporáneo y que sólo se diferencian en el grado e intensidad con que se presentan.

¹ La anécdota surgió con ocasión de mi estancia de investigación en la Biblioteca Bodleian de la Universidad de Oxford (Otoño de 1997), durante la primera conversación que sostuve con el Ph. D. Andrew Hegarty, a quien nuevamente agradezco su invaluable ayuda.

² En efecto, los primeros estudios sobre la Constitución francesa de 1958 no le preveían una larga vida ante una futura cohabitación; véase TRÍAS, Juan, *El Presidente de la República en la Constitución Francesa de 1958*, en *Revista de Estudios Políticos* 143 (1965), pp. 33 - 73. Un resumen de las opiniones de los comentaristas políticos y del electorado franceses en 1986, año de la primera cohabitación, la encontramos en FERNÁNDEZ-MIRANDA, Carmen, *La V República Francesa: otra experiencia jurídico-constitucional (marzo 1986 - mayo 1988)*, en *Revista de Derecho Político* 27 - 28 (1988), pp. 220 - 226.

Nuestra introducción no tiene la finalidad de ofrecer una visión pesimista de la Carta de 1993, más aún en los momentos políticos que vivimos, sino conocer los problemas de su Forma de Gobierno. En ese sentido, deseamos descubrir y cuestionar aquellas cláusulas contrarias con el espíritu constitucional, así como estudiar la posibilidad de lograr una reforma viable para el Perú, pero observando el derecho constitucional desde una perspectiva clásica. La idea central que deseamos transmitir consiste en prevenir que las recientes enmiendas a la Carta de 1993 no son suficientes para alcanzar la estabilidad, dado que la coyuntura política que vivimos podría volverse a repetir si no se corrigen determinadas “reglas de juego desigual” que la forma de gobierno peruana consiente a favor del ejecutivo, concretamente, al Presidente de la República.

II. ALGUNAS REALIDADES DEL MARCO IBEROAMERICANO

Si nos damos cuenta, las reformas constitucionales que más se discutieron y llevaron a cabo a fines del año 2000 fueron las siguientes: la no reelección presidencial inmediata, la elección de congresistas por distrito electoral múltiple, un aumento del número de escaños en el Congreso, y el retorno al bicameralismo. No obstante, si bien algunas de ellas ya han sido aprobadas, como es el caso de impedir la reelección presidencial inmediata y la elección parlamentaria por distrito electoral múltiple³, nos preguntamos otra vez si esos cambios son los únicos que necesita la Constitución para lograr la estabilidad política. Pensamos que no. Sostenemos que si bien dichas propuestas de reforma son significativas todavía no son suficientes para un verdadero gobierno constitucional. Por eso, antes de conocer cuáles son las principales reformas al régimen político de la Constitución peruana, no podemos descuidar el contexto iberoamericano.

En otras palabras, si bien los antecedentes remotos de la Carta peruana, como de cualquier constitución, provienen de Europa y Norteamérica, también es cierto que su adecuada comprensión se encuadra en los textos constitucionales iberoamericanos. Por esta razón, es imprescindible conocer la Constitución peruana en su propio ambiente, con el objeto de entender mejor su forma de gobierno y aproximarnos con seguridad a sus notas más relevantes.

1. *Una aproximación a sus rasgos formales*

Desde el punto de vista formal, la Constitución de 1993 no guarda diferen-

³ Véase Ley de reforma constitucional número 27365 del 5/11/2000, así como la Ley número 27387 del 28/12/2000 respectivamente.

cia con las constituciones iberoamericanas más influyentes⁴. Es decir, se presenta como una típica carta magna dotada de todos los contenidos formales: separación de poderes, normas relativas al Estado de Derecho, derechos fundamentales, y un procedimiento de reforma. Además, es una Carta político organizativa, norma fundamental del ordenamiento, con lo necesario para tener una pequeña dosis liberal y los rasgos típicos del constitucionalismo contemporáneo: reconocimiento de derechos sociales, Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, etc. Sin embargo, con relación a su forma de gobierno, la Carta de 1993 es la que más ha incorporado instituciones parlamentaristas en las relaciones ejecutivo-legislativo (como la moción de censura, las interpelaciones, las preguntas, la disolución del Congreso, etc)⁵.

Por otra parte, si echamos un vistazo a las constituciones iberoamericanas, observaremos también que el ejecutivo tiene más competencias que el mismo Presidente norteamericano. En efecto, los presidentes en Iberoamérica pueden observar las leyes en parte, promulgar decretos, y disolver el parlamento en determinados casos. También gozan de expresa iniciativa legislativa y pueden interponer acción de inconstitucionalidad, y ello sin olvidar que cada reforma, o nueva asamblea constituyente, refuerza aún más sus poderes⁶. La pregunta que surge es la siguiente: ¿qué ocurrió? Consideramos que en la historia de los textos constitucionales iberoamericanos se trató de conjugar dos posturas tan opuestas como “el agua y el aceite”, pues en un mismo texto se introdujo la racionalidad del modelo liberal, originario de constitución, junto con un Estado unitario, centralista y de gobierno fuerte.

