BIBLIOTECA DE DERECHO POLITICO
Volumen IV

MARIO CASTILLO FREYRE

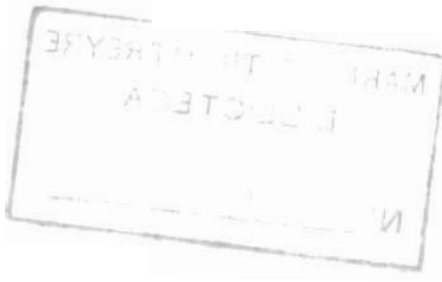
Todos los poderes del Presidente



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
FONDO EDITORIAL 1997

BIBLIOTECA DE DERECHO POLÍTICO

DIRECTOR ENRIQUE BERNALES BALLESTEROS



BIBLIOTECA DE DERECHO POLÍTICO • Volumen IV

Mario Castillo Freyre

Todos los Poderes del Presidente

(Etica y Derecho en el ejercicio de la Presidencia)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FONDO EDITORIAL 1997

BIBLIOTECA DE DERECHO POLÍTICO
Volumen IV

EDITOR RESPONSABLE GORKI GONZALES MANTILLA

© Copyright 1997 por el Fondo Editorial de la Pontificia
Universidad Católica del Perú
Av. Universitaria cuadra 18, San Miguel. Lima-Perú
Telfs. 462-6390 y 462-2540, anexo 220

Derechos Reservados

ISBN 9972-42-100-7
ISBN 99-72-42-068-X

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Diseño: *Edwin Núñez Ibáñez*
Primera edición: agosto de 1997
Tiraje: 1,000 ejemplares
Impreso en el Perú

Este libro podría estar dedicado a quienes han abusado del poder (al fin y al cabo, sin sus excesos no hubiera podido escribirlo).

Mi gratitud al doctor Ernesto Alvarez Miranda,
a la doctora María Isabel Vásquez Villacorta
y a la señorita Fabiola Laura Fernández.

Índice

Presentación 15

Introducción 21

CAPITULO I

Delimitación Conceptual del Presidencialismo 33

1. Antecedentes constitucionales del Presidencialismo 33

1.1. Origen del Presidencialismo como forma de gobierno. La formación del gobierno presidencial estadounidense 40
1.2. El Presidencialismo Latinoamericano. 50
1.2.1. Factores sociales de la preponderancia presidencial en el continente americano 58
1.3. El Sistema Presidencialista. Definición, naturaleza y caracteres 59

CAPITULO II

El Poder Ejecutivo 97

2. Definición. 97

2.1. El régimen político y de gobierno con relación al Poder Ejecutivo frente a la interdependencia coordinada de Poderes. 110
2.2. Estructura del Estado con relación al Poder Ejecutivo. La estructura u organización del Poder Ejecutivo (El Presidente y sus Ministros) 122
2.3. Elección del Poder Ejecutivo 129
2.3.1. Los Sistemas Electorales 136
2.3.2. El Sistema Electoral Peruano en la Constitución de 1993 139
2.4. Proclamación y juramentación del mandato. 164
2.5. Duración del mandato y posibilidad de reelección inmediata 166
2.6. Atribuciones y facultades del Poder Ejecutivo. 196
2.6.1. Atribuciones con relación a la política general del Gobierno 198
2.6.2. Atribuciones administrativas 201
2.6.3. Atribuciones financieras 239
2.6.4. Atribuciones diplomáticas en relación con la soberanía exterior 254
2.6.5. Atribuciones militares 275
2.6.6. Atribuciones en relación con el Poder Legislativo 306
2.6.7. Atribuciones legislativas directas ... 315
2.6.8. Atribuciones legislativas indirectas. 356
2.6.9. Atribuciones judiciales 363
2.6.10. Atribuciones con relación a la Religión 370
2.6.11. Facultad de disolver el Congreso 370
2.6.12. Otras atribuciones 388

2.7. El régimen jurídico de emergencia y las facultades que otorgan al Presidente los Estados de Excepción 401
2.8. Formas y sistemas de delegación en el ejercicio del Poder Ejecutivo 425

CAPITULO III

El control constitucional al Presidente de La república 455

3. Generalidades 455

3.1. El control político intraórgano en el Poder Ejecutivo 457
3.2. El control político interórganos 465
3.2.1. Interpelaciones y preguntas 467
3.2.2. La responsabilidad política del gobierno 467
3.2.3. Las comisiones 469
3.3. El control político extraórganos 497
3.4. El juicio político. Definición, caracteres y requisitos para su procedencia 500
3.5. Delitos por los cuales se puede entablar la acusación constitucional 507
3.6. Sanciones derivadas del juicio político 509

Conclusiones 547

Bibliografía Consultada 591

Presentación

El seminario sobre la Ciencia Política y el quehacer del Derecho Público, llevado a cabo en el Doctorado de Derecho de la Universidad Católica en 1996, fue el marco en el que Mario Castillo Freyre realizó una exhaustiva investigación sobre los poderes del Presidente de la República. Los aportes de su análisis jurídico y político al tema del presidencialismo y el control constitucional al Presidente de la República en el Perú de hoy, revisten de una importancia y actualidad que aconsejan su publicación como un texto de singular valor dentro de la Biblioteca Política y Derecho.

El trabajo de Castillo constata un hecho que según su perspectiva de análisis obliga a emplear instrumentos de la Ciencia Política y del Derecho para tener una cabal comprensión del tipo que históricamente adopta la institución de la presidencia de la República en el Perú: el Presidencialismo. El autor se refiere por tal al fenómeno de la concen-

tración del poder político en la autoridad del Presidente de la República.

La denominación escogida identifica una antigua tendencia de la política peruana, que se ha acentuado bajo el actual gobierno del Ingeniero Alberto Fujimori. Pero como fenómeno político tiene causas históricas, sociológicas, antropológicas y culturales en general, que en parte significativamente lo explican. La opción de Castillo para poner énfasis en el estudio de las Constituciones de 1979 y 1993 es otro acierto de su investigación. Si bien las raíces del autoritarismo presidencial son eminentemente sociológicas, su formalización jurídica en las constituciones refleja el juego de tendencias en torno a una institución que siempre ha sido el eje central del régimen político peruano.

Cuando en las correlaciones políticas de la sociedad prima la apertura liberal y la sensatez de construir una democracia basada en un mayor estímulo a la conciencia ciudadana, la Constitución, sin renunciar al protagonismo presidencial, atenúa el Presidencialismo y apuesta al equilibrio entre los poderes del Estado. Por el contrario, cuando se imponen el caudillismo, la vocación compulsiva de poder y la irracionalidad cuartelera de mandos militares incapaces de comprender el carácter nacional y apolítico de las Fuerzas Armadas, es inevitable que el Presidencialismo concentre todo el poder, convirtiéndose en un sinónimo de autoritarismo y de dictaduras.

Las Constituciones de 1979 y de 1993, son un claro ejemplo de estos contrastes históricos. La primera pretendió modernizar la presidencia dándole inclusive atribuciones legislativas delegadas al Jefe de Estado, previa autorización expresa del Parlamento. Al mismo tiempo, introdujo un diseño prudente de equilibrio del poder e implantó el sistema mixto de

control concentrado y del difuso, como recursos en favor de la supremacía de la Constitución, del estado de derecho y de protección al ciudadano contra el abuso del poder. La frágil democracia de los años 80 careció de tiempo y de posibilidades para desarrollar a plenitud ese modelo constitucional.

Vino a continuación el golpe de Estado del 5 de Abril de 1992 y la salida política a esa crisis institucional, que formalmente se tradujo en la Constitución de 1993. Esta, fiel a su origen acabó con el equilibrio y la apertura democrática de la Constitución precedente, refugiándose más bien en aquella vertiente tradicional que apunta a resolver todos los problemas del país apelando a la concentración autoritaria del poder; es decir, un Presidencialismo a ultranza. Este contraste nos hace recordar que la Constitución de 1979 nació de un proceso de retorno a la democracia, mientras que la actual es la consecuencia del cierre de esa democracia que se inauguró en 1980.

El estudio de Castillo es metodológicamente riguroso y muy rico en el tratamiento de las instituciones. Sin pretender una síntesis de los temas que desarrolla en la primera parte, destaco el cuidadoso análisis conceptual y de diferenciación histórica en torno a la cuestión del origen de la institución presidencial, la formación del sistema de separación de poderes que surge en los Estados Unidos y la definición misma del régimen presidencial. Esa parte del estudio permite a Castillo hacer precisiones sobre la variante presidencial latinoamericana, que perfila con características propias a un gobernante dotado de amplia capacidad de mando, configurando en la práctica un poder en sí mismo al punto de convertir al Ejecutivo en ente central y ante el cual el margen de control por parte del Parlamento es pequeño, precario y casi siempre peligroso para la estabilidad política del régimen si pretendiera ejercerlo plenamente.

A esta perspectiva histórico política Castillo añade un tratamiento sistemático de la doctrina constitucional para explicar la naturaleza jurídica del Presidencialismo, sus componentes como forma de gobierno y su ubicación dentro del conjunto del sistema político. La conclusión a la que arriba adquiere la certeza proveniente de la comprobación científica: una modalidad de ejercicio del poder que en su origen es una variante deformada del régimen presidencial, llega a configurar, evolutivamente, una forma de gobierno. Tal es en concreto la fórmula mixta con predominio del Presidente, que según el autor aparece en la Constitución de 1979 y sobre todo en la de 1993.

El carácter exhaustivo del análisis llevado a cabo por Castillo se pone otra vez de manifiesto cuando desagrega todos los elementos que componen el Poder Ejecutivo, para entender la lógica de su composición, atribuciones y funcionamiento dentro de un régimen político como el presidencialista. Ello, como es natural, es determinante en la estructura del Estado e incide directamente en la ubicación del Ejecutivo, en la elección y duración del cargo, en las facultades del poder presidencial y en la relaciones Ejecutivo-Parlamento.

De particular riqueza son las páginas dedicadas al estudio de los sistemas electorales empleados para la elección del Presidente, que incluyen la cuestión de la reelección inmediata para el período siguiente introducida en la Constitución de 1993, así como las que se ocupan de las atribuciones y facultades del Poder Ejecutivo. La incorporación en este último aspecto de datos provenientes del derecho constitucional comparado es de gran utilidad.

Finalmente, Castillo trata del control constitucional al Presidente de la República, donde se refiere a la dimensión jurídica que la Constitución estructura a través de las rela-

ciones Ejecutivo-Parlamento, y a la dimensión política, donde se aprecia la cuestión del poder real del Presidente y los límites a su ejercicio, desde una perspectiva de democracia. En este sentido el trabajo contiene los aspectos más relevantes de la doctrina en cuanto sistemas de control, controles interórganos y tipos y técnicas de control. El autor destaca los controles desde el Parlamento y el juicio político, que considera como una medida *ex post facto* contra una conducta política objetable.

Se aprecia de esta apretada síntesis de temas, que Castillo ha realizado un trabajo que constituye un aporte sustantivo al análisis interdisciplinario de la Ciencia Política y el Derecho, tan necesario para conocer mejor el funcionamiento de los sistemas políticos, la realidad del poder y las propuestas de ordenamiento jurídico que contienen las Constituciones. De este tipo de análisis poco hay aún en el Perú y conviene estimularlo a través de la investigación universitaria que ofrece un post grado. En este sentido el pulcro estudio de Castillo no sólo es original en el enfoque, sino que constituye por la modalidad empleada, una valiosa contribución.

Si alguna duda quedara de la necesidad de contar con instrumentos científicos que permitan ofrecer alternativas democráticas al Presidencialismo, allí está la realidad peruana de estos días, que nos presenta a un gobernante pugnando por perpetuarse en el poder, aunque para ello tenga que violar la Constitución y arrasar con el Estado de derecho.

No obstante, estudios como los de Castillo nos convencen que no es una ilusión sostener la necesidad de fortalecer la participación ciudadana y basar en ella el progreso, la gobernabilidad eficiente, el respeto a la legalidad y el normal funcionamiento de la institucionalidad democrática. Es una

opción correcta, enriquecida con la seriedad, el aparato crítico y la versación que Castillo pone al servicio de la Constitución y la democracia en el Perú.

Lima, junio de 1997

Enrique Bernales Ballesteros

Introducción

El presente estudio consiste en un análisis jurídico y político del Presidencialismo y el Control Constitucional al Presidente de la República en el Perú de hoy.

Tal vez el título que le hemos asignado («Todos los Poderes del Presidente. Etica y Derecho en el ejercicio de la Presidencia») sea un tanto sugestivo, pero así hemos querido que fuese, en la medida en que está dirigido a analizar tanto en las normas, como en los hechos, los reales poderes que tiene el Presidente de la República del Perú.

En estas líneas preliminares no pretendemos ingresar al tema, sino limitarnos a efectuar una descripción de las razones que nos han llevado al mismo y de la metodología que hemos empleado para su desarrollo.

En cuanto a la motivación, ésta versa en la práctica política y cotidiana del Perú de hoy, en la cual el poder político se

ha centrado en una sola autoridad: el Presidente de la República.

Para que ello haya devenido así, se han conjugado muchos factores de diversa índole, como son aquellos de orden ético, histórico, sociológico, antropológico, político, ideológico y jurídico.

No pretendemos en este análisis estudiar todas esas causas, pues ello escaparía a las pretensiones de un trabajo de esta naturaleza y, fundamentalmente, a nuestras capacidades y conocimientos en dichas materias.

Por ello es que nuestro estudio del problema versará sobre dos aspectos: el jurídico y el político.

Inicialmente, cuando nos planteamos el desarrollo de este tema, pensamos en la posibilidad de abordarlo en dos grandes partes, cada una de las cuales comprendería los aspectos mencionados, por separado.

Sin embargo, esta metodología –planteada en un inicio– fue variada, en tanto constatamos que abordar ambos aspectos desde estas dos ópticas distintas resultaba imposible, por lo indesligables que son los referidos campos de la vida social de un país.

En el aspecto jurídico del problema, hemos recurrido como fuentes bibliográficas a los más representativos libros y artículos de nuestro medio, al igual que a todos los textos constitucionales que han tenido vigencia en el Perú, poniendo énfasis en las Constituciones de 1979 y de 1993 –en la que se basa, fundamentalmente, el análisis normativo de este trabajo–.

Pero también hemos requerido como fuente de consulta de todas las Constituciones del Continente Americano, medio

natural de desarrollo del Presidencialismo, cuya cuna fue, como veremos en su momento, los Estados Unidos de América; y nuestras referencias a los textos constitucionales extranjeros, consideramos servirán de ilustración al lector, para comprobar cuál es el panorama que sobre los diversos puntos de análisis comprendidos en este trabajo, tienen dichas Cartas Políticas, y, de esta forma, hacernos una idea de cuáles son las corrientes y doctrinas que inspiran a la nuestra.

Y en el aspecto político, este trabajo representa tal vez una posibilidad que busqué desde hace algunos años, en los cuales estuve dedicado al análisis de diversos temas relativos al Derecho de las Obligaciones y al Derecho de los Contratos, dos áreas que concentraron siempre mis preferencias académicas, investigativas y de ejercicio profesional.

Pero no puedo negar que la política es algo que siempre me atrajo, desde mis años escolares y que me llevó a desarrollar una intensa actividad en el movimiento universitario de la Pontificia Universidad Católica del Perú, desde 1985 hasta 1988, en que egresé de la Facultad de Derecho[*].

Además, creo que el tema del Presidencialismo en el Perú de hoy merece ser abordado a fondo desde los dos vértices anotados (el jurídico y el político), con el propósito de entender muchos aspectos que a simple vista se manifiestan de oscuro o ambiguo orígen.

Nuestro estudio se desarrolla en tres Capítulos.

En el Primero de ellos analizamos la delimitación conceptual del Presidencialismo, abordando de manera ordenada

---

* Todas estas experiencias están recogidas en mi obra «Acción Estudiantil y el Movimiento Democrático Universitario en la Universidad Católica (una visión personal)». Lima, 1990, 427 pp.

sus antecedentes constitucionales; esto, en tres puntos distintos. En primer término, tratamos acerca del origen del Presidencialismo como forma de Gobierno y sobre la formación del Gobierno presidencial estadounidense.

Acto seguido abordamos el relevante tema del Presidencialismo Latinoamericano y los factores sociales de la preponderancia presidencial en América Latina. Para tal efecto y por su especial relevancia con la forma de Gobierno de nuestro país, efectuamos una exposición objetiva del denominado Sistema Mixto Francés, fruto de la Constitución de la V República, pero del cual nos separa una distancia muy grande, en cuanto al propio texto constitucional francés y, obviamente, al funcionamiento práctico de las diversas instituciones y órganos establecidos en dicha Carta Política.

Por último, nos detenemos en el análisis del Sistema Presidencialista, su definición, naturaleza y caracteres.

Podemos apreciar a lo largo de este trabajo que el régimen imperante en nuestro país es –en el plano teórico– un Presidencialismo «Controlado» o «Atenuado», pero veremos que en la práctica constituye la deformación del régimen Presidencialista como es concebido por la Teoría Constitucional.

En el Capítulo Segundo se estudia al Poder Ejecutivo, empezando por su definición o concepto.

Luego ingresamos al análisis del régimen político y de Gobierno con relación al Poder Ejecutivo, frente a la interdependencia coordinada de Poderes.

Seguidamente nos dedicamos al tratamiento de la estructura del Estado con relación al Poder Ejecutivo; a la vez que de la estructura u organización del Poder Ejecutivo, que

en el caso peruano está conformado por el Presidente de la República y los Ministros de Estado.

Luego, al abordar el punto de la elección del Poder Ejecutivo, analizamos los diversos sistemas electorales, al igual que el sistema electoral peruano vigente en la Constitución de 1993, y los aspectos relativos a la proclamación y juramentación del mandato.

A partir del rubro siguiente, iniciamos el análisis de una serie de aspectos que tal vez sean aquellos que otorgan mayor relevancia a la figura del Presidente de la República en el Perú y en América Latina.

En tal sentido, estudiamos la duración del mandato del Presidente y la posibilidad de su reelección inmediata.

Asimismo, efectuamos un análisis de las atribuciones y facultades del Poder Ejecutivo, con relación a doce rubros diversos, a la vez que importantes.

El primero de ellos es el relativo a las atribuciones referidas a la política general del Gobierno.

El segundo, a las atribuciones administrativas.

El tercero, a las atribuciones financieras.

El cuarto, a las atribuciones diplomáticas en relación con la soberanía exterior.

El quinto, a las atribuciones militares.

El sexto, a las atribuciones en relación con el Poder Legislativo.

El séptimo, a las atribuciones legislativas directas.

El octavo, a las atribuciones legislativas indirectas.

El noveno, a las atribuciones judiciales.

El décimo, a las atribuciones con relación a la Religión.

El décimo primero, a la atribución o facultad de disolver el Congreso.

Y, finalmente, estudiamos otras atribuciones del Presidente de la República, como es la de cumplir con el ordenamiento legal del país.

Dentro del mismo Capítulo Segundo, abordamos también lo referente al Régimen Jurídico de Emergencia y las facultades que otorgan al Presidente los Estados de Excepción (que en el caso peruano son el Estado de Emergencia y el Estado de Sitio); así como las formas y sistemas de delegación en el ejercicio del Poder Ejecutivo.

El Capítulo Tercero, al igual que el Segundo, reviste gran importancia, pues en él se analiza el Control Constitucional al Presidente de la República.

En este Capítulo se destaca la verificación o inspección de las actividades que el Gobierno realiza; la verdadera facultad que se tiene de autorizar o impedir (o, si se quiere, de aprobar o vetar) un acto de Gobierno; la real participación en la actividad de éste, así como otros aspectos relativos al tema.

Ya el jurista italiano Serio Galleotti afirmaba que en el Estado contemporáneo el control es una función, pero también es orgánicamente un Poder, y un Poder del Estado mismo.

La División de Poderes se basa en la especialización de funciones y en un sistema de frenos y controles (*checks and controls*). El poder tiende a acrecentarse y a abusar. Por eso es que se necesita organizarlo en forma tal, que «el Poder de-

tenga al Poder». Y se le modera, fraccionando al Estado en un sistema de competencias circunscritas, cooperando todas ellas al fin común.

Las técnicas de control son, estructuralmente, de dos tipos.

Cuando las instituciones de control operan dentro de la organización de un solo detentador del poder, son designados como Controles Intraórganos. Cuando, por otra parte, funcionan entre diversos detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal, se les designa como Controles Interórganos.

Se entiende así que dichos controles operan entre la totalidad de los detentadores del poder establecidos constitucionalmente y encargados de dirigir el proceso gubernamental, y todas las otras fuerzas socio–políticas de la sociedad estatal, que pueden funcionar sobre una base territorial, pluralista y hasta individual.

Dentro de esta perspectiva doctrinal, a la vez que práctica, se desarrolla el Capítulo Tercero, estableciendo y analizando los principales controles políticos al Poder Ejecutivo.

Así, examinaremos, por ejemplo, los diferentes medios de control positivo de los que dispone el Congreso, entre los que se pueden distinguir la inspección política sobre el ejercicio de las funciones legislativas y gubernamentales, el voto de no confianza, la obligación que tiene el Poder Ejecutivo de rendir ciertas cuentas, etc.; destacándose, además, los diferentes Controles Extraórganos que se presentan como supervisores del Poder Ejecutivo, tales como la prensa, los grupos de presión, la Iglesia, los partidos políticos y el propio electorado.

Finaliza el presente estudio, con un examen al juicio político, considerado como un control *a posteriori*, una medida *ex post facto* contra una conducta políticamente objetable. Ex-

pondremos así, sus caracteres, requisitos para su procedencia, delitos por los cuales se puede incoar la acusación constitucional y las sanciones derivadas de ella.

Nuestro trabajo no pretende, de modo alguno, agotar el tema del Presidencialismo en el Perú, pero busca efectuar un estudio que se aproxime lo más posible a la materia dentro de la realidad peruana contemporánea, y con ello estamos tomando como referencia, para la gran mayoría de nuestras opiniones, ejemplos, análisis y puntos de vista, del Perú en los últimos diecinueve años, vale decir, desde que en nuestro país se dio inicio a la era democrática que dio termino a los doce años de Gobiernos militares, con la convocatoria, instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente en 1978, la misma que culminó sus funciones un año más tarde.

Asimismo, constituyen elementos de juicio importantes los Gobiernos de origen democrático de Fernando Belaunde Terry (1980–1985) y de Alan García Pérez (1985-1990).

Pero, sin lugar a dudas, nuestros principales comentarios se centran en el Gobierno del actual Presidente Alberto Fujimori Fujimori, por la compleja problemática política, jurídica, ética y social que ha implicado en sus tres etapas: la primera, comprendida entre el 28 de julio de 1990 y el 5 de abril de 1992, que tuvo un origen democrático; la segunda, comprendida desde el Golpe de Estado del 5 de abril de 1992 (cuando se instala –de facto– el denominado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional); pasando por la convocatoria al denominado Congreso Constituyente Democrático, que elaboró el Proyecto de Constitución que, luego de ser aprobado en un Referéndum Nacional, empezara a regir el último día de 1993; hasta el 28 de julio de 1995, fecha en la que comienza un tercer período con el ejercicio de funciones del nuevo Gobierno de Alberto Fujimori, elegido por sufragio universal.

Es evidente que la problemática política peruana de los últimos siete años, enriquece, especialmente, el tema materia de este estudio, y tal vez ella nos proporcione el mayor caudal de información y comentario en todos los órdenes.

Además, es obvio que mientras profundicemos en mayor grado el análisis de la realidad actual (siempre cambiante por la vertiginosa sucesión de acontecimientos de todos los órdenes), podremos proyectarnos de una manera más eficaz para emitir juicios en relación al comportamiento futuro de los factores y actores de la política peruana, en lo que respecta a la concentración del poder.

A lo largo de este estudio el lector podrá apreciar opiniones muy directas y personales, en relación al manejo de la función pública respecto de los recientes Gobiernos; y, sin lugar a dudas, el grueso de las críticas en lo que se refiere al respeto de la legalidad, el Estado de Derecho y la separación y control entre los diversos Poderes del Estado, están centradas en el régimen de turno, pues es obvio que en esta materia «lleva la delantera» por sobre sus dos antecesores (si tomamos como punto de partida 1980).

Mas ello no significa que no reconozcamos que en muchos otros aspectos, el Gobierno de Fujimori ha superado –con creces– tanto al de Fernando Belaunde, como –obviamente– al de Alan García.

Pero de lo que trata esta investigación es efectuar un estudio jurídico y político del fenómeno del poder en el Perú y no de analizar otros aspectos de la realidad nacional que, sin lugar a dudas, pudieran llevarnos a emitir distintos juicios de valor.

En lo personal, estoy convencido de que algún día en nuestro país, podremos superar la disyuntiva de pensar que

el desarrollo y el progreso –aparentes o reales– sólo se pueden lograr con la prepotencia, el autoritarismo y el golpismo. También estoy convencido de que el concepto de Democracia debe ir indesligablemente unido al de progreso, desarrollo social y estado de bienestar de la población.

Pero todo ello debe intentarse de manera civilizada y ética, dentro de un Estado de Derecho permanente, del cual quienes creemos en las bondades del Sistema Democrático, debemos convertirnos en celosos guardianes.

Asimismo, en tanto no haya un adecuado equilibrio y autonomía entre los diversos Poderes del Estado, y continue prevaleciendo por sobre todas las cosas la voluntad del Presidente de la República, estaremos dejando abierto el peligroso camino de la corrupción, la misma que prolifera mucho más rápido y de manera más negativa, en aquellas sociedades donde no existen adecuados frenos y controles al poder.

No quisiera imaginar que años más tarde el Perú descubra amargas sorpresas en este terreno, pues hoy en día ninguna autoridad de jerarquía tiene la capacidad ni la intención de indagar más allá de lo que les permite el Poder Ejecutivo.

Finalmente, un Estado de Derecho es un Estado transparente, en el cual no hay rostros que ocultar, y en el que tampoco habría razón alguna para que determinadas personas fuesen intocables e incluso tuvieran tanto o más poder que el propio Presidente de la República.

No aspiramos a que nuestra investigación aporte las soluciones a esta interminable sucesión de problemas, pero lo que sí buscamos es llamar la atención sobre uno de los principales temas que nos plantea esa permanente agenda pendiente que se llama Perú.

Debemos confesar que nuestras pretensiones iniciales, al

abordar el tema, eran las de efectuar una breve monografía, pero el tema nos fascinó y esas pretensiones fueron rebasadas con holgura.

Tal vez por ello existan algunos puntos que merezcan ser tratados más exhaustivamente en el futuro, empresa necesaria para comprender este difícil aspecto de la política, que constituye pieza clave en la vida del Perú contemporáneo.

Como podrá apreciar el lector, si bien recurrimos a lo largo del trabajo de valiosas opiniones y comentarios de tratadistas y profesores peruanos y extranjeros, hemos querido priorizar nuestras opiniones personales sobre la temática abordada en este estudio, pues intentamos que en ello estribe el aporte esencial de esta obra.

Lima, 31 de julio de 1997

Mario Castillo Freyre

DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DEL PRESIDENCIALISMO

1. Antecedentes constitucionales del Presidencialismo

El Régimen Presidencialista se desarrolló inicialmente en los Estados Unidos de América sobre la base de la Constitución de 1787. Constituye ésta el modelo por excelencia del Presidencialismo.

Se sabe, que desde el fracaso práctico de los principios de Montesquieu –contenidos en la Constitución Francesa de 1791– sobre la separación rígida de poderes, los constitucionalistas trataron de favorecer la coordinación y la colaboración entre los detentadores del poder, aunque sin olvidar el carácter demoníaco de la dinámica del poder político, que no siempre conduce al objetivo de equilibrio recíproco y controles ideales entre el Gobierno y el Parlamento, como órganos detentadores de dicho poder político.

Recordemos, al respecto, las expresiones de Jefferson[1],

1 Citado por ALVAREZ MIRANDA, Ernesto. *El Presidencialismo Controlado como tipo de Gobierno vigente en el Perú.* Tesis para optar el Grado Académico de Bachiller en Derecho en la Facultad de Derecho y Ciencias

quien señalaba lo siguiente: «El despotismo electivo no fue el gobierno por el que nosotros luchamos; nosotros luchamos por un gobierno que no estuviese fundado sólo en los principios de la libertad, sino por uno en que los poderes gubernamentales estuviesen de tal manera divididos y equilibrados entre las diferentes autoridades, que ningún poder pudiese traspasar sus límites legales sin ser eficazmente controlado y restringido por los otros».

En este sentido, según refiere el profesor Alvarez, los hombres de la Convención de Filadelfia fueron más lúcidos que sus homólogos de la Asamblea Nacional Francesa.

Podríamos señalar, en palabras de Alvarez Miranda[2], que con la idea de evitar tanto el despotismo del Legislativo como el absolutismo del Ejecutivo, los estadounidenses idearon un sistema gubernamental con diversos e independientes detentadores del poder, unidos éstos por una mutua coordinación. Para ello, separan las actividades estatales en tres grandes áreas, asignando un *body of magistracy* a cada una de ellas: un Presidente para el Ejecutivo, un Congreso para el Legislativo y los Tribunales para el Judicial. Otorgan autonomía y monopolio de acción a cada uno de los detentadores del poder en el ejercicio de sus funciones, siguiendo el principio de especialización.

Pero conscientes de que el aislamiento rígido de las funciones estatales produciría bloques entre los detentadores del poder, conduciendo estos bloques a la parálisis del proceso político, concibieron ciertos puntos de contacto donde sólo mediante la coordinación y la cooperación entre los

---

Políticas de la Universidad Particular San Martín de Porres, Lima, 1985, p. 19.

2 ALVAREZ MIRANDA, Ernesto. Op. cit., p 19.

detentadores, se alcanzaría la validez constitucional y legal en la actitud estatal específica previamente determinada.

Comenta Edward Corwin[3] que algunos autores imaginativos han fijado los orígenes del gobierno en un monarca de los bosques, quien reunía en su persona todo el poder. Finalmente, cansado de sus responsabilidades, el potentado hipotético delegó algunas de ellas en sus súbditos, que eventualmente formaron cortes, y compartió otras con un mismo cuerpo más numeroso de individuos que a su debido tiempo se organizaron en una legislatura. El residuo indefinido, llamado Poder Ejecutivo, lo conservó para sí mismo.

El más antiguo antecedente norteamericano de un Poder Ejecutivo, en cierto modo destacable como algo diferente a una mera agencia legislativa –como lo denomina Corwin–, se manifiesta en cada Gobernador de Territorio Real, durante el Imperio Inglés, del cual los norteamericanos eran colonos.

A dicho funcionario, que actuaba independientemente o junto a un Consejo, comúnmente se le confiaban los poderes de nombramiento, comando militar, gastos, y –dentro de ciertos límites– de indulto, así como también amplios poderes vinculados al proceso de legislación.

Al mismo tiempo, era también el punto de contacto con la Corona Británica y, por consiguiente, el punto de fric-

3 CORWIN, Edward. El Poder Ejecutivo. Función y Poderes. 1787-1957. Atribuciones y Funciones del Presidente de los Estados Unidos a través de la historia y el análisis de la práctica constitucional. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959, p. 5.

ción entre los intereses imperiales y los locales, representados, estos últimos, por la Asamblea Colonial.

Gradualmente, las Asambleas de la mayoría de los Territorios Reales, especialmente debido a su control sobre los suministros, pudieron someter a los Gobernadores a un amplio grado de control y dirección legislativos; y durante la guerra contra los franceses y los indios, cuando los gobernadores se hallaban constantemente necesitados de dinero y hombres para las fuerzas, este desarrollo avanzó a grandes pasos. El período colonial finalizó con la creencia prevaleciente de que el Magistrado Ejecutivo era el enemigo natural, y la Asamblea Legislativa la amiga natural de la libertad, sentimiento fortalecido por el espectáculo contemporáneo de la dominación del Parlamento por Jorge III[4].

Destaca asimismo Corwin, que en las primeras Constituciones estatales norteamericanas, se halla el cargo gubernamental reducido casi a dimensiones de un símbolo. En estos documentos, los gobernadores eran, en general, elegidos anualmente por la legislatura; se los despojaba de todas las prerrogativas de sus predecesores en relación con la legislación –el derecho de convocar a la Asamblea, prorrogar su mandato, disolverla, vetar sus leyes– se le obliga a ejercer funciones más estrictamente ejecutivas, sujetas

4 Jorge III, Rey de Inglaterra (1738 - 1820), nieto de Jorge II, subió al trono en 1760. La nación lo quería, no sólo por ser el primer Rey de la casa de Hanover nacido en Inglaterra, sino por su vida ordenada. A diferencia de sus predecesores, fue un marido modelo. A los 22 años era perspicaz, obstinado y decidido, pero de escasa cultura. No era un tirano, pero quería ser obedecido. Se llamaba a sí mismo el «Rey Patriota» y se sentía el caudillo de su pueblo. El parlamento no representaba entonces al país, porque Walpole lo había llenado con sus partidarios. Pero el Rey se adueñó al fin del parlamento y, para ablandarlo, usó las rentas reales (ENCICLOPEDIA BARSA. Tomo IX. Preparada con el asesoramiento del cuerpo de la Encyclopædia Británica. Chicago, 1974, p. 183.).

al dictamen de un Consejo de Estado, elegido también por la legislatura, y, si ésta lo deseaba, integrado por miembros de la misma.

Varias de estas Constituciones enuncian con énfasis la doctrina de la Separación de Poderes de Montesquieu; pero la aplicación real del principio –cuando era algo más que una precaución contra la posesión de funciones, en más de un Estado a la vez, por las mismas personas–, era dirigida directamente contra el Ejecutivo.

Así, recuerda Corwin que en la Constitución de Virginia de 1776, por ejemplo, se estipuló, exagerando la precaución, que los poderes ejecutivos de gobierno debían ser ejercidos de acuerdo a las leyes de la comunidad y que no se podría demandar jamás ningún poder o prerrogativa en virtud de alguna ley, estatuto o costumbre de Inglaterra.

Se puede deducir, pues, que el Poder Ejecutivo fue librado a la determinación legislativa y desarraigado totalmente de las fuentes generales del Derecho común y del uso constitucional inglés.

Las primeras constituciones estatales norteamericanas no fueron, de ningún modo, la única fuente principal a la cual los forjadores de la Constitución de 1787 pudieron recurrir para modelar sus ideas sobre el Poder Ejecutivo. Las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone sirvieron de sustento para tal creación.

La doctrina del Federalismo Dual de Locke, junto con la doctrina de Separación de Poderes de Montesquieu, constituyen dos de los grandes principios estructurales del sistema constitucional norteamericano; y de ellos se derivan las siguientes ideas: primero, que las tres funciones del gobierno se limitan recíprocamente; segundo, que cada de-

partamento debería estar en condiciones de defender sus funciones características contra la intromisión de cualquiera de los otros departamentos; tercero, ninguno de los departamentos puede renunciar a sus atribuciones en favor de los otros.

Las dos primeras de estas ideas fortalecen al Poder Ejecutivo, particularmente contra el principio de supremacía legislativa; la última, actúa en otro sentido, el mismo que hoy ha desaparecido casi totalmente como principio viable del Derecho Constitucional norteamericano.

Blackstone, se constituye también en otro de los exponentes de la «Constitución Equilibrada», y, en sus Commentaries, describe el poder del Parlamento en los términos más absolutos: «Puede... hacer aquéllo que no es naturalmente imposible; y, por consiguiente, algunos no han tenido escrúpulos en denominar su poder, con una expresión demasiado audaz, la omnipotencia del Parlamento. En verdad, aquéllo que el Parlamento hace, ninguna autoridad en el mundo puede deshacer»[5].

En suma, el cuadro combinado del Poder Ejecutivo que surge de las opiniones de Locke, Montesquieu y Blackstone, es el de un Poder residual ampliamente discrecional, disponible cuando otros Poderes gubernamentales fracasan; capaz de poner límites hasta un grado indefinido aun al Poder Legislativo supremo, y adoptar, en defensa de estos límites, un veto absoluto sobre la legislación.

Ahora bien, podríamos preguntarnos, ¿qué tanta pre-

5 Blackstone, en su obra Commentaries. Citado por CORWIN, Edward. Op. Cit., Página 9.

ponderancia tuvo este cuadro entre los forjadores de la Constitución de 1787?.

Manuel Vicente Villarán[6], destaca al respecto que los autores de la Constitución norteamericana formularon un sistema en el que se aprecia la forma externa del Gobierno inglés, pero no respecto a su espíritu ni a sus tendencias de supremacía parlamentaria.

Imitaron, más bien, lo que había sido hasta antes la Constitución inglesa, una Constitución que daba poderes extensos al Monarca y que hacía de los Ministros servidores suyos. Vieron con recelo la influencia que entonces ejercían los Ministros en interés del Rey sobre las Cámaras, por medio de recursos no siempre compatibles con la dignidad y el prestigio del Parlamento.

En consecuencia, crearon como Jefe del Estado a un Presidente con poderes propios, procuraron que el Congreso fuese independiente del Gobierno, y no vieron la necesidad de un Gabinete que los pusiera en relación; por el contrario, juzgaron nocivo que los altos funcionarios pudieran ejercer influencia sobre las Cámaras y les prohibieron ser miembros de ellas.

Para evitar que la cabeza del Ejecutivo adquiriese un poder excesivo y abusara de su autoridad, lo transformaron de Monarca en Presidente, le dieron un mandato corto de cuatro años, lo declararon responsable por graves delitos en el ejercicio del poder, le señalaron en la Constitución –de modo preciso– sus atribuciones y los límites de su autoridad, le impidieron que se mezclase en la marcha del

---

6 VILLARAN, Manuel Vicente. Cuestiones Generales sobre el Estado y el Gobierno. Segunda Edición, Librería e Imprenta Gil, Lima, 1936, pp. 64 y 65.

Congreso, prohibiendo a sus Ministros ser a la vez Representantes, etc.

Llegaron hasta rehusarle el derecho formal de presentar proyectos de Ley a las Cámaras y no previeron, por lo mismo, la posibilidad de que los Ministros tomasen parte en los debates legislativos.

Temiendo que la dirección de la política internacional confiada a él, sólo trajese peligros para la nación, resolvieron que el Senado aprobase los Tratados. Por fin, coactaron su facultad de nombrar a los empleados públicos, dando al mismo Senado el derecho de ratificar o desaprobar los nombramientos, excepto los de inferior categoría.

Con estas precauciones creyeron asegurada la moderación del poder presidencial y no les pareció necesario imitar la práctica inglesa, en el sentido que los actos del Presidente fuesen autorizados por los Ministros.

En consecuencia, se ocuparon muy poco de los consejeros del Presidente a los que no dieron importancia política.

1.1. Origen del Presidencialismo como forma de gobierno La formación del gobierno presidencial estadounidense

Fue la victoriosa revolución de 1763 contra Inglaterra la que dio al pueblo norteamericano un puesto independiente en la familia de las naciones[7]. Le dio un orden social transformado, en que el abolengo y el privilegio conta-

7 La política opresiva de Inglaterra en las Colonias, especialmente en materia de impuestos, dio origen al movimiento emancipador. Poco más de un año después de iniciada la lucha, se reunió en Filadelfia, Pensilvania, en 1776, el Congreso Continental, que proclamó la independencia de las trece Colonias. La paz, con el triunfo de éstas, se pactó en 1783 (ENCICLOPEDIA BARSA. Op. cit., tomo VI, p. 334.).

ban poco y la igualdad humana, mucho. Le dejó mil recuerdos de esperanzas y luchas comunes. Pero le dio, sobre todo, la ocasión de demostrar que poseía auténtica capacidad para sostenerse en su nuevo puesto, auténtica capacidad para gobernarse a sí mismo.

Con el triunfo de la revolución le había llegado la oportunidad de dar forma y expresión legal a los ideales políticos que formuló en la Declaración de Independencia, y de reparar algunos de los agravios mediante las Constituciones de los Estados.

Como escribió James Madison:

> Nada ha suscitado más admiración que la forma en que se han establecido en Norteamérica gobiernos libres, porque era el primer caso en que se veía deliberar a hombres libres acerca de una forma de gobierno y elegir a los ciudadanos que les inspiraban confianza para que la formularan y pusieran en práctica»[8].

La Constitución escrita fue creación norteamericana, y la de los Estados Unidos una de las primeras de la historia mundial. «La constitución es definitiva en todos los Estados libres», escribió John Adams. Los norteamericanos pedían en todas partes «una ley permanente que regulara sus vidas», y ya el 10 de mayo de 1776 aprobó el Congreso una resolución en que aconsejaba a las Colonias que formaran gobiernos que fueran «los que mejor condujesen a la felicidad y seguridad de sus constituyentes»[9]. Algunas lo habían hecho ya y, menos de un año después de la De-

8 Bosquejo de la Historia de los Estados Unidos de América. Con nota preliminar de Jorge Basadre, Lima, 1957, p. 60.

9 Bosquejo de la Historia de los Estados Unidos de América. Op. cit., p. 61.

claración de Independencia, todos los Estados, menos tres, habían redactado una nueva Constitución.

Se puede decir que la revolución se hizo, en realidad, al redactar las Constituciones de los Estados. Era natural que el primer propósito de sus autores fuera asegurar los «derechos inalienables», cuya violación les había llevado a repudiar sus lazos con Inglaterra. En consecuencia, cada Constitución empezaba con una Declaración o Carta de Derechos, y la de Virginia, que sirvió de modelo para todas las demás, comprendía una Declaración de Principios, tales como los de la soberanía popular, la rotación en los cargos públicos, la libertad electoral y la enumeración de las libertades fundamentales: sanciones y penas judiciales moderadas, organización de una milicia en vez de un ejército permanente, juicios rápidos con arreglo a la ley del país, juicios por jurado, libertad de prensa y de conciencia, el derecho de la mayoría a reformar o alterar el sistema de gobierno, y la prohibición de dictar órdenes generales de allanamiento de morada.

Otros Estados ampliaron considerablemente esa lista, para incluir en ella a las libertades de palabra, de reunión, de dirigir peticiones, de portar armas, el recurso de *habeas corpus,* la inviolabilidad del domicilio y la aplicación uniforme de la ley.

Todas las Constituciones de los Estados mostraron, además, su fidelidad a los principios de la Teoría de la División del Poder en tres ramas –legislativa, ejecutiva y judicial–, cada una de ellas frenada y equilibrada por las otras dos.

Con la conquista de la independencia, los Estados Unidos de América heredaron el antiguo problema occidental –del «Imperio»– con sus complicaciones relativas a la tie-

rra, al tráfico de pieles, a los indios, a la colonización y al gobierno de las dependencias.

La solución la dieron los artículos de la Confederación, convenio oficial que había unido a las Colonias, aunque no muy estrechamente, desde 1781. En todo el territorio del oeste se aplicó, en virtud de los artículos, un sistema limitado de autonomía democrática, que marcó la transición de esas zonas incultas a la categoría de Estados.

La Convención Federal que se reunió en mayo de 1787 en el Capitolio de Filadelfia fue una reunión de notables. Las Legislaturas de los Estados enviaron personajes con experiencia en el gobierno de las Colonias y los Estados.

Washington, considerado como el ciudadano más notable de todo el país, a causa de su jefatura militar durante la Revolución, además de su integridad y fama, fue elegido Presidente.

A la Convención se le había autorizado únicamente para reformar dos artículos de la Confederación, pero como escribió Madison después, los delegados, «con viril confianza en su país», dejaron simplemente de lado los artículos y se pusieron a estudiar una forma de Gobierno totalmente nueva.

En su tarea vieron que lo más necesario era conciliar dos poderes distintos: el de la autoridad local, que ya lo ejercían los trece Estados semi-independientes, y el del Gobierno Central. Para ello adoptaron el principio de que las funciones y atribuciones del Gobierno Nacional, que eran nuevas, generales y amplias, debían ser cuidadosamente definidas y expresadas, mientras que se entendería que todas las demás correspondían a los Estados. Reconocieron, sin embargo, la necesidad de dotar de verdadero

poder al Gobierno Nacional, aceptando así, en términos generales, el hecho de que el mismo debía tener atribuciones para, entre otras cosas, acuñar monedas, regular el comercio, declarar la guerra y negociar la paz. Estas funciones requerían, necesariamente, la maquinaria de un Gobierno Nacional[10].

Los estadistas del siglo XVII que se reunieron en Filadelfia eran partidarios del concepto, expresado por Montesquieu, del equilibrio de los Poderes en el Gobierno. Este principio se veía apoyado, naturalmente, por la experiencia colonial y robustecido por las obras de Locke, que a la mayoría de los Delegados les eran familiares. Esas influencias llevaron a la inteligencia de que había que establecer tres ramas distintas de Gobierno, iguales y coordinadas entre sí. El Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial se ajustarían y enlazarían de modo que pudieran funcionar armoniosamente.

Al mismo tiempo se equilibrarían, de manera que ninguno de ellos pudiera tener predominio sobre los otros. Era también natural que los Delegados convinieran en que el Poder Legislativo se compondría de dos Cámaras, como las Legislaturas Coloniales y el Parlamento inglés.

La Convención trabajó concienzuda y resueltamente en la solución de esos problemas durante un verano de Filadelfia. Finalmente produjo un satisfactorio proyecto que incorporaba, en un breve documento, la organización del Gobierno más complejo ideado por el hombre hasta entonces: un Gobierno supremo en su esfera, pero en una esfera definida y limitada.

---

10 Bosquejo de la Historia de los Estados Unidos de América. Op. cit., p. 66.

Como lo expresó claramente en 1791 la Décima Enmienda:

> Los poderes que esta Constitución no delega en la Unión ni prohibe a los Estados, quedan reservados a los Estados, respectivamente, o al pueblo; y la supremacía de las leyes federales se limita a las dictadas en virtud de la Constitución[11].

Los Estados son igualmente supremos en sus respectivas esferas, sin que en ningún sentido legal sean instituciones subordinadas, y, tanto el Gobierno Federal como el de los Estados, descansan sobre la misma y amplia base de la soberanía popular.

La Convención, al conferir atribuciones, se las otorgó abundante y plenamente al Gobierno Federal, para imponer contribuciones, contraer empréstitos y establecer derechos, impuestos y tasas uniformes. Le otorgó autoridad para acuñar monedas, establecer pesos y medidas, conceder patentes de invención, reconocer derechos de propiedad literaria y organizar servicios de correos. Le dio atribuciones para levantar un ejército, organizar una marina de guerra y regular el comercio entre los Estados; y le encomendó la administración de las relaciones con los indios, las relaciones internacionales y la guerra.

El Congreso podría dictar leyes relativas a la naturalización de extranjeros, admitir las tierras de propiedad pública y admitir en el seno de la Unión a nuevos Estados sobre la base de absoluta igualdad con los antiguos.

El poder de sancionar todas las leyes necesarias y apro-

---

11 Bosquejo de la Historia de los Estados Unidos de América. Op. cit., p. 68.

piadas para la ejecución de esas atribuciones definidas, hizo que el Gobierno Federal fuera suficientemente elástico como para llenar las necesidades de generaciones posteriores y de un organismo político muy desarrollado.

Prácticamente todos los detalles de esa estructura gubernamental mostraban la influencia de la Constitución tradicional de Inglaterra, pero casi no hay tampoco cláusula alguna cuyos orígenes no se pudieran encontrar en la Constitución de uno de los trece primeros Estados norteamericanos o en la práctica colonial.

El Principio de la División de Poderes, familiar en la mayoría de los Gobiernos coloniales, había sido puesto a prueba, con buen resultado, en casi todas las Constituciones de los Estados. La Convención estableció, por tanto, un Sistema de Gobierno de tres ramas separadas: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, cada una de ellas frenada por las otras dos. Los proyectos de ley sancionados por el Congreso no pasarían a ser leyes hasta que los aprobara el Presidente. Y el Presidente sometería sus nombramientos para los cargos más importantes y los Tratados concertados con otros países, a la confirmación del Senado. El Presidente, a su vez, podría ser acusado y destituido por el Congreso.

El Poder Judicial entendería de todas las causas que se suscitaran bajo las leyes y la Constitución, para lo cual se le concedieron atribuciones interpretativas de todas las leyes, incluso de la fundamental, es decir, de la Constitución. Pero también los jueces, nombrados por el Presidente y confirmados por el Senado, podían ser encausados y destituidos por el Congreso Federal.

Previendo la posibilidad de que en el porvenir fuera necesario reformar la Constitución, la Convención formuló

un artículo que delineaba explícitamente las maneras de reformarla. Mas, para evitar que fuera reformada precipitadamente, se dictó el artículo cinco, que establece que las Enmiendas de la Constitución deberán ser propuestas por dos tercios de las dos Cámaras del Congreso o por los dos tercios de los Estados reunidos en Convención. Los proyectos de Enmiendas pasan a ser Leyes de dos maneras: por ratificación en las legislaturas de tres cuartas partes de los Estados, o por Convenciones en tres cuartas partes de ellos. El Congreso propone cuál de estas vías ha de seguirse.

Finalmente, la Convención afrontó el problema más importante de todos, consistente en cómo se aplicarían las atribuciones otorgadas al nuevo Gobierno.

Bajo los antiguos artículos de la Confederación, el Gobierno Nacional había poseído, teóricamente, grandes atribuciones, aunque distaran mucho de ser adecuadas. Pero en la práctica había quedado en nada, pues los Estados podían no prestarles atención, de ahí que el problema fuese cómo podía lograrse que el nuevo Gobierno no tropezara con el mismo obstáculo.

A la mayoría de los Delegados no se les ocurrió, de momento, más que una solución: el uso de la fuerza. Pero pronto comprendieron que el usar la fuerza contra los Estados acabaría con la Unión. Así, se decidió que el Gobierno Nacional no actuara sobre los Estados, sino sobre el pueblo. Le correspondía legislar y actuar para todos los habitantes del país. Como piedra angular de la Constitución, la Convención adoptó una fórmula breve pero muy significativa:

> El Congreso tendrá atribuciones para... hacer todas las leyes necesarias y apropiadas para el ejer-

> cicio de los... poderes que esta Constitución otorga al Gobierno de los Estados Unidos. (Artículo I, Sección 8).

Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos dictadas en virtud de ella, y los Tratados concertados o que se concierten bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la ley suprema de la Nación; y los jueces de los Estados se encontrarán obligados a cumplirla, aunque sus Constituciones o leyes dispongan algo en contrario.

De este modo, así las leyes de los Estados Unidos iban a ser aplicadas en sus tribunales nacionales por medio de sus propios jueces y funcionarios judiciales. Y se aplicarían también en los tribunales de los Estados, por medio de sus propios jueces y funcionarios judiciales[12].

La Constitución quedó terminada el 17 de septiembre de 1787, después de seis semanas de deliberación, y fue firmada «con el consentimiento unánime de los Estados presentes». Pero todavía habría que afrontar una fase crítica en la lucha por una Unión más perfecta. Porque antes de que el documento entrara en vigor se requería el consentimiento de Convenciones constituidas por elecciones populares en los Estados.

La Convención había decidido que la Constitución entrara en vigor en cuanto la aprobaran Convenciones celebradas en nueve de los trece Estados. Para fines de 1787 la ratificaron tres.

En ese sentido era generalizado el temor de si la ratificarían otros seis, pues mucha gente opinaba que el docu-

---

12 Bosquejo de la Historia de los Estados Unidos de América. Op. cit., pp. 69 a 71.

mento encerraba varios peligros relativos a eventuales tiranías, impuestos, opresiones y guerras.

Estas preguntas fueron causa de que surgieran dos partidos: los Federalistas y los Antifederalistas; los partidarios de un Gobierno fuerte, y los que preferían una asociación, no muy estrecha, de Estados separados.

La controversia fue violentísima en la prensa, las legislaturas y las Convenciones de los Estados. Los dos bandos expusieron apasionados argumentos. Los más felices aparecieron en los Ensayos Federalistas, actualmente obra clásica en materia de política, escritos en pro de la nueva Constitución por Hamilton, Madison y John Jay.

Como resultado de una enconada discusión en Massachusetts[13], donde cundía aún el descontento en cuestiones agrarias, se añadió a la Constitución, como apéndice, una Carta de Derechos en forma de Enmiendas. Otros Estados reconocieron pronto la importancia que la Carta tenía para la Constitución, y los «derechos», que hasta entonces habían estado expresados en las Constituciones de los Estados, fueron incorporados a la ley suprema de la Nación y forman las diez primeras Enmiendas del documento constitucional de origen.

Estas Enmiendas garantizan a los ciudadanos de los Estados Unidos, entre otros derechos, la libertad de culto, de palabra, de prensa y de reunión; una milicia en vez de un ejército permanente; el juicio por jurado; juicios rápidos con arreglo a las leyes del país; y la prohibición de dictar órdenes generales de allanamiento de morada.

---

13 Bosquejo de la Historia de los Estados Unidos de América. Op. cit., p. 72.

Como resultado de la adopción de la Carta de Derechos, los Estados vacilantes pasaron pronto a apoyar la Constitución, que fue adoptada finalmente el 21 de junio de 1788.

El Congreso de la Confederación dispuso la primera elección presidencial, declaró que el nuevo Gobierno iniciaría sus funciones el 4 de marzo de 1789, y se disolvió, sin más trámite.

Para el cargo de Jefe de Estado, Washington fue elegido Presidente por unanimidad. El 30 de abril de 1788 prestó juramento de desempeñar con fidelidad el cargo de Presidente de los Estados Unidos y «preservar, amparar y defender la Constitución de los Estados Unidos» lo mejor que pudiera, en toda circunstancia.

Había nacido una República llena de vida. Los problemas económicos ocasionados por la guerra iban en camino de solución y el país crecía sin cesar[14].

1.2. El Presidencialismo Latinoamericano

Las Repúblicas Latinoamericanas copiaron la institución de la Presidencia, de la Constitución de los Estados Unidos de América. Los autores de ésta, como lo manifestáramos anteriormente, tuvieron el propósito de crear un Presidente fuerte para dar la necesaria energía de acción a una Nación que se hallaba formándose y que era prácticamente un continente.

Latinoamérica ideó la figura del Presidente de la República elegido por el pueblo, con poderes propios y con atri-

14 Bosquejo de la Historia de los Estados Unidos de América. Op. cit., p. 73.

buciones esenciales, pero también con limitaciones constitucionales.

Destaca Pareja Paz Soldán[15], que todos los países latinoamericanos son Presidencialistas. Así, nos recuerda las palabras de Andrés Siegfred, quien señala que el continente americano ha inventado la figura del Presidente. Y es que la institución presidencial –continúa Pareja–, con facultades propias y extensas de gobierno efectivo, se alimenta en nuestros países en una fortísima tradición y en hábitos populares incoercibles.

Dentro de este orden de ideas, afirma Manuel Vicente Villarán[16], el pueblo ve en el Presidente un indispensable contrapeso, no sólo de la ligereza y falta de meditación de sus parlamentarios, sino de la tendencia de éstos a ceder ante la indebida presión de los intereses locales o privados. Asimismo –acota Villarán–, las características del Presidencialismo Latinoamericano, responden a un estado económico y social que impone sus leyes inflexibles a la evolución política.

No puede imaginar la abolición del régimen presidencial sino como resultado de un cambio de cosas profundo, precedido, tal vez, de una revolución. Por ello, estima indispensable un Presidente dotado de amplia capacidad de mando.

Pero el Presidencialismo, de inspiración norteamericana, ha dado lugar a una forma iberoamericana de autoritarismo: el caudillismo.

---

15 PAREJA PAZ SOLDAN, José. Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979. Tercera Edición, Ediciones Justo Valenzuela, Lima, 1984, p. 194.

16 Citado por PAREJA PAZ SOLDAN, José. Op. cit., p. 195.

Desde que Bolívar lo planteó en su Constitución de 1824, el Presidente en Latinoamérica ha sido el hombre que gobierna, una especie de «Poder de Poderes».

La figura presidencial tiene, pues, un arraigo profundo en nuestra historia y en nuestra idiosincracia política, perpetuando el poder unipersonal que tuvo el Virrey.

En realidad, como señala el autor venezolano Ruggieri Parra[17], en Latinoamérica no ha habido más poder efectivo que el del Presidente de la República.

Tal como acertadamente anota Pareja Paz Soldán[18], la tradición monárquica española se proyectó en los Libertadores y en los Presidentes, herederos de los Virreyes y de los Capitanes Generales. Al respecto, evoca las palabras de quien fuera Presidente de Venezuela, el General Soublette, quien decía que sus paisanos «no acaban de convencerse que el Presidente de la República no es un Capitán General».

A diferencia del Presidente europeo que sólo «preside», el Presidente de América «gobierna»; y como afirmaba el político ecuatoriano Velasco Ibarra, si Europa ha sido el campo del Parlamentarismo, América lo ha sido del Presidencialismo.

Por su parte, el político español Manuel Fraga Iribarne, en su obra «Sociedad Política y Gobierno en Hispanoamérica»[19], señala que entre nosotros, los latinoamericanos, el Presidente de la República es fuerte por amplitud de sus facultades y porque la persona del Presidente se apoya

17 Citado por PAREJA PAZ SOLDAN, José. Op. cit., p. 198.
18 PAREJA PAZ SOLDAN, José. Op. cit., p. 195.
19 Citado por PAREJA PAZ SOLDAN, José. Op. cit., p. 195.

más sobre la opinión popular y sobre su ascendiente sobre las masas que sobre la estructura de los partidos.

Emile Giraud[20] estima que constituye característica de nuestros regímenes presidenciales, la primacía acusada del Presidente y de un Ejecutivo omnipotente, asegurando la unidad y eficacia de la acción del Estado.

Bajo esta óptica, sostiene Pareja Paz Soldán que, sin raíz en la opinión, sin propia autoridad para acometer reformas esenciales ni para orientar al país por las sendas del progreso, el Parlamento ha carecido, entre nosotros, de iniciativa y de autoridad, limitando su labor a discutir principalmente los proyectos que tienen carácter regional, dedicando mucho tiempo a intereses menudos o a incidentes vanales, funcionando lentamente el engranaje parlamentario.

Durante la primera mitad de este siglo XX –destaca el citado profesor–, los parlamentarios peruanos aceptaron las órdenes del Presidente. No eran ellos los que hacían al Presidente, sino éste el que imponía su propia lista de parlamentarios. El triunfo del candidato presidencial arrastraba el de su lista de representantes. Y el Congreso no fue un control sino un servidor del Ejecutivo a través de una sumisa mayoría. El Presidente –concluye– es la persona que el pueblo conoce y sigue y al que corresponde el mando de las Fuerzas Armadas; es, además, como lo dijo el gran Presidente norteamericano Franklin Delano Roosevelt, el líder moral de la Nación.

El régimen presidencial está en la esencia de nuestra

---

20 GIRAUD, Emile. Le Pouvenir Executif dans les Democraties d'Europe et d'Amerique. París. 1938. Citado por PAREJA PAZ SOLDAN, José. Op. cit., p. 195.

historia republicana y en el imperativo de la unidad nacional y también se apoya en la más auténtica tradición del Derecho Constitucional americano y en la doctrina que predomina en la época actual.

En la Constitución Peruana de 1823, la primera de la vida republicana, se dispuso –en su artículo 72– que el ejercicio del Poder Ejecutivo reside exclusivamente en el Presidente de la República. En el texto de la Constitución de 1828, se reitera (artículo 82) que «El Supremo Poder Ejecutivo se ejercerá por un solo ciudadano, bajo la denominación de Presidente de la República».

Se inicia, pues, la República Peruana con una visión muy personalizada del Poder Ejecutivo.

Otra Constitución que puede considerarse antecedente del actual régimen Presidencial, es la Carta de 1839, cuyo origen fue el Decreto de convocatoria al Congreso Constituyente que el Gobierno de Agustín Gamarra expidió el 22 de mayo de 1839.

En esta Constitución, el Presidente de la República era elegido por el pueblo a través de los Colegios Electorales, siendo el Congreso quien abría las actas, realizaba el escrutinio y proclamaba al Presidente Electo.

Al amparo de esta Constitución, destaca Alvarez Miranda[21], la Patria logró sobreponerse a la guerra civil que finalizaba con la muerte de Gamarra en Ingavi; en esta Carta Política, tuvo Castilla en su primer Gobierno –el mejor–, los recursos constitucionales y legales para una administración del Estado que se distingue en la his-

21 ALVAREZ MIRANDA, Ernesto. Op. cit., pp. 44 a 51.

toria como uno de los mejores Gobiernos que haya tenido el Perú[22].

Fracasado el Congreso de 1858 y 1859, debido a los enfrentamientos que sus integrantes propiciaron contra Ramón Castilla, éste convocó al pueblo a elegir sus representantes al Congreso, el 28 de junio de 1859, esto, en su segundo período de Gobierno.

Primer Presidente del Congreso de 1860 fue Bartolomé Herrera, quien gracias a su audacia y firmeza, hizo respetar la voluntad de los 707,955 sufragantes, en el sentido de reformar la Constitución liberal de 1856.

Esta Constitución tendría una marcada influencia del pensamiento conservador, cuyo representante era el propio Bartolomé Herrera.

En cuanto al Legislativo, la Constitución de 1869 sancionó el régimen bicameral, con una Cámara de Diputados elegida con base Provincial y un Senado con base Departamental.

En lo referente al Presidente de la República, la Carta de 1860 dispuso el mandato de cuatro años, y se prohibió la reelección por voluntad del General Mendiburu, Presidente del Congreso.

Esta Constitución rigió del 13 de noviembre de 1860 al 18 de enero de 1920, con apenas una interrupción de seis meses, lapso de vigencia de la Carta liberal de 1867 y del año en que rigió el Estatuto Provisorio de Nicolás de Piérola.

---

22 BASADRE, Jorge. Perú: Problema y Posibilidad. Cuarta Edición. Consorcio Técnico de Editores, Lima, 1978, p. 424.

La de 1860, sin duda, es la Constitución que logró ser acatada y respetada mayor tiempo, y, con todos sus errores, es quizá la mejor Constitución del siglo XIX en el Perú, modelo de considerable influencia latinoamericana en su época. Como afirma Basadre, es la síntesis del pensamiento conservador con los principios elementales del liberalismo moderado, dejándose de lado al clericalismo doctrinario y al liberalismo radical.

El Gobierno de Leguía representó la decadencia del debate doctrinario entre liberales y conservadores, debido a las transformaciones que en la sociedad peruana se operaban en algunos círculos intelectuales, bajo la influencia del marxismo; el surgimiento de nuevas concepciones sobre derechos individuales y organización del Estado.

Con el influjo de sus contemporáneas de Weimar y de Querétaro, la Constitución de 1920 nació de la consulta plebiscitaria de agosto de 1919.

Esta Constitución tuvo un interesante tratamiento de las garantías individuales, destacándose por la creación del Registro Electoral permanente. Sin embargo, muchas de las normas contenidas en dicha Constitución fueron violadas e ignoradas por el prolongado autoritarismo de Leguía.

Producida la caída del régimen del Oncenio, la Junta Nacional de Gobierno convocó a elecciones generales simultáneas para Presidente de la República y Congreso Constituyente, y para debatir y aprobar una nueva Carta Política, sobre la base de un proyecto constitucional redactado por «una comisión de juristas presidida por Manuel Vicente Villarán, e integrada por los doctores Toribio Alayza Paz Soldán, Víctor Andrés Belaunde, Diómedes

Arias Schreiber, José León Romero y Carlos García Castañeda[23].

Se considera que el tipo de Gobierno que consagró la Constitución de 1933, sin dejar de corresponder al régimen Presidencial, presentaba incoherentes adiciones de corte Parlamentarista que, en no pocas oportunidades, provocarían obstrucciones que trabarían el normal funcionamiento del Estado y de la Democracia.

Dicha Constitución fue promulgada el 9 de abril de 1933, y constaba de 236 artículos. Rigió algo más de 46 años y sufrió violaciones constitucionales a cargo de los dictadores de turno.

No sólo por los controles políticos dispuestos por el texto constitucional, sino a la luz de los acontecimientos que se sucedieron a lo largo de la vigencia de la Carta de 1933, cabe afirmar que el tipo de Gobierno que se consagró fue el llamado Presidencialismo Híbrido, que consiste en la inclusión de instituciones propias del Parlamentarismo en un régimen Presidencial, en un afán de limitar el poder político del Gobierno. De este presidencialismo híbrido han escrito autores como Manuel Fraga y Raúl Ferrero Rebagliati, censurándolo, por considerarlo improcedente e inadecuado para la salud de los Estados que lo adoptan[24].

Karl Loewenstein[25], al comentar el Sistema Presidencial Latinoamericano, sostiene que en Iberoamérica la Presidencia se convirtió en el instrumento de poder para la

---

23 BASADRE, Jorge. Historia de la República del Perú. Citado por ALVAREZ MIRANDA, Ernesto. Op. cit., p. 49.

24 ALVAREZ MIRANDA, Ernesto. Op. cit. pp. 50 a 51.

25 LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Segunda Edición. ARIEL Demos Editores, Barcelona, 1982, pp. 140 y 141.

ambición de un individuo apoyado por el ejército, la oligarquía territorial y la Iglesia; así la Presidencia adquirió, en concesión a la tendencia de la época, un rasgo cuasiplebiscitario, para poder navegar con el viento de las masas sublevadas contra el arcaísmo feudal. Frecuentemente, una Junta Militar, siempre con un Presidente a la cabeza, domina sin pretensiones ideológicas y se presenta con un disfraz pseudoconstitucional, o como nudo de poder ufano, de no poseer ningún adorno constitucional.

Ocupada la Presidencia por caudillos o por personalidades vigorosas con apetito de mando y con ambición, ellos concentraron todas las prerrogativas y derechos gubernamentales, habiendo tenido un poder ilimitado en desmedro de las demás instituciones del Estado.

El Presidencialismo americano –continúa Loewenstein– ha podido funcionar tolerablemente sólo en algunas pocas naciones políticamente maduras y con una clase media independiente como, por ejemplo, Argentina y Brasil hasta 1930, Colombia hasta 1948 y México en los últimos sesenta años.

El tipo de Gobierno de los Estados Unidos de América –finaliza el autor alemán–, bien que se le designe como «Presidencialismo» o como Gobierno con «separación de Poderes» o con «separación y coordinación de funciones», es casi un producto específicamente nacional del pueblo estadounidense, que ha recibido más bendiciones de la providencia que ninguna otra Nación en la historia de la humanidad.

1.2.1. Factores sociales de la preponderancia presidencial en el continente americano.

Entre los factores sociales que hacen que prime el Presidencialismo como forma de Gobierno en el Continente Americano, podríamos señalar los siguientes:

(a) La tendencia al paternalismo político, a encarnar al poder en un hombre «el mito del gobernante protector», a personalizar el poder, a otorgar confianza a un caudillo más que a una institución, inclusive en los Estados Unidos de América.

(b) A que el triunfo electoral se debe en gran parte a las condiciones personales del candidato, tanto o más que a la ideología del partido que lo lanza o a su programa de gobierno. El éxito en la votación depende –en gran parte– de la simpatía, la calidad personal del líder (*leader*) y la aptitud de captar votos, (*de vote getter*), más que del contenido de su programa electoral[26].

1.3. El Sistema Presidencialista. Definición, naturaleza y caracteres.

El concepto «sistema político» no tiene el mismo significado que el concepto «forma o tipo de gobierno». Aquél engloba a éste.

Intentaremos, con ayuda de una visión sistemática de la doctrina constitucional, delimitar la naturaleza jurídica del Presidencialismo, analizar sus componentes como forma de Gobierno y precisar el rol que aquél desempeña dentro de nuestro sistema político.

Un «sistema» –precisa Luis Bustamante Belaunde[27]– es el conjunto formado por ciertos elementos y las relacio-

---

26 PAREJA PAZ SOLDAN, José. Op. cit., p. 198.

27 BUSTAMANTE BELAUNDE, Luis. Democracia e Informalidad. Instituto del Ciudadano, Boletín Nº 7, Lima, noviembre de 1994, pp. 5 a 6.

nes que mantienen entre sí. Un «sistema social» sería el conjunto de personas y grupos de personas, y de sus relaciones. Un «sistema político» –continúa Bustamante Belaunde– es un sistema social que se caracteriza porque sus elementos (los actores y sus relaciones) tienen como objeto central al poder. En torno al poder, o a propósito de él, los actores (o sea, los gobernantes y los gobernados) desempeñan sus roles y se relacionan entre sí.

Los gobernantes cumplen su función a través de procesos de decisión, que terminan en acciones que afectan a toda la sociedad o en la regulación o coordinación de las relaciones particulares.

Por su parte, los gobernados, a través de su conducta, traducen –o no– el reconocimiento o la aceptación de los gobernantes, y les confieren –o no– legitimidad en el ejercicio del poder. Asimismo, los gobernados participan de diversos modos en los procesos de decisión o de gobierno.

En el sentido más amplio –destaca Loewenstein[28]–, todo Estado con unas determinadas relaciones entre los detentadores y los destinatarios del poder, expresada en la forma de permanentes instituciones gubernamentales, es un sistema político; su característica esencial es el aparato o mecanismo a través del cual se lleva a cabo la dirección de la comunidad y el ejercicio del dominio.

La forma de gobierno, por el contrario, se refiere «al conjunto de las principales instituciones estatales o gubernamentales que caracterizan a un Estado, apuntando siempre a la tipología de la estructura gubernamental y configurándose, en tal sentido, un Gobierno Parlamenta-

28 LOEWENSTEIN, Karl. Op. cit., p. 30.

rio, un Gobierno Presidencial o un Gobierno Mixto, asumiendo éste diferentes modalidades... La forma de gobierno se determina por la posición que ocupan, y las relaciones que guardan entre sí, los diversos órganos constitucionales del Estado»[29].

Resaltan Blancas, Landa y Rubio que la forma de Estado apunta al tipo o sistema de organización política de una sociedad. La forma de Estado se determina por la posición que ocupan, y las relaciones que guardan entre sí, el Gobierno, el pueblo y el territorio; se puede hablar entonces de un Estado democrático, autoritario, monárquico, republicano, etc., haciendo alusión a la totalidad de la vida política.

En palabras de Karl Loewenstein[30], el término «sistema político» abarca –por lo general– una serie de tipos o formas de Gobierno que están unidos por la identidad o afinidad de sus ideologías y de las instituciones que éstas corresponden. Así, el sistema político del constitucionalismo democrático incluye diversos tipos de gobierno que, según queda conformada la interacción de los diferentes detentadores del poder en la formación de la voluntad estatal, se institucionalizan como Presidencialismo, Parlamentarismo con supremacía de la Asamblea o del Gabinete, Gobierno de Asamblea, Gobierno Directoral, Democracia Directa o Semidirecta.

Siguiendo a Loewenstein, podemos decir que la Democracia Directa es el modelo de Gobierno en el cual el pueblo, es decir la totalidad de aquellos que según la costum-

---

29 BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos; LANDA ARROYO, César; y RUBIO CORREA, Marcial. Derecho Constitucional General. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1992, tomo II, p. 137.

30 LOEWENSTEIN, Karl. Op. cit., p. 32.

bre o la ley están considerados como ciudadanos dotados de todos los derechos, se reúne en asambleas o en comités para llevar a cabo la función de tomar la decisión política y de control político, así como para participar en la ejecución de la decisión ya tomada, siempre y cuando se trate de medidas de ejecución de naturaleza judicial. La ejecución de las decisiones por vía administrativa está normalmente asignada a funcionarios o magistrados que son elegidos o sorteados por cortos períodos, y que poseen competencias estrictamente delimitadas. Una distinción clara entre las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, no era conocida por la teoría o la práctica de la Democracia Directa, ni hubiese sido, de hecho, compatible con ella. El tipo de la Democracia Directa sólo podía encajar en un orden social relativamente sencillo y asentado en un territorio pequeño.

La etnología comparada ha confirmado ampliamente la afirmación de Tácito sobre las primitivas tribus teutónicas en De Germania: «*De minoribus rebus principes consultant, de mayoribus omnes*».

El ejemplo más famoso de Democracia Directa lo constituyen las Ciudades-Estado griegas, donde dicha forma política estuvo operando durante un período no menor de dos siglos; su posibilidad de funcionamiento dependió de la existencia de una clase social que tenía tiempo para dedicarse a la política por poseer una economía no tecnológica basada en la esclavitud.

La Democracia Semidirecta se presenta como una técnica plebiscitaria que es aplicada, tanto en la toma de la decisión política fundamental, como en el control político. En ella, el electorado participa en tomar la decisión a través del referéndum; éste es el caso, especialmente, allí donde

está prescrito para enmiendas constitucionales: en ciertos Estados los electores pueden, incluso, iniciar la decisión política fundamental que tendrá que ser, consecuentemente, aprobada por el Gobierno y el Parlamento.

De todos los tipos de Gobierno, el de Asamblea es el menos conocido en la Teoría de la Constitución y el más desacreditado de todos, ya que por haber sido aplicado conscientemente por primera vez en la Revolución Francesa, se le considera responsable de la dictadura de Robespierre y del terror.

El Gobierno de Asamblea tiene el siguiente esquema: la Asamblea Legislativa, elegida por el pueblo, está dotada del dominio absoluto sobre todos los otros órganos estatales, y sólo será responsable frente al electorado soberano, que será el encargado de renovarla con intervalos regulares de tiempo. En oposición a la estructura dualista del Gobierno Parlamentario –que por lo menos en teoría supone dos detentadores del poder independientes: la Asamblea y el Gobierno–, en el Gobierno de Asamblea el Ejecutivo está estrictamente sometido a la Asamblea, siendo tan solo su órgano ejecutivo o su servidor, designado o destituido discrecionalmente por la Asamblea.

La delegación en el Gobierno o en determinados Ministros de funciones ejecutivas, tiene sólo un carácter técnico y no fundamenta ningún derecho que pudiese ser ejercido fuera del marco impuesto por las instrucciones otorgadas por la Asamblea, o de la supervisión de ésta.

Ningún órgano estatal está legalmente autorizado para interferir en la autonomía y en el monopolio del poder ejercido por la Asamblea.

El Gobierno Parlamentario, por su parte, es el intento

de establecer entre los dos independientes y separados detentadores del poder –Asamblea o Parlamento y Gobierno–, un equilibrio tal que ninguno pueda ganar ascendencia sobre el otro. En este dualismo, ambos detentadores del poder comparten las funciones de determinar la decisión política y de ejecutar dicha decisión por medio de la legislación. Dado, además, que ambos están sometidos a mutuas restricciones y controles, el control político también está distribuido entre ellos.

Suiza presenta un tipo de gobierno *sui generis*. El punto central lo ocupa la Asamblea Federal, que es el detentador del poder supremo de la Confederación. Está constituida por dos Cámaras: la Cámara Baja, llamada Consejo Nacional y la Cámara Alta, llamada Consejo de los Estados; esta última es un órgano federal que ha sido conscientemente imitado de la realidad americana, aunque no posee la superioridad que sobre la otra Cámara detenta el Senado americano.

Por otra parte, el Gobierno Federal, llamado Consejo Federal, está constituido por un grupo de siete hombres que, como la Cámara Baja del Parlamento, son elegidos por un período de cuatro años. La elección tiene lugar a través de ambas Cámaras del Parlamento, que juntas constituyen la Asamblea Federal. El Gobierno suizo, es, pues, un órgano colectivo, un Directorio, por lo cual el tipo de Gobierno será también llamado Gobierno Directoral.

Todos estos tipos de Gobierno están inspirados por una misma ideología, esto es, por aquella concepción que considera la voluntad popular como el poder supremo. Es esta la ideología sobre la cual reposa nuestro sistema político.

Frente a este pensamiento, el sistema político de la

autocracia...[31] «presenta un repertorio más amplio de ideologías políticas dominando el proceso del poder: se advierten, entre otros, sistemas de valores de tipo minoritario–élite, de legitimación mágica, timocrático (aquel Go-

31 El sistema político de la autocracia se caracteriza por la existencia de un único detentador del poder cuya competencia abarca la función de tomar la decisión política fundamental, así como su ejecución, y que además está libre de cualquier control eficaz... El gobierno autocrático está caracterizado por la ausencia de cualquier tipo de técnicas por las cuales se pudiese hacer real la responsabilidad política del único detentador del poder; la revolución es aquí la *ultima ratio*. El poder no está sometido a ningún límite, está fuera de cualquier control político. Caso de que estuviese subordinado a otro detentador del poder que estuviera en situación de controlarle, el sistema habría dejado de ser autocrático. Son tres los modelos de autocracia: La monarquía absoluta, el cesarismo plesbiscitario de Napoleón y el neopresidencialismo.
La monarquía absoluta queda bien ejemplarizada por su realización política más influyente: la monarquía francesa de Luis XIV, famoso por su frase *«l'état c'est moi»*. La decisión política y la ejecución de dicha decisión eran monopolizadas por el rey como único detentador del poder, que gobernaba y dominaba por encima de cualquier control de otros órganos o del pueblo como un todo.
El tipo de gobierno representado por Napoleón ofrece una configuración autoritaria del poder que técnico-administrativamente se ocultó tras una fachada decorada cuidadosamente al estilo de la ideología democrática de la Revolución Francesa. El bonapartismo creó con esta hábil unión el prototipo de la autocracia moderna, habiéndole marcado el camino la máxima de Sieyes, según la cual la confianza debe venir de abajo, el poder, sin embargo, de arriba. Cuando el genio creador del Corso llevó a cabo su estructuración estatal fue plenamente consciente de que el liderazgo político es bastante más que la mera mecánica del aparato gubernamental, y que la *volonté générale* sólo podría autorrealizarse cuando recibiese una dirección unitaria.
La versión moderna del bonapartismo es el tipo de gobierno autoritario conocido bajo la designación de neopresidencialismo. La expresión «neopresidencialismo», tiene en común con el presidencialismo americano tan solo el nombre; con ella se designa un régimen político en el cual, a través de determinadas instituciones constitucionales, el jefe de gobierno –el Presidente– es superior en poder político a todos los otros órganos estatales. A ningún otro órgano le está permitido elevarse a la categoría de un detentador del poder auténtico capaz de competir con el monopolio fáctico del Presidente o de controlarlo. El neopresidencialismo es fundamentalmente autoritario en virtud de la exclusión de los destinatarios del poder de una participación eficaz en la formación de la voluntad estatal; esta exclusión se efectúa por medio de un sufragio limita-

bierno en que ejercen el poder los ciudadanos que tienen cierta renta), proletario, racial, corporativo; todos ellos caracterizados por negar el principio de igualdad.

En correspondencia con la respectiva ideología dominante, y como materialización de ella, se constituyen las más diversas formas de Gobierno: Monarquía absoluta, Gobierno de asamblea, tal como lo practica el comunismo, la dictadura personal del fascismo y del nazismo, así como los diferentes regímenes autoritarios, orientados hacia un neopresidencialismo, cuyo *telos* ideológico no es sino una capa exterior que cubre el monopolio del poder que ejerce el dominador de hecho; estas estructuras del poder pueden ser denominadas gobiernos horizontales, ya que no están en absoluto enraizadas en los destinatarios del poder»[32].

Dentro de tal orden de ideas, queda sentado que el concepto «sistema político» se refiere a la estructura ideológica, mientras que el concepto «tipo de gobierno o régimen político» alude a la concreta conformación de las instituciones del sistema político en una determinada sociedad estatal.

---

do deliberadamente, allí donde el sufragio universal, a través de la manipulación del proceso electoral, o a través de una combinación de ambas técnicas. El neopresidencialismo no prescinde en absoluto de un parlamento, gabinete y de tribunales formalmente independientes; sin embargo, estas instituciones están estrictamente sometidas al Jefe del Estado en la jerarquía de la conformación del poder; la diferencia entre este tipo de gobierno y el totalitarismo yace en la ausencia o en la falta de relevancia de una ideología estatal dominante. En general, sin embargo, este régimen tiene un fundamento constitucional en un sentido bastante semejante a la monarquía constitucional: los procedimientos constitucionales preceptuados serán respetados en la formación de la voluntad estatal. Entre las aplicaciones del neopresidencialismo se encuentran el dominio de Horthy en Hungría, los regímenes de Kemal Ataturk en Turquía y el de Weimar en Alemania (LOEWENSTEIN, Karl. Op. Cit. pp. 81 a 85).

32 LOEWENSTEIN, Karl. Op. cit., p. 32.

En ese sentido, el Presidencialismo constituye una forma de Gobierno o régimen político donde –en estricto– el Presidente es, a la vez, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno en una República.

La Real Academia de la Lengua Española[33] define al Presidencialismo como un sistema de organización política en que el Presidente de la República es también Jefe del Gobierno, sin depender de la confianza de las Cámaras.

El sistema político de los Estados Unidos de América constituye el Régimen Presidencial Clásico, el mismo que se desarrolló sobre la base de la Constitución de 1787, tal como lo destacáramos en páginas precedentes.

Maurice Duverger[34] precisa que son tres los caracteres que distinguen al Régimen Presidencial Clásico:

1 El Presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe del Gobierno y ejerce efectivamente sus poderes. Los Ministros no tienen autoridad política propia: son los dirigentes administrativos de sus departamentos ministeriales y colaboradores del Presidente en el plano gubernamental.

No forman un órgano colectivo.

El régimen Presidencial clásico no conoce un Consejo de Ministros donde las decisiones se toman en común. Cuando el Presidente reúne al conjunto de los Ministros

---

33 REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Edición, Madrid, 1984, tomo II, p. 1100.

34 DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Las Relaciones Parlamento-Gobierno. Barcelona, Ediciones Ariel, 1970. Citado por BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos; LANDA ARROYO, César; y RUBIO CORREA, Marcial. Op. cit., p. 157.

–que se llaman «Secretarios»– es solamente para recibir su parecer. La decisión sólo le pertenece a él.

2 Ese Jefe único del Estado y del Gobierno –continúa Duverger– es elegido por toda la Nación, por medio del sufragio universal y directo.

Desde el punto de vista del procedimiento, el sufragio presidencial en los Estados Unidos de América es indirecto: los ciudadanos designan «electores presidenciales» que eligen al Presidente; pero, en la práctica, el único criterio para escoger a los electores presidenciales es que éstos se han comprometido a votar por un determinado candidato a la presidencia, lo que prácticamente conduce a los mismos resultados que el sufragio directo, salvo algunas desigualdades de representación.

La elección por medio del sufragio universal confiere al Presidente una gran autoridad. Le coloca a la misma altura que el Parlamento, puesto que uno y otro emanan directamente de la soberanía popular. Pero la representación parlamentaria está desperdigada entre varias centenas de individuos, elegido cada uno por una fracción del cuerpo electoral, en el marco local. La representación presidencial, por el contrario, está concentrada en las manos de un solo hombre, elegido por el conjunto del cuerpo electoral, en el marco nacional.

3 Asimismo, anota Duverger, el Presidente y el Parlamento son independientes uno de otro, de una manera más rigurosa; de ahí el nombre de separación de Poderes «tajante» o «rígida», que los teóricos del Derecho Constitucional dan a veces al Régimen Presidencial Clásico de los Estados Unidos de América.

Los elementos esenciales de esta independencia son:

que el Parlamento no puede derribar al Gobierno Presidencial con un voto de desconfianza, y que el Presidente no puede disolver el Parlamento.

En ese sentido –dice Duverger–, están condenados a vivir juntos sin poderse separar, es un matrimonio sin divorcio. Esto concede al Gobierno Presidencial una estabilidad segura, aun cuando el sistema de partidos no permita reunir una mayoría parlamentaria, lo que sucede en los Estados Unidos de América, a pesar del bipartidismo aparente, porque en realidad se trata de un pseudobipartidismo, en el que cada parlamentario vota como quiere... Si el Régimen Presidencial Clásico conduce a un Gobierno estable, no conduce necesariamente, como se cree a menudo, a un Gobierno fuerte.

El Presidente es libre de actuar a su gusto en el marco de sus poderes gubernamentales y administrativos. Pero su limitación por el cuadro de las leyes y del presupuesto es mucho mayor que en el régimen Parlamentario, donde el Gobierno participa en la decisión del Parlamento en este terreno, cuando no lo impone como en Gran Bretaña.

El Primer Ministro británico puede hacer votar las leyes y el presupuesto que quiera, con la única condición de tener en cuenta las reacciones de su partido, sobre el que posee muchos medios de acción.

El Presidente de los Estados Unidos de América experimenta siempre grandes dificultades para hacer aprobar sus proyectos legislativos y financieros por el Congreso americano, que es, con mucho, el Parlamento más poderoso de las Democracias occidentales. De ahí resulta a menudo una cierta parálisis del Gobierno americano.

Finaliza Duverger sosteniendo que el Sistema Presidencial Clásico lleva consigo frenos muy poderosos, pero su motor es débil y no tiene acelerador.

Conviene en este punto detallar los rasgos definitorios que distinguen al Régimen Presidencial Clásico, frente al Régimen Parlamentario, desarrollado originalmente en el Reino Unido, el mismo que alcanzó su forma definitiva luego de la Revolución Gloriosa de 1688[35].

César Valega García[36] señala como rasgos precisos de los regímenes Parlamentario y Presidencial, los siguientes:

Régimen Parlamentario:

- El Reino tiene dos cabezas. La del Estado es el Rey y la del Gobierno, el Primer Ministro.
- El Gobierno reside en el Gabinete o Ministerio, encabezado por el Primer Ministro.
- El Gobierno es fiduciario del Parlamento, específicamente de la Cámara de los Comunes. La Cámara inviste al Primer Ministro y a su Gabinete y los sostiene con su respaldo político.

---

35 En Inglaterra, en el siglo XVIII, el Parlamento fue adquiriendo gran fuerza política. En 1688 depuso a un Rey, Jacobo II, quien abandonó el país, y el Parlamento ofreció el trono a Guillermo y María de la Casa de Orange, con lo cual se fortaleció grandemente la autoridad política del Parlamento inglés. Este caso constituyó la llamada «Revolución Gloriosa» inglesa, y con él comienza el ascenso de los principios democráticos en la Europa moderna (ENCICLOPEDIA BARSA. Op. cit., tomo VIII, p. 64.).