Si bien los gobiernos son elegidos a través de procedimientos democráticos, y las constituciones modernas incorporan otros instrumentos de participación popular –como el *referendum*, o plebiscitos⁷ –, no obstante, como sabemos, un gobierno constitucional no sólo se construye con elecciones libres y limpias sino además respetando el imperio de derecho, la separación

⁴ Nos estamos refiriendo, concretamente, a las constituciones de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México.

⁵ En efecto, de las constituciones mencionadas en la nota anterior vemos que sólo las constituciones argentina (artículo 101) y colombiana (artículo 135, incisos 8 y 9) permiten al Parlamento exigir la responsabilidad política a los ministros.

⁶ Véanse los siguientes artículos: 83 de la Constitución argentina, 167 de la colombiana, 62. 2 de la chilena, y 133 de la uruguaya por ejemplo.

⁷ En ese sentido pensamos que dichos instrumentos de participación popular conllevan, si no se tiene cuidado, de una dosis de demagogia. En la práctica, sólo los grupos de presión, y los políticos que están dentro y fuera del Parlamento serán los que impulsen con el concurso de los ciudadanos cualquiera de dichas instituciones.

de poderes para así lograr la debida protección de los derechos y libertades básicos⁸.

2. *El estilo presidencial*

Como ya mencionamos, en todas las constituciones iberoamericanas el ejecutivo goza de una mejor posición frente a los demás poderes pero, en la práctica, se diferencian en el grado de autolimitación del Presidente de la República. Es decir, si somos rigurosos, la Constitución por sí misma no controla el poder sino es el propio ejecutivo el que, en el mejor de los casos, evita excederse para no afectar la estabilidad política. Por eso, tampoco es menos cierto decir que los poderes presidenciales no están limitados en extensión sino en la duración de su mandato, ya sea de cuatro o cinco años; así como tampoco es menos cierto decir que podemos, si no nos damos cuenta, elegir cada cinco años a un dictador si luego descubrimos que tiene poca vocación constitucional. Nosotros creemos que esa es la realidad. Si la Carta Magna no controla realmente el ejercicio del poder, si se consienten muchas atribuciones al ejecutivo, gracias al denominado “constitucionalismo moderno”⁹, podríamos perder la propia idea Constitución, y creo que algo de ello ya nos ha ocurrido como explicaremos más adelante¹⁰.

III. LOS RASGOS AUTORITARIOS EN LA CONSTITUCIÓN

La desmedida importancia del carisma político es un problema que también afecta a más de un parlamentarismo europeo y presidencialismo iberoamericano. En el Perú se ve agudizada por el populismo y una deficiencia en el sistema de la representación política, pues, si bien la ley dispone que la

⁸ En el mismo sentido ZAKARIA, Fareed, *The Rise of Illiberal Democracy*, en *Foreign Affairs* (Noviembre - Diciembre, 1997), p. 22.

⁹ Consideramos que las “nuevas” instituciones del llamado constitucionalismo moderno, como la defensoría del pueblo, y los tribunales constitucionales por ejemplo, no son otra cosa que una respuesta a la crisis parlamentaria y judicial respectivamente, mas no una revisión de sus clásicos postulados como la limitación el poder y asegurar los derechos y libertades.

¹⁰ Por eso, consideramos que el sentido y naturaleza de las reformas o cambio de constituciones deben preservar los límites al poder. Por ejemplo, en la Constitución norteamericana ninguna enmienda ha otorgado más poderes al Presidente. Al contrario, son cuatro las reformas que han establecido límites: el termino del mandato presidencial (enmienda XX), la limitación de mandatos a sólo dos (enmienda XXII), provisiones sobre la sucesión de la presidencia en caso de vacancia (enmienda XXV), y el derecho de los ciudadanos para ser elegido presidente (enmienda XXIV); véase HEUBEL, E. J, *EL estudio de la Presidencia norteamericana. Del mito a la realidad*, en *Revista de Estudios Políticos* 15, (1980), p. 172.

elección de los parlamentarios se realiza por distrito electoral múltiple, dichas circunscripciones son tan extensas que todavía no es palpable una debida representación política¹¹. Sin contar además que el Parlamento peruano no está integrado mayormente por partidos fuertes y con arraigo sino más bien por un conjunto de movimientos y alianzas improvisadas, muchas de ellas compuestas por tráfugas, y constituidas en torno a un líder carismático de ocasión. Otro problema es la no aprobación de la ley de partidos políticos justamente en una época que se discute el camino hacia una verdadera transición democrática y la falta de claridad en el financiamiento de las campañas electorales¹².