36 VALEGA GARCIA, César. La Responsabilidad Política del Gobierno. En: *Comisión Andina de Juristas*. La Constitución de 1993. Análisis y Comentarios. Lecturas sobre Temas Constitucionales, número 10, Lima, 1994, pp. 194 a 196.

- La negativa a la confianza (ante una cuestión de confianza planteada por el Primer Ministro) y el voto de censura (por iniciativa parlamentaria) al Gabinete Ministerial implica su dimisión.

- El Primer Ministro puede solicitar al Jefe de Estado, quien así lo acuerda, la disolución de la Cámara de los Comunes para provocar una nueva elección parlamentaria. Esta se entendía clásicamente como una vía para solucionar las diferencias irreconciliables entre Gobierno y mayoría parlamentaria.

  No obstante, en la actualidad, gracias a la intervención de los partidos políticos que posibilitan sólidas mayorías, la disolución es más un instrumento que el Primer Ministro utiliza para presionar a sus correligionarios, intimidar a los opositores, aprovechar una favorable circunstancia política, obtener un mandato fresco o requerir definiciones al electorado.

  Por lo demás, en los últimos cincuenta años sólo se ha producido la caída de un Gabinete Ministerial inglés por voto del Parlamento, en 1979, lo que constituye, en opinión de Valega, rasgo definitorio, esencial del régimen de Gobierno Parlamentario, es decir, que el Gobierno responde políticamente ante el Parlamento.

  Si esa característica se encuentra en un país, su régimen de Gobierno es Parlamentario.

Régimen Presidencial:

- El Presidente es Jefe de Estado y a la vez Jefe de Gobierno.

- El Presidente es elegido por voto popular y por un plazo predeterminado constitucionalmente.

- Ni el Presidente puede disolver al Parlamento ni el Parlamento puede revocar el mandato del Presidente, ni de sus colaboradores. Por tanto, no se hace efectiva la responsabilidad política.

- Los Ministros de Estado son colaboradores del Presidente y no co-gobernantes.

- Los miembros del Parlamento no pueden formar parte del Poder Ejecutivo, ni a la inversa.

- El Presidente dirige la política de gobierno y se constituye en el líder de la Nación.

En opinión de Maurice Duveger, frente al Régimen Presidencial Clásico aparece el Presidencialismo como «una aplicación deformada de éste, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente: de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos de América a una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y superpoderosa economía de los Estados Unidos»[37].

Estos elementos, destaca Maurice Duverger, hacen casi imposible el funcionamiento de la democracia liberal. De esta manera, algunas naciones latinoamericanas conocen las dictaduras puras y simples, y las instituciones presidenciales son allí solamente un puro camuflaje, como las instituciones parlamentarias en otros países subdesarrollados. Otras naciones de América Latina conocen regíme-

37 DUVEGER, Maurice. Citado por BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos; LANDA ARROYO, César; y RUBIO CORREA, Marcial. Op. cit., pp. 158 a 159.

nes intermedios entre la democracia liberal y la dictadura. Se está más cerca de la dictadura cuando el ejército desempeña un gran papel, sin ejercer directamente el poder, pero interviniendo cuando el ejercicio del poder no le agrada, o cuando un partido dominante monopoliza la representación política.

El Presidencialismo corresponde a una situación un poco diferente, en que la balanza –según anota Duverger– se inclina más bien del lado de la democracia, siendo aún las elecciones –y elecciones relativamente competitivas– la base esencial del poder.

Las elecciones presidenciales tienen una importancia esencial, siendo las elecciones parlamentarias secundarias y muy influenciadas respecto a aquéllas.

Consecuentemente –finaliza Duverger–, el Presidente es mucho más poderoso que el Parlamento, sin que éste esté desprovisto de toda posibilidad de oposición. En la práctica, es muy difícil distinguir semejante situación de la anterior. Según los períodos, un mismo país puede pasar de la «semidictadura» al «Presidencialismo», sin que sea posible distinguir la línea de separación entre ambos.

La forma de Gobierno que prevé la Constitución Peruana de 1993 es la misma que la de la Constitución de 1979. Se adopta una forma mixta entre el Presidencialismo y el Parlamentarismo puros; nos rige, pues, lo que se conoce como un Presidencialismo Controlado o, como dice Delgado Guembes, un Parlamentarismo Presidencial.

En este punto, consideramos, resulta imprescindible re-

ferirnos al Sistema Mixto de Gobierno y a las Instituciones Políticas de la V República Francesa[38].

La Constitución Francesa del 4 de octubre de 1958, Carta Fundamental de la V República, no puede disociarse de las varias Constituciones que la han precedido durante siglo y medio de historia constitucional francesa. Ella confirma la existencia de un «Sistema Parlamentario» en Francia; en otras palabras, el Poder Ejecutivo se confiere a un Gobierno que es responsable ante una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal y directo.

No obstante, y a fin de contrarrestar una tendencia que había hecho su aparición en Francia y que suponía una penetración del Poder Legislativo en el terreno propio del Ejecutivo, la Constitución de 1958 coloca en la Jefatura del Estado a un Presidente dotado de poderes mucho más amplios que los que habían tenido los Presidentes en la III y la IV Repúblicas. Los autores de la Constitución de 1958 se esforzaron por dar a Francia un régimen más estable que el vigente en épocas anteriores, cuando eran frecuentes las crisis de Gabinete.

En Francia, la facultad de adoptar una Constitución pertenece al pueblo.

Un medio tradicionalmente democrático de consultar a la población es el referéndum. La propia Constitución de 1946 preveía un referéndum en cuestiones constitucionales.

Al ser designado Jefe del Gobierno, el 1 de junio de

38 Las expresiones que siguen han sido extraídas de: República de Francia. Embajada en Lima. *Documentos Oficiales Relativos a la Visita del Presidente Charles de Gaulle al Perú*, 1964.

1958, el General Charles de Gaulle recibió de la Asamblea Nacional plenos poderes, con la misión principal de preparar una nueva Constitución. A fin de evitar que ésta no quedase estancada en la maraña de un procedimiento constitucional complicado –como había ocurrido ya con varios intentos anteriores de reforma constitucional–, el General De Gaulle solicitó y obtuvo el asentimiento de la Asamblea para que el proyecto preparado por su Gobierno fuese directamente sometido al pueblo en un referéndum.

Bajo la autoridad del General De Gaulle, un Comité de expertos juristas, presidido por el Señor Michel Debré, a la sazón Ministro de Justicia, elaboró un texto preliminar, que seguidamente fue objeto de estudio por un pequeño grupo de trabajo en el que se hallaban representados varios Ministerios.

Según se sabe, el Comité de juristas modificó posteriormente el texto, teniendo en cuenta las decisiones del grupo interministerial de trabajo. Este texto fue aprobado el 26 de julio por el Gabinete en pleno, bajo la presidencia del General De Gaulle.

El proyecto definitivo, en el que se tomaron en consideración las observaciones formuladas por una Comisión Especial de la Constitución y por el Consejo de Estado, fue adoptado por el Gobierno en una reunión del Consejo de Ministros celebrada el 4 de septiembre.

El proyecto de Constitución fue sometido el 28 de septiembre de 1958 a un referéndum en el que el 79.8% de los electores inscritos en la Francia metropolitana, Argelia, el Sahara, los Departamentos de Ultramar y los Territorios de Ultramar depositaron sus votos. Una mayoría aplastante apoyó la Constitución en todas partes, salvo en

el Territorio de Guinea en el Africa Occidental, donde fue rechazada. Los resultados totales fueron los siguientes:

Votos afirmativos	31'123,483 (82.5%)
Votos negativos	6'556,073 (17.5%)

Conforme a la Constitución aprobada, el Presidente de la República fue elegido, el 21 de diciembre de 1958, por siete años por un Colegio Electoral Especial integrado por 81,764 miembros.

Habiéndose aprobado, en un referéndum celebrado el 28 de octubre de 1962, una Enmienda a la Constitución de 1958, el Presidente de la República en lo sucesivo ha sido elegido por sufragio universal y por mayoría absoluta de los votos emitidos. La duración del mandato presidencial sigue siendo de 7 años.

En virtud de una Enmienda Constitucional aprobada por el pueblo francés en el referéndum del 28 de octubre de 1962, el Presidente de la República sería elegido en adelante por sufragio universal.

Los futuros Presidentes de la República Francesa fueron elegidos por un período de siete años, por sufragio universal y directo.

El Presidente debe ser elegido por mayoría absoluta de los votos depositados. Si ningún candidato obtiene esa mayoría en la primera votación, se celebrará una segunda votación dos semanas más tarde. En la segunda votación sólo podrán presentarse los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en la primera votación (habida cuenta del posible retiro de candidatos que hubieren obtenido más votos).

La lista de los candidatos a la Presidencia debe ser preparada por el Consejo Constitucional y publicada a más tardar quince días antes de la primera votación. Las candidaturas deben ser presentadas al Consejo por un mínimo de cien ciudadanos franceses que sean miembros del Parlamento, miembros del Consejo Económico y Social, miembros electivos de los Consejos Generales o Alcaldes. Todos los candidatos recibirán del Estado las mismas facilidades durante la campaña electoral para la Presidencia.

El Consejo Constitucional está encargado de velar por la seguridad de las operaciones de votación y de proclamar los resultados de la elección; estos resultados deben publicarse en el Diario Oficial de la República Francesa dentro de las veinticuatro horas siguientes a su proclamación.

El Presidente de la República en Francia, se caracteriza por lo siguiente:

- Representa la máxima autoridad en la nación.
- En su calidad de árbitro político, asegura la estabilidad de las instituciones políticas.
- Nombra al Primer Ministro y también a los Ministros, a propuesta del Primer Ministro.
- Preside el Consejo de Ministros.
- Aunque no tiene atribuciones para vetar leyes, puede pedir al Parlamento que delibere de nuevo sobre cualquier proyecto de ley.
- Puede pedir que se consulte al pueblo en un referéndum sobre el texto de una ley.
- Previa consulta con el Primer Ministro y los Presiden-

tes de las Asambleas, puede disolver a la Asamblea Nacional; las nuevas elecciones han de celebrarse dentro de los cuarenta días siguientes a la disolución.

- Es Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.
- Garantiza la independencia de los tribunales de justicia y posee el derecho de indulto.
- Hace los nombramientos para los principales empleos civiles y militares del Estado y acredita a los embajadores.
- En tiempo de grave crisis nacional, posee poderes extraordinarios que puede ejercer previa consulta con el Consejo Constitucional[39].

---

39 El Presidente de la República Francesa es la más alta autoridad del Estado. La Constitución de 1958 define sus funciones en los siguientes términos: «El Presidente de la República vela por el respeto de la Constitución. Asegura, con su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la continuidad del Estado. Es el garante de la independencia nacional, de la integridad del territorio y del respeto a los acuerdos y a los tratados». Su función de árbitro lo sitúa por encima de las ramas legislativa, ejecutiva y judicial del gobierno.

- El Presidente asegura la estabilidad de las instituciones políticas.
  Artículo 5, primer párrafo.- «El Presidente de la República vela por el respeto de la Constitución. Asegura, con su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la continuidad del Estado».
- Es el garante de la independencia nacional.
  Artículo 5, segundo párrafo.- «Es el garante de la independencia nacional, de la integridad del territorio y del respeto a los acuerdos de Comunidad y a los tratados».
- Nombra al Primer Ministro y acepta su dimisión.
  Artículo 8.- «El Presidente de la República nombra al Primer Ministro. Pone fin a sus funciones al presentar este último la dimisión del Gobierno.
  A propuesta del Primer Ministro, el Presidente de la República nombra a los demás miembros del Gobierno y pone fin a sus funciones».
- El Presidente preside el Consejo de Ministros.
  Artículo 9.- «El Presidente de la República preside el Consejo de Ministros».

Forman parte del Gobierno el Primer Ministro y los Ministros, cada uno de los cuales encabeza una rama ejecutiva. No hace falta ser miembro de la Asamblea Nacional para ser nombrado Ministro; sin embargo, todo Diputado nombrado Ministro debe renunciar a su mandato parlamentario. El Gobierno es responsable ante la Asamblea Nacional, la que, mediante la adopción de una moción de censura, puede obligarle a presentar la dimisión.

El Gobierno tiene las siguientes atribuciones ejecutivas:

- Determina y dirige la política de la nación.

- Puede pedir al Parlamento una nueva deliberación sobre un proyecto de ley.
  Artículo 10.- «El Presidente de la República promulga las leyes dentro de los quince días que siguen a la transmisión al Gobierno de la ley definitivamente aprobada.
  El Presidente de la República puede, antes de la expiración de dicho plazo, pedir al Parlamento una nueva deliberación de la ley o de algunos de sus artículos. Esta nueva deliberación no puede ser denegada».
- No posee el derecho de vetar las leyes.
- Puede pedir que el pueblo exprese su opinión sobre el texto de una ley:

a) Mediante un referéndum.
   Artículo 11.- «El Presidente de la República a propuesta del Gobierno durante los períodos de sesiones (del Parlamento), o a propuesta conjunta de las dos Asambleas, publicadas en el Diario Oficial, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley que se refiera a la organización de los poderes públicos, que entrañe la aprobación de un acuerdo de Comunidad, o que tienda a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiere afectar el funcionamiento de las instituciones (existentes)».
b) Mediante nuevas elecciones, después de la disolución de la Asamblea Nacional.
   Artículo 12.- «El Presidente de la República puede, previa consulta con el Primer Ministro y los Presidentes de las Asambleas, pronunciar la disolución de la Asamblea Nacional.
   Las elecciones generales se celebrarán veinte días por lo menos y cuarenta días a lo sumo después de la disolución».

- Es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas.
  Artículo 15.- «El Presidente de la República es el jefe de los ejércitos. Pre-

- Dispone de los servicios administrativos y de las Fuerzas Armadas, pero no puede declarar la guerra sin la autorización del Parlamento.

- Puede, «para la ejecución de su programa», solicitar del Parlamento la concesión de poderes especiales durante un plazo limitado.

- El Primer Ministro –al igual que los miembros del Parlamento– puede tomar la iniciativa en la legislación.

- El Primer Ministro es responsable de la defensa nacional. Cuida de la ejecución de la política general de de-

---

side los consejos y comités superiores de la defensa nacional».

- En tiempo de grave crisis nacional, posee poderes extraordinarios.
  Artículo 16.- «Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de una manera grave e inmediata y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido, el Presidente de la República tomará las medidas exigidas por tales circunstancias, previa consulta oficial con el Primer Ministro, los Presidentes de las Asambleas y el Consejo Constitucional.
  Informará de ello a la Nación por medio de un mensaje.
  Dichas medidas deberán estar inspiradas por la voluntad de asegurar a los poderes públicos constitucionales, con la menor dilación, los medios de cumplir su misión. El Consejo Constitucional será consultado a su respecto.
  El Parlamento se reunirá de pleno derecho.
  La Asamblea Nacional no podrá ser disuelta durante el ejercicio de poderes extraordinarios (por el Presidente)».
- Es el garante de la independencia de la autoridad judicial.
  Preside el Consejo Superior de la Magistratura, órgano que examina los nombramientos de jueces.
  Artículo 64.- «El Presidente de la República es el garante de la independencia de la autoridad judicial.
  Le asiste el Consejo Superior de la Magistratura.
  Una ley orgánica determinará el estatuto de los magistrados.
  Los magistrados-jueces serán inamovibles».
- Posee el derecho de indulto.
  Artículo 17.- «El Presidente de la República tiene el derecho de indulto».
  Por otra parte, debe mencionarse que la Presidencia de la República tiene un Secretario General, que coordina las actividades de los servicios de la Presidencia de la República, los mismos que comprenden una Secretaría General; un Despacho civil; y un Estado Mayor particular.

fensa y de la política militar. Adopta las disposiciones relativas a la preparación y dirección de las operaciones en el plano más elevado y coordina las actividades de defensa de todos los Ministerios.

En relación al Poder Legislativo, y conforme a la tradición republicana, el Parlamento francés se compone de dos Cámaras:

- La Asamblea Nacional, integrada por 482 Diputados, es elegida por sufragio universal directo; cada circunscripción elige un solo Diputado.

- El Senado, compuesto de 274 Senadores, es elegido por sufragio universal indirecto. Cada uno de los Departamentos, Departamentos de Ultramar o Territorios de Ultramar elige uno o más Senadores según su población. En cada Departamento o Territorio, los Senadores que han de representarlo son elegidos por un cuerpo electoral del que forman parte los Diputados de ese Departamento o Territorio, los miembros del Consejo General del Departamento (o de la Asamblea Legislativa en el caso de los Territorios de Ultramar), y representantes de los concejos municipales.

El Parlamento cumple las tradicionales funciones legislativas:

- Aprueba las leyes. La esfera legislativa se halla estrictamente definida en la Constitución y claramente separada de la del Poder Ejecutivo. Comprende cuestiones tales como los derechos cívicos, las garantías de las libertades públicas, las prestaciones impuestas por la defensa nacional, la nacionalidad, la determinación de los crímenes y delitos, los impuestos, las cuestiones monetarias, el régimen electoral, las garantías concedidas a

los funcionarios públicos, la nacionalización de empresas, los principios fundamentales de la organización de la defensa nacional, de la libre administración de las colectividades locales, de la enseñanza, de la legislación laboral, etc.

- Sirve de freno a la acción del Gobierno, el que responde ante él. La Asamblea Nacional puede obligar a dimitir al Gobierno mediante la adopción de una moción de censura.

Varias disposiciones constitucionales tienen por objeto dar una mayor eficacia a la labor del Parlamento:

- Se pone fin al absentismo parlamentario, ya que los Diputados han de votar personalmente.

- Se implantan nuevas reglas de procedimiento en los debates legislativos; la Asamblea examina los proyectos del Gobierno en primer lugar.

Los períodos de sesiones del Parlamento son más breves por hallarse sistemáticamente organizada la labor de cada legislatura:

- El Parlamento se reúne de pleno derecho en dos períodos de sesiones al año.

- Puede reunirse en período extraordinario de sesiones:

  - A petición del Ministro.

  - A petición de la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional.

En relación al Poder Judicial en Francia, puede decirse lo siguiente:

- El Presidente de la República garantiza la independencia de los tribunales.

- Le asiste el Consejo Superior de la Magistratura.

- Los miembros de la magistratura son inamovibles.

- Nadie puede ser apresado arbitrariamente.

Por último, es necesario recordar que la Constitución de 1958 instituye un Consejo Constitucional que tiene por funciones velar por que:

- El Presidente de la República sea elegido en forma acorde con la Constitución;

- Los miembros del Parlamento sean elegidos según se prevé en la Constitución;

- Todo referéndum se lleve a cabo en forma constitucional;

- Las leyes orgánicas y los reglamentos de las asambleas parlamentarias sean conformes a la Constitución.

El Consejo Constitucional es consultado en caso de grave crisis nacional.

Como vamos a poder apreciar a lo largo de este estudio, en el Perú nuestras Constituciones de 1979 y 1993 toman aspectos importantes del Sistema Mixto de Gobierno y de las instituciones políticas de la V República Francesa.

Sin embargo, ese modelo, que plantea un equilibrio de poderes, establece una clara diferencia entre lo que significa el Presidente de la República y el Gobierno, el mismo que está constituido por el Primer Ministro y los Ministros, de modo que las relaciones con el Parlamento (Asam-

blea Nacional), se plantean dentro de un plano de equiparidad, siendo el Presidente de la República, como lo establece la propia Constitución Francesa, la máxima autoridad de la Nación y se le confiere la calidad de árbitro político, para que asegure la estabilidad de las instituciones.

Ahora bien, el equilibrado funcionamiento del Sistema Político, como plantea la Constitución de la V República, a pesar de los enormes poderes que se le confieren al Presidente de la República, sería difícil de imaginar en nuestro país, por múltiples razones, las mismas que se derivan de este estudio.

Por otra parte, César Delgado Guembes[40] destaca los aspectos principales en los que nuestro régimen es afín al Presidencialismo y al Parlamentarismo:

Aspectos afines al Presidencialismo:

1) La separación en el origen del mandato y función del Parlamento y el Presidente de la República: ambos son elegidos directamente por el pueblo.

2) El Presidente de la República tiene poder real de dirección y conducción de la política general del Gobierno (es Jefe de Estado a la par que Jefe de Gobierno), y puede nombrar y remover al Gabinete.

3) La conclusión del mandato del Presidente de la República (destitución) no depende del Parlamento (salvo casos de juicio político).

---

40 DELGADO GUEMBES, César. La Investidura: ¿Confianza en la Política del Gobierno o en el Presidente de la República? En: *Desafíos Constitucionales Contemporáneos.* César Landa y Julio Faúndez Editores. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1996, pp. 86 a 88.

4) Sólo el electorado controla políticamente al Presidente de la República.

Aspectos afines al Parlamentarismo:

1) La compatibilidad para que Parlamentarios desempeñen funciones en el Gabinete.

2) La responsabilidad política del Gabinete frente al Parlamento a través de la investidura y la censura; y,

3) La capacidad del Ejecutivo para disolver el Parlamento.

Asimismo, precisa Delgado Guembes que las notas características de nuestra forma de Gobierno son las siguientes:

1) La capacidad del Presidente de la República para dirigir la política general del Gobierno, aun cuando es políticamente irresponsable ante el Parlamento.

2) La facultad del Presidente de la República para nombrar, tanto como para remover, al Presidente del Consejo de Ministros, así como a los demás miembros del Gabinete, a propuesta y con acuerdo del Presidente del Consejo de Ministros.

3) La compatibilidad esencial entre el mandato parlamentario y la pertenencia al Gabinete, o incluso como Vicepresidente de la República.

4) La competencia del Parlamento para investir (otorgar confianza), así como para remover (censurar o negar confianza).

5) La facultad del Presidente de la República para disolver el Parlamento.

6) El rol arbitral del electorado para dirimir en caso de confrontación entre el Parlamento y el Gobierno, de modo que determine la disolución del Parlamento.

Por otra parte, con relación al tema del mandato imperativo, podemos decir que los Congresistas no están sujetos a mandato imperativo (artículo 93, primer párrafo de la Constitución Política del Perú). El Presidente de la República tampoco.

El mandato imperativo es uno de los rasgos característicos de la democracia moderna y representativa.

Esto significa que cuando un candidato es elegido para un cargo público, obviamente esta persona tendrá que efectuar determinadas promesas a su electorado o, dicho de otra forma, realizar determinados planteamientos que le lleven a ser elegido.

Sin embargo, la inexistencia de mandato imperativo significa que dicho funcionario, si sale elegido, no tiene, necesariamente, que hacer aquello que constituyó su plataforma de campaña.

Nuestra Constitución establece expresamente en el primer párrafo del artículo 93, que los Congresistas de la República no están sujetos a mandato imperativo.

No obstante, el texto constitucional no menciona precepto similar respecto del Presidente de la República.

Sin embargo, es connatural al sistema democrático que el Presidente de la República tampoco esté sujeto a mandato imperativo.

Además, ello significa que estos funcionarios se encuentran en capacidad de actuar con criterio de conciencia y,

de esta forma, efectuar o tomar aquellas decisiones que más beneficio traerán al país.

De lo dicho se deriva que tanto el Presidente como los Congresistas tienen la más amplia libertad para el ejercicio de sus funciones, lo que equivale a decir que pueden prometer una cosa y hacer otra muy distinta.

Sin duda, han ocurrido casos como los descritos en varias ocasiones respecto de los Congresistas, pero por el limitado poder que tienen individualmente estos representantes, no han revestido mayor trascendencia histórica.

En cambio, sí han ocurrido dos casos en nuestra historia reciente que resultan muy ilustrativos de la amplia libertad que tiene el Presidente de la República para tomar el rumbo político que desee, más allá de aquello que concretamente haya prometido en su campaña electoral.

El primer ejemplo lo tenemos con Alan García, cuando en 1985, en la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE), se presentaron los principales candidatos a la Presidencia de la República de ese año, y, ante la pregunta de si procedería a estatizar el Sistema Financiero, contestó de manera muy clara y tajante que no; y, escasos dos años después, en julio de 1987, intentó estatizar los bancos, las empresas financieras y de seguros.

Pero tal vez el caso más recordado e importante de un actuar alejado de la palabra empeñada, lo tenemos en el actual Presidente de la República, el mismo que basó su campaña electoral de 1990, y, en especial, la relativa a la segunda vuelta, en proponer –precisamente– medidas contrarias o diversas a aquellas que planteaba su opositor, Mario Vargas Llosa.

Como se recuerda, Vargas Llosa había planteado llevar

adelante un programa de ajuste económico severo, destinado a detener la inflación, que durante el período de Alan García había llegado a acumular la astronómica cifra de 1'700,000%.

Además, Vargas Llosa había propuesto la reducción del aparato estatal y una serie de otras medidas que fueron calificadas por el Partido Aprista, en su campaña electoral, como el «*Schock*».

En ese sentido, todos los planteamientos de Vargas Llosa, si bien realistas, resultaban impopulares en el marco de una campaña electoral, y la contracampaña que se le hizo (y a la que dio pie, conjuntamente con múltiples errores de sus colaboradores), tuvo efectos en la opinión pública.

Es así que Fujimori gana esas elecciones y llega a la Presidencia de la República, justamente proponiendo sacar al Perú de la crisis, con medidas totalmente distintas a las de Vargas Llosa, vale decir, sin recurrir a un plan radical de ajuste económico.

Sin embargo, es evidente que ante un manejo elemental de cifras macroeconómicas, cualquier candidato que aspirara a la Presidencia de la República en ese entonces, podía advertir que en los hechos resultaba imposible proceder de modo radicalmente distinto al que planteaba Vargas Llosa.

En Economía, lamentablemente, no hay recetas mágicas que saquen a los países de problemas tan serios como los que padecía el Perú, sin pasar por un alto costo social.

Es así como días más tarde de asumir la Presidencia de la República, Alberto Fujimori, con su Ministro de Economía, Juan Carlos Hurtado Miller, lleva adelante un duro plan económico, bautizado por la opinión pública como el

«*Fujischock*», varias veces más severo que la peor de las pesadillas que la población hubiese imaginado respecto de Vargas Llosa.

Con todo lo que venimos diciendo, no queremos deslizar, siquiera la idea de que somos partidarios de un mandato imperativo.

Ello resultaría irracional, impráctico e inviable.

Lo que queremos decir, es que el Presidente, en nuestro país, tiene la más amplia libertad de llevar adelante su plan de acción, o de efectuar medidas de distinto carácter a las prometidas a la población.

En muchas ocasiones, la realidad ha demostrado que en las campañas electorales la población sólo quiere escuchar promesas color de rosa y se resiste a votar por aquellos que le ponen la verdad ante sus ojos, por más dura e impopular que ella sea.

Tal vez en América Latina forme parte de la psicología de los pueblos el desear situaciones como esa, y que las personas estén acostumbradas a advertirlas como normales.

Otro ejemplo, similar al de Fujimori, lo tenemos con el caso argentino del Presidente Carlos Saúl Menem.

Cuando Menem postula a la Presidencia de la República Argentina, la situación socioeconómica de esa Nación era verdaderamente caótica.

El fenómeno hiperinflacionario había desbordado todos los límites imaginables. En tal sentido, era evidente que resultaban necesarias medidas severas de ajuste económico, para tratar de salir de esa situación crítica, a donde

había conducido el país el Gobierno presidido por Raúl Alfonsín.

La situación era tan extrema que la transferencia del poder de Alfonsín a Menem, se tuvo que realizar con seis meses de anticipación a la fecha prevista, para evitar que el caos continuara.

Pero Menem en su campaña electoral no pudo prometer a los argentinos una salida dura al problema.

Menem, hasta donde se recuerde, no habló de medidas de ajuste severo o de algún otro planteamiento similar.

Y no lo podía hacer, pues el electorado natural de su partido (el Partido Justicialista o Peronista) está compuesto, mayoritariamente, por las clases medias y bajas de la población argentina, aquellas, que justamente hubiesen rechazado con sus votos medidas como las que más adelante llevó a cabo Menem.

Y una vez llegado al poder, ejecutó, precisamente, un plan de gobierno totalmente distinto al prometido.

Y es evidente que, a pesar del grave problema recesivo de nuestros días y de una desocupación que nunca alcanzó niveles tan altos, la economía argentina logró estabilidad; tal vez una estabilidad que nunca duró tanto en tiempos modernos, desde que el 1 de abril de 1991, entró en vigor la denominada Ley de Convertibilidad del Austral, llevada adelante junto a una serie de medidas económicas, por el polémico, pero eficiente Ministro de Economía, Domingo Cavallo, quien permaneciera alrededor de cinco años y medio en el cargo (lapso inusitado en América Latina).

Estos, tal vez, sean hechos que nos conduzcan a cuestionarnos si cabe la posibilidad de que América Latina

tenga una disciplina fiscal y un esquema de desarrollo basado en el neoliberalismo, si ello no deriva de una falta a la palabra empeñada por los que antes fueron candidatos y ahora son gobernantes.

Esta historia –tal vez– sea como la del paciente temeroso ante el médico que le señala que un determinado tratamiento no le causará dolor, pero que el médico sabe que la realidad será distinta, mas en caso de advertir al paciente de esta situación, será muy probable que éste decida no iniciar el tratamiento, y con ello los daños que pueda sufrir su organismo sean enormes.

Es obvio que el médico se encuentra aquí en una situación muy difícil, que incluso podría llevarnos a señalar que ha faltado a un deber de lealtad y honestidad con su paciente, pero también será claro que ese médico busca la mejoría del enfermo y que tal vez no haya otra forma para lograrlo que mentir.

Pero esto en el plano político, es decir, en el de la gestión pública, resulta sumamente grave, pues lo que viene ocurriendo, es la institucionalización de la mentira como práctica cotidiana, a la que se recurre, de ordinario, para llevar adelante este tipo de medidas y otras de distinta naturaleza.

Creemos que el problema parte de una falta de madurez y de cultura en la población, pues existen muchos casos en los cuales no se necesita ser un entendido en Economía, o en alguna otra materia, para conocer o advertir fácilmente que alguien está mintiendo.

Ahora bien, no estoy diciendo que el problema se solucione necesariamente de esta forma.

Lo que advierto, es que ello ayudaría significativamente a que el pueblo no se deje engañar.

Pero me sigue asaltando la duda de que en esa eventualidad, el pueblo decida engañarse a sí mismo, con tal de no asumir una realidad que le sea adversa o una alternativa para un futuro oscuro o incierto.

Esta –tal vez– sea una vía distinta para que los países de nuestro Continente puedan intentar transitar por caminos de desarrollo sin recurrir, necesariamente, a dictaduras militares o a modelos autoritarios.

Y es que no hay que identificar la implantación de políticas neoliberales con esquemas dictatoriales o autoritarios, ya que si bien en el caso peruano se ha producido la coincidencia de la implantación de un modelo neoliberal, con un régimen que en muchos sentidos puede ser calificado de autoritario, ello no significa que necesariamente tengan que producirse ambos fenómenos de manera conjunta, pues el caso argentino nos demuestra que la situación contraria (más allá de que nos encontramos frente a una sociedad diferente), resulta viable.

Pero esta discusión excedería los límites y pretensiones de nuestro trabajo.

Por otro lado, con relación a su responsabilidad ante autoridades u órganos jurisdiccionales, derivadas de las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones (inmunidad), debemos recordar que de conformidad con lo establecido por el segundo párrafo del artículo 93 de la Constitución Política del Perú, los Congresistas no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de sus funciones.

Este numeral agrega que no pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

El tema de la inmunidad es común, tanto a los Congresistas, como al Presidente de la República.

Ni los Congresistas ni el Presidente de la República son políticamente responsables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de sus funciones.

La responsabilidad política recae en los Ministros de Estado, miembros del Poder Ejecutivo.

Ello equivale a decir que ni el Presidente ni los Congresistas responden ante autoridad alguna respecto de sus pareceres que hayan sido hechos públicos.

Esta situación tiene su origen en la necesidad de no entorpecer la libertad de acción de los mencionados representantes, vale decir, que los mismos puedan desempeñar el ejercicio de sus funciones, con la mayor libertad, y sin temor a ser sancionados por sus opiniones.

Ello resultaría una garantía de un accionar basado en la libertad de conciencia.

Y está muy bien.

Sin embargo, debemos reparar en el hecho de que la libertad de acción que a este respecto tiene el Presidente de

la República, le da un peso político mucho más considerable que el del conjunto de Congresistas.

Esta inmunidad ha sido ejercida siempre por el Presidente de la República con la mayor libertad, pero en diversas ocasiones se ha incurrido en excesos verbales, y en calificativos impropios respecto de personas que no eran merecedoras de los mismos.

Ello es condenable, por igual, si tales adjetivos proviniesen de cualquier Congresista o del propio Presidente de la República.

Sin embargo, en el caso que sean pronunciadas por el Presidente, esas opiniones tendrán un peso específico muchísimo más grande en la opinión pública, por cierto, muy proclive a dejarse llevar por opiniones de gente influyente.

Y en el Perú, la palabra del Presidente de la República, sea quien fuere éste, tiene una fuerza muy grande.

Esta forma Mixta de Gobierno deriva del marco jurídico y de la función política sobre los que descansa nuestro sistema político, los mismos que se constituyen en componentes estructurales y funcionales de nuestro sistema social.

Nos explicamos.

En un sistema político concurren múltiples factores. Estos factores pueden clasificarse de varios modos. Podemos distinguir los componentes estructurales y los componentes funcionales.

El componente estructural, dice Bustamante Belaunde[41], es el derecho o marco jurídico. Este marco jurídico crea las

41 BUSTAMANTE BELAUNDE, Luis. Op. cit., pp. 6 y 7.

condiciones de ejercicio del poder, selecciona y actualiza los fines, califica los intereses, asigna titularidades, atribuye y deslinda responsabilidades y, en fin, enmarca las fuerzas políticas.

Dicho marco jurídico se plasma en nuestra Carta Política y, muy concretamente, en su artículo 43, donde delimita la forma de Gobierno de la República Peruana: «La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes».

Como acertadamente sostiene Bustamante Belaunde, tal marco jurídico sirve de soporte, de ambiente, y de instrumento legalizador a la acción política. El poder político crea el Derecho y el Derecho es la estructura establecida.

A su vez, los componentes funcionales se refieren a la función política, entendida como la acción y el efecto del poder. Tienen que ver, de una parte, con el funcionamiento del Gobierno, y con el desempeño de las diversas instancias que lo tienen a su cargo en sus variadas competencias.

Pero dichos componentes funcionales –continúa anotando Bustamante Belaunde– son también las creencias o valores de los actores políticos. Conforman la «cultura política», según la cual gobernantes y gobernados ordenan su comportamiento, jerarquizan sus intereses, priorizan los fines y dan equilibrio al poder.

Ahora bien, ¿cuál es la relación entre los componentes estructurales y funcionales?. La estructura jurídica dota al sistema político de significado formal, mientras que la cul-

tura política aporta al sistema político las pautas de valoración informales.

Ambos componentes, estructurales y funcionales, se encuentran en permanente interacción e influencia recíproca. Esta interrelación lleva a pensar que los elementos estructurales y los funcionales, vienen a ser causas y consecuencias los unos de los otros.

Entre la estructura política formal, de un lado, y el funcionamiento político real y la cultura política que recoge las aspiraciones de la sociedad, de otro, hay una permanente realimentación e intercambio mutuo; coordinación o independencia que imprime a nuestra forma de Gobierno ese carácter de mixtura.

El Poder Ejecutivo

2. Definición

El Título IV de la Constitución Política del Perú, denominado «De la Estructura del Estado», se refiere a sus tres Poderes clásicos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Según Pareja Paz Soldán[1] «El Estado es una gran unidad que distribuye sus funciones entre los que desde Montesquieu se llamó los Poderes del Estado y que hoy en día, con un criterio más preciso, se titula los Grandes Organos Estatales. Son ellos el Organo Ejecutivo, el más importante de todos, que tiene a su cargo el gobernar –o sea planificar, dirigir y promover el bien común y la justicia social– así como dirigir los servicios públicos, resolver los problemas concretos y los intereses individuales de los ciudadanos; el Organo Legislativo, que tiene a su cargo dictar las leyes y controlar políticamente al Ejecutivo; y el Organo Jurisdiccional o sea la potestad de administrar justicia, fallando las controversias jurídicas en materia civil y co-

1 PAREJA PAZ SOLDAN, José. Op. cit., p. 190.

mercial, castigando y sancionando a los infractores de las leyes en materia penal».

Así, la Real Academia de la Lengua Española[2] define al Poder Ejecutivo como aquel presente en los gobiernos representativos y que tiene a su cargo gobernar el Estado y hacer observar las leyes.

Ahora, ¿en quién o en quiénes recae la representación del Poder Ejecutivo?.

Según la mayoría de los autores consultados, el Poder Ejecutivo es ejercido, en los Gobiernos Parlamentarios, por un órgano colegiado: el Gabinete; mientras que en los sistemas Presidenciales lo ejerce un órgano unipersonal: el Presidente de la República.

En efecto, el artículo II de la Constitución de los Estados Unidos de América prescribe: «El poder ejecutivo será conferido a un Presidente de los Estados Unidos de América»[3].

En nuestro sistema político y de gobierno –teniendo una connotación híbrida de Parlamentarismo y Presidencialismo–, el Poder Ejecutivo recae sobre un órgano pluripersonal.

Al respecto, nuestra Carta Constitucional, en su artículo 110, señala: «El Presidente de la República es el Jefe de Estado y personifica a la Nación».

---

2 REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Op. cit., tomo II, p. 1079.

3 QUINTERO, César. El Poder Ejecutivo en las Constituciones de América Latina. En: *El Constitucionalismo en las Postrimerías del siglo XX, Colaboraciones extranjeras*, tomo III, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F., 1988, p. 268.

A tenor de las Cartas Constitucionales americanas, cabe hacernos las siguientes interrogantes: ¿Sólo el Presidente de la República ejerce el Poder Ejecutivo? ¿El Presidente no puede ejercer otro Poder que no sea el Ejecutivo?

Para resolver dichos cuestionamientos debemos tener en cuenta algunos presupuestos que irán esclareciéndose en el desarrollo de esta obra.

Dentro de esos presupuestos podemos mencionar a los siguientes:

1) Queda claro que el Sistema Presidencial –más aún el clásico– pretende basarse en una rígida interpretación de la Teoría de la Separación de Poderes.

2) Hemos podido constatar, del análisis de las diversas Constituciones latinoamericanas consultadas, que en el constitucionalismo latinoamericano –eminentemente Presidencialista– se utiliza el término poder en un doble sentido.

Se observa que la mayoría de las Constituciones Latinoamericanas contienen tres títulos o capítulos denominados, respectivamente, «Del Poder Legislativo», «Del Poder Ejecutivo» y «Del Poder Judicial».

Hemos verificado, además, que por lo general, el primer artículo de cada uno de estos Títulos o Capítulos indica qué autoridad, persona, funcionario, corporación u organismo, ejerce el correspondiente Poder.

Esos tres Poderes del Estado son ejercidos por diferentes autoridades u órganos. Así, el Congreso o Asamblea Legislativa –en algunos países– no es el Poder Legislativo, sino la corporación que ejerce este Poder; los Tribunales, cortes o juzgados de justicia no son el Poder Judicial, sino

los órganos que lo ejercen; y el Presidente de la República vendría a ser solamente la persona, autoridad o funcionario que ejerce el Poder Ejecutivo.

Entonces, ese doble sentido al que nos referimos, se aprecia de la siguiente manera:

a) Las Constituciones usan el término poder para designar, no la potestad, sino la autoridad o funcionario que la ejerce.

b) A su vez, hablan de poder para aludir, ya sea a cada una de las tres potestades del Estado, como a la autoridad que primordialmente ejerce cada una de dichas potestades.

De la regulación que nuestra Constitución Política otorga al Poder Ejecutivo –Capítulo IV del Título IV. De la Estructura del Estado– se deduce que el Presidente de la República es el gobernante de más alto rango dentro del Estado, resultando ser el representante de todos los peruanos (artículo 110 de la Constitución Política del Perú de 1993).

Y es que el citado artículo constitucional incurre en aquella impropiedad técnica a la que nos referimos, toda vez que comprende la definición de la potestad ejecutiva del Estado en un solo artículo, donde enlaza al Poder Ejecutivo y al ente que lo desempeña o representa.

Bajo esa óptica, se encuentran la mayoría de Constituciones latinoamericanas.

Así tenemos que la Constitución Argentina señala, en su artículo 74, lo siguiente:

El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeña-

> do por un ciudadano con el título de Presidente de la Nación Argentina.

A su vez, la Constitución Política del Estado Boliviano prescribe, en su artículo 85:

> El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República conjuntamente con los Ministros de Estado.

De igual manera, la Constitución de la República Federativa de Brasil, en su artículo 76, establece que:

> El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, auxiliado por los Ministros de Estado.

Asimismo, la Constitución Política de la República de Costa Rica, en su artículo 130, señala: «El Poder Ejecutivo lo ejercen, en nombre del pueblo, el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno en calidad de obligados colaboradores».

Por su parte, la Constitución de la República Dominicana señala, en su artículo 49: «El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República, quien será elegido cada cuatro años por voto directo».

La Constitución de la República de Haití señala al respecto, en su artículo 133:

> El Poder Ejecutivo es ejercido por: a.– El Presidente de la República, Jefe del Estado. b.- El Gobierno, que tiene como cabeza a un Primer Ministro».

Sobre el particular, la Constitución Política de la República de Honduras señala, en su artículo 235, lo siguiente:

> El Poder Ejecutivo lo ejerce en representación y para beneficio del pueblo el Presidente de la República.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa al respecto, en su artículo 80:

> Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, la Constitución Política de la República de Nicaragua señala, en su artículo 144, lo siguiente:

> El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República, quien es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas.

La Constitución Política del Paraguay se refiere al tema en la primera parte de su artículo 149, bajo el siguiente tenor:

> El Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros...

Finalmente, la Constitución de la República de Venezuela señala, en su artículo 181:

> El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República y los demás funcionarios que determinen esta Constitución y las leyes. El Presidente de la República es el Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional.

Estas Constituciones encabezan el Título, Capítulo o Sección, respectivo, con el epígrafe de «Poder Ejecutivo»;

sin embargo, no todas las Constituciones latinoamericanas emplean la misma expresión.

Al respecto, consideremos los preceptos pertinentes de aquellas Constituciones de América Latina que no emplean la expresión «Poder Ejecutivo».

La Constitución Política de Colombia, por ejemplo, emplea el término «Rama Ejecutiva» (Título VII), señalando en su primer artículo, el 188, lo siguiente:

> El Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos.

La Constitución Política de la República de Chile, por su parte, se refiere en el Capítulo IV, al «Gobierno», precisando, en su artículo 24, que el Gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado.

La Constitución Política de la República del Ecuador emplea, por el contrario, el término «Función Ejecutiva» (Título II), señalando, en el artículo 74, que la Función Ejecutiva es ejercida por el Presidente de la República, quien representa al Estado.

La Constitución Política de El Salvador se refiere, en cambio, al «Organo Ejecutivo», destacando en el artículo 150 que este Organo está integrado por el Presidente, el Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros de Estado.

La Constitución Política de la República de Guatemala utiliza el término «Organismo Ejecutivo», y precisa, en su artículo 182, que este organismo lo integran el Presidente

de la República, el Vicepresidente, los Ministros, Viceministros de Estado y funcionarios dependientes.

La Constitución Política de la República de Panamá emplea, al igual que la Carta Salvadoreña, el epígrafe «Organo Ejecutivo», el mismo que está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado (artículo 170).

De las disposiciones constitucionales precitadas –sea que el Poder Ejecutivo lo ejerza un órgano unipersonal o un órgano colegiado–, se infiere la intención de destacar la figura del Presidente como insigne representante del Estado; así como también el resaltar dicha figura frente a los otros Poderes del Estado y quiénes los conforman.

Con relación al caso peruano, puede decirse que de acuerdo al artículo 110 de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República personifica a la Nación; en tanto que según lo establecido por el artículo 93, primera parte, los Congresistas la representan.

El principio de que el Presidente de la República representa y personifica a la Nación es algo que se aprecia cotidianamente y que, más allá de esta norma, es asumido como tal, por la población de nuestro país.

Ahora bien, el hecho de que el Presidente personifique a la Nación tiene aspectos positivos y negativos, dependiendo de cuál sea la conducta de la persona en la que recae el cargo de Presidente de la República.

Será positivo su accionar, en la medida que represente de manera alturada y digna a nuestro país. Ocurrirá lo contrario, en cuanto dicha persona incurra en actos que no estén a la altura de un Jefe de Estado.

Ejemplos de ambas situaciones abundan en nuestra historia republicana; y, del último caso, sobre todo en épocas recientes.

Se considera que el Presidente de la República personifica a la Nación, por cuanto dentro de nuestro esquema constitucional él es la máxima autoridad del país, a pesar de que tal vez ello sea un exceso legislativo, fruto de nuestro acrecentado Presidencialismo.

Además, la personificación de la Nación en un solo individuo resulta algo viable, en la medida que no se trata de un órgano corporativo o compuesto por más de una persona. Al ser un individuo, su imagen será, en buena cuenta, la de la Nación Peruana, a pesar de los riesgos que ello implica.

Sin embargo, aquí cabría hacer una precisión en el sentido de que no debemos confundir lo que significa personificar a la Nación y personificar al Estado. El Presidente de la República personifica a la Nación, mas no al Estado, el mismo que está constituido por diversos órganos, cada uno de los cuales tiene deberes y atribuciones específicos, de acuerdo a la propia Constitución.

En adición a lo señalado resulta necesario anotar que en nuestro país, como en muchos otros de América Latina y el mundo, el Presidente de la República constituye la figura central de discusión, atención, debate, admiración y controversia.

En el Perú, nada pasa prescindiendo del Presidente de la República. El es, sin lugar a dudas, el eje de la política nacional.

Además, dependiendo de la capacidad de liderazgo del Presidente, él es la persona que con mayor facilidad puede

constituirse en cabeza de la opinión pública, de modo que la personificación del Presidente en relación a la Nación, en muchos casos tiene un correlato directo en dicha opinión pública, la misma que –en diversas ocasiones– lo sigue o apoya mayoritariamente.

Es cuando existe un divorcio entre la conducta del Presidente y la mayoría de la opinión pública, que ésta se siente carente de representatividad. Estas crisis de representatividad son frecuentes en nuestro país, en la medida que muchas de las políticas aplicadas por los gobernantes de turno han fracasado con el paso de los años, razón por la cual el pueblo ha sentido –en múltiples ocasiones– que el Presidente ya no lo representaba (por lo menos mayoritariamente) y, de esta forma, esa personificación quedaba –en estos casos– sólo en el plano jurídico, no teniendo correlato práctico.

De otro lado, conviene analizar el tema de la representación de la Nación por parte de los Congresistas.

Más allá del sistema que origine la elección de un Congresista, es decir, si son elegidos por Distrito Electoral Unico o Distrito Electoral Múltiple, éstos son Congresistas de la República, de modo que a esto no es a lo que alude el artículo 93 de nuestra Carta Política.

Entendemos que el hecho de que se considere que los Congresistas representan a la Nación, significa que actúan en su nombre, es decir, en nombre de la Nación Peruana (cuya existencia es, por demás, discutible).

No obstante, ello no implica que personifiquen a la Nación, como sí es el caso del Presidente de la República (quien también la representa), pues sólo la representan. Y no podría ser de otro modo, vale decir que los Congresistas

pudiesen personificar a la Nación, en la medida que, por naturaleza, el Congreso es un órgano compuesto por numerosas personas (en el caso peruano, por 120 Congresistas), entre las cuales existen las más variadas tendencias ideológicas y políticas, de modo tal que no podría hablarse de una personificación múltiple de la Nación, ya que ésta –de ser posible esa situación– padecería de una especie de esquizofrenia política.

Como puede apreciarse en este punto de nuestro análisis, en cuanto a la personificación y representación de la Nación Peruana, el Presidente de la República cuenta con una preeminencia teórica y práctica notable sobre el Congreso de la República.

Con relación a la representación del Estado dentro y fuera de la República, resulta necesario recordar que en virtud de lo establecido por el artículo 118, inciso 2, de la Constitución Peruana, es el Presidente de la República quien representa al Estado dentro y fuera de su territorio. Esta atribución no le corresponde al Congreso.

Sin lugar a dudas, el tema de la representación del Estado, que ejerce el Presidente de la República, dentro y fuera de nuestro país, está relacionado con lo establecido por el artículo 110 de la Constitución, en virtud del cual el Presidente personifica a la Nación.

Tal vez el tema de la representación sea una consecuencia lógica y necesaria de aquel de la personificación de la Nación.

El problema surge, a mi entender, cuando los gobernantes no sólo comprenden que representan y personifican a la Nación, sino que creen que son la Nación misma (algo así como «El Estado Soy Yo», de Luis XIV).

El Presidente de la República debe tener muy claro que una cosa es la representación o la personificación de la Nación y otra, muy distinta, es que la encarne, vale decir, que considere que él es la Nación o el propio Estado.

Y éste es uno de los vicios que permanentemente se han presentado en el Presidencialismo latinoamericano y nacional: que los Presidentes se creen que son, no sólo Presidentes, sino el propio Estado, lo que lleva a gruesas deformaciones en lo que respecta al respeto de la legalidad y de la juridicidad; y no sólo ello, sino también que tal concepción representa un grave peligro para el respeto mutuo que debe existir entre los diversos Poderes del Estado.

Cada funcionario público debe ejercer su cargo con estricto apego a la Constitución y a las leyes; y, en su caso, modificar éstas o aquélla, pero siempre dentro de los cauces de la legalidad y no atentando contra los derechos de los demás habitantes del país, así como tampoco contra los demás Poderes del Estado.

Sin embargo, en muchas ocasiones (y sobre todo en tiempos presentes) hemos podido apreciar que el Presidente de la República está acostumbrado a hacer y deshacer a su antojo, pasando por encima de cualquier institución o norma.

Y esto ocurre, claro está, con absoluta prescindencia de la Constitución, en el sentido que el Presidente personifica y representa a la Nación en su conjunto.

El problema también pasa porque en el Perú hemos asumido esta situación como absolutamente normal.

Aquí al Presidente de la República se le considera, además de todas las atribuciones y representatividades que le confiere la Constitución, como una especie de dueño o pro-

pietario del Perú; y, en tal calidad, se le estima facultado para hacer y deshacer como mejor le parezca.

Pero incluso el derecho de propiedad tiene límites; y, hablando siempre de manera gráfica, el Presidente de la República, si fuera propietario, ya los habría traspasado todos.

Lo que ocurre, en buena cuenta, es que estamos en presencia de una representación y de una personificación mal entendidas; o, en todo caso, entendidas de manera deformada, tanto que lo que hoy se comprende por tales atribuciones, más que estar referidas a un Presidente Constitucional de la República, son propias de un dictador, es decir, de alguien que está, no dentro del marco constitucional, sino fuera de él o, lo que es peor, por encima.

Debemos retomar, ahora, los cuestionamientos que inicialmente hiciéramos, respecto a si es sólo el Presidente de la República quien ejerce el Poder Ejecutivo y si éste ejerce también parte de los otros Poderes estatales.

Con respecto al primer cuestionamiento podríamos preguntarnos si un alcalde, sea éste provincial o distrital, ejerce el Poder Ejecutivo cuando «ejecuta» una ley o un decreto; y respecto al segundo cuestionamiento podríamos alegar que el Presidente ejerce el Poder Legislativo cuando veta una Ley y, especialmente, cuando dicta Decretos Leyes en virtud de las facultades que le confiere el Legislativo; y que, igualmente, ejerce el Poder Judicial cuando indulta o cuando conmuta penas (artículo 118, inciso 21, de la Constitución Política del Perú).

Sobre el particular, advierte César Quintero[4] que en

4 QUINTERO, César. Op. cit., p. 270.

virtud del buen sentido jurídico, cuando los citados preceptos constitucionales atribuyen formalmente el Poder Ejecutivo al Presidente de la República, en realidad lo que establecen es que él está investido de la máxima expresión de dicho poder, y que, por tanto, es el órgano que ejerce primordialmente la función ejecutiva.

La investidura de este Poder –continúa Quintero– no impide, sino que determina, el ejercicio por dicho dignatario de ciertas funciones emanadas de los otros Poderes del Estado. De igual modo, la atribución formal del Poder Ejecutivo al Presidente de la República no veda, sino que condiciona, el ejercicio por otros órganos o funcionarios de determinadas formas o modalidades de Poder Ejecutivo.

2.1. El Régimen político y de gobierno con relación al Poder Ejecutivo frente a la interdependencia coordinada de Poderes

A la luz de los textos constitucionales latinoamericanos, el régimen político y de gobierno en Latinoamérica, es predominantemente Presidencialista, tomando –como vimos– ciertos rasgos del Régimen Presidencial Clásico de los Estados Unidos de América.

Y es que la peculiaridad, dentro del Régimen Presidencial Norteamericano, consiste en la observancia absoluta del Principio de Separación de Poderes; toda vez que la Separación de Poderes apareció por primera vez en la Constitución de los Estados Unidos de América, al crear una diferencia efectiva y un sistema de controles y frenos.

Coinciden los tratadistas de Derecho Constitucional, en que fue Montesquieu quien divulgó y transformó en dogma la Teoría de la Separación de Poderes. Pero Montesquieu

nunca pensó en una división absoluta, y ni siquiera empleó la palabra «separación».

Decía Montesquieu:

> En todo Estado hay tres clases de Poderes: La potencia legislativa, la potencia de las cosas que dependen del Derecho de gentes, y la potencia ejecutiva que depende del Derecho Civil. Mediante la primera el Príncipe o los magistrados hacen las leyes para un tiempo o para siempre y corrigen o abrogan las que están hechas. Por la segunda, hacen la paz o la guerra, envían o reciben embajadores, establecen la seguridad, previenen invasiones. Con la tercera castigan los crímenes o juzgan las diferencias entre los particulares. Se llama a esta última el poder de juzgar.
>
> El fundamento de esta división –continúa Montesquieu– se basa en la libertad. Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados se reúnen la potencia legislativa y la ejecutiva, no hay libertad, porque se puede temer que el Monarca o el Senado hagan leyes para ejecutarlas tiránicamente. Tampoco hay libertad si el poder de juzgar no está separado del legislativo y del ejecutivo; porque si va unido al primero, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, porque el juez sería también el legislador; y si se une a la potencia ejecutiva del juez podría ser un opresor... Todo estaría perdido si un mismo hombre o cuerpo, noble o pueblo, ejerciera a la vez estos tres Poderes... La libertad política –finaliza Montesquieu– no se encuentra sino en los gobiernos modernos. La virtud misma necesita límites. Pero para que no se abuse del

> Poder es preciso que por disposición de las cosas, el Poder detenga al Poder[5].

Ya Aristóteles y Locke afirmaban que las tres potencias del Estado no deberían reunirse ni confundirse en una misma mano; y consideraban que ello debería ser una máxima del arte político.

Fueron hombres de la Revolución Francesa quienes deformaron la doctrina de Aristóteles: Locke y Montesquieu. Como acota Pareja Paz Soldán, a la noción específica de función, prefirieron la noción abstracta de delegación del poder, llegándose a un sistema gubernamental absolutamente rígido.

Tal como lo destacáramos en el Capítulo anterior, esta concepción fue luego adoptada por los creadores de la Constitución de los Estados Unidos en 1779, la cual tiene a la Doctrina de la Separación de Poderes como uno de sus grandes principios estructurales. El sistema constitucional norteamericano reza, entre otras ideas, lo siguiente:

> Las tres funciones del gobierno se limitan recíprocamente; cada departamento debe estar en condiciones de defender sus funciones características contra la intromisión de cualquiera de los otros departamentos; ninguno de los departamentos puede renunciar a sus atribuciones en favor de los otros. Las dos primeras de estas ideas fortalecen al Poder Ejecutivo, particularmente contra el principio de la supremacía legislativa...[6].

---

5 MONTESQUIEU. «Esprit des Lois». Citado por PAREJA PAZ SOLDAN, José. Op. cit., p. 191.

6 CORWIN, Edward. Op. cit., p. 9.

Pero esta observancia absoluta del Principio de Separación de Poderes, no opera en los países latinoamericanos. Esta parte del mundo considera, en cambio –al menos en teoría–, una doctrina moderna y exacta de división de funciones e integración de Poderes.

La llamada Separación de Poderes –dice Pareja Paz Soldán– debe entenderse como una interdependencia coordinada y como una garantía indispensable contra el abuso del Poder Público; y al respecto recuerda el citado profesor, aquel aforismo político que reza: «Sólo el poder detiene al poder».

En ese orden de ideas, otros autores, entre los que podemos mencionar a Bielsa y Jellinek, hablan de una división mitigada y un juego equilibrado, es decir una distinción de las autoridades superiores del Estado y de su campo de competencia, pero al mismo tiempo, influjo, contrapesos e interdependencia.

Es la Constitución la que establece los sistemas especializados para cada una de las funciones estatales del poder; así el Poder Legislativo establece la ley, o sea, actúa para el futuro; el Poder Ejecutivo cumple y hace cumplir la ley, actúa para el presente; y el Poder Judicial aplica e interpreta la ley, actúa para y por el pasado.

Son las disposicíones de una Constitución, reiteramos, las que delimitan el régimen político y de gobierno de una Nación.

A decir del Doctor Enrique Bernales Ballesteros[7]:

---

7 BERNALES BALLESTEROS, Enrique. La Constitución de 1933 y la Organización Constitucional del Estado Peruano. En: *Revista de la Pontificia Universidad Católica del Perú,* número 3, mayo de 1978, Lima, p. 3.

> En la naturaleza del Estado Constitucional encontramos el principio de un sometimiento de éste a las formas que la Constitución dispone para la organización y ejercicio de los poderes del Estado, las relaciones entre éste y la sociedad. La vigencia efectiva de la Constitución depende del hecho que la conformación y funcionamiento del Estado-Nación sea acorde con el modelo político y con las reglas de derecho por ella dispuestas.

El sistema político que propone la Constitución de 1993, al igual que la de 1979 –como lo manifestáramos previamente–, es uno mixto; donde se combinan elementos del Presidencialismo y del Parlamentarismo.

El nuestro –a decir de los constitucionalistas nacionales–, es un Sistema donde a la vez los Poderes –estando separados– teóricamente coordinan esfuerzos; y donde uno y otro se integran y fusionan en uno solo.

Al respecto, se nos presenta la siguiente disyuntiva: ¿Es esta interdependencia (por coordinación y por integración, como la llama Loewenstein) tan solo teórica, o efectivamente se plasma en la realidad? ¿Se aprecia verdaderamente una interdependencia coordinada de Poderes en nuestro régimen «híbrido» de Gobierno?

Atendiendo a la clasificación general que hace la doctrina sobre las Constituciones, nuestra Carta Política podría encontrarse dentro de los siguientes *items*:

1) Según la forma cómo apareció en el mundo democrático, nuestra Constitución es una Ley «dada», toda vez que emana de la voluntad popular, la misma que se manifiesta por medio de los representantes constituyentes (Asamblea o Congreso Constituyente).

2) Por su forma exterior, de conformidad con nuestro Sistema Jurídico Romano-Germánico, nuestra Ley Fundamental es una «positiva o escrita»; línea que se mantuvo desde el primer texto constitucional que rigió la vida Republicana del Perú.

3) Por razón de su flexibilidad o rigidez para su modificación, la nuestra es una Constitución «rígida», ya que el procedimiento a cumplirse para su reforma es arduo; toda vez que implica –en principio– una aprobación con mayoría absoluta del Congreso y ratificada luego por referéndum (artículo 206 de la Constitución Política del Perú) o por mayoría calificada del Congreso en dos Legislaturas Ordinarias sucesivas.

4) Atendiendo a la metodología empleada en la Constitución, ésta podría tildarse de «nominativa y nominal»[8], pues en primer término contiene los principios o rudimentos que regulan nuestra vida social; y en segundo término dichos principios o disposiciones resultan vigentes pero –creemos– incongruentes –muchos de ellos– con la realidad.

5) Según el modelo adoptado en nuestra Carta Política, resulta ser ésta una Constitución matizada de instituciones jurídicas nuevas y otras ya conocidas en nuestra sociedad. Dentro de las figuras novedosas que regula la actual Constitución podríamos citar al Defensor del Pueblo, el Referéndum, la acción de *Habeas Data,* etc.

   En ese sentido se podría calificar a la actual Constitución de «originaria» al aportar instituciones jurídicas

8 La REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA define el término «nominal» como aquello que tiene nombre de una cosa y le falta la realidad de ella en todo o en parte. Op. cit., tomo II, p. 957.

nuevas, pero fundamentalmente como «derivada», al seguir el patrón de sus predecesoras –sean éstas nacionales o extranjeras–.

6) Finalmente, en atención a su contenido ideológico, ésta es una Constitución «programática», pues contiene tan solo la regulación del poder.

Sobre este punto, nos dice el profesor Valentín Paniagua Corazao[9], que nuestras tres últimas Constituciones, tributarias del constitucionalismo social, son esencialmente programáticas.

Son programadas de un vasto quehacer histórico –dice Paniagua–, y en ello radica, por paradoja, otra de las debilidades esenciales de nuestro régimen constitucional.

Una Constitución programática –según Paniagua–, por un lado, genera expectativas, ilusiones y demandas sociales muy concretas. Esa circunstancia provee argumentos y permite el asedio de sus aparentes «defensores» que, en nombre de sus principios, cercan a los regímenes democráticos hasta la asfixia.

Por otro lado –continúa diciendo Paniagua– atribuye al Estado, esto es, a la autoridad, el rol protagónico que las Constituciones neutras suelen reservar a la iniciativa individual o social, es decir, a la libertad. Esas dos circunstancias han tenido entre nosotros –resalta Paniagua– un efecto devastador.

---

9 PANIAGUA CORAZAO, Valentín. «El Golpe del 5 del abril y el Sistema Constitucional Peruano». En: *Thémis*. Revista de Derecho editada por alumnos de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, número 22, Lima, 1992, pp. 23 y 24.

Aquella imposibilidad, dificultad e incapacidad de la Democracia para dar vida al «programa» propuesto en la Constitución, no sólo frustra la ilusión popular, sino también –acota el citado profesor– menoscaba su legitimidad.

Paniagua reputa a esta defección como una suerte de «inconstitucionalidad por omisión», y piensa que ello sirve como uno de los pretextos con que se intenta justificar, cínica y desaprensivamente, los «mesianismos» despóticos que avasallan a la libertad.

Bajo esta óptica, los regímenes de facto han intentado legitimarse en nombre y bajo las banderas del régimen constitucional que desconocían, so pretexto de realizar, obviamente desde el Estado, el programa constitucional.

En efecto, el carácter programático de la Constitución pone en cuestión la legitimidad del sistema y puede provocar su quiebre.

En opinión de Paniagua Corazao, la solución a este asunto no estriba en modificar lo que ya es un rasgo típico de nuestras Constituciones, sino en comprender que el «programa» de una Constitución es una tarea hacedera en el tiempo y sujeta a las contingencias impuestas por la realidad.

En base a estas consideraciones esgrimidas sobre las características que imprimen –y que han marcado– a nuestras Constituciones, podríamos argumentar que la «interdependencia coordinada de Poderes», a la que se refieren los constitucionalistas nacionales, lo es tan solo en la letra constitucional; a decir verdad, esa «coordinación de esfuerzos» entre los Poderes o facultades del Estado, no es efectiva en la práctica.

Por ello es que autores como Marcial Rubio Correa[10] destacan que la relación entre los órganos del Estado –principalmente Legislativo y Ejecutivo– siempre tendrá conflictos. En ese sentido, enfatizan que la solución a ello estaría en analizar libros, Constituciones de otros países y también nuestra historia; de ese modo, la mejor Constitución para el Perú saldría de una síntesis sabia entre el conocimiento que acumuló la sociedad y las necesidades que plantea nuestra historia concreta.

Recogiendo y reformulando las apreciaciones precedentes, podemos inferir lo siguiente:

1) Queda claro nuestro parecer –concordante con la doctrina constitucional peruana– respecto a que nuestro sistema político y de gobierno es uno que combina elementos y caracteres tanto del Presidencialismo como del Parlamentarismo.

2) A tenor de nuestras normas constitucionales, podríamos señalar que dentro de ese sistema «híbrido» de Gobierno, los diferentes órganos, Poderes o facultades del Estado deberían desarrollar sus esfuerzos de modo «coordinado e interdependiente» en pro del bien común.

   Sin embargo, la manera como en realidad esas facultades estatales se materializan en la sociedad peruana, nos lleva a denotar que dicha «interdependecia coordinada de Poderes», tan solo queda en la letra.

   Debe tenerse en cuenta, además –tal como lo reiteran

---

10 RUBIO CORREA, Marcial. «El Balance del Legislativo y el Ejecutivo para una próxima Constitución». En: *Thémis*. Revista editada por alumnos de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, número 24, Lima, 1992, p. 5.

acreditados constitucionalistas–, que esa «no adecuación» entre el programa planteado por la Constitución y la realidad concreta del Perú, viene de antaño y ello no resulta de si el sistema propuesto (e implantado, al menos en normas) sea bueno o malo; ya que la finalidad de toda Constitución no es otra que delinear soluciones precedentes a los conflictos entre los Poderes estatales, resultando los detentadores de estos Poderes, los responsables de ponerse en la eventualidad de que los órganos van a enfrentarse entre sí y dar, ellos mismos, las soluciones más eficaces.

La doctrina es unánime en considerar que entre los tres Poderes que rigen la vida nacional, el Ejecutivo resulta ser el más poderoso, «desproporcionalmente fuerte», como dice Marcial Rubio; pero que, sin embargo, no existen instrumentos políticos suficientes –ni en sus manos ni en las del Congreso– para resolver las crisis políticas entre ellos.

3) Más allá de esas consideraciones de Derecho Constitucional, respecto a la «interdependecia coordinada de Poderes», pero en constante conflicto con la realidad, donde la historia ha comprobado que siempre resultó y resulta ser el Ejecutivo el más fuerte; están también las apreciaciones de tipo sociológico y de Ciencia Política.

Si rememoramos con detenimiento el curso de nuestra historia social durante el presente siglo, observaremos un constante cambio entre dictaduras y democracias, en las cuales el progreso material y de sus auténticas formas de representación política, constituye búsqueda permanente del pueblo.

Al respecto, Aldo Panfichi[11] sostiene que las lealtades de la ciudadanía en las distintas coyunturas históricas, no han estado definidas por el compromiso ideológico con una determinada organización política, sino por el cálculo pragmático de los costos y beneficios que significaría el hecho de apoyar a uno u otro gobernante.

Para Panfichi, ese es el motivo por el cual las lealtades no han sido estables sino mediatas y provisorias, sujetas a una evaluación racional permanente en función de logros concretos.

Y es que la preeminencia del Ejecutivo se debe, en primer término –a decir de Panfichi–, al predominio de «caudillos populistas de viejo estilo con claro objetivo de obtener beneficios materiales tanto individual como colectivamente»; figuras con este estilo podemos encontrar en Leguía, Sánchez Cerro y Odría.

En segundo término, al desarrollo más organizado y moderno de los partidos políticos (con programas, ideologías y formas de organización territoriales o funcionales), pero en el fondo con el mismo propósito de satisfacer «clientelas mal llamadas bases partidarias» –en palabras de Panfichi–.

Según Jaime de Althaus[12], estos partidos–clientela, llámense APRA, Acción Popular, Partido Popular Cristiano o Izquierda Unida, tuvieron capacidad de recibir apoyo popular mientras la situación económica era relativamente estable y el Estado tuvo recursos que repartir.

---

11 PANFICHI, Aldo. «El Fujigolpe: Salida autoritaria a una crisis de representación política». En: *Thémis*. Revista de Derecho editada por alumnos de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, número 22, Lima, 1992, p. 27.

12 Citado por PANFICHI, Aldo. Op. cit., p. 27.

Si bien es cierto que los partidos políticos hoy en día han perdido las lealtades ciudadanas ganadas en períodos anteriores, no debemos negar que de ese divorcio entre representantes y representados, el actual detentador del Poder Ejecutivo recoge la fuerza social para intentar la transformación del país.

Lo expuesto nos lleva a deducir que la preeminencia del «caudillo presidencial» está en la esencia de nuestra sociedad, que deposita sus esperanzas de reforma y mejora en líderes o adalides, estén éstos organizados políticamente o no, tengan éstos capacidad de dirigir la política nacional o no, pues muchas veces el pueblo se deja asombrar por la retórica, la figura imponente, la juventud y hasta el pragmatismo de esos caudillos.

4) Entonces, no es que nuestro Sistema Híbrido de Gobierno sea malo y que la «simulación aparente» de la «interdependencia coordinada de Poderes» se deba a la deformada adecuación del Sistema Presidencial Norteamericano en nuestra sociedad.

Realmente, creemos que no es el sistema el desperdiciado o malogrado, sino los individuos que conforman la sociedad y sus valores, sobre todo aquellos en los que la mayoría deposita su confianza para la dirección de la política nacional.

Es una especie de círculo vicioso, donde el pueblo –aspirando a que la situación mejore– quiere siempre tener un líder, pero cuando dicho líder enfatiza o cae en una política de gestos inútiles, en corrupción, autoritarismo e ineficacia, el pueblo le retira su apoyo y representatividad, para buscar en otro u otros caudillos, nuevas esperanzas.

2.2. Estructura del Estado con relación al Poder Ejecutivo La estructura u organización del Poder Ejecutivo (El Presidente y sus Ministros)

El Título IV de la Constitución Política se ocupa de la estructura del Estado peruano, y, frente a su predecesora, no introduce adelantos novedosos respecto a nuestro régimen de Gobierno.

El esquema de organización sigue siendo el mismo: el Gobierno Nacional, el Gobierno Regional y el Gobierno Municipal.

Marcial Rubio Correa[13] nos ofrece, al respecto, un esquema simplificado del Estado peruano:

1) ***El Gobierno Nacional***

Tiene atribuciones para ser ejercitadas en todo el territorio nacional como conjunto.

Destaca Rubio Correa que en este nivel hay dos tipos de órganos constitucionales. Están en primer término los tres órganos tradicionalmente reconocidos como parte del Gobierno, que son los Poderes del Estado; y, en segundo término, los distintos órganos constitucionales autónomos que comparten atribuciones con los tres Poderes del Estado, aunque con una esfera de poder más especializada y concentrada. Estos órganos constitucionales autónomos son:

- La Contraloría General de la República.
- El Banco Central de Reserva del Perú.

---

13 RUBIO CORREA, Marcial. Para Conocer la Constitución de 1993. Tercera Edición, DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima, 1994, pp. 111 a 121.

- La Superintendencia de Banca y Seguros.
- El Consejo Nacional de la Magistratura.
- El Ministerio Público.
- La Defensoría del Pueblo.
- El Jurado Nacional de Elecciones.
- La Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
- El Tribunal Constitucional.

2) ***El Gobierno Regional***

Las regiones son instancias de gobierno y tienen, cuando menos, dos organismos: el Presidente Regional, elegido por sufragio directo de los ciudadanos que habitan en el territorio respectivo, por un período de cinco años –pudiendo ser reelegido–, siendo su mandato revocable pero irrenunciable; luego está el Consejo de Coordinación Regional, integrado por los alcaldes provinciales o sus representantes de la respectiva región.

3) ***El Gobierno Municipal***

El Gobierno Municipal está integrado por el Concejo Municipal y la Alcaldía. El Concejo Municipal está conformado por los regidores, a los que corresponden las funciones normativas y fiscalizadoras del gobierno local. A la Alcaldía, por el contrario, corresponden las funciones ejecutivas.

En base a las ideas expuestas por Rubio Correa en su esquema, podemos afirmar que el Poder Ejecutivo se

constituye en el órgano constitucional más importante dentro del Estado peruano.

Coincide la doctrina constitucional peruana en que los actos administrativos y de gobierno que realiza el Poder Ejecutivo constituyen sólo un sector de la Administración Pública.

Ahora bien, dentro de nuestra estructura jurídica constitucional, el Poder Ejecutivo –como veremos en seguida– no está integrado sólo por el Presidente de la República; sino que éste debe compartir la función administrativa y de gobierno con los Ministros de Estado.

Sin embargo, esa concepción histórico-constitucional de que el Poder Ejecutivo constituye –con sus funciones– un sector de la Administración Pública y que dichas funciones deben ser coordinadas entre el Presidente de la República y sus Ministros, ha ido confundiéndose en el tiempo y quedando tan solo en el dogma; al punto que ha llegado a exagerarse la figura presidencial: ya que ni las funciones del mandatario constituyen sólo un sector de la Administración Pública, ni dichas funciones son ejercidas en coordinación con los Ministros, pues como señala Francisco Fernández Segado –citado por Enrique Bernales Ballesteros[14]–, el Presidente de la República monopoliza el Poder Ejecutivo y asume un verdadero liderazgo legislativo.

Ya Víctor Andrés Belaunde –igualmente citado por Enrique Bernales Ballesteros– juzgaba la «inmensa» autori-

14 BERNALES BALLESTEROS, Enrique. «Estructura del Estado y Modelo Político en la Constitución de 1993». En: *Comisión Andina de Juristas. La Constitución de 1993. Análisis y Comentarios*, tomo II, Lecturas sobre Temas Constitucionales, número 11, Lima, 1995, p. 103.

dad del Presidente con la siguiente frase: «Y como defectos de nuestro carácter y vicios sociales arraigadísimos, la misma suntuosidad exterior e idénticos servilismo y atmósfera de rendimiento que rodeaban 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»[15].

Dentro de tal orden de ideas, sostiene Enrique Bernales Ballesteros[16], que del análisis a los Capítulos del Título IV de la Constitución Política, sobre la Estructura del Estado, se desprende una exageración a la figura del Presidente, rompiendo los más elementales criterios de equilibrio entre los Poderes, configurándose un anti-modelo político: el cesarismo presidencial o dictadura constitucional. En la fórmula adoptada por la Constitución peruana –dice Enrique Bernales Ballesteros– el Presidente es juez y parte.

De otro lado, debe precisarse que el Poder Ejecutivo es un órgano pluripersonal cuya organización se establece en el Decreto Legislativo Nº 560 (Ley del Poder Ejecutivo), del 29 de marzo de 1990, norma que señala –además– sus funciones.

Son órganos que conforman el Poder Ejecutivo:

1) El Presidente de la República.

2) El Presidente del Consejo de Ministros.

---

15 BERNALES BALLESTEROS, Enrique. «Estructura del Estado y Modelo Político en la Constitución de 1993». Op. cit., p. 103.

16 BERNALES BALLESTEROS, Enrique. «Estructura del Estado y Modelo Político en la Constitución de 1993». Op. cit., p. 100.

3) Los Ministros.

Junto a la figura del Presidente de la República están: la Casa Militar, la Secretaría General de la Presidencia de la República, la Secretaría del Consejo de Ministros, la Secretaría de Prensa y los Asesores especializados; todos ellos integran el Despacho Presidencial y otorgan al mandatario su apoyo y asesoramiento.

El Presidente del Consejo de Ministros –titular de un Ministerio–, colabora con el Presidente de la República en la dirección de la política general del Gobierno y coordina la actividad intersectorial de la función política administrativa del Estado. En base a dicha política, mantiene relaciones con el Congreso de la República y con los Organismos Autónomos. Asimismo, mantiene los niveles de coordinación del Poder Ejecutivo con los Gobiernos Regionales y Locales, promueve la participación y concertación social y económica en la gestión del Gobierno.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros cuenta con un organismo técnico administrativo, denominado Presidencia del Consejo de Ministros; donde los titulares de cada Ministerio –reunidos en Comisiones Permanentes–, coordinan la política a seguir en los asuntos que les corresponda.

Las Comisiones Permanentes de Coordinación son las siguientes:

1) La Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF).

2) La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS).

Existen dos organismos dependientes del Presidente del Consejo de Ministros:

- El Instituto Nacional de Estadística e Informática; y
- El Consejo Nacional de Población.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática es el organismo encargado de conducir el Sistema Nacional de Estadística, así como de normar, planear, dirigir, coordinar y supervisar las estadísticas oficiales del país, en coordinación con los organismos de nivel nacional, regional y local.

El Consejo Nacional de Población es el organismo encargado de formular, coordinar y normar las políticas y programas nacionales de población; así como de efectuar el seguimiento del Programa Nacional de Población que realizan las entidades del sector público y no público.

En relación a los Ministerios, éstos son organismos administrativos que formulan –en coordinación con los Gobiernos Regionales– las políticas sectoriales de su competencia.

Les corresponde dictar las normas sectoriales de alcance nacional en los asuntos de su competencia y prestar, a través de los organismos públicos descentralizados que se reservan expresamente al nivel central de Gobierno, bienes y servicios sectoriales; así como supervisar y evaluar la ejecución de las políticas sectoriales. Tienen a su cargo la supervisión y control de las instituciones públicas descentralizadas que conforman el Sector correspondiente. Asimismo, ejecutan las acciones e inversiones en los casos que son reservados al Gobierno Nacional.

Los Ministerios son los siguientes:

- De Relaciones Exteriores.
- Del Interior.
- De Justicia.
- De Defensa.
- De Economía y Finanzas.
- De Educación.
- De Salud.
- De Trabajo y Promoción Social.
- De Agricultura.
- De Vivienda, Construcción, Transportes y Comunicaciones.
- De Energía y Minas.
- De Industria, Comercio Exterior, Turismo e Integración.
- De la Presidencia.
- De Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano.

Existen, además, dos organismos con rango ministerial cuyos Jefes dependen directamente del Presidente de la República y asisten al Consejo de Ministros con derecho a voz pero sin voto. Estos Organismos Centrales son el Instituto Nacional de Planificación y el Instituto Nacional de Comunicación Social.

Al Instituto Nacional de Planificación compete realizar una planificación integral para el Sector Público y orientar en forma concertada las actividades de los demás sectores. Asesora al Presidente de la República en la orientación y conducción de la política nacional de desarrollo, y a los organismos del Estado en lo que atañe al desarrollo nacional, regional y local.

El Instituto Nacional de Comunicación Social es un organismo al que corresponde formular, supervisar y evaluar las políticas de comunicación social del sector público. Promueve las actividades privadas de comunicación social.

Por otro lado, con relación a las sesiones del Consejo de Ministros, debemos recordar que según el artículo 121 de la Constitución Política del Perú, los Ministros reunidos, forman el Consejo de Ministros. 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.

De acuerdo a lo establecido por el referido numeral, el Presidente de la República es quien tiene la facultad de presidir las sesiones del Consejo de Ministros.

Cuando el Presidente asista o convoque a sesión del Consejo de Ministros, será él quien la presida. En su defecto, lo hará el Presidente del Consejo de Ministros.

Este es uno de los rasgos por los cuales se ha dicho en reiteradas ocasiones que el Presidente en el Perú es, tanto Jefe de Estado como Jefe de Gobierno.

Por otra parte, debemos recordar que es práctica consuetudinaria que el Presidente de la República presida siempre los Consejos de Ministros, salvo cuando esté ausente del territorio de la República, caso en el cual, por lo general, no se reúne el Consejo, o, en todo caso, se reúne bajo la presidencia del Primer o Segundo Vicepresidente de la República, según sea el caso.

2.3. Elección del Poder Ejecutivo

En torno al Sistema Electoral Peruano, el Doctor Valentín Paniagua Corazao[17] señala que a pesar de la

17 PANIAGUA CORAZAO, Valentín. «El Sistema Electoral». En: *Comisión Andina de Juristas. La Constitución de 1993. Análisis y Comentarios*, tomo I. Serie: Lecturas sobre Temas Constitucionales, número 10, Lima, 1994, pp. 219 a 235.

precariedad de nuestra vida constitucional (apenas medio siglo frente a 122 años de autocracias civiles y militares) tenemos una sólida y respetable tradición jurídica en materia electoral.

A decir de Paniagua, dos rasgos típicos la singularizan.

Primero: a diferencia de otras, las instituciones electorales han precedido siempre a las fórmulas constitucionales; esto, por el silencio o la generalidad con que nuestras Constituciones regularon el tema electoral, hasta la Carta de 1920.

Segundo: la legislación electoral ha evolucionado respondiendo a ciertos propósitos o «constantes» que la han inspirado en los últimos sesenta años.

Ellos han sido:

a) Consolidar al Jurado Nacional de Elecciones como órgano de registro, administración y justicia electorales, a fin de asegurar su autonomía funcional y afirmar su significado político frente a otros órganos de Poder del Estado, como garantía de un genuino régimen representativo, es decir, de la libertad y la verdad electorales.

b) Garantizar, a través de un sistema electoral apropiado, la libre y veraz expresión de la voluntad popular y una justa distribución de la representación en función de los votos, esto es, la representatividad de los elegidos.

c) Asegurar, por fin, cada vez mejor también, la pulcritud de los actos electorales y, de manera especialísima, del escrutinio, en defensa, obviamente, de la genuina voluntad de los electores.

Según Paniagua, esto queda probado por un ligero análisis de las cuatro etapas de nuestra evolución electoral.

Primera Etapa (1821 - 1895)

Tiene su más cabal expresión en la Ley del 4 de abril de 1861, que compendia la legislación electoral desde la fundación de la República. Como en Europa o Estados Unidos, era la etapa del empirismo puesto al servicio de la imposición y el fraude.

Eran sus instituciones básicas el sufragio indirecto, prácticamente universal, registro electoral a cargo de notables o de las municipalidades (Registro Cívico), administración electoral en manos de los propios sufragantes y justicia electoral confiada al Congreso que, así, se convirtió en el gran elector.

La Ley de Elecciones del 17 de diciembre de 1892 culminó esta etapa. Bajo su imperio, Borgoño disolvió y dispuso la renovación total del Congreso, el que declaró «elegido por los pueblos» a Cáceres, fraude que desencadenó la Revolución de 1895.

Segunda Etapa (1895 - 1931)

Nace con la «República Aristocrática». Fue en su origen –Pierolista– un sincero empeño por crear reglas claras y justas para una «democracia de élites» en que el poder debía alternarse, ordenada y civilizadamente entre los grupos dominantes. Por obra de Leguía, se convirtió, primero, en un sistema de componenda electoral (1908-1919) y después, en un régimen desembozado de fraude institucionalizado (1919-1930).

La reforma de la Constitución de 1860 (noviembre de 1895), que reservó el voto únicamente a los alfabetos, inició el proceso. Se completó con la Ley de Elecciones del 20 de noviembre de 1896, que fundó, en realidad, nuestro régimen electoral. Acabó con los Colegios Electorales y con-

sagró el sufragio directo, público y en doble cédula, el mismo que rigió hasta 1931. Hizo obligatoria la inscripción en el Registro Electoral, que creó, como un organismo técnico e independiente y centralizó la administración electoral.

La Junta Electoral Nacional, a través de Juntas Electorales Departamentales y Juntas Provinciales de Registro y Escrutinio, que designaban, a su vez, las Mesas receptoras de sufragios, controlaba todo el proceso electoral.

Para este objeto legitimó a los mayores contribuyentes y a los «notables» para la administración electoral, y a los partidos políticos para su fiscalización.

La proclamación de los elegidos por las Juntas Provinciales Escrutadoras, y, en su caso, por las Juntas Departamentales, tratándose de los Senadores, no era suceptible de revisión por «ningún Poder del Estado».

La llave del sistema estaba, pues, en la Junta Electoral Nacional (un delegado del Ejecutivo, cuatro del Congreso y cuatro de las Cortes Superiores que, a iniciativa de Leguía, se sustituyeron por cuatro delegados del Congreso en 1908). Suprimida en 1912, a propuesta de Billinghurst, los mayores contribuyentes asumieron la administración electoral con plena autonomía. La Corte Suprema, por su parte, como Jurado y en Sala Plena, podía revisar las proclamaciones impugnadas por causales de nulidad.

Recuerda Valentín Paniagua que, según Manuel Vicente Villarán y Jorge Basadre, la Corte Suprema cumplió un rol positivo, aunque limitado, pero no logró eliminar el fraude.

En parte, por obra de los propios mayores contribuyentes, parcialmente también por las limitaciones del régimen electoral, y, posteriormente, por efecto de la influencia del

leguiísmo que retrotrajo el régimen electoral casi en una centuria.

Tercera Etapa (1931 - 1962)

Coincide con la aparición de los partidos hoy denominados «tradicionales» y con el intento de fundar una «democracia de partidos».

El Estatuto Electoral de 1931 (Decreto Ley Nº 7177) creó, con ese objeto, casi todas las instituciones ahora vigentes en materia electoral: sufragio secreto y obligatorio, participación de minorías por lista incompleta, distritos electorales (departamentales), órganos específicos de registro, administración y justicia electorales (Jurados Nacional y Departamentales) con participación de las universidades y del Poder Judicial, en cumplimiento de la Carta de 1920, entonces todavía vigente.

La Constitución de 1933 completó el cuadro: autonomía del «poder electoral», constitucionalización indirecta del Jurado Nacional de Elecciones (artículos 138, 139 y 150)[18] y sanción de ciertos principios electorales hasta ahora sub-

---

18 *Artículo 138.*- «Para ser proclamado Presidente de la República por el Jurado Nacional de Elecciones, se requiere haber obtenido la mayoría de los sufragios, siempre que esta minoría no sea menor a la tercera parte de los votos válidos.
Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría requerida, el Jurado Nacional de Elecciones dará cuenta al Congreso del resultado del escrutinio. En este caso, el Congreso elegirá Presidente de la República entre los tres candidatos que hubieren obtenido mayor número de votos válidos».
Artículo 139.- «El período presidencial dura cinco años, y comienza el 28 de Julio del año en que se realiza la elección, aunque el elegido no hubiese asumido sus funciones en aquella fecha».
Artículo 150.- «El Presidente de la República sólo puede ser acusado durante su período por traición a la patria, por haber impedido las elecciones presidenciales o parlamentarias, por haber disuelto el Congreso, o impedido o dificultado su reunión o su funcionamiento, o la reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones». (GARCIA

sistentes (registro permanente, sufragio directo y obligatorio –sólo de varones alfabetos hasta 1955, año en que se extendió a las mujeres– y participación de minorías «con tendencia a la proporcionalidad»).