1. *Los problemas del control parlamentario*

Con relación a los instrumentos de control parlamentario, tales como las preguntas, interpelaciones y las comisiones de investigación, descubrimos que no están en manos de las minorías para controlar al ejecutivo sino en manos de quien goza de mayoría en el Congreso, ya que para su ejercicio y aprobación se exigen mayorías calificadas.

En lo que respecta a la forma de gobierno peruana, consideramos un error pensar que se ajusta al presidencialismo por las atribuciones y figuración del Presidente de la República. Es un error, porque presidencialismo no equivale a más poder, sólo expresa la jefatura de Estado y de gobierno en una sola persona elegida por el pueblo¹³. Lo cual no es poco. Por ese motivo debe ser controlado por el legislativo, el judicial y una efectiva división territorial del poder: la descentralización. Sin embargo, estos límites y controles no han sido acogidos por los modelos presidencialistas que imitan el modelo norteamericano, como el caso del Perú. Por eso, sin estas garantías no existe diferencia con un caudillo y tampoco habría una efectiva separación de poderes.

¹¹ En el mismo sentido PANIAGUA CORAZAO, Valentín, *La Constitución peruana de 1993*, en *Derecho 2* (1995), p. 22.

¹² Con relación a la ausencia de una ley de partidos políticos, Marcial Rubio sostiene que "...no debemos pensar que la adecuación de las normas sobre partidos políticos es todo lo que se necesitará del Derecho para que el sistema de partidos funcione adecuadamente. Será también indispensable que se identifiquen los aspectos del sistema político que deben ser modificados para que el entorno en el que los partidos actúan sea el más adecuado para fortalecer la democracia"; cfr. RUBIO, Marcial, *La ley de partidos políticos. Las reglas que nadie quiso aprobar* (Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1997), pp. 289 - 290.

¹³ En el mismo sentido véase PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *Invitación al estudio de la Constitución de los Estados Unidos* (Tórculo, Santiago de Compostela, 1998), p. 68.

2. *¿Es autoritaria la Constitución?*

La pregunta que surge es la siguiente: ¿por qué es autoritaria la Constitución peruana? Para contestarla, sólo necesitamos enumerar algunas de sus atribuciones. Un vistazo a algunas de ellas en la actual Constitución, y también presentes en la Carta de 1979, son las siguientes:

1) El ejecutivo tiene iniciativa legislativa, una facultad que no se corresponde con un modelo presidencialista que tiene una separación de poderes más tajante. A diferencia del modelo estadounidense, el Presidente peruano no sólo tiene iniciativa para impulsar la producción de leyes, o expedir decretos de urgencia, sino que también puede legislar gracias a la delegación parlamentaria¹⁴. No obstante, pese a que la Carta de 1993 reglamenta que dichos decretos tienen que expedirse conforme a la materia y por el tiempo de la ley de autorización del Congreso, también es cierto que se han cometido “excesos” cuando el ejecutivo dispone de mayoría parlamentaria.

2) También puede promulgar decretos de urgencia, lo cual también erosiona la separación de poderes, y el presidencialismo puro que impide legislar al ejecutivo¹⁵. Como sabemos, las formas constitucionales de gobierno evitan que el ejecutivo concentre el poder. Por otra parte, si bien el presidencialismo es una separación de funciones más tajante, consiste que el ejecutivo coopere con el legislativo para buscar la concertación.

3) Puede interponer acción de inconstitucionalidad¹⁶. En otras palabras, si el Congreso logra aprobar un proyecto de ley por mayoría calificada superando el veto presidencial¹⁷; en el Perú, en cambio, el Presidente de la República tiene además la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional¹⁸.

4) Tiene iniciativa para reformar la Constitución¹⁹. Es decir, la Constitución que pretende limitar el poder, en especial del ejecutivo, admite que el propio Presidente presente una iniciativa de reforma. Ello tampoco es

¹⁴ Véase artículo 104 de la Constitución peruana.

¹⁵ Véase el artículo 118, inciso 19, de la Constitución peruana (artículo 211 inciso 20 Constitución de 1979). Otro ejemplo es la Constitución mexicana cuando establece en su artículo 49 que “en ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”. Para nuestra sorpresa, el artículo 131 concede al Presidente mexicano facultades legislativas en materia económica, social o “de cualquier otro propósito en beneficio del país”.