La proscripción de todos los partidos y la violencia hicieron que esa Constitución, sólo rigiera, de verdad, durante catorce años. En ese lapso, se celebraron tres procesos electorales nacionales: en 1945, 1962 y 1963. Sólo el segundo resultó objetable.

A decir de Paniagua, en los 22 años restantes, las autocracias llevaron a cabo cuatro procesos electorales (1936, 1939, 1950 y 1956). Los tres primeros fueron fraudes escandalosos. El último, fue un proceso discutible, como el de 1962.

Continúa señalando Paniagua que la lucha por la libertad y, específicamente por la libertad electoral coincidió, en la década del cincuenta, con el nacimiento de tres partidos (Acción Popular, Democracia Cristiana y Social Progresismo) que, bajo el liderazgo de Fernando Belaunde Terry, libraron apasionado combate por lograr la instauración de las instituciones que, finalmente, se consagraron, en parte en 1962, parcialmente, entre 1963 y 1968 y las demás en la Carta de 1979.

Cuarta Etapa

Refiere Paniagua que esta etapa se inicia en 1962.

Después de los «anforazos» de 1936, 1939 y 1950 y, en cierta forma, el de 1956, el escrutinio público e irrevisable

---

BELAUNDE, Domingo. *Las Constituciones del Perú*. Ministerio de Justicia. Edición Oficial, WG Editor, Lima, 1993, pp. 394 a 396.).

en mesa era indiscutible. La «lista incompleta» sólo había garantizado la sobre representación de las mayorías relativas, pero había fulminado a las minorías. Había llegado la representación proporcional.

La Cédula Múltiple de sufragio (impresa y distribuida por partidos y candidatos) no sólo conspiraba contra la igualdad electoral, pues a ello también contribuyó el fraude[19].

Opina el referido profesor que había que acometer una verdadera «revolución electoral».

Y así se hizo.

Se instauró un nuevo sistema electoral. Se crearon «garantías» eficaces para la libre e igual expresión del voto (cédula única) y para la preservación de la verdad electoral (escrutinio en mesa, público e irrevisable).

Esa evolución legislativa coincidió, en la década del sesenta, con un proceso de genuina democratización (reformas estructurales y, en especial, reforma agraria, expansión masiva de la cobertura educativa, descentralización mediante corporaciones, parques industriales, etc.). A todo ello se sumó la «creación» de la Municipalidad Democrática, merced a las Elecciones Municipales de 1963 y 1966.

Refiere Paniagua que la Carta de 1979 constitucionalizó las conquistas en materia de sufragio, escrutinio, participación de minorías, reconocimiento formal de la existencia, autonomía, estructura, integración y competencia del

---

19 Odría impidió, en 1956, que las Cédulas de Fernando Belaunde Terry llegaran a la gran mayoría de Mesas de Sufragio del interior del país. Bastaba el control del correo y la intervención de las autoridades políticas (Cita de PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *El Sistema Electoral*. Op. cit., p. 226.).

Jurado Nacional de Elecciones al que, obviamente, se le desvinculó de los demás Poderes del Estado. Pero, además, expandió el Cuerpo Electoral (mayoría de edad a los 18 años y universalización del sufragio), aunque para entonces el volumen de los analfabetos no era ya gravitante (14% de la población entre 15 y 64 años).

De tal forma que –según el citado profesor– este régimen –fruto de un proceso casi centenario– permitió, entre 1980 y 1992, el más extenso período de vida democrática en nuestra historia. Ningún proceso electoral celebrado entre 1980 y 1990 fue objeto de tacha seria, a pesar del apasionamiento puesto en la lucha electoral.

2.3.1. Los Sistemas Electorales

Doctrinariamente se han elaborado diversos sistemas de elección dentro de los regímenes democráticos republicanos, a saber:

1) El Sistema Indirecto o por electores de segundo grado.

2) El Sistema Directo o de elección popular.

Ambos, entre los sistemas denominados puros.

3) Sistemas mixtos.

Tal es el caso de los Congresales Pretéritos[20], contem-

20 El sistema de Congresales Pretéritos es aquel por el cual la elección debe ser encomendada a las personas que han desempeñado en el pasado el cargo de Congresal, sin que el pueblo tenga intervención alguna en la elección, pues no procede a la Convención de los Congresales Pretéritos elección de ninguna clase, ya que todos los sufragantes son ex-Congresales, cuyos nombres constan en registros especiales. Uno de los graves inconvenientes de este sistema, entre otros, consiste en que los sufragantes ya no son representantes de la soberanía popular y pueden tener un desconocimiento total o parcial de la realidad actual. Es un sistema de elaboración puramente doctrinario y no ha tenido aplicación

plados por la Constitución Española de 1931 y la Carta Brasileña de 1937, entre otras.

A continuación explicamos cada uno de estos sistemas:

1. ***El Sistema Indirecto***

Tiene su origen en los Estados Unidos de América. Este sistema opera a través de la delegación de facultades electorales en individuos que se suponen con un mayor grado de cultura y civismo, llamados electores, a fin de que ellos elijan –a su arbitrio– a quien será el Presidente de la República. El número de electores varía, pero siempre guarda relación con el de parlamentarios o con una cantidad determinada de habitantes. Los electores se reúnen en una fecha determinada por la ley y eligen al Presidente en votación secreta y continuada.

2. ***El Sistema Directo***

De acuerdo a la doctrina, este es el sistema ideal, pues la soberanía está ejercida por su verdadero titular: el pueblo.

El sistema directo requiere de dos presupuestos básicos, que en las repúblicas modernas tienden a obtener un grado medio de cultura cívica: la colectividad y la eliminación de los analfabetos.

Este sistema tiene la ventaja de respetar cabalmente el Sistema de Separación de Poderes, que es la primera condición de un gobierno republicano y democrático. Se

---

práctica (PISANO FISCHER, Carlos. *El Poder Ejecutivo en las Constituciones Latinoamericanas*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, Seminario de Derecho Público, Número 26, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1968, p. 14.).

va alcanzando paulatinamente un mayor civismo en el pueblo, al hacer participar a todos los ciudadanos en la elección de sus gobernantes.

Consagrado hoy en día en casi todas las repúblicas latinoamericanas, el sistema directo de elección presidencial, ha sido uno de los puntos de partida de Poderes Ejecutivos fuertes e independientes del Congreso, que muchas veces han desbordado en dictaduras, por medio de elecciones populares simuladas o falseadas.

3. ***Los Sistemas Mixtos***

La doctrina es unánime al citar entre estos sistemas a la Carta Española de 1931, en la cual, el Presidente es elegido conjuntamente por las Cortes (Poder Legislativo) y un número de compromisarios igual al de Diputados. Estos compromisarios no son más que electores de segundo grado, elegidos directamente por el pueblo a fin de que en unión con los miembros del Legislativo, procedan a la elección del Presidente.

Es el artículo 99 de la Constitución Española (del 29 de diciembre de 1978), que consagra el Sistema Mixto de elección del Gobierno –compuesto en España por el Presidente, por los Vicepresidentes, en su caso, por los Ministros y por los demás miembros que establezca la ley–:

1) Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.

2) El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.

3) Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.

4) Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.

5) Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso».

2.3.2. El Sistema Electoral Peruano en la Constitución de 1993

El sistema electoral peruano –tratado en el Capítulo XIII, Título IV de la Constitución (artículos 176 a 187)–, tiene por finalidad asegurar que las elecciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa.

Entre las funciones básicas de los órganos del Sistema

Electoral están el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales, o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un Registro único de identificación de las personas y el Registro de actos que modifican el estado civil.

El sistema electoral peruano presenta –con la dación de la Constitución de 1993– una novedosa estructura. Está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Cada órgano integrante del sistema electoral actúa con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo a sus atribuciones[21].

---

21 A continuación reproducimos los artículos de nuestra Carta Política en los que se especifican las funciones de cada uno de los órganos del Sistema Electoral:

Artículo 178.- «Compete al Jurado Nacional de Elecciones:

1. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.
2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.
3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.
4. Administrar justicia en materia electoral.
5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.
6. Las demás que la ley señala.

En materia electoral, el Jurado Nacional de Elecciones tiene iniciativa en la formación de las leyes.

Presenta al Poder Ejecutivo el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema. Lo sustenta en esa instancia y ante el Congreso.»

Artículo 179.- «La máxima autoridad del Jurado Nacional de Elecciones es un Pleno compuesto por cinco miembros:

1. Uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido. El representante de la Corte Suprema preside el Jurado Nacional de Elecciones.

Es con arreglo a este Sistema y a la Ley Orgánica Electoral (Ley Nº 26337 del 23 de julio de 1994), que debe sujetarse la elección de quienes conforman el más alto grado dentro del Poder Ejecutivo: el Presidente y los Vicepresidentes de la República.

Atendiendo a los sistemas doctrinales de elección, el Presidente de la República se designa por sufragio directo (Sistema Directo o de Elección Popular). Así lo prescribe la Constitución Política en su artículo 111.

Señala además la Constitución, que es elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos.

Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absolu-

---

2. Uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido.
3. Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros.
4. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos.
5. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos.»

Artículo 180.- «Los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones no pueden ser menores de cuarenta y cinco años ni mayores de setenta. Son elegidos por un período de cuatro años. Pueden ser reelegidos. La ley establece la forma de renovación alternada cada dos años.
El cargo es remunerado y de tiempo completo. Es incompatible con cualquier otra función pública, excepto la docencia a tiempo parcial.
No pueden ser miembros del Pleno del Jurado los candidatos a cargos de elección popular, ni los ciudadanos que desempeñan cargos directivos con carácter nacional en las organizaciones políticas, o que los han desempeñado en los cuatro años anteriores a su postulación.»

Artículo 181.- «El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve con arreglo a ley a los principios generales de derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno.»

Artículo 182.- «El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período re-

ta, se procede a una segunda elección, dentro de los treinta días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas.

El mismo procedimiento que prescribe la Constitución para la elección del Presidente de la República, se sigue –con similares requisitos y por igual término– para la elección de los Vicepresidentes.

Con relación a la convocatoria a procesos electorales, debemos señalar que de conformidad con lo prescrito por el artículo 118, inciso 5, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República convocar a elecciones para Presidente, para representantes al Congreso, Alcaldes y Regidores.

---

novable de cuatro años. Puede ser removido por el propio Consejo por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.
Le corresponde organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio. Le corresponde asimismo la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados. Brinda información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio. Ejerce las demás funciones que la ley le señala.»
Artículo 183.- «El Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por dicho Consejo por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.
El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad.
Ejerce las demás funciones que la ley señala.»

En nuestra historia democrática reciente todavía no se ha dado el caso en el cual el Presidente de la República haya dejado de convocar a elecciones para los mencionados representantes.

La interrupción constitucional derivada del Golpe de Estado del 5 de abril de 1992, por el contrario, derivó en una sucesión de procesos electorales. Concretamente nos estamos refiriendo al proceso de convocatoria al curiosamente denominado Congreso Constituyente «Democrático» (por oposición al Congreso «Tradicional», el mismo que para el régimen golpista no era democrático) y al posterior referéndum en virtud del cual se aprobó –por estrecho margen– la Constitución Política de 1993, que hoy nos rige.

Creo que el problema en relación a los procesos electorales no se basa en su convocatoria o no, sino en la utilización o manejo que el Presidente de la República pueda hacer de los mismos; más aún en la medida que, como analizamos oportunamente, cabe reelección inmediata.

Y en adición a lo señalado, podemos decir que habrán ocasiones en las cuales los resultados electorales, dado nuestro marco constitucional, no harán decrecer la cuota de poder de la que está investido el Presidente de la República.

Concretamente podemos hacer alusión a la realidad municipal actual, la misma que, más allá de que el proceso electoral de 1995 arrojó en la ciudad de Lima, un resultado adverso al Gobierno Nacional, ello no ha afectado su poder real ni el del Presidente de la República.

Sin embargo, hemos podido apreciar en el transcurso de la gestión del actual Alcalde de Lima, las mil maneras que tiene el Presidente de la República para neutralizar la labor de la oposición política.

A veces convocar a elecciones puede ser algo muy grato para el Presidente de la República, pues con ello va a consolidar o acrecentar su cuota de poder.

En las situaciones inversas, vale decir, cuando vaya a perder poder, se correría el riesgo de que no las convoque, supuesto que analizamos al abordar la hipótesis de un eventual juicio político al Presidente de la República, derivado de esta causa.

Con relación a las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones, debe recordarse que de acuerdo a lo establecido por el artículo 118, inciso 10, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República cumplir y hacer cumplir las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones.

El Presidente de la República es el encargado, por excelencia, de cumplir y hacer cumplir las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones.

Esta obligación constituye, sin lugar a dudas, pieza fundamental dentro del orden jurídico que debe primar en la Nación.

Es claro también que en la experiencia democrática que tuvo lugar en nuestro país entre el 28 de julio de 1980 y el 5 de abril de 1992, ningún Presidente de la República se negó a acatar alguna resolución emanada del Jurado Nacional de Elecciones.

Ello tampoco ha ocurrido durante el segundo Gobierno de Alberto Fujimori, iniciado el 28 de julio de 1995.

Sin embargo, consideramos que la Constitución Política de 1993 ha sido elaborada, en lo que respecta a la materia

electoral, con claros propósitos perturbadores de la autonomía del Jurado Nacional de Elecciones.

En tal sentido, coincidimos con lo expresado por Valentín Paniagua Corazao[22], cuando afirma que dicha normatividad ha traido como correlato cuatro grandes problemas relacionados, tanto con la Teoría Constitucional, como con la Ciencia Política.

Ellos son los siguientes:

1) Deprimir y debilitar el Jurado Nacional de Elecciones, dividiendo sus funciones y encomendándolas a órganos dotados de autonomía, igualmente débiles e insignificantes: la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

2) Menoscabar el régimen representativo y de descentralización del poder, mediante, entre otros aspectos: la creación de un Congreso unicameral que favorece la concentración del poder y que, elegido por Distrito Unico, por lo menos en un primer momento (hasta tanto se desarrolle el proceso de descentralización), elimina las posibilidades de representación de las circunscripciones de menor electorado relativo; la extensión del mandato de los gobiernos locales y regionales, y la posibilidad de revocación del mandato de Alcaldes y Presidentes de Regiones, lo que debilita a los órganos descentralizados y robustece hasta el extremo el ya notorio centralismo presidencial.

22 PANIAGUA CORAZAO, Valentín. Sistema Electoral. Op. cit., Comisión Andina de Juristas, p. 200.

3) Corromper las relaciones Estado-sociedad, al posibilitar la reelección inmediata del Presidente de la República.

4) Devaluar y menoscabar a los partidos políticos como cauces de formación de la voluntad popular, y a la sociedad civil a través de la exclusión de los ciudadanos en el Jurado Nacional de Elecciones, como agentes de fiscalización del régimen electoral.

Como acertadamente señala Francisco Fernández Segado[23], el artículo 177 de la Constitución Política de 1993 contempla junto al Jurado Nacional de Elecciones a otros dos órganos que se integran en el Sistema Electoral: la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, órganos que teóricamente deben actuar de manera autónoma y coordinada, de acuerdo a sus atribuciones específicas.

A entender de Fernández Segado, esta trilogía de órganos electorales resulta innecesaria, especialmente en lo que atañe a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, puesto que más que clarificar el proceso electoral, aporta confusión al mismo, sobre todo por la falta de delimitación en el ejercicio de sus respectivas atribuciones.

Según refiere el citado investigador, al frente de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, se sitúa el Jefe de la misma, que es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años; pudiendo ser removido por el propio Consejo por falta grave, encontrándose afecto a las mismas incompatibilidades pre-

---

23 FERNANDEZ SEGADO, Francisco. Los Organos Electorales en el Ordenamiento Constitucional Peruano. En: *Comisión Andina de Juristas*. Serie: Lecturas sobre Temas Constitucionales, tomo II, número 11. *La Constitución de 1993, Análisis y Comentarios II,* pp. 219 a 221.

vistas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

En tal orden de ideas, al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales le corresponden organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio. Le corresponde, asimismo, la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados. Brinda, finalmente, información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las Mesas de Sufragio.

En definitiva, le corresponde el planeamiento y ejecución de los procesos electorales.

Sin embargo, como anota Fernández Segado, el Texto Unico Integrado de Ley Orgánica Electoral, en su artículo 15, atribuye al Jurado Nacional de Elecciones la dirección de los procesos electorales, otorgándole como funciones básicas, el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales políticos, municipales, de referéndum u otras consultas populares, circunstancia que conduce a un inequívoco solapamiento entre las atribuciones del Jurado Nacional de Elecciones y las que se otorgan al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Otro de los órganos electorales que contempla la Constitución Política de 1993 es el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, al frente del cual se coloca a una persona nombrada por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años, que puede ser removido por el Consejo por falta grave y que se encuentra afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

Continúa señalando Fernández Segado que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes y prepara y mantiene actualizado el padrón electoral, proporcionando al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Según el citado profesor, una muestra de la confusión reinante por efecto de esta absurda diversificación de los órganos electorales, se encuentra en la determinación del artículo 186 de la Constitución Política, a cuyo tenor, la Oficina Nacional de Procesos Electorales dicta las instrucciones y disposiciones necesarias para el mantenimiento del orden y la protección de la libertad personal durante los comicios, atribución que el artículo 21 del Texto Unico Integrado otorga al Jurado Nacional de Elecciones.

Por ello, a decir de Fernández Segado, en base a todo lo expuesto no causó extrañeza que el Congreso Constituyente Democrático aprobara la Ley Nº 26304, por la que dispuso que el Jurado Nacional de Elecciones, íntegramente renovado, conduzca las elecciones generales de 1995; determinación legal que se justificaría en el discutible amparo de la undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución, según la cual, las disposiciones constitucionales que exijan nuevos y mayores gastos públicos se aplican progresivamente.

Refiere el citado profesor que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) han sido objeto, respectivamente, de las Leyes Orgánicas números 26487 y 26497, de 2 de junio y 28 de junio de 1995.

Señala que en lo que respecta a la ONPE, el artículo 1 de su Ley Orgánica la considera como la autoridad máxima en la organización y ejecución de los procesos electorales, de referéndum u otras consultas populares. Se le asigna como función esencial «velar por la obtención de la fiel y libre expresión de la voluntad popular, manifestada a través de los procesos electorales, de referéndum y otros tipos de consulta popular a su cargo» (artículo 2). Entre otras funciones, la ONPE tiene las de: Organizar todos los procesos electorales, de referéndum y otras consultas populares; diseñar la cédula de sufragio, actas electorales; planificar, preparar y ejecutar todas las acciones necesarias para el desarrollo de procesos a su cargo; preparar y distribuir a las Oficinas Descentralizadoras de Procesos Electorales el material necesario para el desarrollo de los procesos a su cargo; brindar, desde el inicio del escrutinio, permanente información sobre el cómputo en las Mesas de Sufragio y Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales a nivel nacional; dictar las instrucciones y disposiciones necesarias para el mantenimiento del orden y la protección de la libertad personal durante los comicios, etc.

Coincidimos plenamente con Fernández Segado, cuando manifiesta que, aunque el común denominador de las atribuciones de la ONPE es el planeamiento y organización del proceso electoral, en sus aspectos básicamente materiales, también es cierto que a la ONPE se le atribuye alguna función que encaja mal en ese esquema, como es la de mantener el orden y proteger la libertad personal durante los comicios, función ésta que debiera ser de competencia del Jurado Nacional de Elecciones.

Por nuestra parte, debemos recordar que la creación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales ya ha traído un problema real, en el cual la sociedad pudo apreciar

quién se ha beneficiado con la multiplicación de los órganos electorales.

Concretamente nos estamos refiriendo al tema de la privatización de la empresa estatal Petróleos del Perú S.A. (PETROPERU).

Ante el conflicto que trajo en la opinión pública el tema de la privatización de la mencionada empresa, diferentes ciudadanos, encabezados por la Federación Nacional de Trabajadores Petroleros, decidieron recabar entre los electores hábiles, el número de firmas necesarias para que se convocara a un referéndum y de esta forma sea la ciudadanía en general, la que expresase su voluntad en el sentido de si estaba o no de acuerdo con la privatización de Petróleos del Perú S.A.

Era claro, por lo demás, que en el seno de la opinión pública, si bien la privatización en general era vista con buenos ojos, no ocurría lo mismo en relación a la empresa mencionada, sobre todo por las serias dudas existentes en materia de soberanía nacional, fraccionamiento de sus unidades de producción y de precios base, eventualmente por debajo de la realidad.

Para tal efecto, el Gobierno actuó de dos maneras paralelas.

Por un lado, previendo la posibilidad de que se obtuviera el número de firmas necesarias, dictó disposiciones legales en el sentido que no bastaba con alcanzar el número de firmas legalmente establecido, sino que, además, era necesaria la aprobación de la realización del referéndum por el Congreso de la República, con un número mínimo de representantes que votaran a favor de que el mismo se lleve a cabo.

Ya con esto, tal vez, era suficiente para desterrar cualquier viso de constitucionalidad que se diera al mencionado referéndum.

Pero también era obvio que el Gobierno corría el riesgo de perderlo, y por tanto el mismo no debía realizarse.

Así, ello no bastó, pues habiendo aprobado y expedido el Jurado Nacional de Elecciones a los promotores del referéndum los planillones respectivos, conducentes a recabar las firmas necesarias, a la par apareció el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales señalando que la materia era de su competencia y que, por tanto, el Jurado Nacional de Elecciones, si procediera de esta forma, estaría extralimitándose en el ejercicio de sus funciones.

Estimamos que aquí, es decir en materia electoral, el Gobierno ha obrado en la Constitución Política de 1993, de acuerdo al antiguo proverbio que reza: «divide y reinarás».

Tradicionalmente en el Perú las funciones que se han otorgado a la recientemente creada Oficina Nacional de Procesos Electorales, correspondían al Jurado Nacional de Elecciones.

Además no debe olvidarse que el Jurado Nacional de Elecciones es un órgano colegiado, vale decir, cuyo Pleno está compuesto por miembros provenientes de diferentes instituciones intermedias de la sociedad, todas ellas de origen democrático y todos ellos, igualmente, elegidos por voluntad de sus integrantes.

La honorabilidad y transparencia del Jurado Nacional de Elecciones no han sido melladas en ninguno de los procesos electorales habidos desde 1978 a la fecha.

La ciudadanía en general, ha tenido tradicionalmente

respeto y confianza, tanto en los integrantes como en las decisiones del Jurado.

En tal sentido, incluso en años pasados, se llegaba a sostener que el Jurado Nacional de Elecciones era el cuarto Poder del Estado (el «Poder Electoral»).

En un país en cuya historia hemos tenido tantos antecedentes negativos en materia de respeto a la voluntad popular, resultaba absolutamente necesario que la Constitución de 1993 hubiese fortalecido y dado mayor solidez al Jurado Nacional de Elecciones, constituyéndolo en una garantía de respeto permanente de la voluntad popular y sin menoscabo alguno de sus tradicionales atribuciones.

Sin embargo, es claro que lo que se ha querido es todo lo contrario, vale decir, debilitarlo al extremo, dándole funciones restringidas al recuento de sufragios y proclamación de candidatos elegidos.

No obstante ello, esos aspectos no son los únicos importantes en un proceso electoral, en el cual tiene inmensa relevancia la organización del proceso en sí, vale decir, la realización de las elecciones, materia que la Constitución de 1993 ha reservado a la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

El primer enfrentamiento público entre el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, que concluyó en un entrampamiento, es una muestra clara de que el Jurado ha perdido poder, de que un funcionario público a cargo de una dependencia electoral (la ONPE), tiene la capacidad legal de oponerse con éxito a una decisión del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

Ya podemos imaginar que cualquier enfrentamiento en

futuros comicios, se resolverá de acuerdo a lo que exijan los intereses del Gobierno, y que al ser la Oficina Nacional de Procesos Electorales el ente encargado de llevar adelante los mismos, estará en la aptitud de no acatar las disposiciones del Jurado Nacional de Elecciones que considere no se ajusten a ley, o que –supuestamente– contravengan o invadan sus propias atribuciones.

Además, no debemos olvidar que en los órganos colegiados resulta más difícil, por su composición heterogénea, la unanimidad de criterio, y no sólo eso, sino también la injerencia del poder político.

Todo lo contrario ocurre cuando las decisiones de un determinado órgano (en este caso electoral), como la Oficina Nacional de Procesos Electorales, están centradas en una sola persona, en el caso de la ONPE, su Presidente.

Finalmente, retomando las expresiones de Francisco Fernández Segado, en cuanto al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el artículo 2 de su Ley Orgánica (Ley Nº 26497) lo concibe como la entidad encargada de organizar y mantener el Registro Unico de Identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil. A tal efecto, corresponde al RENIEC planear, dirigir, coordinar y controlar las actividades de registro e identificación de las personas señaladas en su propia Ley Orgánica.

Como señala el citado profesor, en materia electoral específicamente, el Registro tiene entre otras funciones, las siguientes: preparar y mantener actualizado el padrón electoral en coordinación con la ONPE; proporcionar al JNE y a la ONPE la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, y brindar durante los procesos

electorales la máxima cooperación a la ONPE, facilitando el uso de su infraestructura material y recursos humanos.

Por nuestra parte, podemos señalar que resulta claro el hecho de que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene plena autonomía en lo que respecta a la elaboración del padrón electoral.

Con ello queremos decir que la relación de los electores hábiles para sufragar, es elaborada –de acuerdo al ordenamiento legal vigente– por el RENIEC. En esta labor, no tiene injerencia el Jurado Nacional de Elecciones.

Más allá de la probidad del Presidente del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, al estar la dirección de este organismo electoral centralizada en una sola persona, la misma es pasible de las influencias políticas a que también puede verse expuesto el Presidente de la ONPE.

Por otro lado, al no tratarse de un órgano colegiado, el Presidente del RENIEC no da cuenta de sus actos a ningún otro funcionario al interior de su respectivo organismo electoral.

En años recientes, si bien es cierto por razones derivadas de la seguridad personal de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, fruto del actuar terrorista, la gran mayoría de ellos se vieron obligados a obtener Libretas Electorales, documento de identificación que no les corresponde por pertenecer a dichos Institutos Armados o Policiales.

Es sabido también que dichos oficiales y personal subalterno han venido sufragando en los diferentes procesos electorales realizados en los últimos años.

Esta situación, por demás irregular, y más allá de infor-

maciones oficiales, nunca ha sido realmente cuantificada, ya que se desconoce el número de personas que han recurrido a este mecanismo, y si su intervención en los procesos electorales ha constituido un elemento importante, sobre todo en elecciones cuyos márgenes de diferencia de votos han sido muy estrechos, como es el caso del referéndum realizado en 1993, a través del cual se aprobó la Constitución Política que hoy nos rige.

Al dar autonomía al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil en lo que respecta a la elaboración del padrón electoral, sin subordinación al Jurado Nacional de Elecciones, en los hechos se está dejando abierta la posibilidad de una manipulación de la base electoral, es decir, de todos aquellos ciudadanos hábiles para sufragar.

Ello –demás está decirlo–, puede conducir fácilmente a prácticas fraudulentas, las mismas que el Jurado Nacional de Elecciones se vería impedido de evitar.

La sensación que en el plano personal tengo respecto a la creación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, es que con ello se ha dejado al Jurado Nacional de Elecciones una función tan limitada, que hasta puede calificarse como secundaria, pues perfectamente pueden producirse irregularidades en la organización y puesta en marcha de los procesos electorales (labor que corresponde a la ONPE, y también pueden producirse gruesas irregularidades en la conformación del padrón electoral, atribución que compete al RENIEC); y el Jurado Nacional de Elecciones prácticamente se vería obligado, ante la convocatoria por parte del Poder Ejecutivo a un proceso electoral, a asumir estas realidades, y no tener injerencia alguna en cuanto a su posible enmienda o solución.

Tal vez un primer elemento en este sentido lo pudimos apreciar cuando en días previos al proceso electoral de abril de 1995, el Jurado Nacional de Elecciones dispuso que la Oficina Nacional de Procesos Electorales repartiera una copia adicional del Acta de Sufragio a cada Mesa de Sufragio, en todo el territorio de la República, para ser devuelta al propio Jurado; precaución necesaria, que incomodó al Presidente de la ONPE, quien en esos momentos, incluso, llegó a justificar su actitud en que tal medida representaba una excesiva e inútil erogación para el Estado.

No obstante ello, todas las seguridades que se tomen en resguardo del respeto a la voluntad popular deben ser bienvenidas; y así lo entendió el Jurado Nacional de Elecciones.

Asimismo, quiero expresar mi profundo temor por la utilización de la informática en los futuros procesos electorales. La votación automatizada presentaría dos graves problemas: la falta de conocimieto de los electores en su utilización y –el más serio– la posibilidad de manipulación de los programas y resultados oficiales.

Por otra parte, debemos recordar que el Sistema Directo de elección presidencial se mantiene en la mayoría de países latinoamericanos.

Así, por ejemplo, la Constitución Política del Estado Boliviano establece, en su artículo 86, que el Presidente de la República será elegido por sufragio directo, precisando, además, que la elección del Vicepresidente se lleva a cabo al mismo tiempo y en igual forma.

La Constitución de la República Federativa del Brasil, por su parte, precisa –en su artículo 77– el procedimiento a seguir para la elección del Presidente y del Vicepresiden-

te: «La elección del Presidente y del Vicepresidente de la República se realizará simultáneamente, noventa días antes del término del mandato presidencial vigente.

1) La elección del Presidente de la República comportará la del Vicepresidente registrado con él.

2) Será considerado electo Presidente el candidato que, registrado por un partido político, obtuviese la mayoría absoluta de votos, no computándose los blancos y los nulos.

3) Si ningún candidato obtuviese la mayoría absoluta en la primera votación, se hará una nueva elección dentro de los veinte días siguientes a la proclamación del resultado, concurriendo los dos candidatos más votados, y considerándose electo aquél que obtuviese la mayoría de los votos válidos.

4) Si antes de realizado el segundo turno ocurriere la muerte, desistimiento o impedimento legal de un candidato, se convocará al de mayor votación de entre los restantes.

5) Si en la hipótesis de los parágrafos anteriores, permaneciese en segundo lugar más de un candidato con los mismos vistos se calificará el de más edad».

Al respecto, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 190, señala:

> El Presidente de la República será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nue-

va votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones.

Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos.

En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente.

Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, ésta se aplazará por quince días.

En Costa Rica el período presidencial es de cuatro años, y, en ese sentido, el artículo 133 de su Constitución Política prescribe que la elección del Presidente y Vicepresidente se hará el primer domingo de febrero del año en que debe efectuarse la renovación de estos funcionarios. Asimismo, el artículo 138 de dicha Carta Política precisa que el Presidente y los Vicepresidentes serán elegidos simultáneamente y por una mayoría de votos que exceda del cuarenta por ciento del número total de sufragios válidamente emitidos. Los candidatos a Presidente y Vicepresidentes de un partido, deben figurar para su elección en una misma nómina, con exclusión de cualquier otro funcionario a elegir.

Si ninguna de las nóminas alcanzare la indicada mayoría, se practicará una segunda elección popular el primer domingo de abril del mismo año entre las dos nóminas que

hubieran recibido más votos, quedando elegidos los que figuren en la que obtenga el mayor número de sufragios.

Si en cualquiera de las elecciones dos nóminas resultaren con igual número de sufragios suficientes, se tendrá por elegido para Presidente al candidato de mayor edad, y para Vicepresidentes a los respectivos candidatos de la misma nómina.

No pueden renunciar a la candidatura para la Presidencia o Vicepresidencia los ciudadanos incluidos en una nómina ya inscrita conforme a la ley, ni tampoco podrán abstenerse de figurar en la segunda elección los candidatos de las dos nóminas que hubieran obtenido mayor número de votos en la primera.

El sistema directo de elección presidencial en la República de Chile se encuentra contemplado en los artículos 26 y 27 de su Constitución Política.

En el artículo 26 se establece que:

> El Presidente será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos. La elección se realizará en la forma que determine la ley, noventa días antes de aquel en que deba cesar en el cargo el que esté en funciones.
>
> Si a la elección de Presidente se presentaren más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviere más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una nueva elección que se verificará, en la forma que determine la ley, quince días después de que el Tribunal Calificador, dentro del plazo señalado en el artículo siguiente, haga la correspondiente declaración. Esta elección se

circunscribirá a los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas mayorías relativas.

Para los efectos de lo dispuesto en los dos incisos precedentes, los votos en blanco y los nulos se considerarán como no emitidos.

Y en el artículo 27 se señala que:

El proceso de calificación de la elección presidencial deberá quedar concluido dentro de los cuarenta días siguientes a la primera elección o de los veinticinco días siguientes a la segunda.

El Tribunal Calificador de Elecciones comunicará de inmediato al Presidente del Senado la proclamación de Presidente electo que haya efectuado.

El Congreso pleno, reunido en sesión pública noventa días después de la primera o única elección y con los miembros que asistan, tomará conocimiento de la resolución en virtud de la cual el Tribunal Calificador proclama el Presidente electo.

En este mismo acto el Presidente electo prestará ante el Presidente del Senado, juramento o promesa de desempeñar fielmente el cargo de Presidente de la República, conservar la independencia de la Nación, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, y de inmediato asumirá sus funciones.

La elección popular directa se encuentra también contemplada en la Constitución de la República Dominicana, artículo 49, norma que precisa que la elección del Presidente de la República se hará por voto directo.

La Constitución Política de la República del Ecuador es

contundente al respecto, puesto que en un solo artículo señala los requisitos para ser Presidente y la forma de su elección:

> Para ser Presidente de la República se requiere ser ecuatoriano por nacimiento; estar en goce de los derechos de ciudadanía; tener treinta y cinco años de edad, por lo menos, al momento de la elección; estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente; y ser elegido por mayoría absoluta de sufragios, en votación directa, universal y secreta, conforme a la ley (artículo 75).

La forma y requisitos de elección presidencial en la República de Guatemala, se encuentran contemplados en el artículo 184 de la Constitución Política de ese país, precepto que señala:

> El Presidente y Vicepresidente de la República serán electos por el pueblo mediante sufragio universal y por un periodo improrrogable de cinco años.
>
> Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta se procederá a segunda elección dentro de un plazo no mayor de sesenta ni menor de cuarenta y cinco días, contando a partir de la primera y en día domingo, entre los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas.

Por su parte, la Constitución Política de la República de Haití establece, en su artículo 134, lo siguiente:

> El Presidente de la República es elegido mediante sufragio universal directo por la mayoría absoluta de votantes. Si ésta no es obtenida en la primera vuelta se procede a una segunda vuelta.

> Sólo pueden presentarse los candidatos más favorecidos y se tendrá en cuenta la mayoría de votos...

En ese sentido se refiere también la Constitución Política de Honduras, ya que en su artículo 236 precisa:

> El Presidente de la República y tres Designados a la Presidencia, serán electos directamente por el pueblo por simple mayoría de votos. La elección será declarada por el Tribunal de Elecciones, y en su defecto, por el Congreso Nacional o por la Corte Suprema de Justicia en su caso.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 81, simplemente señala:

> La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral.

Asimismo, la Constitución Política de la República de Nicaragua establece, en su artículo 146, lo siguiente:

> La elección del Presidente y Vicepresidente de la República se realiza mediante sufragio universal, igual, directo, libre y secreto. Serán elegidos quienes obtengan la mayoría relativa de votos.

La Constitución Política Panameña –en lo concerniente a la elección presidencial– contiene una norma muy parecida a la nuestra, que es el artículo 172, el mismo que establece:

> El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos para un período de cinco años. Con el Presidente de la República serán elegidos de la misma manera y por igual periodo un Primer Vicepresidente y un Segundo Vicepresidente, quienes reemplazarán al

> Presidente en sus faltas, conforme a lo prescrito en los artículos 182, 183 y 184 de esta Constitución.

El sistema directo de elección también está contemplado en Paraguay, donde el Presidente de la República y el Vicepresidente son elegidos conjunta y directamente por el pueblo, por mayoría simple de votos, en comicios generales que se realizan entre noventa y ciento veinte días antes de expirar el período constitucional vigente, el mismo que dura cinco años improrrogables; tal como prescribe el artículo 230 de la Constitución Política de esa Nación.

Finalmente, la Constitución de la República de Venezuela, en su artículo 183, establece:

> La elección del Presidente de la República se hará por votación universal y directa, en conformidad con la ley. Se proclamará electo al candidato que obtenga mayoría relativa de votos.

Sistema distinto al directo se sigue en Argentina, El Salvador y Uruguay.

Según la Constitución Argentina, la forma y tiempo de la elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación se encuentran contemplados en el Capítulo II de la Sección Segunda de la Constitución Política de este país, en los artículos que van del 81 al 85.

En Argentina, la elección es efectuada por una Junta de Electores –nombrados mediante votación directa por la Capital y cada una de las provincias–.

La elección de esta Junta de Electores se hace con las mismas calidades y bajo las mismas formas prescritas para la elección de Diputados. Dicha Junta es la encargada de elegir al Presidente y Vicepresidente de la Nación

por cédulas firmadas, expresando en una la persona por quien votan para Presidente, y en otra distinta la que eligen para Vicepresidente. Para este acto, la Junta de Electores se reune en la Capital de la Nación y en la de sus provincias respectivas cuatro meses antes de que concluya el término del Presidente cesante.

En la República de El Salvador, es la Asamblea Legislativa la encargada de elegir, para todo el período presidencial respectivo, en votación nominal y pública, a dos personas que en carácter de designados deban ejercer la Presidencia de la República, en los casos y en el orden determinado por la Constitución; tal como establece la Carta Política de dicha Nación en su artículo 131, numeral 17.

2.4. Proclamación y juramentación del mandato

Carlos Pisano Fischer[24] sostiene que debemos entender por proclamación, la notificación pública o la declaración solemne del comienzo de un Gobierno.

Antecede a la proclamación la declaración de electo, previa realización del escrutinio hecho por los organismos electorales técnicos.

Consideramos que, antes de procederse a la proclamación, incluso cuando se haya obtenido en la elección la mayoría requerida para dicha proclamación, pero todavía no oficialmente publicada, el postulante o candidato al «sillón presidencial» es todavía un simple «candidato presuntamente ganador» y no un «Presidente Electo».

La calidad de Presidente Electo se obtiene una vez que es proclamado por los órganos correspondientes.

---

24 PISANO FISCHER, Carlos. Op. cit., p. 26.

En nuestro Sistema Electoral, es el Jurado Nacional de Elecciones el competente para llevar a cabo la declaración solemne del comienzo de un Gobierno; así lo precisa el artículo 178, inciso 5, de la Constitución:

> Compete al Jurado Nacional de Elecciones:... 5) Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.

A través de una Resolución, publicada en el Diario Oficial «El Peruano», el Jurado Nacional de Elecciones verifica el Acto de Proclamación, donde pone en conocimiento de la ciudadanía el cómputo final de la votación para Presidente y Vicepresidentes de la República; y cualquier otro resultado emanado de una consulta popular[25].

La primera obligación del titular del Poder Ejecutivo, cuando todavía tiene el carácter de Presidente Electo, es prestar juramento o promesa en una ceremonia especial.

Este juramento o promesa consiste en desempeñar fielmente el cargo de Presidente de la República, conservar la integridad e independencia de la Nación, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.

Al respecto, Alejandro Silva Bascuñán[26] hace la distincion entre «jurar» y «prometer». Jurar –dice Silva Bascuñán– es afirmar o negar una cosa poniendo por testi-

---

25 Por ejemplo, la proclamación de los votos para las fórmulas presidenciales que intervinieron en las últimas Elecciones Políticas Generales del 9 de abril de 1995, se efectuó mediante Resolución Nº 224-95-JNE, publicada en el Diario Oficial «El Peruano» el 29 de abril de 1995; donde se reconocía como ganador a la Alianza Electoral Cambio 90-Nueva Mayoría, con 4'798,515 votos, equivalente al 64.2% de los sufragios válidamente emitidos.

26 Citado por PISANO FISCHER, Carlos. Op. cit., p. 27.

go a Dios, en sí mismo o en sus criaturas; al paso que promesa, protesta o compromiso es ofrecimiento solemne, sin fórmula religiosa, equivalente al juramento, de cumplir bien los deberes de un cargo o función.

En el Perú, el Presidente de la República presta el juramento de ley y asume el cargo, ante el Congreso, el 28 de julio del año en que se realiza la elección; así lo precisa nuestra Constitución en su artículo 116.

2.5. Duración del mandato y posibilidad de reelección inmediata

A lo largo de nuestra historia republicana, la duración del mandato ejecutivo ha fluctuado entre cuatro y cinco años.

Sólo dos Cartas Constitucionales preveían disposición distinta. Estas eran la Constitución de 1826 que establecía, en su artículo 77:

> El ejercicio del Poder Ejecutivo reside en un Presidente vitalicio, un Vice-presidente, y cuatro Secretarios de Estado»; y la Constitución de 1839, que precisaba en su artículo 78 que la duración del cargo de Presidente de la República era de seis años[27].

---

27 Cabe señalar que el texto original del artículo 139 de la Constitución Política del Perú de 1933, señalaba que el período presidencial era de seis años, el mismo que comenzaba el 28 de julio del año en que se realizaba la elección, aunque el elegido no hubiese asumido sus funciones en aquella fecha. Dicho artículo fue modificado posteriormente por el artículo 1 de La Ley Nº 11874 del 31 de octubre de 1952, cuyo texto es el siguiente: «El período presidencial dura cinco años, y comienza el 28 de julio del año en que se realiza la elección, aunque el elegido no hubiese asumido sus funciones en aquella fecha».

> La actual Carta Política peruana, siguiendo el lineamiento de sus predecesoras, señala en la primera parte de su artículo 112, que el mandato presidencial es de cinco años.
>
> Se ha establecido en doctrina constitucional, que es propio de la forma republicana democrática que las funciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo sean temporales. Consecuentes con este principio, nuestras Cartas Constitucionales se han mantenido en esta línea.
>
> Además, puede observarse, de un análisis de las Constituciones latinoamericanas y de las nacionales (anteriores a la de 1993), que ninguna de ellas contempla el supuesto de la reelección inmediata.
>
> La Constitución Política del Perú de 1993 constituye una de las tres Cartas latinoamericanas que admiten –expresamente– la reelección inmediata del Presidente. Así lo precisa en su artículo 112: «El mandato presidencial es de cinco años. El Presidente puede ser reelegido de inmediato para un periodo adicional. Transcurrido otro periodo como mínimo, el ex presidente puede volver a postular sujeto a las mismas condiciones».

Otro de los países en donde se permite la reelección presidencial inmediata es Argentina.

Pero ello es así sólo desde la reciente reforma constitucional de 1994, fruto del acuerdo político que al respecto tuvieron las dos más importantes fuerzas políticas de ese país, el Partido Justicialista, del Presidente Menem y la Unión Cívica Radical liderada –en los hechos– por el ex-Presidente Raúl Alfonsín.

Dicha transacción pasó, entre otros puntos, por permitir la reelección presidencial inmediata (con el claro propósito de facilitar a Menem un segundo mandato), a cambio de que en adelante se procediese a la elección popular del Intendente (Alcalde) de la Capital Federal, bastión tradicional del radicalismo, fuerza que en recientes elecciones –como era de esperar– obtuvo la victoria.

Antes de esta reforma, la Constitución Argentina prohibía la reelección presidencial inmediata, a través de su artículo 77, de texto siguiente: «El Presidente y Vicepresidente durarán en sus empleos el término de seis años, y no pueden ser reelegidos sino con intervalo de un período.»

El tercer país en donde se permite la reelección presidencial inmediata es Brasil, en virtud de una reciente reforma constitucional, aprobada por el Congreso a principios de junio de 1997, en segunda y definitiva vuelta por la Cámara alta con 62 votos a favor, 14 en contra y 2 abstenciones, para facilitar en las elecciones de octubre de 1998 una nueva elección del actual Presidente, Fernando Henrique Cardoso.

La prohibición de reelección inmediata –como uno de los frenos primordiales para combatir los abusos en el poder– se encuentra en casi todas las Constituciones latinoamericanas. Sin embargo, las de República Dominicana y Nicaragua, nada dicen al respecto.

En Bolivia se prohibe la reelección para el período constitucional siguiente:

> El periodo del Presidente y Vicepresidente Constitucional de la República será de cuatro años improrrogables. Ninguno de ellos podrá ser reelegido sino pasados cuatro años de la terminación

> de su mandato constitucional. El Vicepresidente podrá ser elegido Presidente de la República después de cuatro años de fenecido su mandato (artículo 87 de la Constitución Política de Bolivia).

La Constitución Colombiana, por su parte, señala que no podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia. Esta prohibición no cobija al Vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio.

Y agrega que tampoco podrá ser elegido Presidente de la República quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, o de la Corte Constitucional, Consejero de Estado o miembro del Consejo Nacional Electoral, o del Consejo Superior de la Judicatura, Ministros del Despacho, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Director de Departamento Administrativo, Gobernador de Departamento o Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá (artículo 197 de la Constitución Política de Colombia).

La Constitución chilena precisa, en su artículo 25, los requisitos para ser elegido Presidente de la República, la duración del mandato ejecutivo y la prohibición de reelección inmediata:

> Para ser elegido Presidente de la República se requiere haber nacido en el territorio de Chile, tener cumplidos cuarenta años de edad y poseer las

demás calidades para ser un ciudadano con derecho a sufragio.

El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de ocho años, y no podrá ser reelegido para el periodo siguiente.

Por su parte, la Carta Constitucional de Costa Rica, lo hace en su artículo 132, señalando lo siguiente:

No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente:

1) El Presidente que hubiera ejercido la Presidencia durante cualquier lapso, ni el Vicepresidente o quien los sustituya, que la hubiera ejercido durante la mayor parte de un periodo constitucional;

2) El Vicepresidente que hubiera conservado esa calidad en los doce meses anteriores a la elección, y quien en su lugar hubiera ejercido la Presidencia por cualquier lapso dentro de ese término;

3) El que sea por consanguinidad o afinidad ascendiente, descendiente, o hermano de quien ocupe la Presidencia de la República al efectuarse la elección o del que la hubiera desempeñado en cualquier lapso dentro de los seis meses anteriores a esa fecha;

4) El que haya sido Ministro de Gobierno durante los doce meses anteriores a la fecha de su elección;

5) Los Magistrados propietarios de la Corte Suprema de Justicia, los Magistrados propietarios y suplentes del Tribunal Supremo de Elec-

> ciones, el Director del Registro Civil, los directores o gerentes de las instituciones autónomas, el Contralor y Subcontralor Generales de la República.
>
> Esta incompatibilidad comprenderá a las personas que hubieran desempeñado los cargos indicados dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección».

La Constitución ecuatoriana es tajante respecto a la duración del mandato ejecutivo y la posibilidad de reelección. En ese país, quien es elegido Presidente de la República, no puede volver a ocupar ese cargo; así lo señala el artículo 74 de la Constitución Política:

> La Función Ejecutiva es ejercida por el Presidente de la República, quien representa al Estado. Durará un periodo de cuatro años y no podrá ser reelegido.

Como todos sabemos, los intentos reeleccionistas del destituido Presidente Abdalá Bucaram, fracasaron, conjuntamente con su demagogia extrema y los intereses golpistas y anti-peruanos de las fuerzas armadas ecuatorianas.

Dentro de la misma tendencia se encuentra la Constitución de El Salvador: «El periodo presidencial será de cinco años y comenzará y terminará el día primero de junio, sin que la persona que haya ejercido la Presidencia pueda continuar en sus funciones ni un día más» (artículo 154 de la Constitución Salvadoreña).

En Guatemala también está prohibida la reelección presidencial:

> La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso.
>
> La reelección o la prolongación del periodo presidencial por cualquier medio son punibles de conformidad con la ley. El mandato que se pretenda ejercer será nulo (artículo 187 de la Constitución de Guatemala).

La Constitución de Haití se refiere, más bien, a la prohibición de prolongarse en el mandato presidencial, permitiendo la reelección, transcurrido un periodo constitucional:

> El Presidente de la República no puede beneficiarse de la prolongación del mandato. No puede asumir un nuevo mandato sino después de un intervalo de cinco años. En ningún caso puede solicitar un tercer mandato (artículo 134-3 de la Constitución Política de Haití).

La Constitución de Honduras, por su parte, señala, en su artículo 239, la prohibición de reelección presidencial y la sanción a quienes quebranten dicho impedimento:

> El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser presidente o designado. El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos, y quedarán inhabilitados por diez años en el ejercicio de toda función pública.

Está también el artículo 240, inciso 1:

> No pueden ser elegidos Presidente de la República:
> 1. Los designados a la Presidencia de la República, secretarios y subsecretarios de Estado, miembros del Tribunal Nacional de Elecciones, magistrados y jueces del Poder Judicial, presidentes, vicepresidentes, gerentes, subgerentes, directores, subdirectores, secretarios ejecutivos de instituciones descentralizadas, Contralor y Subcontralor General de la República, director y subdirector de Probidad Administrativa, que hayan ejercido sus funciones durante los seis meses anteriores a la fecha de elección del Presidente de la República...

La Constitución Mexicana también establece una prohibición absoluta, en su artículo 83:

> El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

En Panamá, la reelección presidencial está prohibida hasta para los dos períodos constitucionales siguientes; así lo señala el artículo 173 de su Constitución Política:

> Los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidente o Vicepresidentes de la República no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos periodos presidenciales inmediatamente siguientes.

La Constitución del Paraguay señala al respecto:

> El Presidente de la República y el Vicepresidente

> durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso. El Vicepresidente sólo podrá ser electo Presidente para el periodo posterior si hubiese cesado en su cargo seis meses antes de los comicios generales. Quien haya ejercido la presidencia por más de doce meses, no podrá ser electo Vicepresidente de la República (artículo 229).

La prohibición de reelección inmediata también se encuentra contemplada en la Constitución del Uruguay (artículo 152):

> El Presidente y el Vicepresidente durarán cinco años en sus funciones, y para volver a desempeñarlas se requerirá que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su cese.
>
> Esta disposición comprende al Presidente con respecto a la Vicepresidencia y no al Vicepresidente con respecto a la Presidencia, salvo las excepciones de los incisos siguientes.
>
> El Vicepresidente y el ciudadano que hubiese desempeñado la Presidencia por vacancia definitiva por más de un año, no podrán ser electos para dichos cargos, sin que transcurra el mismo plazo establecido en el inciso primero.
>
> Tampoco podrá ser elegido Presidente, el Vicepresidente o el ciudadano que estuviese en el ejercicio de la Presidencia en el término comprendido en los tres meses anteriores a la elección.

Finalmente, la Constitución Venezolana contempla la prohibición de reelección inmediata en su artículo 184 y la

hace extensiva a los parientes de quien ejerza o haya ejercido dicho cargo:

> No podrá ser elegido Presidente de la República quien está en ejercicio de la presidencia para el momento de la elección, o lo haya estado durante más de cien días en el año inmediatamente anterior, ni sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Tampoco podrá ser elegido Presidente de la República quien esté en ejercicio del cargo de Ministro, Gobernador o Secretario de la Presidencia de la República en el día de su postulación o en cualquier momento entre esta fecha y la de la elección.

Por otra parte, debemos detenernos en el hecho de que nuestra Carta Política admite la posibilidad de reelección inmediata para el cargo de Presidente de la República, «novedad» ésta que ha generado las más candentes polémicas en todos los estratos sociales y sobre todo entre quienes forman parte de la clase política peruana.

El artículo 112 de la Constitución es quizá el *quid* de mayor reparo al actual Gobierno. De ahí que nuestra Carta Constitucional haya recibido calificativos que en nada benefician a su naturaleza jurídica y rango dentro de nuestra estructura normativa.

Con relación a la reelección presidencial, debemos recordar que en virtud de lo establecido por el artículo 112 de la Constitución Política del Perú:

> El mandato presidencial es de cinco años. El Presidente puede ser reelegido de inmediato para un período adicional. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones.

Nos encontramos, pues, frente al difícil y espinoso tema de la reelección presidencial.

El punto de la reelección resulta complicado, en la medida que en él, por excelencia, no sólo están en juego concepciones de teoría constitucional, sino, fundamentalmente, de poder.

El ser humano busca, por lo general, el poder, entendido éste como la facultad de disponer en relación a diversas materias y grados, respecto de otros seres humanos con los que vive en sociedad.

El poder, y esto ocurre con frecuencia, fascina a muchos; el poder atrae; el poder deslumbra; y, para quienes lo ejercen ilegalmente, el poder enriquece y engorda.

Por ello, hay muchas personas que aman tanto el poder que ni siquiera son capaces de imaginarse –por un momento– sin él.

Y eso, que sólo estamos hablando del poder político; no de otros tipos de poder, tal vez más permanentes en el tiempo y más sólidos, como el económico.

El poder político, por lo general (y la historia nos demuestra esto), es efímero.

Sólo para referirnos al Presidente de la República, podríamos preguntarnos cuánto es lo que en el Perú ha durado cada Presidente en el ejercicio del cargo.

Si hiciéramos un cálculo aproximado de todos los Jefes de Estado que ha tenido el Perú desde su independencia en 1821, incluyendo tanto a civiles como a militares, y tanto a regímenes democráticos como dictatoriales, llegaríamos a la conclusión de que cada Presidente gobernó un promedio de 4 años.

Eso quiere decir, que el Presidente que gobierna más de ese promedio, prácticamente está «jugando los descuentos» que le asigna la historia.

Todo plazo adicional al promedio, será un «logro personal» del Presidente.

Pero ese afán por perpetuarse en el poder, no ha sido común a todos los Jefes de Estado que ha tenido el Perú.

Sólo para referirnos a los últimos cinco mandatarios, podríamos mencionar que tal vez si el General Velasco hubiese tenido la posibilidad de hacerlo, de hecho que se hubiera mantenido en el poder durante un tiempo mayor al que su salud y la coyuntura le permitieron.

Pero no fue el caso del General Francisco Morales Bermúdez, quien, fuera de los problemas que forzaron la apertura democrática, nunca dio muestras de tener la ambición de permanecer en el poder más allá del tiempo necesario para llevar adelante ese proceso de transición a la institucionalidad.

Con ello no estamos diciendo que el General Morales Bermúdez no tuviese legítimas ambiciones de volver a ser Presidente de la República, lo que quedó demostrado en 1985, cuando postuló a dicho cargo. Pero lo que no hizo, fue valerse de los mecanismos del poder para permanecer en él.

Similares consideraciones nos merece el Arquitecto Fernando Belaunde Terry, demócrata por excelencia, persona cuyas altas calidades morales y elevadas convicciones democráticas le hubieran impedido forzar, de una manera u otra, una reforma a la Constitución de 1979 –que él mismo pusiera en vigencia al inicio de su segundo mandato–, con el propósito de permanecer en el poder más allá del 28 de julio de 1985.

Y a ello ni siquiera se atrevió Alan García, teniendo una absoluta mayoría parlamentaria, tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, que le hubiesen permitido, desde los albores de su Gobierno, aprobar una reforma constitucional que le facultase postular a la reelección en 1990.

Tal vez las luchas internas por el poder en su Partido, fueron el elemento que impidió ese proceder.

Aunque el tema de la reelección presidencial fue punto de agenda durante el Gobierno de García, el mismo solamente fue planteado, de manera informal, dentro del régimen aprista, por el entonces Diputado Héctor Marisca, quien fue elegido por la Alianza Electoral denominada Convergencia Democrática (CODE), conformada por el Partido Popular Cristiano, de Luis Bedoya Reyes, el Movimiento de Bases Hayistas, de Andrés Towsend Escurra y por un sector de independientes encabezados por el reconocido neurocirujano Esteban Roca.

Marisca, poco tiempo después de haber asumido el cargo, se apartó de la mencionada Alianza, se declaró independiente y actuó de consuno con la Célula Parlamentaria Aprista.

Sin embargo, el tema nunca se llegó a debatir en el Pleno de ninguna de las dos Cámaras.

Ahora bien, sí me caben dudas de que ello haya sido así por convicciones democráticas, antes de que por motivos de conveniencia política, ya que Alan García podría prever razonablemente, que no saldría reelegido de postular en 1990.

Digo esto, ya que me resisto a creer que un acto positivo

de García se haya debido a algún resquicio de moral que quedara en él, antes que a oscuros intereses.

Pero en donde sí se han dejado traslucir todos los afanes de permanecer en el poder, es en el Gobierno que inició sus funciones el 28 de julio de 1990.

Esta situación ya ha venido siendo apreciada de varias maneras.

Una de ellas es el propio Golpe de Estado del 5 de abril de 1992, hecho que, en buena cuenta, más allá de concentrar en una persona todos los Poderes del Estado, le dio la gran oportunidad de reformar el texto constitucional, para permitir su reelección en 1995, lo que así ocurrió.

En el mensaje de la noche del Golpe, el Presidente buscaba, entre otros puntos, que se reformara la Constitución no permitiendo la reelección de los Congresistas, cuando poco tiempo después, en dicho texto constitucional, quedó plasmada la reelección indefinida de los Congresistas, así como la reelección inmediata del propio Presidente de la República.

En algunos puntos planteados en ese mensaje, se siguió el camino propuesto –para bien o para mal–; pero de lo que no me cabe duda, es que en este particular, las acciones del Presidente de la República fueron absolutamente contrarias a sus palabras.

Uno de los factores que llevan a Alberto Fujimori a proceder de esta forma, es su propia idiosincracia, su manera de ser, su formación, sus antecedentes, vale decir, su personalidad, poco adepta a rodearse de numerosos asesores o colaboradores, y tampoco proclive a permitir que gente de su entorno destaque lo suficiente como para poder representar un obstáculo a sus ambiciones de hegemonía.

A ello hay que agregar que el Presidente Fujimori ha buscado siempre no contar con una agrupación política organizada, tema del cual nos ocupamos en su momento y que tal vez vaya de la mano con el de la crisis de los partidos políticos[28].

Pero también es necesario señalar que la vocación de permanencia de Fujimori se acrecienta al ver que en el panorama político nacional no existen agrupaciones ni partidarias, ni no partidarizadas que congreguen a porcentajes significativos de la opinión pública.

---

28 Marcial Rubio Correa (RUBIO CORREA, Marcial. Proyecto de Trabajo sobre el Tema Los Partidos Políticos en las Constituciones entre 1933 y 1993 en el Perú. Documento presentado en el Seminario sobre la Ciencia Política y el Quehacer del Derecho Público. Doctorado en Derecho de la Escuela de Graduados de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Mayo de 1996, Páginas 4 y 5.) recuerda que a partir de las elecciones municipales de 1989 y de las nacionales de 1990, puede notarse que la votación de las fuerzas políticas establecidas como partidos, o alianzas de partidos, ha periclitado dramáticamente, tanto en rapidez como en cantidad.
Refiere que los analistas políticos han dado como principales interpretaciones a este problema, las siguientes:

1. Evolución de la sociedad, que se ha vuelto predominantemente urbana e informal, fenómeno al que los partidos no adecuaron ni su organización ni su mensaje.
2. Estructura patrimonial de los partidos, en el sentido que pertenecen a un líder determinado, que es el que fija la línea política y toma las decisiones fundamentales; lo que hace que la personalización de la organización la haga envejecer con el líder y le contagie sus limitaciones para comprender los procesos sociales y políticos.
3. Designación o cooptación de autoridades y candidatos, lo que impide la discusión abierta y creativa dentro del partido, con la consiguiente obsolecencia de sus principales posiciones. El principio «un militante, un voto» no existe como regla. Ello hace que la participación en los partidos no sea atrayente para el ciudadano medio.
4. Falta de estímulo a la generación de nuevos líderes que recambien la conducción y la actualicen periódicamente.
5. Prevalencia del populismo y del clientelismo en la manera de hacer política, en la forma en que se entiende la representación, y en la que se concibe la tarea de gobierno.
6. Los partidos en el Perú fueron eminentemente electoralistas, en el sentido que no tuvieron una organicidad y una vida permanente. Sólo

En los últimos procesos electorales han proliferado los denominados «movimientos independientes», los mismos que son, por lo general, grupos de neto corte electoral, que carecen de una estructura interna, y que responden única y exclusivamente a la voluntad e intereses de un líder.

Estos grupos, más allá de la posibilidad de realizar gestión pública a través de algún municipio distrital o provincial, tienen seriamente limitado su alcance en lo que se re-

---

existieron, propiamente hablando, cuando se trataba de obtener el voto popular. Entre elección y elección la distancia entre las organizaciones políticas y aquellos que les daban su voto era inmensa e ilegitimaba la relación de representación. Con ello, desde luego, los partidos ni se actualizaban ni formaban opinión política.

7. Los partidos no tienen como política abierta y consistente la captación de militancia. No está entre sus prioridades incorporar en sus filas -de manera formal- a buena parte del pueblo. Antes bien, son estructuras cerradas que se abren al pueblo sólo en períodos electorales.
8. Desde el punto de vista más coyuntural, los partidos demostraron la ausencia de programa y líneas de acción claras, cuando fueron incapaces tanto de vencer a la subversión, como de solucionar la crisis económica que creció irremediablemente durante toda la década de los años ochenta (y que existió desde la primera mitad de los setenta).
9. También fue muy claro que los partidos se parlamentarizaron, en el sentido que su actuación fundamental (y la de los elegidos de sus listas) estuvo centrada en el trabajo parlamentario (a menudo el menos productivo que se hace con oratoria en el Pleno del Congreso y de las Cámaras) y no en verdadera representación entendida en el sentido político amplio que tiene el término.
10. La corrupción desde los distintos Gobiernos contribuyó a desacreditar a los partidos políticos. La imposibilidad de establecer normas que hagan públicas sus cuentas en procesos electorales, indudablemente ha añadido leña al fuego en este sentido (aunque, desde luego, de esto último pecan también los candidatos sin partido, especialmente cuando conquistan el poder. Es bastante obvio que sólo quien tenga gran entereza moral y respeto por la democracia, regulará los aspectos financieros de la vida partidaria cuando llegue al poder.

Marcial Rubio culmina el análisis del tema señalando que justo es decir que no sólo los partidos deben cargar con la responsabilidad de esta crisis, pues también influye la organización general del poder dentro de la sociedad, la mayor o menor corrección con que son legisladas las instituciones estatales, sus poderes, atribuciones e interrelaciones.

fiere a la sintonía que debe existir entre un grupo político y la opinión pública en general.

A todo ello debemos agregar que existe en la actualidad una notable falta de liderazgo en la oposición política.

Y con ello no sólo me estoy refiriendo a los Congresistas que conforman la oposición parlamentaria, grupo reducido y con una notable falta de liderazgo y perspectiva de mediano plazo, además de estar constituido por personas, que si bien –en buen número– cuentan con una experiencia y calidades personales y profesionales sobresalientes, carecen por completo de capacidad de convocatoria en la opinión pública.

Algo que debe decirse, y muy claramente, es que muchos parlamentarios, tanto del oficialismo como de la oposición, están allí en el Congreso sólo por el caudal electoral de los líderes de cada una de sus agrupaciones, pues la cantidad de votos obtenidos por cada uno de ellos, en el 90% de los casos, no los haría imaginar encontrarse en una posición como la que actualmente ostentan.

Y la oposición extraparlamentaria, simplemente no existe, porque aquellas agrupaciones independientes que han logrado espacios dentro de los municipios provinciales, no puede decirse, en estricto, que sean «oposición» al Gobierno.

Lo que ocurre, es que han tratado de ser o de representar el denominado «Fujimorismo sin Fujimori», vale decir, evitar manifestar ideas o principios distintos a aquellos que profesa el Presidente de la República, con el único propósito de captar un porcentaje de votos de ciudadanos que respaldan la gestión del Presidente.

De qué oposición política podemos hablar, en tanto que esas personas manifiestan sus posiciones en pro o en con-

tra del régimen, de acuerdo a cómo le vaya al régimen ante la opinión pública, es decir que son algo así como veletas al viento.

Y, también, me parece que buena parte de esa «oposición» extraparlamentaria sólo asume tal carácter, cuando el Gobierno Central no le proporciona las facilidades, recursos o espacios deseados.

A mi entender, una de las principales razones que conducen a Fujimori a tener la ambición de un nuevo período de Gobierno, es el saber que no tiene rivales lo suficientemente sólidos, organizados y con amplia capacidad de convocatoria. Esto hace que la tentación de mantenerse en el poder durante otro período presidencial, sea más fuerte, pues ella resulta una hipótesis bastante viable.

Ahora bien, más allá de las causas que pueden explicar el por qué los acontecimientos se están desarrollando de esta manera, en favor del Presidente de la República, debemos reparar en el hecho de que el Presidencialismo en el Perú se acrecienta notablemente al permitir la reelección presidencial inmediata, no quedando claro –*ex profeso*–, del propio texto constitucional, si a lo que podía aspirar el Presidente actual es a reelegirse en 1995 o a reelegirse en el año 2000, ya que esta podría ser una forma de interpretar la Constitución, entendiendo que, desde su vigencia, el Presidente Fujimori sólo ha sido elegido una vez (en 1995), pues su elección anterior no se produjo en la vigencia de la Constitución de 1993, sino con la de 1979.

Ello llevaría a concluir –en una interpretación que no comparto–, en que el Presidente de la República todavía no ha sido reelegido de acuerdo a la Constitución vigente, y que bastaría con dar una Ley de Interpretación Consti-

tucional, para hacer plenamente aplicable este sentido al texto del artículo 112, bajo comentario.

Con fecha martes 20 de agosto de 1996, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, aprobó por nueve votos contra seis un Proyecto de Ley que da una «interpretación auténtica» al artículo 112 de nuestra Carta Política, para, de esta forma, posibilitar una nueva reelección del Presidente Fujimori el año 2000.

Este proyecto fue aprobado por la mayoría oficialista la madrugada del viernes 23 de agosto, es decir dos días más tarde, y publicado en el Diario Oficial «El Peruano» cuatro horas después (lo que en buena cuenta implica que la Ley ya había sido promulgada e impresa en el referido medio con anterioridad a su aprobación en el Congreso)[29].

---

29 El texto de la referida Ley Nº 26657 es el siguiente:
«Ley Nº 26657
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
POR CUANTO:
El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:
EL CONGRESO DE LA REPUBLICA:
Ha dado la ley siguiente:
Artículo Unico.- Interprétase de modo auténtico, que la reelección a que se refiere el Artículo 112º de la Constitución, está referida y condicionada a los mandatos presidenciales iniciados con posterioridad a la fecha de promulgación del referido texto constitucional. En consecuencia, interprétase auténticamente, que en el cómputo no se tienen en cuenta retroactivamente los períodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la Constitución.
La presente norma se ampara en el Artículo 102º y en la Octava Disposición Final y Transitoria de la Constitución.
Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.
En Lima, a los veintitrés días del mes de agosto de mil novecientos noventa y seis.
VICTOR JOY WAY ROJAS
Presidente del Congreso de la República.
CARLOS TORRES Y TORRES LARA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República.
AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

Otro de los cuestionamientos que plantea la reelección inmediata, está centrado en cómo controlar el uso electorero de las armas que brinda el poder.

Cuando un Presidente de la República puede ser reelegido, no se constituye en un candidato más, sino en el candidato por excelencia, por todos los resortes que implica ejercer el Poder Ejecutivo.

Este tema fue discutido de manera muy clara en el proceso de elaboración de la Constitución Política de 1993, durante el cual la mayoría de constitucionalistas opinó en sentido adverso a la reelección presidencial inmediata, pues ello representaba un peligro muy grave para la equiparidad de condiciones que debe existir entre todos los candidatos aspirantes a la Presidencia de la República, más aún, teniendo en consideración, que al no existir una ley de partidos políticos, y, por ende, norma alguna que controle o regule la disposición de los bienes públicos y privados en la campañas electorales, el Presidente cuenta con grandes ventajas para ello, las mismas que se traducen –en la práctica– en no tener límites a este respecto.

Resulta muy ilustrativo un informe elaborado por la Revista Caretas[30], en el cual se demuestra cómo el Presiden-

---

POR TANTO:
Mando se publique y cumpla.
Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintitrés días del mes de agosto de mil novecientos noventa y seis.
ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI
Presidente Constitucional de la República.
ALBERTO PANDOLFI ARBULU
Presidente del Consejo de Ministros.
CARLOS HERMOZA MOYA
Ministro de Justicia.»

30 CARETAS, Ilustración Peruana, 17 de noviembre de 1994, número 1338, pp. 10 a 14.

te de la República, entonces candidato a la reelección, utilizaba todos los recursos que le franquea su cargo.

Esto ya se veía venir desde tiempo atrás, lo que motivó a que el Congresista de la República Henry Pease García-Yrigoyen y el Jurado Nacional de Elecciones, presentaran proyectos de Ley para limitar las acciones electorales del Presidente de la República.

En aquel informe, el citado semanario señalaba que seguramente es imposible controlar las hipotéticas ventajas que ofrece el poder a un candidato que es a su vez Presidente de la República, lo que resulta particularmente cierto en toda América Latina, razón por la cual, entre otras consideraciones, la casi totalidad de Constituciones modernas del continente proscriben la reelección inmediata, debido a que en la región, y especialmente en el Perú de hoy, la Presidencia tiene una influencia desmedida sobre los otros Poderes del Estado.

En buena cuenta, lo que se hace imposible distinguir ante un Presidente-candidato es cuáles de sus actos constituyen actos de gobierno y cuáles pueden ser considerados como actos proselitistas.

Más allá de lo que contenían los proyectos mencionados, yo no creo que exista diferencia alguna entre un rubro y otro, ya que para un Presidente-candidato, no es que hayan actos de gobierno y actos proselitistas, sino que todo acto de gobierno es a la vez proselitista, en la medida que será juzgado por la opinión pública, la misma que evaluará en las urnas si esos actos fueron positivos o negativos.

En adición a lo señalado, debemos considerar que la reelección inmediata conlleva el serio problema de la tentación del gasto público en obras improductivas, pero de las cuales el Presidente-candidato pueda sacar provecho inmediato.

Y ello también ocurrió en la campaña electoral de 1994-1995, ya que hubo un excesivo gasto público, lo que se ha manifestado tiempo después en el rebrote inflacionario de mediados de 1996, causa sobre la cual coinciden muchos economistas independientes. En las actuales circunstancias y luego del mensaje presidencial del 28 de julio de 1997, no nos cabe la menor duda de que el gasto público será inmensamente mayor con miras al Proceso Electoral del año 2,000. Al fin y al cabo, nunca ningún Gobierno tuvo a su disposición más de 10,000 millones de dólares en Reservas Internacionales, para disponer –al menos de un buen porcentaje de los mismos– en aumento de remuneraciones, obra pública y todo aquello que hasta hoy no fue –precisamente– regla general del actual gobernante.

Además, la posibilidad de reelección presidencial en la Constitución de 1993 constituyó una legitimación del Golpe de Estado del 5 de abril de 1992.

Coincidimos con lo expresado por el Doctor Enrique Bernales Ballesteros[31], cuando señala que la reelección inmediata del Presidente –dispuesta en el artículo 112 de la Carta Política de 1993– rompe con la saludable disposición de la Constitución de 1979, según la cual la reelección sólo era posible pasado un período completo de Gobierno.

Al respecto, Bernales cita un pasaje del pronunciamiento de la Comisión Andina de Juristas, antes de que la Constitución fuese sometida al referéndum que la ratificó ajustadamente, en el que dicho organismo señala los inconvenientes de esta medida, en razón de que se rompe con la garantía de la no reelección inmediata que evita un

31 BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *Estructura del Estado y Modelo Político en la Constitución de 1993*. Op. cit., pp. 103 a 105.

posible empleo desmedido o autoritario del poder; facilita, por el contrario, poderes presidenciales extensos contra limitados controles, pero, sobre todo, porque la reelección conlleva a «una legitimación del golpe de Estado como metodología política para la continuidad en el poder».

Por mi parte, estimo que podría llegarse a calificar el texto del artículo 112 de la Constitución vigente, como el correlato de dicho Golpe de Estado; tal vez, el correlato políticamente necesario para Fujimori, pues no se concibe –dentro de una lógica golpista– que tras el quebrantamiento del orden constitucional y la instauración de un Gobierno de Facto (como fue el caso del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional), el protagonista de ese Golpe de Estado abandone fácilmente el poder.

Todo ello, teniendo en consideración que Fujimori carece en la actualidad, tanto como carecía en esos momentos, de alguien que pudiese sucederlo, que contase con su absoluta confianza y que tuviera similar poder de convocatoria que el propio Fujimori, lo que equivaldría a decir que no postulando Fujimori, era mucho más probable que su «agrupación política» fuese derrotada en las Elecciones Generales de 1995.

Y ello hubiera traído un correlato político muy extenso y complicado, pues, de haber obtenido la victoria una agrupación política de signo distinto, lo más probable es que se hubiese procedido a plantear una reforma constitucional, que hubiera traído abajo los puntos centrales que caracterizan a la Constitución de 1993.

Y, además, tal vez se hubiese procedido a iniciar un juicio político y posterior proceso penal por delito de sedición, tanto a Alberto Fujimori como a quienes participaron en la dirección y conducción política y militar del Golpe de Esta-

do, como una forma de venganza política, pero con fundamentos ajustados a Derecho.

La lógica del Golpe del 5 de abril de 1992 era la de iniciar o profundizar un proceso de reformas, las mismas que de ninguna manera se concebían viables a corto plazo, ya que su realización implicaba, necesariamente, un desarrollo de mediano y largo plazo.

De acuerdo a los puntos propuestos en el manifiesto golpista, era fácil apreciar que el proyecto político que se planteaba, era uno de largo aliento, y, en tal sentido, era también fácil suponer que Fujimori iba a apostar por su continuidad en el poder más allá de los tres años que le restaban para gobernar.

Lo contrario hubiese sido políticamente inconcebible desde la perspectiva de alguien que, como él, tiene la ambición de permanecer en el poder.

De todo lo expresado puede deducirse claramente que la posibilidad de reelección presidencial inmediata, juega como un factor desequilibrante entre los Poderes del Estado. Y nótese que no estamos con ello diciendo que este sea el único factor que ocasiona el desequilibrio entre dichos Poderes.

Lo que ocurre es mucho más grave, pues la posibilidad de reelección inmediata no hace sino incidir en el enorme desequilibrio existente entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República.

En tal sentido, resultan relevantes las expresiones de Enrique Bernales Ballesteros[32], cuando anota que la re-

---

32 BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *Estructura del Estado y Modelo Político en la Constitución de 1993*. Op. cit., pp. 103 y 104.

elección presidencial es funcional a un determinado tipo de régimen de Gobierno, en cuyo caso la Constitución debe ser consecuente con el conjunto de instituciones que tienen que ver con el régimen político, para evitar que se rompa el equilibrio de Poderes y se constitucionalice un Gobierno de tipo dictatorial, tanto por la concentración de atribuciones, como por la duración en el cargo de Presidente de la República.

Pensamos que ello resulta muy claro.

A lo largo de este trabajo, se puede comprobar –de una manera constante– que el marco constitucional de 1993 no consagra un juego equilibrado, ni siquiera en el plano teórico, de los poderes del Presidente de la República respecto al Congreso.

Esto significa, que el Presidente tiene por sobre el Parlamento una serie de funciones y atribuciones que le dan una fuerza que podría llegarse a calificar como desmedida.

Y a esa fuerza desmedida, la propia Constitución agrega la posibilidad de que el Congreso tenga frente a sí, durante los cinco años de período parlamentario y gubernamental, a un Presidente de la República que a la vez constituye potencial candidato a la reelección para dicho cargo, lo que, sin lugar a dudas, va a permitir que dicho Presidente actúe con la mayor libertad y perspectiva de futuro político, en la medida que tanto él como los parlamentarios (quienes también tentarán la reelección), se encontrarán en la búsqueda permanente del voto popular.

Por otra parte, tal como dice Enrique Bernales, el tema de la reelección presidencial, debe ser visto desde una perspectiva histórica y sociológica.

Señala el citado profesor, que en el Perú la reelección

tiene el lastre de las tendencias autoritarias, el caudillismo y el paternalismo de quienes llegan a la Presidencia y se resisten, con pocas y honrosas excepciones, a dejar el cargo. Agrega que en estas condiciones la reelección es un estímulo al cesarismo presidencialista y un adormecimiento de la conciencia cívica del país, ya que la renovación es intrínseca a la democracia, y lo es más cuando ésta recién se está reconstruyendo y es necesario consolidarla, razón por la cual estima que la reelección presidencial inmediata, contemplada por el artículo 112 de la Constitución de 1993, constituye un lamentable retroceso.

En lo personal, creo que Bernales tiene razón en señalar que el artículo 112 es lamentable, pero no estoy convencido de que hayamos retrocedido, pues los diez años de Gobiernos Democráticos, en los cuales se guardaron las formalidades y libertades que implica un Estado de Derecho, no representaron significativos avances en lo que respecta a la maduración de una tradición democrática en el Perú, ya que sería ilusorio pensar que el pueblo peruano se sintiera satisfecho con el resultado de esos dos primeros Gobiernos, y hubiese sido interesante preguntarle, en 1990, si se hubiera opuesto a una salida dictatorial que le garantizase una mejoría del país en el aspecto macroeconómico, a la par que una alternativa viable y rápida de combate frontal al –entonces agobiante– fenómeno terrorista.

Los dos Gobiernos Democráticos a los que nos hemos referido, sólo construyeron «castillos en el aire», pues la verdadera Democracia debe ir acompañada con un estado de bienestar, precisamente para que las grandes mayorías crean en esas Democracias y las asuman como el único sistema que les permite un desarrollo personal y social.

En caso contrario, podríamos preguntarnos quiénes o

qué sector del pueblo salió a las calles para protestar, tras los acontecimientos del 5 de abril de 1992.

Simplemente nadie.

Y no podíamos esperar una respuesta distinta, pues la gran mayoría de gente en el Perú no tenía una sola razón para defender el ordenamiento constitucional, la juridicidad y el Estado de Derecho, en la medida que no le representaron jamás un beneficio, sino el deterioro constante de su situación económica personal y de la sociedad peruana en su conjunto.

Estimo que esa cultura golpista que existe en el Perú no es otra cosa sino el resultado de una extraña y peligrosa combinación entre ambiciones caudillistas y frustraciones permanentes de la población.

Creo que el golpismo ha prosperado y seguirá prosperando en nuestra historia, hasta que la sociedad vea los beneficios directos que le puede traer vivir en Democracia.

De lo contrario, el respeto al Estado de Derecho no dejará de ser otra cosa que un bonito tema de discusión académica y de conciencia cívica, manejado por una minoría en el Perú.

Además, necesitaríamos ser ilusos, para imaginar que el Golpe del 5 de abril de 1992, fue el último Golpe de Estado de la historia del Perú.

Tengo la plena convicción de que la gran mayoría de personas, creíamos –o queríamos creer– que el Golpe del 3 de octubre de 1968 había sido el último.

Ya vimos que no fue así.

Y Fujimori no será el último golpista, independientemente de que aspiremos a que sí sea el último.

Por otra parte, resulta cierto lo señalado por Enrique Bernales, en el sentido que la reelección presidencial tiene, además, el grave inconveniente de congelar la política a una sola opción, a un retardo en la posibilidad para los relevos generacionales y a otras alternativas políticas del país, de asumir responsabilidades en la conducción política.

Convenimos con Bernales cuando expresa que para una Democracia en formación es demasiado tiempo diez años, que inclusive arriesgan a prolongarse por cinco o diez años más, si una mayoría parlamentaria adepta al Presidente reelecto modifica la Constitución para que la reelección sea indefinida; como viene ocurriendo.

Y justamente esto es lo que estamos viendo en nuestros días.

Un elemento apreciable en ese sentido, ha sido el hecho de que el Gobierno, a través de su mayoría oficialista, trató de captar las adhesiones de parlamentarios que resultaron elegidos por agrupaciones políticas distintas, hecho que –más allá de resultar reprobable desde el punto de vista moral y ético– aproximaba a Nueva Mayoría-Cambio 90, a tener los ochentiún Congresistas que necesitaba para, sin requerir alianza alguna con otra agrupación, ratificar en dos legislaturas ordinarias una reforma constitucional, eventualmente aprobada con anterioridad, y así evitar el peligroso camino del referéndum al que se tendría que recurrir, en ausencia de la mayoría calificada necesaria para ratificar una reforma constitucional.

Pero el oficialismo no tuvo la paciencia, ni mucho menos la decencia, de seguir este ya de por sí moralmente

cuestionado camino de una reforma constitucional que no pasara por un referéndum nacional.

Ello quedó demostrado con la aprobación de la ya mencionada Ley Nº 26657.

Me temo que ese afán por perpetuarse en el poder esté íntimamente ligado con la imperiosa necesidad de que continúen en sus funciones diversas autoridades del más alto rango, que precisamente «cumplan fielmente» con el incumplimiento de sus funciones.

Ojalá nos equivoquemos.

Ojalá el camino de progreso material del Perú pueda algún día ir de la mano con su progreso moral, el mismo que debe comenzar por un accionar decidido y auténtico de sus más altas autoridades.

Creo que después de la Ley Nº 26657 cualquier cosa se puede esperar.

Por otra parte, como dice Bernales, la reelección presidencial podría producirse dentro de un contexto en el cual el gobernante presentase un desgaste en su popularidad, no como suele suceder, a partir del cuarto de sus cinco años de Gobierno, sino en el sexto o séptimo de diez, lo cual aumentaría los peligros de inestabilidad, ingobernabilidad y golpismo; factores, todos ellos, que llevan a Bernales a pensar en el juicio de Max Weber sobre la legitimidad del Gobierno, cuando señala que es siempre preferible que ésta repose sobre bases racionales y no sobre el incierto carisma caudillista de un gobernante afortunado.

También es cierto que todos los argumentos señalados por los parlamentarios de Cambio 90 - Nueva Mayoría, en el sentido que la reelección presidencial favorece la libre

expresión de la voluntad popular, la misma que se encontraría limitada al no poder reelegir a un buen Presidente, son sumamente deleznables y carentes de lógica.

En ese sentido, coincido con Bernales en que si dicho argumento fuese válido, la autorización constitucional a la reelección, tendría que ser indefinida; pero como dice el citado profesor, lo que tiene mayor consistencia en la teoría constitucional, es que ni política ni jurídicamente existe la libertad absoluta; y la Constitución es la regulación superior de la libertad que la razón prudentemente aconseja para el bienestar general; y es sobre todo la regulación del poder y su control, para evitar su abuso en perjuicio de la libertad.

En suma, estimo que la posibilidad de reelección presidencial inmediata representa uno de los principales factores negativos que caracterizan al Presidencialismo en el Perú de hoy, y que podrían llevar a que se le califique como una deformación del régimen Presidencialista.

Pero, sin lugar a dudas, con los últimos acontecimientos, la posibilidad de reelección presidencial inmediata y, por qué no decirlo, hasta indefinida que se avisora tras la Ley del 23 de agosto de 1996 y la destitución de los Magistrados del Tribunal Constitucional que la consideraron inaplicable por inconstitucional, (acto bochornoso para el oficialismo, perpetrado pocas semanas antes del término de esta obra) hacen de este tema el principal elemento de deformación desmedida a los ya de por sí enormes poderes del Presidente dentro de nuestra forma de Gobierno, que si bien en Teoría Constitucional puede ser calificada como un Presidencialismo Controlado, Atenuado o Mixto, en la práctica constituye la mayor tergiversación de esta forma de Gobierno, que hasta podría llegarse a calificar como un

Presidencialismo fuera de todo control, lo que incluso podría llevarnos a pensar que estamos ante una dictadura o régimen de facto, que hasta viene perdiendo el respeto por las formalidades o apariencias.

2.6. Atribuciones y facultades del Poder Ejecutivo

Las atribuciones del Poder Ejecutivo son todas las facultades, poderes, derechos y deberes que dan existencia a éste y establecen sus fines pertinentes.

La gran suma de atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo, tienen por finalidad –en palabras de Pisano Fischer[33]– convertirlo en el eje directivo suficiente para realizar una política eficaz de progreso y desarrollo nacional.

Para un mejor estudio, la doctrina ha clasificado estas atribuciones en cuatro grandes categorías, a saber:

a) Funciones ejecutivas propiamente dichas, en las que ese Poder actúa por sí solo o con acuerdo del Poder Legislativo.

b) Funciones legislativas, derivadas de su calidad de colegislador.

c) Poder de representación exterior y de guerra.

d) Deberes y limitaciones respecto al bienestar general: la libertad, la obediencia a la Constitución y a las leyes nacionales.

Al respecto, Rafael Bielsa[34] afirma que el Presidente ejerce atribuciones de dos clases: Gubernativas o Políticas y Administrativas. Estas últimas, a su vez, las subdivide

33 PISANO FISCHER, Carlos. Op. cit., pp. 49 y 50.
34 Citado por PISANO FISCHER, Carlos. Op. cit., p. 50.

en aquellas de orden administrativo y en actos administrativos generales, en cuyo concepto encierra la potestad reglamentaria.

La actividad ejecutiva administrativa –continúa Bielsa– está sometida a una revisión jurisdiccional que varía según los sistemas, pero ella genera recursos jurídicos protectores de los derechos y aun de los intereses legítimos de los individuos o, más precisamente, del administrado.

La actividad ejecutiva gubernamental se ejerce, en principio –dice Bielsa–, sin otro contralor que el político, y la responsabilidad que ella genera es política. Además, la actividad administrativa es siempre legal; se desenvuelve en una esfera limitada por la ley, al paso que la actividad gubernativa o política del Ejecutivo la juzga el Congreso.

Dentro de las atribuciones de orden político, Bielsa incluye las funciones de colegislador, los poderes de representación exterior, nombramiento de ciertos funcionarios que requieren consenso de otros poderes, hechos de guerra, relaciones internacionales, etc.

Dentro de las atribuciones administrativas incluye a la organización de los servicios públicos, nombramiento de Ministros y empleados públicos, concesión de beneficios provisionales, etc.