¹⁶ Véase el artículo 203, inciso 1, de la Constitución peruana (artículo 299 Constitución de 1979). Debemos señalar que esta atribución no sólo se concede en el Perú sino también en Chile (artículo 82 de la Constitución de 1980) por ejemplo.

¹⁷ En el Presidencialismo norteamericano la batalla ejecutivo - legislativo termina en ese momento.

¹⁸ Véase el artículo 203 de la Constitución peruana.

¹⁹ Véase el artículo 206 de la Constitución peruana (artículo 306 Constitución de 1979).

posible en el Presidencialismo norteamericano, debido a que la competencia para reformar la Carta de 1787 es una atribución del Congreso federal, con el concurso de los parlamentos de los Estados miembros²⁰.

5) En determinados casos puede disolver el Congreso²¹. Lo cual también desdice una forma de gobierno presidencialista, aunque fue una facultad introducida por la Carta de 1979 para contrapesar la moción de censura parlamentaria, que dicho sea de paso tampoco existe en el Presidencialismo norteamericano²². Y,

6) El Presidente no tiene límites para declarar el estado de emergencia²³. Debido a que una vez decretado este régimen de excepción por el ejecutivo, es posible limitar el ejercicio de derechos así como las libertades, y puede prolongar su duración sin control parlamentario²⁴.

IV. EL PRESIDENCIALISMO PERUANO ES DISTINTO AL NORTEAMERICANO

1. *Las diferencias fundamentales*

Como hemos podido argumentar líneas atrás, el modelo seguido por el Perú difiere del presidencialismo puro estadounidense. En primer lugar, en el Perú las elecciones son generales. Es decir, ejecutivo y legislativo se eligen simultáneamente. A diferencia del Presidencialismo norteamericano donde, por ser más tajante la separación de poderes, resulta extraño cualquier vínculo jurídico entre el ejecutivo y legislativo. En otras palabras, bajo ese criterio se corre el riesgo que el ejecutivo también consiga mayoría en el Congreso, como ocurrió durante el período 1995-2000; y, además, como un “efecto cascada” el Presidente podría controlar desde el Congreso, al defensor del Pueblo, al Contralor General, al Presidente del Banco Central de Reserva, y hasta la elección de los miembros del Tribunal Constitucional.

En segundo lugar, el mandato legislativo también coincide con el presi-

²⁰ Véase el artículo V de la Constitución norteamericana.

²¹ Véase el artículo 134 de la Constitución peruana (artículo 227 Constitución de 1979). Sin embargo, los constituyentes quisieron aprobar la disolución parlamentaria sin expresión de causa, lo cual finalmente no fue aprobado (*Diario de Debates*, Tomo II, 05 - 08 - 1993, p. 1657).

²² A diferencia del modelo parlamentarista donde el ejecutivo procede del legislativo, y por esa razón el parlamento puede retirar su “confianza” al jefe de gobierno elegido; en cambio, el ejecutivo presidencialista es elegido por el pueblo. Por ese motivo, el parlamento no puede censurar ni el ejecutivo disolver.

²³ Véase el artículo 137, inciso 1, de la Constitución peruana (artículo. 231 inciso (a) Constitución de. 1979).

²⁴ De acuerdo con las actas del poder constituyente, el propósito fue permitir al Presidente de la República la facultad de decretar el estado de emergencia sin limitaciones; véase *Diario de Debates* Tomo II, p. 1677.

dencial (cinco años). No existe la renovación del parlamento a mitad de ese mandato como sí debe ocurrir en los presidencialismos para preservar la separación de poderes.

En tercer lugar, consideramos que la viabilidad del modelo presidencialista se sustenta en una efectiva división territorial del poder. En efecto, si observamos la experiencia estadounidense, veremos que su Forma de Gobierno (el presidencialismo) es una consecuencia de su forma de estado (el federalismo), por eso una depende de la otra²⁵. En otras palabras, el Presidente norteamericano no es equivalente al peruano. Si bien ambos son jefes del ejecutivo, en el primer caso se trata de un Presidente federal que, conjuntamente con un Congreso y Judicatura federales, representan a todos los Estados de la Unión, donde cada miembro cuenta, a su vez, con su propio poder ejecutivo, legislativo y judicial. En el Perú, en cambio, este proceso fue distinto debido a que optamos por el modelo presidencialista pero sin federalismo, y con menos controles que el Presidente estadounidense. Aunque la opción del Estado federal fue descartada tempranamente en nuestro país, la ausencia de una efectiva regionalización es uno de los aspectos reprochables en la historia de los textos constitucionales peruanos.