A continuación, desarrollamos el estudio de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo, de acuerdo a los siguientes criterios, que establecemos para una mejor exposición del tema:

- Atribuciones con relación a la política general del Gobierno.
- Atribuciones administrativas.
- Atribuciones financieras.

- Atribuciones diplomáticas en relación con la soberanía exterior.
- Atribuciones militares.
- Atribuciones en relación con el Poder Legislativo.
- Atribuciones legislativas directas.
- Atribuciones judiciales.
- Atribuciones con relación a la Religión.
- Facultad de disolver el Congreso.
- Otras atribuciones.

2.6.1. Atribuciones con relación a la política general del Gobierno

Con relación a la política general del Gobierno, puede decirse que de acuerdo al artículo 118, inciso 3, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República dirigirla.

Como es sabido, dentro de la forma de Gobierno que rige en nuestro país, el Presidente de la República no sólo es Jefe de Estado, sino también Jefe de Gobierno, en la medida que el Presidente del Consejo de Ministros es un funcionario plenamente subordinado al Presidente de la República (pues éste lo nombra y remueve a su voluntad y discreción en el momento que considere oportuno).

Esta facultad (la de ser Jefe de Gobierno) otorga al Presidente de la República inmensos poderes, en la medida que él es la persona que debe imponer las políticas generales que se tienen que seguir para el manejo global del Estado; pues él es precisamente quien debe imprimir (y de hecho imprime) su sello personal a todos los actos de sus Ministros, los mismos que, en buena cuenta, dependen del propio Presidente de la República, en el sentido que pueden ser removidos de manera tan simple como fueron nombrados.

Esta situación coloca al Presidente de la República en una posición privilegiada para tomar decisiones y tomarlas rápido.

Además debemos tener muy en cuenta que el Presidente de la República –en la práctica– no debe consultar mucho sus decisiones, en la medida que los Ministros son personas de su entorno y –por lo general– muy afines ideológica y políticamente hablando.

De modo tal que en realidad el Poder Ejecutivo en el Perú se convierte en un órgano de gobierno conformado –teóricamente– por una pluralidad de personas, pero en la práctica, sólo por una que toma las decisiones trascendentales: el Presidente de la República.

Las demás personas (sus Ministros), en los hechos, siguen lo que el Presidente señala.

No se concibe dentro del Presidencialismo peruano, siquiera en el plano de las hipótesis de trabajo, que al interior del Consejo de Ministros el Presidente de la República cuente con resistencia activa, respecto de alguno o algunos de sus planes, por parte de alguno o algunos de sus Ministros.

Si éste fuese el caso, lo más probable es que ese o esos Ministros inmediatamente habrían dejado de tener tal cargo.

El o los Ministros que no han estado de acuerdo o han asumido actitudes sumisas, o han tenido que renunciar inmediatamente.

Pero nuestra historia constitucional reciente nos ha demostrado –y viene demostrando– que el peso específico que tiene dentro del Poder Ejecutivo el Presidente de la República, es casi absoluto, en la medida que quien se le en-

frente dentro del propio Poder Ejecutivo sólo tiene los dos caminos que hemos señalado anteriormente.

Esta situación ha contribuido –y contribuye– de manera decisiva a acrecentar el poder del Presidente de la República.

Siendo el Presidente, además de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, sus poderes son, en la práctica, ilimitados.

De este modo, si comparamos las atribuciones y márgenes para la toma de decisiones que tiene en el Perú el Presidente de la República, con los que tiene el Congreso de la República, podríamos comprobar que, más allá de la línea política de ambos (es decir si son de la misma orientación ideológica o no), el Congreso es un órgano integrado por un número muy grande de personas (120 en el caso peruano), el mismo que para llegar a tomar decisiones requiere de cumplir con determinados procedimientos y formalidades, comenzando por reunir al número legal de miembros necesario para poder sesionar y contar con la mayoría necesaria que le permita tomar alguna decisión.

El Congreso, por más Cámara Unica que exista en el Perú, es un organismo caracterizado por la lentitud en la toma de sus decisiones.

En cambio, el Poder Ejecutivo se caracteriza por todo lo contrario: es rápido en la toma de decisiones, lo que se le facilita notablemente por la forma de su funcionamiento y por el hecho de que a su interior (dada nuestra forma de Gobierno) no hay lugar a mayor discusión o debate para lograr que se tome algún acuerdo.

La agilidad del Poder Ejecutivo en el Perú siempre ha contrastado con la lentitud del Congreso de la República.

2.6.2. Atribuciones administrativas

Considera la doctrina que el Poder Ejecutivo es el poder administrador por excelencia, cuya principal función administrativa es la potestad reglamentaria.

En torno a ello, Alberto Bustamante Belaunde[35] se cuestiona si la actuación administrativa del Poder Ejecutivo constituyen «actos de la administración» o «actos administrativos».

Destaca Bustamante que en un principio la distinción entre una y otra forma era expresada en términos de «género» y «especie» (significándose así que los actos de la administración constituían una de las modalidades de los actos administrativos considerados en forma amplia), y que hoy en día las tendencias mayoritarias de la doctrina parecen inclinarse a plantear la distinción en términos excluyentes.

De esta manera, mientras que los actos administrativos podrían ser definidos como declaraciones de voluntad unilaterales de la Administración Pública que generan efectos jurídicos subjetivos (es decir, de carácter «particular»), los actos de la administración estarían constituidos por todo el resto de declaraciones de voluntad de la Administración Pública, tanto las que asumen carácter bilateral o plurilateral (como los contratos administrativos), cuanto las que generan efectos jurídicos de carácter general (como, por ejemplo, los reglamentos).

Sin lugar a dudas, ambas declaraciones de voluntad se constituyen en dos formas distintas de actuación adminis-

---

35 BUSTAMANTE BELAUNDE, Alberto. Gobierno y Administración en la Constitución. En: Apuntes, Número 9, Revista de Ciencias Sociales, Año V, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, 1979, p. 44.

trativa; pero atendiendo a la distinción expuesta por Bustamante, la atribución administrativa del Poder Ejecutivo se refleja a través de los «actos de la administración» y son éstos los que abarcan a los «actos administrativos».

Destaca la doctrina que entre las principales funciones administrativas del Poder Ejecutivo están las siguientes:

El nombramiento administrativo

La gran mayoría de Constituciones consagran la facultad que corresponde a quien ejerce la Presidencia de la República, de nombrar libremente a sus más inmediatos colaboradores en la función pública, comenzando por los Ministros, Viceministros y, en general, todos los funcionarios públicos, cuya designación no está atribuida a otro Poder de elección popular.

La Constitución Argentina, por ejemplo, dispone que entre las atribuciones del Presidente de la Nación están la de nombrar a los magistrados de la Corte Suprema y de los demás tribunales federales inferiores, con acuerdo del Senado; asimismo, debe nombrar y remover a los Ministros Plenipotenciarios y Encargados de Negocios, con acuerdo del Senado; y por sí solo nombra y remueve a los Ministros del Despacho, los Oficiales de sus Secretarías, los Agentes Consulares y demás empleados de la Administración, cuyo nombramiento no está reglado de otra manera por dicha Constitución (artículo 86, incisos 5 y 10).

La Constitución Boliviana señala en su artículo 96, inciso 15, que dentro de las atribuciones del Presidente de la República está el nombrar a los empleados de la Administración Pública cuya designación no está reservada por ley a otro poder.

La Carta Brasileña, por su parte, precisa, en su artículo

84, lo siguiente: «Compete privativamente al Presidente de la República:

I. Nombrar y separar a los Ministros de Estado.

II. Ejercer, con auxilio de los Ministros de Estado, la dirección superior de la administración federal.

(...)

XIV. Nombrar, después de la aprobación por el Senado Federal, a los Ministros del Supremo Tribunal Federal y de los Tribunales Superiores, los Gobernadores de Territorio, el Procurador General de la República, el presidente y los directores del Banco Central y otros funcionarios, cuando esté determinado en la Ley (...)».

El Presidente de la República de Colombia es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa; y, como tal, le corresponde nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos; así como también nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley. Así lo precisa la Constitución Política de esa Nación en su artículo 189, incisos 1 y 13.

En Costa Rica, quien ejerce la Presidencia de la República, tiene como deber y atribución exclusiva nombrar y remover libremente a los Ministros de Gobierno (artículo 139, inciso 1); mientras que conjuntamente con el respectivo Ministro de Gobierno nombra y remueve a los miembros de la fuerza pública, a los empleados y funcionarios que sirvan cargos de confianza, y a los demás que determine,

en casos muy calificados, la Ley de Servicio Civil. Asimismo, nombran a los restantes servidores de su dependencia (artículo 140, incisos 1 y 2).

Por otra parte, dentro de las atribuciones especiales –de nombramiento administrativo– del Presidente chileno, se encuentran: designar a los integrantes del Senado, nombrar y remover a su voluntad a los Ministros de Estado, Subsecretarios, Intendentes, Gobernadores y a los Alcaldes de su designación; designar a los Embajadores y a Ministros Diplomáticos, y a los representantes ante organismos internacionales. Todos estos funcionarios son de la confianza exclusiva del Presidente de la República y se mantienen en sus puestos mientras cuenten con ella.

Asimismo, el Presidente de ese país nombra al Contralor General con acuerdo del Senado, a los magistrados de los tribunales superiores de justicia y a los jueces letrados, a propuesta de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones, respectivamente, y al miembro del Tribunal Constitucional que le corresponde designar (artículo 32, incisos 6, 9, 10, 11, 12, 14 y 18 de la Constitución).

La Constitución de la República Dominicana precisa que el Presidente es el Jefe de la Administración Pública, y como tal le corresponde nombrar a los Secretarios y Subsecretarios de Estado y a los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por la Constitución o por las leyes; así como aceptar sus renuncias y removerlos (artículo 55, inciso 1).

Asimismo, la Constitución ecuatoriana establece que dentro de las atribuciones y deberes del Presidente está la de nombrar y remover libremente a los Ministros, Jefes de Misiones Diplomáticas, Gobernadores y demás funciona-

rios públicos que le correspondiere, de acuerdo con la ley y el estatuto jurídico administrativo dictado por él mismo.

En la Constitución Salvadoreña, la función administrativa de nombramiento a los más inmediatos colaboradores del Presidente de la República se encuentra contemplada en el artículo 162, norma que precisa:

> Corresponde al Presidente de la República nombrar, remover, aceptar renuncias y conceder licencias a los Ministros y Viceministros de Estado.

La Constitución Guatemalteca, por su parte, dispone que entre las funciones del Presidente de la República está la de nombrar y remover a todos los funcionarios y empleados públicos que le corresponde conforme a ley (artículo 183, literal s).

En los artículos 137 y 142 de la Constitución Política de la República de Haití, se advierte la función administrativa de nombramiento del Presidente de la República, toda vez que señala que éste elige al Primer Ministro entre los miembros del partido que tiene la mayoría del Parlamento. En defecto de esta mayoría, el Presidente de la República escoge su Primer Ministro en consulta con el Presidente del Senado y aquél de la Cámara de Diputados. En ambos casos, la elección debe ser ratificada por el Parlamento.

Asimismo, por acuerdo en Consejo de Ministros, el Presidente de la República nombra a los Directores Generales de la Administración Pública, a los Delegados y Vicedelegados de los Departamentos y las Provincias. Dicho nombramiento debe contar con la aprobación del Senado, o de los Consejos de Administración de los Organismos Autónomos.

En la Constitución Hondureña dicha función administrativa está contemplada en el artículo 245, inciso 5, al se-

ñalar que el Presidente de la República tiene la administración general del Estado y entre sus funciones está la de nombrar y separar libremente a los Secretarios y Sub-secretarios de Estado, y a los demás funcionarios y empleados cuyo nombramiento no esté atribuido a otras autoridades.

La Administración Pública Federal Mexicana es centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso. Dicha Ley distribuye los negocios de orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, definiendo las bases generales de creación de las entidades paraestatales en la intervención del Ejecutivo Federal en su operación; así lo precisa la Constitución Mexicana en su artículo 90, destacando, además, que el nombramiento administrativo –correspondiente al Presidente de la República– es a la vez una facultad y una obligación de éste. En virtud de esta función nombra y remueve libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, remueve a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombra y remueve libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no está determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes (artículo 89, incisos II, III, IV y V).

La Constitución Política de la República de Nicaragua señala al respecto, en su artículo 150, inciso 6, que dentro de las atribuciones del Presidente de la República está la de nombrar y remover a los Ministros y Viceministros de Estado, Ministros Delegados de la Presidencia, Presidentes o Directores de entes autónomos y gubernamentales y demás funcionarios cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución y en las leyes.

Asimismo, el Presidente de la República de Panamá, con la participación del Ministro respectivo, tiene la atri-

bución (artículos 178, inciso 1 y 179, incisos 3, 6 y 11) de nombrar y separar libremente a los siguientes funcionarios:

- Ministros de Estado.
- Gobernadores de las provincias.
- Jefes, Gerentes y Directores de las entidades públicas autónomas, semiautónomas y de las empresas estatales, según lo dispongan las leyes respectivas.
- Demás personas que deban desempeñar cualesquiera cargos o empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otro funcionario o corporación.

Dentro de los deberes y atribuciones de quien ejerce la Presidencia de la República del Paraguay, está la de nombrar y remover por si a los Ministros del Poder Ejecutivo, a los funcionarios de la Administración Pública, cuya designación y permanencia en los cargos no estén reglados de otro modo por la Constitución o por la ley (artículo 238, inciso 6, de la Constitución).

La función de nombramiento administrativo se encuentra contemplada en la Constitución Política del Uruguay, en el artículo 168, inciso 26, al precisar que el Presidente de la República designará libremente un Secretario y un Prosecretario, quienes actuarán como tales en el Consejo de Ministros.

Finalmente, la Constitución Venezolana advierte dicha función en su artículo 190, incisos 2, 16, 17 y 18, al se-ñalar que dentro de las atribuciones del Presidente de la República está la de nombrar a los siguientes funcionarios:

- Ministros.
- Procurador General de la República.
- Jefes de las misiones diplomáticas permanentes.

- Gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales.
- Funcionarios y empleados nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad.

La Constitución Política del Perú de 1993, también contempla la atribución conferida al Presidente de la República de nombrar y remover a sus más inmediatos colaboradores, empezando por el Presidente del Consejo de Ministros, con cuya propuesta y acuerdo, designan a los demás miembros de este cuerpo colegiado.

En el caso peruano, con relación al nombramiento de los Ministros, puede recordarse que de acuerdo al artículo 122 de la Constitución, 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.

Esto significa que el Presidente puede nombrar al Presidente del Consejo de Ministros con la más absoluta libertad, y conjuntamente con él, nombrar al resto de integrantes de su Gabinete.

Pero en la práctica, esta es una mera formalidad, ya que el Presidente, por regla general, nombra por si solo a sus Ministros, o lo hace con el consejo de sus asesores más cercanos, que no necesariamente incluyen al Presidente del Consejo de Ministros.

Y similares márgenes de acción tiene el Presidente en cuanto a la posibilidad de remover a los Ministros, tema que abordamos oportunamente.

Con relación a la atribución de encargar los Ministerios a otros Ministros, debemos señalar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 127 de la Constitución Polí-

tica del Perú, no hay Ministros interinos. El Presidente de la República puede encomendar a un Ministro que, con retención de su Cartera, se encargue de otra por impedimento del que la sirve, sin que este encargo pueda prolongarse por más de treinta días ni transmitirse a otros Ministros.

Las facultades del Presidente de la República en relación a sus Ministros, son prácticamente ilimitadas y dentro de las mismas se enmarca la atribución bajo comentario, en el sentido de poder encargar, por las más diversas causas, la Cartera de un Ministro a otro, siempre dentro de lo establecido por el numeral bajo comentario.

Con relación al nombramiento y remoción del Contralor General de la República, resulta necesario precisar que de acuerdo al artículo 82, segundo párrafo, de la Constitución Política del Perú, el Contralor General de la República es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por siete años. Puede ser removido por el Congreso por falta grave.

También debe tenerse presente que de acuerdo al artículo 101, inciso 2, de la Constitución, la Comisión Permanente del Congreso tiene la facultad de nombrar al Contralor General de la República a propuesta del Presidente de la República.

En relación a la propuesta y designación del Contralor General, pueden formularse algunas observaciones.

La primera consiste en que respecto a este punto, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, comparten funciones, pues mientras el Poder Ejecutivo propone su nombramiento, el Congreso de la República es quien lo designará.

Sin embargo, debe observarse que para el nombramiento del Contralor General, no se requiere de una votación calificada por el Congreso, vale decir, que el mismo podría ser designado por mayoría absoluta, pudiéndose dar la eventualidad de que sea designado por una mayoría parlamentaria consecuente con el Presidente de la República, lo que equivaldría a decir que el Contralor General puede ser propuesto y ratificado por miembros de una sola agrupación política.

En este caso, la labor del Contralor podría verse mediatizada, en la medida que tendría serias limitaciones políticas –dado su origen– para fiscalizar los actos del Poder Ejecutivo.

En buena cuenta, podríamos estar –como en muchas ocasiones nos hemos encontrado– frente a un Contralor General de la República que deba lealtad y sumisión a la agrupación política que lo propuso y nombró en el cargo.

Sin embargo, puede rescatarse de todo ello, el elemento de que el plazo de gestión del Contralor General de la República, sea de siete años y no de cinco, ya que de esta forma, continuará en sus funciones más allá del término del mandato del Presidente de la República en cuya gestión se le propuso y nombró.

No obstante ello, esta situación, en apariencia saludable, también podría traer serios problemas al funcionamiento de la Administración Pública, en la medida que estemos frente a un Contralor General decidido a obstaculizar las funciones de la Administración Pública durante la gestión del próximo Jefe de Estado.

En lo que respecta a una posible remoción del Contralor General de la República, por parte del Congreso, esta

eventualidad siempre estará presente, ya que dicho alto funcionario podría, eventualmente, incurrir –de modo fácil– en alguna falta de gravedad, derivada del ejercicio de sus funciones[36].

Sin embargo, dentro del terreno de las hipótesis, podríamos imaginar la eventualidad de un Contralor General de la República que intente ser removido por una mayoría parlamentaria, no en virtud a algún mal manejo, sino, precisamente, por cumplir de manera adecuada con sus altas responsabilidades, y que precisamente esta situación sea la que motive la reacción de una mayoría oficialista que no esté dispuesta a que se fiscalicen los actos de su Gobierno.

Con relación al nombramiento y remoción del Directorio del Banco Central de Reserva, debe decirse que de conformidad con lo prescrito por el artículo 86 de la Constitución Política del Perú, el Banco Central de Reserva es gobernado por un Directorio de siete miembros. El Poder Ejecutivo designa a cuatro, entre ellos al Presidente. El Congreso ratifica a éste y elige a los tres restantes, con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros.

Todos los Directores del Banco son nombrados por el período constitucional que corresponde al Presidente de la República. No representan a entidad ni interés particular algunos. El Congreso puede removerlos por falta grave. En caso de remoción, los nuevos Directores completan el correspondiente período constitucional.

---

36 Situación que ha sido usual dentro de algunos funcionarios de inferior jerarquía de la Contraloría General de la República, quienes, en buena cuenta, «negocian» la fiscalización de diversas entidades del Estado, con los propios funcionarios de dichas entidades.

Debe agregarse también que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 101, inciso 2, de la Constitución, es facultad de la Comisión Permanente del Congreso ratificar al Presidente del Banco Central de Reserva del Perú, siempre a propuesta del Presidente de la República.

Lo que las normas constitucionales pretenden, por lo menos en el plano teórico, en lo que respecta al Directorio del Banco Central de Reserva, es lograr un equilibrio entre el nombramiento de sus integrantes por parte del Poder Ejecutivo y del Congreso de la República.

Sin embargo, ello no necesariamente será así en la práctica.

Nos explicamos.

Si bien en teoría, de los siete miembros, tres son nombrados directamente por el Presidente de la República y otros tres, por el Congreso, en tanto que el séptimo, su Presidente, es designado por el Poder Ejecutivo y ratificado por el Congreso (siempre con mayoría calificada), esta fórmula carecería de sentido práctico, en la medida que el Presidente controle al Congreso, a través de su mayoría, situación en la cual no dudará en tratar de contar con la totalidad de miembros del Directorio del Banco Central de Reserva, dada la importancia estratégica que tiene este órgano del Estado, para la ejecución de la política monetaria del Gobierno.

Ahora bien, cabría preguntarnos si una situación de esta naturaleza convendría al manejo del Banco Central, institución tan importante en la función pública, ya que se requiere una fiscalización dentro del propio órgano, que impida se presenten situaciones tales como las que dieron lugar a los actos delictivos cometidos durante la gestión

aprista, cuando Leonel Figueroa y Héctor Neyra (hoy encarcelados en Brasil) eran, respectivamente, Presidente del Directorio y Gerente General del Banco Central de Reserva del Perú.

En relación a la posibilidad de remover a los Directores del Banco Central, podríamos formular los mismos comentarios que aquellos efectuados respecto a la remoción por el Congreso del Contralor General de la República.

Con relación a la designación y ratificación del Superintendente de Banca y Seguros, debemos decir que de acuerdo a lo establecido por el artículo 87, cuarto párrafo, de la Constitución Política del Perú, el Poder Ejecutivo designa al Superintendente de Banca y Seguros por el plazo correspondiente a su período constitucional. El Congreso lo ratifica.

Además, debemos señalar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 101, inciso 2, de nuestra Carta Política, es facultad de la Comisión Permanente del Congreso ratificar al Superintendente de Banca y Seguros, siempre a propuesta del Presidente de la República.

Hacemos de aplicación a este punto, en lo que corresponda, nuestras apreciaciones formuladas respecto a la designación y nombramiento del Contralor General de la República.

Mantenimiento del orden público:

Esta facultad administrativa tiene como propósito la protección del orden interno y la seguridad exterior de la República, sin contravenir la Constitución ni las leyes.

El mantenimiento del orden público es una facultad del Ejecutivo, de carácter eventual. Es ejercida en los momentos en que el orden público se ve alterado y a través de lo

que se ha dado en llamar Regímenes Jurídicos de Emergencia, a los cuales nos referiremos más adelante.

Intimamente ligada con esta facultad está la defensa de la independencia y el honor de la Nación y la integridad de su territorio.

Para la Constitución de la República de El Salvador son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República, aquellas que también están vinculadas al mantenimiento del orden público. Así, en el artículo 168 se señalan diversos preceptos que indican claramente esta atribución (artículo 168): «Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República:

(...)

2. Mantener ilesa la soberanía de la República y la integridad del territorio.

3. Procurar la armonía social y conservar la paz y tranquilidad interiores y la seguridad de la persona humana como miembro de la sociedad.

(...)

1. Disponer de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la soberanía, el orden, la seguridad y la tranquilidad de la República, y llamar al servicio la fuerza necesaria, además de la permanente, para cumplir tales fines (...).»

Esta atribución del Poder Ejecutivo también es parte de las funciones que la Constitución de la República de Guatemala confiere al Presidente en su artículo 183, parágrafos b, f y ñ, normas que precisan que el Presidente de la República tiene la función de proveer a la defensa y a la

seguridad de la Nación, así como a la conservación del orden público; en ese sentido, debe dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas; todo ello con el propósito de mantener la integridad territorial y la dignidad de la Nación.

Asimismo, la Constitución Política de Honduras destaca que el Presidente de la República está compelido a mantener incólume la independencia y el honor de la República, la integridad e inviolabilidad del territorio nacional, así como también a mantener la paz y seguridad interior de la República y repeler todo ataque o agresión exterior; en ese sentido, ejerce el mando en jefe de las Fuerzas Armadas en su carácter de Comandante General, y adopta las medidas necesarias para la defensa de la República (artículo 245, incisos 3, 4 y 16).

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, precisa al respecto, en su artículo 89, inciso VI, que es obligación del Presidente de la República disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Por su parte, la Constitución Política de la República de Panamá, señala, en su artículo 178, que dentro de las atribuciones que ejerce por sí solo el Presidente de la República, está la de velar por la conservación del orden público.

También sobre este aspecto la Constitución de la República Oriental del Uruguay determina que el Presidente de la República –actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros–, debe velar por el orden y la tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior (artículo 168, inciso 1).

Sobre este mismo punto, señala la Constitución de Venezuela que dentro de las atribuciones y deberes del Presidente de la República, está la de declarar el estado de emergencia y decretar la restricción o suspensión de garantías. Asimismo, debe adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía, en caso de emergencia internacional (artículo 190, incisos 6 y 7).

Por su parte, refiere la Constitución Boliviana que el Presidente de la República debe conservar y defender el orden interno y la seguridad exterior (artículo 96, inciso 18).

Sobre el mismo atributo, la Constitución Política de Colombia señala en su artículo 189, inciso 4, que corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado; además, debe proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia, la honra nacional y la inviolabilidad del territorio.

La Constitución de la República de Haití se refiere a este atributo, en su artículo 138, indicando que el Presidente de la República es el garante de la independencia nacional y de la integridad del territorio.

Al respecto, la Constitución Política del Perú destaca entre las atribuciones presidenciales, aquella correspondiente a velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República; y en ese sentido, el Presidente debe adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado (artículo 118, incisos 4 y 15).

Con relación al orden interno y seguridad exterior de la República, debemos recordar que de conformidad con lo es-

tablecido por el artículo 118, inciso 4, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República.

Estimamos que a pesar de no haberse señalado esta atribución como una del Congreso, dada su naturaleza de Poder Legislativo y Fiscalizador, también le correspondería ejercer similares atribuciones, dentro del ámbito de su competencia.

Pero si bien es cierto que es al Presidente de la República a quien corresponde velar por el orden interno y la seguridadd exterior de la República, esta labor no debe comprenderse como exclusiva ni excluyente, en la medida que todos los ciudadanos peruanos integramos el Sistema de Defensa Nacional.

Sin embargo, es claro que el Presidente de la República es la persona que, por excelencia, debe velar por la tranquilidad de la sociedad.

No obstante, ello debe entenderse dentro de un estricto respeto de las normas constitucionales y legales.

El problema terrorista que vive el Perú (hablo en tiempo presente porque lamentablemente no puedo emplear el pasado –los sucesos recientes en la Residencia del Embajador del Japón en el Perú así lo acreditan–) ha hecho que se pierda la noción de lo que estrictamente debemos entender por la atribución del Presidente de la República en el sentido de velar por el orden interno de la misma.

El problema terrorista hizo que lo que el Perú padeciera fuese una guerra interna, no declarada, entre organizaciones políticas criminales y el Estado. En tal sentido, por ser una guerra, y la mayor parte de la población estar en con-

tra de Sendero Luminoso y del MRTA, a la gran mayoría de peruanos no les interesaba qué medios empleara el Estado para eliminar el fenómeno subversivo.

Lo que a la mayoría de la población le interesaba era que el Estado fuese capaz de acabar con el terrorismo lo más pronto posible.

Y no hay por qué culpar al pueblo peruano de su indiferencia por el respeto o ausencia de respeto que el Estado mostró frente a los terroristas, en lo que se refiere a sus Derechos Humanos.

Pero el problema consistió en que mucha gente inocente sufrió las consecuencias de esos excesos llevados a cabo por el propio Estado Peruano.

En este sentido, no nos cabe la menor duda de que fue positivo el reforzamiento de los Servicios de Inteligencia que funcionan al interior, tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional. Positivo, en la medida que ello se empleara para acabar con el fenómeno terrorista y contribuyera, una vez terminado el problema, con el mantenimiento y seguridad exterior de la República.

Pero lo que no se percibió es que al tomar mayor peso dentro del funcionamiento del Estado los Servicios de Inteligencia, cuya eficacia se había acrecentado notablemente, los mismos podían también ser empleados como útiles instrumentos de lucha política, a fin de conocer a los adversarios (ya no sólo a Sendero Luminoso y al MRTA), a los Partidos Políticos, sus líderes, planes de acción, vidas privadas, etc.

Pienso que es esto lo que hoy se entiende, por lo menos desde las esferas de Gobierno, por control del orden interno.

Tal vez también hayamos llegado a una deformación en lo que a este concepto se refiere.

Cuando la Constitución Política del Perú hace referencia al orden interno, es evidente que está haciendo alusión al mismo, pero dentro del estricto respeto de la Constitución, las leyes, y, en general, de todo el ordenamiento jurídico de la Nación.

Mantener el orden interno es mantener la paz social, la sana convivencia entre los hombres que vivimos en el país.

Y ello implica el pleno respeto de los derechos y libertades individuales de todos, sean hombres de Gobierno o de oposición, o, simplemente, ciudadanos comunes y corrientes sin función pública alguna.

Mantener el orden interno no significa, como algunos lo entienden, valerse de los mecanismos que otorga el poder, para –precisamente– mantenerse en él.

Orden interno no es sinónimo de perpetuación en el poder.

Sin embargo, en el Perú de hoy esto no se entiende así, pues aquí la utilización de todos los mecanismos –legalmente permitidos o vedados– es factible, con tal de conseguir los objetivos deseados.

No nos olvidemos que el respeto a la Democracia no implica, solamente, no alterar el contenido de las urnas luego de una votación; implica algo más: juego limpio dentro de los cánones éticos, legales y constitucionales, respetando al adversario y permitiendo el libre juego democrático.

Y que no se crea que esto implica debilidad.

Todo lo contrario.

Creo que la mayor fortaleza de un régimen y sus mayores méritos estarían en lograr mantenerse en el poder (aspiración lícita en la medida que esté orientada a la consecución de los objetivos de bien común), precisamente, sin el empleo de medios vedados.

Además, estimo que allí radicaría una diferencia sustancial entre un comportamiento enmarcado o no dentro del ámbito constitucional.

Y lo que también es cierto es que ningún otro órgano estatal, ni siquiera el Congreso de la República, cuenta con los medios naturales para poder efectuar una labor como la que acabo de señalar.

En el campo de una eventual utilización vedada de los resortes que llevan al control del orden interno, simplemente ningún otro organismo estatal tiene posibilidades de acción.

Sólo las tiene el Presidente de la República.

Creo que en este campo la presencia política del Presidente se ve acrecentada de manera notable.

Para finalizar nuestras apreciaciones sobre el punto bajo tratamiento, debemos señalar que el tema de la seguridad exterior y las facultades, atribuciones y deberes que el Presidente de la República tiene para tales efectos, resultan indispensables para un adecuado manejo de la Defensa Nacional.

Además, es natural que la Constitución concentre tales atribuciones en el Presidente de la República, vale decir en una sola persona (naturalmente con su Consejo de Ministros y con los organismos respectivos de los Institutos Armados).

Decimos esto, por cuanto existe determinado tipo de información, sobre todo aquella relacionada con el manejo de la Seguridad del Estado y la Defensa Nacional, que resulta indispensable se encuentre en conocimiento del menor número posible de personas y, en esta medida, exista también la menor posibilidad de que se filtre a los países que tradicionalmente han demostrado ser enemigos nuestros.

En relación a la seguridad exterior, entendemos las funciones del Congreso ceñidas al plano fiscalizador, es decir, que está facultado para solicitar al Ministro de Relaciones Exteriores, al Ministro de Defensa y, eventualmente, al Primer Ministro (de no ocupar éste ninguna de las Carteras mencionadas) su presencia en el Congreso, para que emitan informe y para aconsejarles determinados lineamientos que hagan posible que el Poder Ejecutivo tenga una visión más amplia del problema, complementada con la variedad de opiniones que al respecto pueda tener la representación nacional.

Ejercer el derecho de inspección y vigilancia sobre las instituciones públicas:

Como una consecuencia del carácter de Supremo Administrador del que está investido el Presidente de la República, éste ejerce el derecho de inspección y vigilancia sobre las instituciones de utilidad común (gestoras de los servicios públicos), para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad y la necesidad popular.

En ese sentido, la Constitución Salvadoreña advierte que dentro de las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República está la de velar por la eficaz gestión y realización de los negocios públicos (artículo 168, inciso 15).

Como parte del ejercicio de esta función de inspección y vigilancia, la Constitución de Guatemala precisa que el Presidente de la República debe presentar anualmente al Congreso, al iniciarse su período de sesiones, informe escrito sobre la situación general de la República y de los negocios de su administración realizados durante el año ulterior (artículo 183, parágrafo i).

Sobre el particular, la Constitución de Honduras señala en su artículo 245, inciso 18, que el Presidente de la República tiene la administración general del Estado y tiene la atribución de velar, en general, por la conducta oficial de los funcionarios y empleados públicos para la seguridad y prestigio del gobierno y del Estado.

Dentro de las funciones de inspección y vigilancia a los servicios públicos, destaca la Constitución Panameña la coordinación que debe ejercer –por sí solo– el Presidente de la República, sobre la labor de la administración y los establecimientos públicos. Asimismo, con la participación del Ministro respectivo, el Presidente debe dirigir, reglamentar e inspeccionar los servicios establecidos en la Constitución (artículos 178, inciso 2 y 179, inciso 10).

Por su parte, la Constitución de la República Federativa de Brasil precisa que el Presidente de la República es competente –de modo privativo– para ejercer, con auxilio de los Ministros de Estado, la dirección superior de la administración federal; y en ese sentido debe disponer su organización y funcionamiento (artículo 84, incisos II y VI).

La Constitución Colombiana señala que siendo el Presidente de la República, Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, le corresponde, como tal, ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos (artículo 189, inciso 22).

Similar precepto contiene la Constitución Política de Costa Rica, al indicar que el Presidente –conjuntamente con el respectivo Ministro de Gobierno– tiene el deber y atribución de vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas (artículo 140, inciso 8).

Con relación a la dirección y la gestión de los servicios públicos, podemos decir que de conformidad con lo establecido por el artículo 119 de la Constitución Política del Perú, la dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada Ministro en los asuntos que competen a la Cartera a su cargo.

La práctica, independientemente de que estas atribuciones están a cargo de los Ministros, en el plano administrativo, nos muestra que el Presidente de la República, por lo menos en nuestra historia reciente, ha tenido una activa participación en la gestión de los respectivos Ministerios.

Es más, el Presidente de la República impone la política general que debe seguir cada Portafolio, y los Ministros deben seguir tales lineamientos.

Pero en lo que respecta a la apreciación de la opinión pública, el Presidente, como cabeza del Poder Ejecutivo, saca todo el provecho posible de la gestión de cada uno de los Sectores.

Así, el Presidente aparece ante los medios de prensa y, por ende, ante la opinión pública, como directo responsable y gestor de muchas de las actividades a cargo de los Ministros, quienes en las ceremonias públicas se limitan a ser meros acompañantes del Jefe de Estado.

Sin embargo, los Presidentes suelen tomar distancia de sus Ministros en asuntos particulares, cuando ello resulta conveniente.

Un caso usual es el relativo a los Ministros de Economía y Finanzas, cuyas medidas, por lo general impopulares, son anunciadas y llevadas adelante frente a la opinión pública por ellos mismos, de modo tal que las críticas u opiniones negativas que ellas pudiesen generar, recaerán sobre el propio Ministro y no necesariamente sobre el Presidente de la República.

Incluso, en algunas situaciones, los Presidentes han abusado de estas coyunturas y han convertido a sus Ministros en una especie de «fusibles».

La celebración de contratos administrativos:

Esta facultad tiene por objeto poner en marcha la administración pública, a través del funcionamiento de diversas reparticiones públicas y la prestación de servicios de utilidad pública a la colectividad. Asimismo, asumir el papel de propulsor del desarrollo económico nacional mediante la celebración de contratos de interés general.

Al respecto, la Constitución Política de Colombia anota que corresponde al Presidente de la República celebrar los contratos pertinentes con sujeción a la Constitución y a la ley (artículo 189, inciso 23).

Por otra parte, la Constitución de Costa Rica establece (artículo 140, inciso 19) entre los deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno, el de suscribir los contratos administrativos no comprendidos en el inciso 14 del artículo 121, de esta Constitución, a reserva de someterlos a la aprobación de la Asamblea Legislativa cuando estipulen exención de impuestos o tasas, o tengan por objeto la explotación de servicios públicos, recursos o riquezas naturales del Estado. La aprobación legislativa a estos contratos

no les dará carácter de leyes ni los eximirá de su régimen jurídico administrativo. No se aplicará lo dispuesto en este inciso a los empréstitos u otros convenios similares a que se refiere el inciso 15) del artículo 121, los cuales se regirán por sus normas especiales[37].

Por otro lado, la Constitución de la República Dominicana contempla dentro de las atribuciones del Ejecutivo, la de celebrar contratos, sometiéndolos a la aprobación del Congreso Nacional cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de

---

37 Los incisos 14 y 15 del artículo 121 de la Constitución Política de Costa Rica, prescriben lo siguiente:
Artículo 121.- «Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:
(...)
14) Decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación.
No podrán salir definitivamente del dominio del Estado:
a) Las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público en el territorio nacional.
b) Los yacimientos de carbón, las fuentes y depósitos de petróleo, y cualesquiera otras sustancias hidrocarburadas, así como los depósitos de minerales radioactivos existentes en el territorio nacional.
c) Los servicios inalámbricos.
Los bienes mencionados en los apartes a), b) y c) anteriores sólo podrán ser explotados por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado o con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa. Los ferrocarriles, muelles y aeropuertos nacionales -estos últimos mientras se encuentren en servicio- no podrán ser enajenados, arrendados ni gravados, directa o indirectamente, ni salir en forma alguna del dominio y control del Estado.
15) Aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público celebrados por el Poder Ejecutivo; para efectuar la contratación de empréstitos en el exterior o de aquellos que, aunque convenidos en el país, hayan de ser financiados con capital extranjero, es preciso que el respectivo proyecto sea aprobado por las dos terceras del total de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa.»

inmuebles cuyo valor sea mayor de veinte mil pesos oro o al levantamiento de empréstito o cuando estipulen exenciones de impuestos en general (artículo 55, inciso 10).

Contempla la Constitución Política de la República de Guatemala, que los contratos y concesiones sobre servicios públicos, celebrados por el Presidente de la República, deben ser sometidos a la consideración del Congreso para su aprobación (artículo 183, literal k).

La celebración de contratos administrativos, como atributo del Organo Ejecutivo, está también contenida en la Constitución de la República de Panamá, toda vez que el artículo 179 establece que el Presidente de la República está facultado para celebrar contratos administrativos para la prestación de servicios y ejecución de obras públicas, con arreglo a lo que dispongan la propia Constitución y las leyes.

Finalmente, la Constitución de la República de Venezuela consagra también esta atribución al Presidente, en su artículo 190.

La concesión de privilegios temporales:

Son pocas las Constituciones latinoamericanas que contienen este privilegio o atributo del Presidente de la República.

Así tenemos que el artículo 189 de la Constitución Colombiana señala que corresponde al Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, conceder patentes de privilegios temporales a los autores de invenciones o perfeccionamientos útiles, con arreglo a la ley.

La Constitución del Uruguay establece, en su artículo

168, inciso 21, que corresponde al Presidente de la República conceder privilegios industriales conforme a las leyes.

Asimismo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Presidente, conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria (artículo 89, inciso XV).

Concesión de beneficios previsionales:

Sobre esta atribución, el artículo 183, literal t), de la Constitución de Guatemala, prescribe que es facultad del Presidente de la República conceder jubilaciones, pensiones y montepíos, de conformidad con la ley.

La Constitución de Honduras contempla al respecto, en su artículo 245, inciso 39, que el Presidente de la República tiene la atribución de conceder pensiones, gratificaciones y aguinaldos, de acuerdo con la ley.

Para la Constitución del Uruguay compete al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, dar retiros y arreglar las pensiones de los empleados civiles y militares, conforme a las leyes (artículo 169, inciso 3).

Por otra parte, anota la Constitución Argentina sobre el tema, que el Presidente de la República tiene la atribución de (...) conceder jubilaciones, retiros, licencias y goce de montepíos, conforme a las leyes de la Nación.

En el mismo sentido, refiere la Constitución chilena (artículo 32) que el Presidente de la República tiene la atribución de conceder jubilaciones, retiros, montepíos y pensiones de gracia, con arreglo a las leyes.

La concesión de cartas de naturalización:

En relación a esta atribución, el artículo 55, inciso 20, de la Constitución de la República Dominicana establece que es competencia del Presidente de la República, prohibir, cuando lo estime conveniente al interés público, la entrada de extranjeros en el territorio nacional.

Por otro lado, la Ley Fundamental de Honduras establece que el Presidente de la República tiene la administración general del Estado y, en virtud de ello, concede y cancela cartas de naturalización, autorizadas por el Poder Ejecutivo, conforme a la ley.

Atribuciones en relación al tráfico marítimo:

Incluye esta atribución la facultad de habilitar puertos, la de expedir patentes de navegación, la facultad de nacionalizar y matricular buques, así como el disponer todo lo relativo a zonas marítimas, fluviales y militares.

Así, por ejemplo, la Constitución de Costa Rica precisa, en su artículo 139, inciso 17, que dentro de los deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno, está la de expedir patentes de navegación.

Igualmente, señala la Ley Fundamental Dominicana, en su artículo 55, inciso 12, que el Presidente de la República debe expedir o negar patentes de navegación.

También la Constitución Mexicana precisa al respecto, que como facultad y obligación del Presidente de la República, está la de habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y designar su ubicación y fronteras (artículo 89, inciso XIII).

Enumera el artículo 96, inciso 22 de la Constitución Boliviana, que el Presidente de la República tiene la atribución de crear y habilitar puertos menores.

Señala al respecto la Constitución Política del Ecuador, que dentro de las funciones del Presidente de la República, está la de declarar el estado de emergencia nacional cuando la seguridad estatal se ve afectada; y en ese sentido está facultado a cerrar o habilitar puertos temporalmente.

Atribuciones de reconocimento con relación a algunos ciudadanos:

La Constitución de Guatemala determina que una de las funciones del Presidente de la República es el conceder condecoraciones a nacionales y extranjeros (artículo 183, parágrafo u).

Asimismo, la Constitución Hondureña señala la atribución presidencial de conferir condecoraciones conforme a ley (artículo 245, inciso 25).

Para la Constitución de Nicaragua, el Presidente puede otorgar órdenes honoríficas y condecoraciones de carácter nacional (artículo 150, inciso 11).

Al respecto, señala la Constitución de la República Federativa de Brasil, que compete privativamente al Presidente de la República, conceder condecoraciones y distinciones honoríficas (artículo 84, inciso XXI).

Sobre el particular, nuestra Carta Política atribuye al Presidente de la República, la facultad de conferir condecoraciones en nombre de la Nación, con acuerdo del Consejo de Ministros; así lo señala el artículo 118, inciso 22.

Con relación al otorgamiento de condecoraciones, puede

decirse que de conformidad con lo prescrito por el artículo 118, inciso 22, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República conferir condecoraciones en nombre de la Nación, con acuerdo del Consejo de Ministros.

Esta es una atribución de mero trámite, que no tiene relación, en la práctica, con un contrapeso entre los Poderes del Estado.

Esta atribución, sin embargo, resulta importante, en la medida que las condecoraciones que otorga el Presidente de la República, las confiere a nombre de la Nación.