2. *Los bloqueos a las instituciones importadas*

Una constante que podemos encontrar luego de estudiar los textos constitucionales peruanos es la resistencia para eliminar instituciones que no funcionan como debieran, como el refrendo ministerial, o que luego de una breve y triste experiencia en nuestra historia republicana, son oportunamente “corregidas” pero nunca eliminadas de las demás constituciones peruanas. Como es el caso de la moción de censura. En efecto, al parecer, nuestras distintas asambleas constituyentes consideran como atentatoria a la llamada “constitución histórica”, la exclusión de cualquier institución reconocida por la constitución anterior; en ese sentido, se considera que lo “políticamente correcto” es conservarla pero sujeta a determinadas condiciones y requisitos abusivos que la convierten en una institución de escape. En otras palabras: “se ve pero no se toca”.

Consideramos que esta práctica es fruto de mal entendido sentido de la tradición y del ejemplo constitucional; dado que, lo políticamente apreciable es aquello que funciona de manera adecuada, incluso si el ejercicio constitucional de aquella institución opera algunos cambios de aplicación pero sin afectar la estabilidad política. Como es el uso político de la disolución en el Parlamentarismo inglés para adelantar las elecciones cuando los vientos elec-

²⁵ Véase HAKANSSON NIETO, Carlos, *La Forma de Gobierno de la Constitución peruana* (Universidad de Piura, 2001), p. 142.

torales favorecen al gobierno de turno²⁶, en vez de un mecanismo de contrapeso a la moción censura. En este caso vemos que el empleo constitucional cambia, pero no su objeto porque se mantiene la estabilidad política.

V. ¿UNA FORMA DE GOBIERNO CONSTITUCIONAL?

¿Pero estas “reglas de juego desigual” tienen alguna explicación? Consideramos que el origen de esta versión de presidencialismo es una consecuencia de la relación de los conceptos opuestos de Constitución y de Soberanía en una Carta Magna. De esta manera, es posible que un texto constitucional contenga normas contrarias a su finalidad de limitar de poder. En otras palabras, de unas disposiciones que propicien su concentración y no su dispersión. Esta pérdida del sentido y fin de una constitución fue una herencia de las constituciones napoleónicas, llevada desde Europa continental a las nacientes repúblicas iberoamericanas, que cuentan con modelos presidencialistas pero con algunos matices²⁷.

1. *Los efectos de los modelos mixtos*

Como ya mencionamos, para lograr también la estabilidad política, en la forma de gobierno de la Constitución peruana se añadieron instituciones parlamentaristas, como por ejemplo: la presencia de un jefe de gabinete, el refrendo ministerial, la moción de censura, interpelaciones y la disolución de las cámaras. En síntesis, “la enfermedad fue la misma pero se aplicó una vacuna contraria”. Es decir, mientras algunos parlamentarismos europeos se aproximaron al presidencialismo en aras de lograr una estabilidad política. Por el mismo motivo, en Iberoamérica —en especial en la Constitución peruana— es el presidencialismo quien ha tomado prestadas instituciones del parlamentarismo²⁸. El resultado de dicho experimento pasó por alto que estas instituciones desarrollan frutos sólo cuando se proyectan sobre realidades similares, como en Inglaterra y Canadá por ejemplo. Y que, en consecuencia, resultaban remotas las posibilidades de que, proyectadas sobre sociedades divididas y políticamente atrasadas, pudiese un modelo dar frutos comparables. En resumen, los demás países sólo hemos traducido

²⁶ Véase PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos, *En Defensa de la Constitución* (Universidad de Piura, 1997), p. 314.

²⁷ Véase KRIELE, Martín, *Introducción a la Teoría del Estado* (Depalma, Buenos Aires, 1980), pp. 228 - 229.

²⁸ Véase Fernández Segado, Francisco, *Las relaciones entre los órganos de gobierno en la Constitución del Perú: un modelo híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo*, en *Derecho* 42 - 43 (1989 - 90), en concreto pp. 163 - 164.

aquellas convenciones constitucionales e instituciones de Inglaterra y los Estados Unidos que podían expresarse como una norma jurídica. Sin tener en cuenta, al parecer, que su experiencia constitucional fueron episodios de la historia inglesa y la estadounidense²⁹.

2. *La práctica de las instituciones parlamentaristas: a) La moción de censura y cuestión de confianza*

El ejercicio de las instituciones procedentes del parlamentarismo se presta más al cálculo político que a los motivos que las invocan. La política condiciona el uso de la moción de censura, la cuestión de confianza o la disolución de las cámaras, importando más los beneficios electorales de cara a una próxima elección que a la exigencia de responsabilidad del ejecutivo. Es un lenguaje entre gobierno y oposición distinto al que se produce en los presidencialismos, donde ejecutivo y legislativo son elegidos en distintos comicios, y sus relaciones son también diferentes. Por esa razón consideramos extraña la incorporación de instituciones de una forma de gobierno a otra.

3. *La práctica de las instituciones parlamentaristas: b) La disolución parlamentaria*

La forma de gobierno de la Constitución peruana sólo vincula la disolución del Congreso con los medios para exigir la responsabilidad parlamentaria, cuando el legislativo haya censurado o rechazado la confianza a dos gabinetes. Por otra parte, la brevedad del Reglamento del Congreso para regular el derecho de disolución nos hace ver lo difícil de conciliar una institución procedente del parlamentarismo, donde legislativo y ejecutivo están soldados, con otra forma de gobierno que parte de raíces distintas. Pensamos lo mismo para la decisión de introducir una moción de censura y cuestión de confianza en un modelo presidencialista.

Finalmente, también observamos un problema en el modelo de disolución parlamentaria adoptado por la Constitución de 1993, pues si bien se orienta a evitar la censura interrumpida de gabinetes, la Carta de 1993 no establece unos límites similares para el ejercicio de las censuras dirigidas y aprobadas contra los ministros individuales³⁰. Un posible peligro si consi-

²⁹ Véase HAKANSSON, *La Forma de Gobierno* cit., p. 446

³⁰ Este problema fue previsto durante la elaboración de la Constitución de 1979. Durante aquellos debates se advirtió que con esa redacción “se deja abierta la posibilidad de que se censure a los ministros, uno tras otro, sin límite alguno, individualmente”; cfr. *Diario de Debates* tomo VII, 1978/1979, p. 284. Véase además, EGUIGUREN PRAELLI, FRANCISCO, *Las relaciones entre gobierno y parlamento: elementos para una propuesta de reforma en el Perú*, en *Lecturas Constitucionales Andinas 2* (Comisión Andina de Juristas, Lima, 1993), pp. 158 - 190, en concreto p. 173.

deramos que es más fácil a un parlamento multipartidista ponerse de acuerdo en censurar a ministros singulares que exigir la responsabilidad al Gabinete y correr el riesgo de disolución parlamentaria.

4. *La práctica de las instituciones parlamentaristas: c) Las instituciones de exigencia de responsabilidad y disolución parlamentaria en la práctica*

Nos encontramos con tres instituciones diferentes. En la moción de censura se trata de una iniciativa parlamentaria cuyo éxito determinará la dimisión del Consejo de Ministros. La cuestión de confianza, en cambio, es un mecanismo de iniciativa gubernamental cuyo éxito determina la permanencia del Gabinete en ejercicio. Finalmente, la disolución parlamentaria se presenta como una forma de dar solución a un período de inestabilidad gubernamental y, como un medio de presión y cálculo político contra el Congreso para que no niegue la investidura al Primer Ministro y su Gabinete.

No obstante, los mecanismos para exigir la responsabilidad política en la Constitución peruana, la moción de censura, la cuestión de confianza, y la disolución parlamentaria no se aplican como debieran. Pero no sólo por las correcciones o requisitos a que están sujetas, sino también porque nos encontramos ante una combinación de instituciones de distinto origen, lógica y espíritu. En principio, el remedio para solucionar los problemas del predominio presidencial se debió buscar en el propio presidencialismo y no cubrir sus carencias con instituciones de otros modelos. Un objetivo difícil de cumplir si se trata de reducir los poderes presidenciales a través de una efectiva división territorial del poder, ya que la tendencia en la Constitución peruana es que los poderes presidenciales aumenten pero que no disminuyan.

Lo paradójico de la presencia de la moción de censura en la Constitución peruana es que a pesar de estar prevista para controlar al ejecutivo, cuenta con las correcciones hechas por los parlamentarismos contemporáneos con el objetivo de atenuar los poderes del Congreso. El número mínimo de proponentes, su motivación, y la mayoría absoluta del número legal de miembros del parlamento para su aprobación por el Pleno tienen que acompañar la presentación de una moción de censura³¹. No obstante, el Derecho comparado guarda otras correcciones aún más rigurosas, pero sólo aplicables a un modelo parlamentarista, como por ejemplo la moción de censura constructiva³².

³¹ Véase el artículo 132 de la Constitución de 1993.

³² La moción de censura constructiva consiste en que no se puede censurar al jefe de gobierno si antes no se propone un nuevo candidato elegido automáticamente en caso de triunfar la censura. De esta manera, se evitan los vacíos de poder porque no dejará de haber jefe de gobierno durante toda la legislatura. Como un caso anecdótico, junto con Alemania y España, la Carta de Papua Nueva Guinea son las únicas consti-

El sentido de las correcciones a la moción de censura son explicadas por la historia. Las soluciones fueron políticas y jurídicas pero a costa de un alto precio: su falta de aplicación. Sin embargo, es una factura que sólo debió ser pagada por el parlamentarismo, ya que el presidencialismo auténtico tiene una lógica distinta, y quizá espera más el empeño de sus gobernantes y parlamentarios para la buena marcha de sus instituciones.

5. *¿Cuál es la forma de gobierno?*

Entonces, si en líneas generales este es el panorama, nos preguntamos: ¿cuál es la forma de gobierno de la Constitución peruana? Aunque a la primera impresión resulte extraño, la Carta de 1993 cuenta, al menos formalmente, con casi todas las instituciones de un modelo parlamentarista; ya que tiene un jefe de gabinete, un consejo de ministros, la investidura del gobierno, el refrendo ministerial, la moción de censura, la cuestión de confianza, las preguntas, las interpelaciones, hasta la disolución del propio parlamento. No obstante, aunque todas estas instituciones estén reunidas, no configuran un parlamentarismo porque el ejecutivo no procede del legislativo.

Por otro lado, si a primera vista podría parecer que se trata de un modelo presidencialista, esta afirmación también podría ser inexacta. En primer lugar porque, si somos rigurosos, lo único que se asemeja el modelo peruano al norteamericano es que el Presidente de la República es elegido por sufragio universal. Y el presidencialismo no se reduce sólo a la forma de elección del ejecutivo, porque requiere también de una efectiva separación territorial del poder, unos pesos y contrapesos que frenen al Presidente de la República, que el Parlamento sea representativo y que ejerza un control político, como además una judicatura independiente. Sin olvidarnos además que, parafraseando a Sartori, el modelo norteamericano funciona, a su manera, “por los estadounidenses están decididos a hacerlo funcionar. Es tan sencillo como eso, y por lo mismo, tan difícil”³³. Por ese motivo, aunque al lector le parezca un juicio muy duro, consideramos que la forma de gobierno peruana no se corresponde con un modelo de gobierno constitucional.

6. *La forma de gobierno peruano en la práctica*

Ahora bien, si no se realizan las reformas a la Constitución de 1993 sólo existen tres posibilidades de frenar al predominio presidencial:

tuciones que han acogido la moción de censura constructiva; véase VÍRGALA FORURIA, Eduardo, *La moción de censura en la Constitución de 1978* (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988), p. 340.

³³Véase en SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada* (Fondo de Cultura Económica, México, 1996), p. 107.

Primera, que consistiría en que el Presidente de la República no cuente con mayoría propia en el Parlamento y tenga la necesidad de crear pactos o alianzas estables con otros grupos políticos. Que es lo que, necesariamente, tendrá que hacer cualquiera de los dos candidatos a la presidencia.

Segunda, si el Presidente de la República no logra crear una alianza con ningún grupo parlamentario, la oposición podría fiscalizar los actos del ejecutivo por medio de sus instituciones de control e incluso exigiendo responsabilidad política, estando en la práctica habilitado para censurar sólo a un consejo de ministros para evitar que el Presidente de la República pueda disolver el Parlamento.

En tercer lugar, y aun cuando el Ejecutivo cuente con mayoría en el Parlamento, se podría esperar la autolimitación del Presidente de la República. Es decir, que los controles no provienen de la Carta de 1993 sino de los propios límites que se imponga la vocación constitucional del Presidente de la República. Una posibilidad difícil de cumplir si consideramos que cualquier Presidente, con o sin mayoría parlamentaria, se encontrará con una oposición multipartidista y dividida ideológicamente que lo obligará a utilizar todas sus armas contra el Congreso, tales como, por ejemplo, un abuso en la legislación de urgencia, veto parcial de las leyes, etc.

Ante este panorama, ¿qué solución debemos buscar? Ninguna, si se trata de encontrar sólo una solución jurídica a los problemas de aplicación de la Constitución peruana, pues las formas de gobierno clásicas se encuentran escritas con reglas claras y no cabe añadirles nada, salvo una dosis de paciencia, tolerancia y empeño; una receta más humana que jurídico positiva. Sin embargo, vemos que los mecanismos para exigir la responsabilidad política en la Constitución peruana (la moción de censura, la cuestión de confianza, y la disolución parlamentaria), pese a su escasa sintonía con los presidencialismos, podrían servir para dar solución a crisis políticas extremas, como por ejemplo, una oposición con mayoría multipartidista que dificulte gobernar al Presidente.

Ahora bien, la solución requiere la presencia de los ciudadanos. La pasividad y fácil resignación de los ciudadanos peruanos ante cada interrupción constitucional por las fuerzas armadas, las breves “primaveras democráticas” (está siendo raro encontrar más de tres gobiernos constitucionales consecutivos en la historia republicana del Perú), ha dado lugar a una falta de tradición democrática de un pueblo peruano que, por lo regular, se muestra insensible cuando un Presidente tiene demasiado poder, o cuando abusa del poco que tiene. Una reforma del sistema electoral con elecciones separadas y con renovación del parlamento a la mitad del período presidencial, más cercana a un sistema presidencialista, como el de Norteamérica, podría ser un avance. Sin embargo, comprobado está que, por un lado el Ejecutivo peruano no sabe gobernar con un Legislativo en contra y, por otro, los ciu-

dadanos ven siempre con pesimismo a un gobierno débil³⁴.

Todo esto nos trae a la mente la respuesta de Sr. Podsnap al caballero francés en la obra de Dickens, titulada, *Our mutual friend*: “Los ingleses, Sir, estamos orgullosos de nuestra Constitución. Nos fue dada por la providencia. Ningún otro país ha sido favorecido como éste (...) Y los demás países, Sir, dijo el caballero francés, ¿cómo se las arreglan? Los demás países, Sir, replicó el Sr. Podsnap sacudiendo gravemente su cabeza, hacen, y lamentamente tener que decirlo, lo que pueden”³⁵. Efectivamente, lo único que se puede esperar de la Forma de Gobierno de la Constitución peruana es un Presidente de la República con mucha autolimitación, es decir, fuerte pero prudente. No obstante, ello requiere una determinada clase dirigente y un pacto entre las distintas fuerzas políticas, presupuestos que aún no están consolidados; mientras tanto, la Constitución peruana hará lo que pueda. Gracias Sr. Podsnap.

VI. UNA VISIÓN DE CONJUNTO

Si bien los analistas políticos pueden sugerir la necesidad de una nueva Constitución, la modificación de la actual, o retornar a la Carta de 1979, la idea de fondo que deseo transmitir es la siguiente: sin descentralización no hay posibilidad que funcione el presidencialismo. La falta de una división territorial del poder, entendida como la descentralización de las decisiones políticas a través de parlamentos y ejecutivos regionales, trae como consecuencia el riesgo de elegir, o reelegir, un caudillo luego de cada comicio, salvo que el presidente se autolimite. Pero también es cierto que en nuestra corta historia republicana las diferencias económicas, sociales y culturales, así como la falta de presupuestos históricos, políticos, jurídicos y éticos, fueron determinantes para descartar una inmediata división territorial del poder. No obstante, la necesidad de superar esas deficiencias debió ser la principal preocupación de los gobernantes y gobernados. Si bien hoy se discute nuevamente esa necesidad, nos encontramos con dos problemas. El primero radica en que se ha hecho poco para superar las deficiencias que impidieron iniciar la descentralización. Y, segundo, si no impulsamos las regiones, la forma de gobierno en la Carta de 1993 continuará siendo inconstitucional por no limitar el poder. Ante esta encrucijada, considero que debemos apostar por la descentralización y paliar los riesgos de una posible

³⁴ Véase HAKANSSON, *La Forma de Gobierno* cit., pp. 446 - 450

³⁵ La cita aparece por primera vez en el libro de Kenneth WHEARE, *Las constituciones modernas* (Labor, Barcelona, 1975), p. 18; y el pasaje de la novela de Charles DICKENS, *Our Mutual Friend* (1865), se encuentra en el capítulo XI.

inestabilidad política mediante una transición democrática realista, es decir, un proceso de veinte años de duración por lo menos, y que deberá incluir otras reformas sustanciales (verdaderos distritos electorales múltiples, mecanismos de control parlamentario al alcance de las minorías, etc.)³⁶.

Es evidente que, al principio, esa decisión nos llevará a una aparente inestabilidad política mientras se asiente y consolide la Forma de Estado y de Gobierno, debido a la proliferación de conflictos de competencia entre las autoridades regionales, y de todas ellas frente al Gobierno central. Por otro lado, el Presidente peruano tendría dificultades para promulgar leyes que, según la oposición, perjudiquen los intereses de sus respectivas regiones. A pesar de ello, pensamos que si esos debates y tensiones políticas se realizan dentro de un Parlamento representativo, y la solución de los conflictos se consigue mediante una sentencia a cargo de tribunales especializados e independientes, entonces, creemos que vale la pena correr ese riesgo dado que el Perú empezaría a comportarse como un país con verdadera vida constitucional, que no es otra cosa que libertad.

³⁶ Sobre el particular, la Comisión convocada por el Ministerio de Justicia propone para favorecer la descentralización: órganos territoriales de gobierno no simplemente administrativos, constitución de gobiernos locales y departamentales en todo el territorio, un régimen de solución de competencias y conflictos, así como la preeminencia de la política nacional entre otras interesantes propuestas; véase en *Comisión de Estudio de las Bases para la Reforma Constitucional*, Ministerio de Justicia, 2001, pp. 53 - 58.