Por otra parte, ello no significa que el Congreso de la República no confiera condecoraciones. Lo que ocurre, es que no está facultado a conferirlas a nombre de la Nación, sino a nombre propio, lo que sin duda implica una menor importancia de las mismas.

Atribuciones con relación a la educación:

Al respecto, la Constitución hondureña precisa que dentro de las atribuciones que debe cumplir el Presidente de la República está la de organizar, dirigir, orientar y fomentar la educación pública, erradicar el analfabetismo, difundir y perfeccionar la educación técnica (artículo 245, inciso 28).

Asimismo, el Presidente de la República de Colombia, de acuerdo al mandato constitucional (artículo 189, inciso 21) debe ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza, conforme a ley.

Nombramientos de Comisiones Técnicas Asesoras:

Señala la doctrina que en virtud de esta atribución, el Presidente de la República se encuentra facultado para la

creación de los organismos de consulta que considere necesarios, para el mejor cumplimiento de sus atribuciones.

Le confiere, además, la facultad de efectuar el nombramiento de comisiones técnicas en asuntos de importancia o de trascendencia para el Estado.

Ninguna de las Constituciones latinoamericanas consultadas contienen normas explícitas al respecto.

Atribuciones con relación a los Municipios:

La Constitución Política Boliviana determina que el Presidente de la República debe velar por las resoluciones municipales, especialmente las relativas a rentas e impuestos; y denunciar ante el Senado las que sean contrarias a la Constitución y a las leyes, siempre que la Municipalidad trasgresora no cediese a los requerimientos del Ejecutivo (artículo 96, inciso 9).

Anota la Constitución de la República Dominicana (artículo 55, incisos 11, 25 y 26), que como Jefe de la Administración Pública, corresponde al Presidente de la República –cuando ocurran vacantes y cuando el número de suplentes elegidos se haya agotado–, escoger el sustituto en los cargos de Regidores o Síndicos Municipales o del Distrito Nacional. Asimismo, el Presidente de la República debe anular, por decreto motivado, los arbitrios establecidos por los ayuntamientos; autorizar o no a los ayuntamientos a enajenar inmuebles, y aprobar o no los contratos que hagan cuando constituyan en garantía inmuebles o rentas municipales.

Atribuciones con relación al tránsito de tropas extranjeras:

La Carta Constitucional Hondureña, establece que el

Presidente de la República, siendo el administrador general del Estado, está facultado a permitir o negar, previa autorización del Congreso Nacional, el tránsito por el territorio de Honduras de tropas de otros países (artículo 245, inciso 43).

La Constitución Argentina, faculta al Presidente de la República a conceder patentes de corso y cartas de represalia con autorización y aprobación del Congreso; así lo precisa en el artículo 86, inciso 18.

Por otro lado, la Constitución de la República Federativa de Brasil (artículo 84, inciso XXII), consagra como atribuciones que competen privativamente al Presidente de la República, permitir, en los casos previstos en la ley complementaria, que fuerzas extranjeras transiten por el territorio nacional o permanezcan en él temporalmente.

Establece el artículo 189, inciso 7, de la Constitución Colombiana, que corresponde al Presidente de la República, permitir –en receso del Senado, previo dictamen del Consejo de Estado–, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.

Sobre el particular, la Constitución Hondureña destaca que el Presidente de la República debe permitir o negar, previa autorización del Congreso Nacional, el tránsito por el territorio de tropas de otro país (artículo 245, inciso 43).

Con relación al ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional, resulta necesario mencionar que de acuerdo al artículo 102, inciso 8, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Congreso prestar consentimiento para su ingreso en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.

Como dice Marcial Rubio Correa[38]:

> La autorización al ingreso de tropas extranjeras debe ser hecha por el Congreso para que el tema sea debatido públicamente y se obtenga la decisión más razonable. Hoy no es común, que un ejército extranjero tenga que pasar por el territorio de un país que no está en conflicto (cosa que antes del desarrollo de la aeronavegación sí era frecuente), pero sí suele ocurrir, por ejemplo, que haya tropas extranjeras combatiendo el narcotráfico en alguno de nuestros países. Aun esto último debe ser aprobado por el Congreso para hacerse constitucionalmente bien.

Por nuestra parte, estimamos en extremo importante el precepto constitucional bajo comentario, en razón de que el ingreso de tropas extranjeras al territorio, podría afectar la soberanía nacional.

Es claro que en la medida que dicho ingreso de tropas extranjeras afecte la soberanía nacional, el Congreso no podría aceptarlo, vale decir, estaría impedido de dar su consentimiento.

Ahora bien, queda como única hipótesis posible el que dichas tropas ingresen al territorio nacional con alguna finalidad que no afecte nuestra soberanía.

Consideramos que acierta Marcial Rubio al estimar como poco probable en nuestros días, el supuesto de ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional, en la eventualidad de que un país vecino necesite pasar por el nuestro para enfrentarse a un tercero.

---

38 RUBIO CORREA, Marcial. Para Conocer la Constitución. Op. cit., p. 122.

Una hipótesis de esta naturaleza resulta más propia de la realidad europea, previa a las Guerras Mundiales, que a la de América Latina contemporánea.

Sin embargo, existen dos temas fundamentales en los que en tiempos modernos se discute la intervención de fuerzas extranjeras, no sólo en el Perú, sino a nivel mundial.

El primero de ellos, es el relativo al narcotráfico, punto muy espinoso, sobre el cual en el Perú, Bolivia y Colombia se ha contado y cuenta con efectivos de la Dirección Antidrogas de los Estados Unidos de América (DEA), además del asesoramiento de oficiales de ese país especializados en el combate al narcotráfico.

No obstante ello, casi siempre ha quedado claro, por lo menos en el Perú, que el nivel de participación extranjera en el combate a este problema social, no ha afectado nuestra soberanía. Sin embargo, discusiones más encendidas a este respecto se han producido en Colombia y Bolivia.

El otro problema que en nuestros días constituye agenda principal de las naciones, es el terrorismo.

El problema terrorista no es novedad para los peruanos. Lo padecemos desde 1980 y el Perú, a Dios gracias, ha podido llegar a minimizar –en gran medida– los efectos de esta lacra, prácticamente, y como correspondía, sin auxilio exterior.

Es más, se sabe que el Perú ha prestado posteriormente consejo y asesoría a otros países que también han requerido combatir el problema del terrorismo.

Pero el fenómeno terrorista tiene también una dimensión global.

De ello ya han tomado conciencia los países más poderosos del mundo, sobre todo tras los atentados producidos en los Estados Unidos, que tuvieran sus expresiones más dramáticas en Oklahoma, en el avión de la Trans World Airlines y en las Olimpiadas de Atlanta, lo que llevó al denominado Grupo de los Siete y a Rusia a aprobar un plan de veinticinco medidas antiterroristas, en la Conferencia Ministerial sobre el Terrorismo realizada en París el 30 de julio de 1996.

Como se desarrollan los acontecimientos en el mundo, estimo que no debería extrañarnos que las mismas voces que antes se alzaron para proponer una intervención militar de los Estados Unidos, fuera de sus fronteras, en relación al narcotráfico, sean las que aboguen por una intervención militar destinada a combatir directamente el fenómeno terrorista en cualquier país del mundo.

Finalmente, queremos abordar un aspecto del ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional, que no ha sido calibrado suficientemente por la opinión pública en cuanto a sus reales efectos.

Me refiero a los actos protocolares, como es el caso de los desfiles militares, en los que han participado en 1996, delegaciones de ejércitos extranjeros.

Estas delegaciones, hasta donde tengo conocimiento, participaron sin la autorización del Congreso de la República, a pesar de que, obviamente, no se trata de ejércitos extranjeros en misiones bélicas o de combate de algún problema en particular.

El ingreso de estas tropas ha contado –obviamente– con la autorización del Poder Ejecutivo y de nuestras propias Fuerzas Armadas.

En el caso de los ejércitos cuyos representantes desfilaron por Fiestas Patrias en Lima, el 29 de julio de 1996, tengo la plena seguridad de que la opinión pública no hubiera tenido reparo alguno en dar su respaldo a esa participación, en la medida de que se trataba de tres países tradicionalmente amigos del Perú, como son Bolivia, Brasil y Paraguay.

Pero lo que me llama poderosamente la atención es la reiterada presencia en los Desfiles Militares de Fiestas Patrias que se realizan en la ciudad de Tacna, de tropas del ejército chileno, situación que a mi entender resulta total y absolutamente contradictoria, desde el punto de vista histórico, con celebraciones tan importantes y muy nuestras como las fechas mencionadas.

No olvidemos –sólo por citar un hecho (y no el más grave)– que ese mismo ejército fue ejército de ocupación en Tacna durante medio siglo.

Considero que el Congreso de la República debería evaluar la aprobación o desaprobación de toda presencia de Fuerzas Armadas extranjeras en el territorio nacional, sea por el motivo que fuere y que tal autorización no sea sólo potestad de los mandos de las respectivas Regiones Militares de la Fuerza Armada, con el visto bueno del Comando Conjunto de las mismas. Falta que algún 29 de julio desfilen en Tumbes o Piura militares ecuatorianos, «en señal de hermandad entre nuestros pueblos».

Sin embargo, abrigo la esperanza de que la «generosidad» de algunas autoridades del Perú nunca llegue a tal grado.

Con relación a la autorización de ciudadanos peruanos para servir en un ejército extranjero, puede decirse que el

artículo 118, inciso 23, de la Constitución Política del Perú, dispone que corresponde al Presidente de la República autorizar a los peruanos para servir en un ejército extranjero.

La atribución del Presidente de la República en este sentido, resulta, sin lugar a dudas, de carácter extraordinario, ya que estos supuestos son verdaderamente inusuales en tiempos modernos.

Tal vez los únicos casos de épocas recientes que recordamos en torno al servicio de soldados peruanos en ejércitos extranjeros, son aquellos en que militares de nuestro país han sido autorizados para servir en la Fuerza de Paz de las Naciones Unidas, en diversas zonas de conflicto del mundo.

Sin embargo, en tiempos modernos, dado el contexto internacional y nuestra propia realidad, ningún ciudadano peruano, a menos que haya adoptado la nacionalidad de otro país, ha sido autorizado a servir en un ejército extranjero.

No obstante ello, cabe recordar, como algo anecdótico, que la última ocasión en que el tema estuvo en discusión, fue durante la Guerra de las Malvinas, cuando varios cientos de ciudadanos peruanos se inscribieron ante las autoridades diplomáticas argentinas en el Perú, por si eran necesarios sus servicios, a fin de formar parte del Ejército de ese país que combatió con la Fuerzas Armadas de Inglaterra en esa guerra en la que el Perú colaboró, tanto en el plano diplomático, como militar, en auxilio de la Nación de San Martín.

Pero en aquella oportunidad, el tema no derivó en una participación de este tipo.

Lo que ocurrió, presuntamente, fue que Oficiales de la

Fuerza Aérea de nuestro país combatieron en Las Malvinas, tripulando aviones peruanos, pero con bandera argentina.

Evidentemente, ello contó con la autorización del entonces Presidente de la República Arquitecto Fernando Belaunde Terry y de nuestras propias Fuerzas Armadas, pero –en todo caso– dicha autorización no tuvo carácter público sino reservado.

Atribuciones con relación a la residencia del Gobierno:

Sobre este punto, la Constitución de la República Dominicana considera que corresponde al Presidente de la República, cambiar el lugar de su residencia oficial cuando lo juzgue necesario (artículo 55, inciso 21).

Al respecto, la Constitución ecuatoriana señala que el Presidente de la República está atribuido a declarar el estado de emergencia nacional, y en ese sentido, asumirá la función de trasladar la sede del gobierno a cualquier punto del territorio nacional (artículo 79, inciso 3).

Atribuciones con relación a la demarcación territorial:

Con relación a la demarcación territorial, puede decirse que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 102, inciso 7, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Congreso aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo.

Como sabemos, la demarcación territorial consiste en la distribución del territorio patrio en regiones, departamentos, provincias y distritos.

En tal sentido, la Constitución vigente asigna al Poder Ejecutivo el planteamiento de la demarcación territorial,

vale decir, la creación de nuevas subdivisiones políticas dentro del territorio nacional o, según sea el caso, la modificación de las existentes.

Este es un tema que puede ser manejado, sin lugar a dudas, con clara intención política, en la medida que, con fines electorales, pueda tratarse de crear diversas circunscripciones.

Un claro ejemplo, fue el proceso de regionalización llevado adelante en las postrimerías del Gobierno de Alan García, cuya organización y composición estuvieron definidas con la exclusiva finalidad de retener una importante cuota de poder, a través de los recién creados Gobiernos Regionales, para conservarlo una vez terminado el período de Gobierno aprista, los mismos que, verdaderamente, en la gran mayoría de casos se convirtieron en aquello que Fujimori dijo sobre los mismos la noche del 5 de abril de 1992.

En la medida que nos encontremos frente a una mayoría parlamentaria consecuente con los actos del Presidente de la República, no será difícil se repitan situaciones de esta naturaleza.

2.6.3. Atribuciones financieras

El Derecho Constitucional contempla un control de la Administración Financiera del país, por parte del Poder Ejecutivo, cada día mayor, con el objeto de constituir al Jefe de Estado en el eje impulsor del desarrollo económico.

Dentro de las atribuciones financieras del Presidente destacan:

- Las de carácter tributario y de inversión, en virtud de las cuales el Presidente de la República debe procurar

la recaudación de las rentas de la Nación y decretar su inversión con arreglo a la ley o al presupuesto de gastos de la Nación. Esto es lo que se denomina: la administración general de la Hacienda Pública Nacional.

- Las de carácter presupuestario, que abarcan la elaboración del proyecto de presupuesto anual de gastos e inversión para el período fiscal siguiente y el plan de obras públicas.

- Las de inspección financiera, control que recae en especial sobre los Bancos e Instituciones de Crédito; en ese sentido, autorizará su creación, vigilancia y liquidación.

- Las de contratar empréstitos generales.

Destacamos a continuación, los preceptos constitucionales que reflejan las atribuciones financieras conferidas al Presidente de la República en diversos países de América Latina.

La Constitución Hondureña distingue dentro de las atribuciones financieras del Presidente de la República, a las siguientes:

- Celebrar tratados y convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública (artículo 245, inciso 13).

- Negociar empréstitos, efectuar su contratación, previa aprobación del Congreso Nacional, cuando corresponda (artículo 245, inciso 21).

- Regular las tarifas arancelarias de conformidad con la ley (artículo 245, inciso 23).

- Hacer que se recauden las rentas del Estado y regla-

mentar su inversión con arreglo a la ley (artículo 245, inciso 26).

- Publicar trimestralmente el estado de ingresos y egresos de la renta pública (artículo 245, inciso 27).

- Dirigir la política económica y financiera del Estado (artículo 245, inciso 30).

- Ejercer vigilancia y control de las instituciones bancarias, aseguradoras y financieras por medio de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, cuya integración y funcionamiento se regirá en virtud de una ley especial; y nombrar los presidentes y vicepresidentes de los Bancos del Estado, conforme a la ley (artículo 245, inciso 31).

Señala la Constitución Argentina (artículo 86, inciso 13), que el Presidente de la República tiene la obligación de hacer recaudar las rentas de la Nación y decretar su inversión con arreglo a la ley o presupuestos de gastos nacionales.

Por su parte, la Carta Política Boliviana apunta, como atribuciones financieras del Presidente de la República, las siguientes:

- Administrar las rentas nacionales y decretar su inversión por intermedio del respectivo ministerio, con arreglo a las leyes y con estricta sujeción al presupuesto (artículo 96, inciso 6, literal a).

- Presentar al Legislativo, dentro de las primeras semanas ordinarias, los presupuestos nacionales y departamentales, para la siguiente gestión financiera, y proponer durante su vigencia, las modificaciones que estime necesarias. La cuenta de los gastos públicos conforme al presupuesto se presentará anualmente (artículo 96, inciso 7, literal a).

- Presentar al Legislativo los planes de desarrollo que sobrepasen los presupuestos ordinarios en materia o en tiempo de gestión (artículo 96, inciso 8).

Al respecto, la Constitución Brasileña precisa que compete al Presidente de la República, enviar al Congreso Nacional el plan plurianual, el proyecto de ley de directrices presupuestarias y las propuestas de presupuesto (artículo 84, inciso XXIII).

Entre las facultades previstas al Presidente de la República por la Constitución Colombiana (artículo 189, incisos 12, 20, 24, 25 y 26), están las siguientes:

- Presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la Administración, sobre la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos que el gobierno se proponga adelantar durante la vigencia de la nueva legislatura.

- Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes.

- Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Asimismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.

- Organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financieras, bursátil, asegu-

radora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros, de acuerdo con la ley.

- Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores.

Las atribuciones financieras conferidas al Presidente de la República por la Constitución de Costa Rica, las ejerce éste, conjuntamente con el Ministro de Gobierno respectivo; a saber:

- Disponer la recaudación e inversión de las rentas nacionales de acuerdo con las leyes (artículo 140, inciso 7).

- Enviar a la Asamblea Legislativa el proyecto de Presupuesto Nacional en la oportunidad y con los requisitos determinados por la Constitución (artículo 140, inciso 15).

Prescribe la Constitución chilena que el Presidente de la República debe cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley; asimismo, podrá decretar pagos no autorizados por ley, para lo cual requerirá de la firma de todos los Ministros de Estado (artículo 32, inciso 22).

Por otro lado, la Constitución Dominicana determina que el Presidente de la República debe velar por la buena recaudación y fiel inversión de las rentas nacionales; además, someterá al Congreso, durante la segunda legislatura ordinaria, el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos correspondientes al año siguiente (artículo 55, incisos 3 y 23).

La Constitución ecuatoriana (artículo 79, literal m, numeral 1) señala al respecto, que el Presidente de la República –ante un estado de emergencia nacional– podrá decretar la recaudación anticipada de impuestos y más contribuciones; dicha medida debe ser notificada al Congreso Nacional o al Tribunal de Garantías Constitucionales.

La Constitución Salvadoreña (artículo 168, inciso 6), destaca entre las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República, el presentar –por conducto de los Ministros–, a la Asamblea Legislativa dentro de los dos meses siguientes a la terminación de cada año, el informe de labores de la Administración Pública en el año transcurrido. El Ministro de Hacienda presentará, además, dentro de los tres meses siguientes a la terminación de cada período fiscal, la cuenta general del último presupuesto y el estado demostrativo de la situación del Tesoro Público y del Patrimonio Fiscal.

Si dentro de esos términos no se cumpliere con estas obligaciones, quedará por el mismo hecho depuesto el Ministro que no lo verifique, lo cual será notificado al Presidente de la República inmediatamente para que nombre el sustituto. Este presentará dentro de los treinta días el informe correspondiente. Si aún en este caso no se cumpliere con lo preceptuado, quedará depuesto el nuevo Ministro.

Precisa también la Carta Política Salvadoreña, en su artículo 167, incisos 3 y 4, que el Consejo de Ministros debe elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa, por lo menos tres meses antes de que se inicie el nuevo ejercicio fiscal. También conocerá de las reformas a dicho presupuesto cuando se trate de transferencias entre partidas de distintos ramos de la Administración Pública.

Asimismo, el Consejo de Ministros debe autorizar la erogación de las sumas que no hayan sido incluidas en los presupuestos, a fin de satisfacer necesidades provenientes de guerra, de calamidad pública o de grave perturbación del orden, si la Asamblea Legislativa no estuviere reunida, informando inmediatamente a la Junta Directiva de la misma, de las causas que motivaron tal medida, a efecto de que reunida que fuere ésta, apruebe o no los créditos correspondientes.

Sobre el particular, el Presidente de la República de Guatemala debe someter anualmente al Congreso, para su aprobación con no menos de ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, el proyecto de presupuesto que contenga en detalle los ingresos y egresos del Estado. Si el Congreso no estuviere reunido deberá celebrar sesiones extraordinarias para conocer el proyecto. Debe, además, administrar la hacienda pública con arreglo a la ley; exonerar de multas y recargos a los contribuyentes que hubieren incurrido en ellas por no cubrir los impuestos dentro de los términos legales o por actos u omisiones en el orden administrativo (Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 183, literales j, q y r).

En ese mismo sentido se manifiesta la Constitución de Nicaragua, al precisar que el Presidente de la República debe elaborar y promulgar –una vez aprobado o conocido por el Congreso– el Presupuesto General de la República; asimismo, debe dirigir la economía del país, determinar la política y el programa económico-social (artículo 150, incisos 5 y 13).

Sobre este aspecto, la Constitución Panameña (artículo 179, incisos 5 y 7) refiere que el Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo, está

facultado a vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales. Además, debe enviar al Organo Legislativo, dentro del término establecido en el artículo 267, el proyecto de Presupuesto General del Estado para el año fiscal siguiente, salvo que la fecha de toma de posesión del Presidente de la República, coincida con la iniciación de dichas sesiones.

La Constitución del Paraguay determina al respecto que el Presidente de la República tiene el deber y la atribución de disponer de la recaudación e inversión de las rentas de la República, de acuerdo con el Presupuesto General de la Nación y con las leyes, rindiendo cuenta anualmente al Congreso de su ejecución; de preparar y presentar a consideración de las Cámaras, el proyecto anual del Presupuesto General de la Nación (artículo 283, incisos 13 y 14).

Asimismo, la Constitución del Uruguay precisa, en su artículo 168, que el Presidente de la República tiene la atribución de recaudar las rentas y darles el destino que según aquéllas corresponda; debe, además, preparar y presentar a la Asamblea General los presupuestos y dar cuenta instruida de la inversión hecha de los anteriores; se encuentra facultado también, a autorizar o denegar la creación de cualquier banco que hubiere de establecerse.

Finalmente, la Constitución Venezolana destaca que el Presidente de la República debe dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera, cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial; es el encargado de administrar la Hacienda Pública Nacional y de decretar créditos adicionales al presupuesto, previa autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Permanente.

Con relación a la administración de la Hacienda Pública, debemos recordar que de conformidad con el artículo 118, inciso 17, de la Constitución Política del Perú, es el Presidente de la República quien debe administrar la Hacienda Pública.

En lo que se refiere a la administración de la Hacienda Pública, esta atribución que la Constitución otorga al Presidente, implica el administrar los recursos del Estado, vale decir, el Presupuesto General de la República, una vez aprobado por el Congreso, en relación al Ejercicio que corresponda.

En este caso estamos ante una facultad meramente ejecutiva, vale decir, que representa un aspecto tradicional de la función del Poder Ejecutivo, e inherente al Jefe de Estado.

Con relación a la negociación de empréstitos, y de acuerdo al artículo 118, inciso 18, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República negociarlos.

Estimamos que en este caso también estamos frente a una facultad de carácter ejecutivo, inherente al Presidente de la República. Sin embargo, debemos tener presente lo dispuesto por el artículo 102, inciso 5, de la propia Constitución, norma que establece que corresponde al Congreso autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.

Con relación a las Tarifas Arancelarias, y de conformidad con el artículo 118, inciso 20, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República regular las Tarifas Arancelarias.

Esta atribución del Presidente de la República le ha co-

rrespondido tradicionalmente, en cuanto constituye una función ejecutiva.

Con relación al Presupuesto y la Cuenta General de la República, debemos recordar que de conformidad con el artículo 102, inciso 4, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Congreso aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.

En lo referente a este particular, el Presidente es quien elabora y presenta al Congreso el Presupuesto General de la República, en tanto que el Congreso es el órgano encargado de su aprobación.

Sin embargo, en este punto, la función del Presidente de la República tiene un peso considerable, en la medida que el Congreso, por lo general, no cuenta con los medios técnicos y el tiempo necesarios para poder analizar detalladamente la conformación y pertinencia de todas las partidas presupuestales que se someten a su consideración.

Similares expresiones podríamos verter en relación a la aprobación de la Cuenta General de la República.

Por otra parte, con relación al presupuesto de la Defensoría del Pueblo, debe expresarse que de acuerdo con el artículo 162, tercer párrafo, de la Constitución Política del Perú, el proyecto de presupuesto de la Defensoría del Pueblo es presentado ante el Poder Ejecutivo y sustentado por su titular en esa instancia y en el Congreso.

Como hemos señalado en este trabajo, las delicadas funciones del Defensor del Pueblo, hacen que este funcionario tenga una importantísima labor dentro del Estado de Derecho en el Perú.

Como su labor fundamental se dirige a proteger los in-

tereses de la ciudadanía en contra del abuso del poder, siempre estará latente el riesgo de que el Poder Ejecutivo incurra en la tentación de recortar sus atribuciones, a través de la única vía que jurídicamente podría emplear: asignarle un presupuesto que no le permita un ejercicio cabal de sus funciones a nivel nacional.

Cuando se creó la Defensoría del Pueblo, se le asignó un presupuesto mínimo; pero poco después se procedió a reajustarlo notablemente. Pero, aun así, el mismo resulta insuficiente para poder llevar adelante su misión.

Sin embargo, podríamos estar ante medidas de naturaleza electorera, o de imagen gubernamental, en el sentido que –eventualmente– se desea que la Defensoría del Pueblo tenga –sólo en apariencia– un presupuesto acorde a sus necesidades básicas, con el propósito de que la opinión pública piense que existe en el Gobierno la real voluntad de ser fiscalizado.

Además, permitir que el Defensor del Pueblo inicie sus funciones con un presupuesto que no le satisfaga, equivaldría a tener un Defensor del Pueblo permanentemente en contra del Poder Ejecutivo, levantando una importante bandera o reclamo pendiente; y eso, políticamente, no conviene al Gobierno.

Sería deseable que el Defensor del Pueblo cuente con el apoyo permanente de los Poderes del Estado, para ejercer de la manera más idónea sus funciones.

No obstante ello, del artículo 162, tercer párrafo, de la Constitución, puede advertirse con claridad que el funcionamiento de este órgano estatal depende del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, en la medida que el proyecto de presupuesto de la Defensoría del Pueblo es presentado

ante el Ejecutivo y sustentado por su titular en esa instancia y en el Congreso. En razón de estas consideraciones, podríamos imaginar una eventualidad en la cual el Presidente y su mayoría parlamentaria decidan obstaculizar la labor de la Defensoría del Pueblo, reduciendo al máximo su presupuesto, lo que equivaldría, en la práctica, a anular su funcionamiento.

De otro lado, con relación a la creación, modificación o derogatoria de tributos, aranceles y tasas, debemos señalar que de acuerdo a lo prescrito por el primer párrafo del artículo 74 de la Constitución Política del Perú, los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por Ley o Decreto Legislativo, en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante Decreto Supremo.

Este tema debe analizarse en directa relación con aquellas expresiones vertidas al analizar la función legislativa del Poder Ejecutivo, especialmente en lo que se refiere a los Decretos Legislativos y Decretos Supremos de Urgencia.

Con relación a la elaboración y aprobación del proyecto de Ley de Presupuesto, debemos recordar que de acuerdo al artículo 77, primer párrafo, de la Constitución Política del Perú, la administración económica y financiera del Estado se rige por el Presupuesto que anualmente aprueba el Congreso.

Por otra parte, de conformidad con lo establecido por el artículo 78, el Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto, dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año.

En la misma fecha envía también los proyectos de Ley de endeudamiento y de equilibrio financiero.

El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado.

Los préstamos procedentes del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal.

No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente.

No puede aprobarse el Presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública.

En relación a este punto, por razones de tiempo, manejo de datos, especificidad y rapidez en su actuar, el Presidente de la República, y el Poder Ejecutivo, en general, tienen que presentar el proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso, el mismo que debe encargarse de su aprobación.

Sin embargo, creemos que no es mucho el margen de acción del Congreso de la República a este respecto, en la medida que el mismo no necesariamente va a tener el tiempo suficiente para su análisis y aprobación, así como tampoco la información oportuna para llevar adelante tal propósito.

Por lo general, el proyecto de Ley de Presupuesto aprobado es el presentado por el Presidente de la República, con ciertas alteraciones, salvo el caso notorio de lo ocurrido para la aprobación del Presupuesto de 1992, el mismo que, incluso, al ser aprobado como Ley por el Congreso, mereció observaciones parciales del Presidente de la República, situación que mereció serios cuestionamientos jurídicos.

Con relación a la elaboración y aprobación de proyectos de Ley para créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas presupuestales, debe recordarse

que de acuerdo a lo establecido por el artículo 80, tercer párrafo, de la Constitución Política del Perú, los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso tal como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario se tramitan ante la Comisión Permanente. Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros.

Sobre este punto, hacemos de aplicación los comentarios vertidos en lo referente a la elaboración y aprobación del proyecto de Ley de Presupuesto.

En lo referente a la Cuenta General de la República, debe señalarse que de acuerdo a lo prescrito por el artículo 81 de la Constitución Política del Perú, la Cuenta General de la República acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General, es remitida por el Presidente de la República al Congreso en un plazo que vence el quince de noviembre del año siguiente al de ejecución del Presupuesto.

La Cuenta General es examinada y dictaminada por una Comisión Revisora dentro de los noventa días siguientes a su presentación. El Congreso se pronuncia en un plazo de treinta días. Si no hay pronunciamiento del Congreso en el plazo señalado, se eleva el dictamen de la Comisión Revisora al Poder Ejecutivo para que éste promulgue un Decreto Legislativo que contiene la Cuenta General.

Por la importancia que tiene el adecuado manejo de los recursos públicos, resulta trascendental el tema de la Cuenta General de la República.

En lo referente a este punto, tiene injerencia el Poder Ejecutivo, ya que el Presidente de la República es el encargado de enviarla al Congreso, con el informe de auditoría de la Contraloría General de la República.

Sin embargo, aquí son de aplicación las observaciones que se formulan relativas al nombramiento del Contralor General de la República, funcionario que, como diremos más adelante, es propuesto por el propio Presidente, y podría, como de hecho ocurre, deberle lealtad y sumisión.

Además, la Cuenta General de la República implica un conjunto de datos contables y financieros, cuyo análisis no resulta nada fácil para cualquier Congresista de la República, ni siquiera para aquellos entendidos en la materia.

En tal sentido, no será difícil observar que dicha Cuenta, al igual que la información sustentatoria de la misma, que no necesariamente será de fácil acceso, resulten elementos de complicado estudio para los Congresistas, más aún, teniendo en consideración lo establecido por el propio artículo 81 de la Constitución, en el sentido que la Cuenta General debe ser examinada y dictaminada por una Comisión Revisora dentro de los noventa días siguientes a su presentación.

Además, debemos tener en consideración que luego del informe de la Comisión Revisora, el Congreso sólo dispone de treinta días para pronunciarse sobre la Cuenta General, plazo, transcurrido el cual, en ausencia de pronunciamiento del Congreso, el Poder Ejecutivo estará facultado para aprobarla por Decreto Legislativo.

Al fin y al cabo, quien podría tener, en el caso de la Cuenta General de la República, la última palabra, no sería el Congreso sino el propio Presidente de la República.

En esta eventualidad, de no pronunciarse el Congreso sobre dicha Cuenta, con la aprobación de la misma por el Poder Ejecutivo, este Poder del Estado estaría actuando

como administrador del gasto público, a la vez que como ente fiscalizador de su propia gestión.

2.6.4. Atribuciones diplomáticas en relación con la soberanía exterior

Casi todas las Constituciones latinoamericanas consultadas cuentan con preceptos referentes a esta atribución.

Así, por ejemplo, la Constitución Argentina precisa en su artículo 86, incisos 10 y 14, que el Presidente de la República tiene la atribución de nombrar y remover a los Agentes Consulares, de concluir y firmar los tratados de paz, de comercio, de navegación, de alianza, de límites y de neutralidad, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las potencias extranjeras; asimismo, recibe sus Ministros y admite sus Cónsules.

Del mismo modo, la Constitución Boliviana establece que el Presidente de la República tiene la facultad de negociar y concluir tratados con naciones extranjeras y canjearlos previa ratificación del Congreso; puede, además, concluir las relaciones exteriores, nombrar funcionarios diplomáticos y consulares, y admitir a los funcionarios extranjeros en general (artículo 96, incisos 2 y 3).

La Ley Fundamental Brasileña señala, al respecto, que le compete –privativamente– al Presidente de la República, mantener las relaciones con los Estados extranjeros y acreditar a sus representantes diplomáticos, declarar la guerra –en caso de agresión extranjera, previa autorización del Congreso Nacional o refrendado por él, cuando tuviese lugar en el intervalo entre reuniones legislativas–, decretar total o parcialmente la movilización nacional y acordar la paz, autorizado o con refrendo del Congreso Nacional (artículo 84, incisos VII, VIII, XIX y XX).

Por su parte, la Constitución de Guatemala apunta como atribuciones diplomáticas del Presidente de la República, las siguientes:

- Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de Derecho Internacional, tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso (artículo 189, inciso 2).

- Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente (artículo 189, inciso 5).

- Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso (artículo 189, inciso 6).

Dentro de las atribuciones diplomáticas señaladas por la Constitución de Costa Rica, destacan las siguientes:

- Celebrar convenios, tratados públicos y concordatos; promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados por la Asamblea Legislativa o por una Asamblea Constituyente.

  Los protocolos derivados de dichos tratados públicos o convenios internacionales, que no requieran aprobación legislativa, entrarán en vigencia una vez promulgados por el Poder Ejecutivo (artículo 140, inciso 10).

- Dirigir las relaciones internacionales de la República (artículo 140, inciso 12).

- Recibir a los Jefes de Estado, así como a los Representantes Diplomáticos, y admitir a los Cónsules de otras naciones (artículo 140, inciso 13).

Asimismo, dispone el artículo 147, inciso 3, de esta Carta Constitucional, que el Presidente de la República y los Ministros –formando parte del Consejo de Gobierno–, tienen la función de nombrar y remover a los representantes diplomáticos de la República.

La Constitución de la República de Chile destaca las siguientes atribuciones diplomáticas del Presidente:

- Designar a los Embajadores, a los Ministros Diplomáticos y a los representantes ante organismos internacionales (artículo 32, inciso 10).

- Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, llevar a cabo las negociaciones, concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso (artículo 32, inciso 17).

- Declarar la guerra, previa autorización por ley, debiendo dejar constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional (artículo 32, inciso 21).

Sobre este punto, la Constitución de la República Dominicana señala, en su artículo 55, incisos 4, 5, 6 y 15, lo siguiente:

- Corresponde al Presidente de la República, nombrar –con la aprobación del Senado– los miembros del Cuerpo Diplomático, aceptarles sus renuncias y removerlos.

- Corresponde al Presidente de la República, recibir a los Jefes de Estados extranjeros y a sus representantes.

- El Presidente de la República preside los actos solemnes de la Nación, dirige las negociaciones diplomáticas, celebra tratados con las naciones extranjeras u organismos intenacionales, debiendo someterlos a la aprobación del Congreso, sin lo cual no tendrán validez ni obligarán a la República.

- El Presidente de la República debe tomar las medidas necesarias para proveer a la legítima defensa de la Nación en caso de ataque armado actual o inminente de parte de Nación extranjera, debiendo informar al Congreso sobre las disposiciones así adoptadas.

Entre las atribuciones conferidas al Presidente de la República en la Carta Constitucional ecuatoriana, se distinguen las siguientes:

- Nombrar y remover libremente Jefes de Misiones Diplomáticas (artículo 79, literal d).

- Determinar la política exterior y dirigir las relaciones internacionales; celebrar tratados y demás convenios internacionales, de conformidad con la Constitución y las leyes, ratificarlos previa aprobación del Congreso Nacional (artículo 79, literal e).

- Asumir la dirección política de guerra (artículo 79, literal l).

La Constitución de Guatemala señala lo siguiente:

- El Presidente de la República tiene la función de someter a la consideración del Congreso para su aprobación, y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos y concesiones sobre servicios públicos (artículo 183, literal k).

- El Presidente de la República debe dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; así como celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución (artículo 183, parágrafo o).

- Corresponde al Presidente de la República, recibir a los representantes diplomáticos, así como expedir y retirar el *exequatur* a las patentes de los Cónsules (artículo 183, parágrafo p).

Asimismo, el artículo 191 de esta Constitución, apunta entre las funciones que debe cumplir el Vicepresidente de la República, el participar –conjuntamente con el Presidente– en la formulación de la política exterior y las relaciones internacionales, así como desempeñar misiones diplomáticas o de otra naturaleza en el exterior.

Por su parte, la Constitución Hondureña precisa como atribuciones diplomáticas del Presidente de la Republica, a las siguientes:

- Dirigir la política y las relaciones internacionales (artículo 245, inciso 12).

- Celebrar tratados y convenios, ratificar –previa aprobación del Congreso Nacional– los tratados internacionales de carácter político, militar, los relativos al territorio nacional, soberanía y concesiones, los que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública o los que requieran modificación o derogación de alguna disposición constitucional o legal y los que necesiten medidas legislativas para su ejecución (artículo 245, inciso 13).

- Nombrar a los Jefes de Misión Diplomática y Consular, de conformidad con la ley del Servicio Exterior que se emita, quienes deberán ser hondureños por nacimiento, excepto si se trata de un cargo *ad honorem* o de repre-

sentaciones conjuntas de Honduras con otros Estados (artículo 245, inciso 14).

- Recibir a los Jefes de Misiones diplomáticas extranjeras y a los representantes de organizaciones internacionales. El Presidente de la República expide y retira el *exequatur* a los Cónsules de otros Estados (artículo 245, inciso 15).

En ese mismo sentido se manifiesta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando establece las siguientes atribuciones y facultades del Presidente de la República:

- Nombrar y remover libremente a los Agentes Diplomáticos (artículo 89, inciso II).

- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa Ley del Congreso de la Unión (artículo 89, inciso VIII).

- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo, observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, la lucha por la paz y la seguridad internacional (artículo 89, inciso X).

Respecto a esta facultad, la Constitución de Nicaragua sólo establece que el Presidente de la República tiene la atribución de dirigir las relaciones internacionales de la República, celebrar los tratados, convenios o acuerdos in-

ternacionales y nombrar a los Jefes de Misiones Diplomáticas (artículo 150, inciso 8).

Asimismo, la Constitución Panameña sostiene que el Presidente de la República tiene la atribución de dirigir las relaciones internacionales, celebrar tratados y convenios públicos, los cuales serán sometidos a la consideración del Organo Legislativo, y acreditar y recibir a los Agentes Diplomáticos y Consulares (artículo 179, inciso 9).

La Constitución Paraguaya, por su parte, señala como atribuciones diplomáticas del Presidente de la República el dirigir las relaciones exteriores, declarar el estado de defensa nacional o concertar la paz –en caso de agresión externa–, negociar y firmar tratados internacionales, recibir a los Jefes de Misiones Diplomáticas de los países extranjeros y admitir a sus cónsules, y designar embajadores (artículo 238, inciso 7).

Dentro de las atribuciones diplomáticas otorgadas al Presidente de la República, la Constitución Uruguaya destaca a las siguientes:

- Nombrar el personal consular y diplomático, con obligación de solicitar el acuerdo de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente.

  Los cargos de Embajadores y Ministros del Servicio Exterior, serán considerados de particular confianza del Poder Ejecutivo, salvo que la ley dictada con el voto conforme a la mayoría del total de componentes de cada Cámara disponga lo contrario (artículo 168, inciso 12).

- Recibir a los Agentes Diplomáticos y autorizar el ejercicio de sus funciones a los Cónsules extranjeros (artículo 168, inciso 15).

- Decretar la ruptura de relaciones y, previa resolución de la Asamblea General, declarar la guerra, si para evitarlo no diesen resultado el arbitraje u otros medios pacíficos (artículo 168, inciso 16).

- Concluir y suscitar tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo (artículo 168, inciso 20).

  Respecto a esta atribución, la Constitución de Haití señala en su artículo 139 que el Presidente de la República negocia y firma todos los Tratados, Convenciones y acuerdos internacionales y los somete a la ratificación de la Asamblea Nacional; asimismo, debe otorgar las Credenciales a los Embajadores y Enviados Extraordinarios de Poderes extranjeros, recibe las Cartas de Crédito de Embajadores de Poderes extranjeros y conviene el *exequatur* con los Cónsules.

Finalmente, tenemos a la Constitución de Venezuela, que sobre el particular sostiene en su artículo 190, inciso 5, que el Presidente de la República tiene el deber y la atribución de dirigir las relaciones exteriores y celebrar tratados, convenios o acuerdos internacionales.

Con relación a la política exterior peruana, podemos decir que según el artículo 118, inciso 11, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República dirigir la política exterior y las relaciones internacionales.

La atribución constitucional del Presidente de la República relativa a la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, sin duda constituye un elemento importante dentro de los rasgos característicos del Presidencialismo en el Perú.

El ámbito de la política exterior, dependiendo de los

países, tiene una mayor o menor importancia, dadas las diferentes circunstancias o situaciones que rodean las realidades de los diversos Estados.

En el caso peruano, la dirección de la política exterior adquiere niveles realmente importantes, en la medida que el Perú tiene entre sus vecinos a dos países que la historia nos ha demostrado poseen un común afán expansionista.

En relación al problema chileno, éste aún no se ha resuelto, en la medida que la ejecución o puesta en marcha del Tratado de Ancón de 1929, es un tema de agenda pendiente; y, a entender nuestro, lo seguirá siendo, en la medida que Chile no tiene interés en que el Perú adquiera una mayor presencia a través del Puerto Histórico Peruano de Tacna, vale decir Arica.

Chile desea usufructuar, como siempre lo ha hecho –en este y otros rubros–, de las ventajas comparativas que le otorgan respecto de los países del Cono Sur de América, el ocupado y usurpado Puerto Boliviano de Antofagasta y nuestros históricos Puertos de Iquique y Arica.

Por otro lado, la rebeldía ecuatoriana en relación al cumplimiento del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro 1942 es un tema que merece un tratamiento muy especial, y sobre el cual no avisoramos, lamentablemente, una solución cercana, en la medida que resulta siendo una política de Estado del Ecuador, la desinformación histórica, política y el infundado odio hacia el Perú.

El Perú no debe confundir como sinónimos los términos de países hermanos y países vecinos, en la medida que la hermandad implica lazos de sangre y de comportamiento, independientemente de la ubicación geográfica que nos ha tocado ocupar en el planeta.

Chile y Ecuador no han sido ni son amigos del Perú.

En tal sentido, la labor del Presidente de la República del Perú en cuanto a la dirección de la política exterior, empezando con el tema de nuestros vecinos, debe ser muy cuidadosa y de permanente resguardo de los intereses de la Patria.

Su responsabilidad en esta materia es muy grande, pues la conducción de dicha política exterior se encuentra prácticamente en sus manos y sin contrapeso alguno por parte del Congreso de la República. Esto, naturalmente, sin ingresar al tema de los Tratados, rubro que será analizado seguidamente por nosotros.

No obstante ello, debemos subrayar que en el mundo de hoy, con la rapidez y eficacia que las comunicaciones modernas brindan a las personas y a los Estados, resultan de suma frecuencia las reuniones entre Jefes de Estado, vale decir, al más alto nivel; y lo que suele hacerse como correlato de estas reuniones, es una serie de declaraciones conjuntas, tanto en el plano formal como informal, de los diversos Jefes de Estado o de Gobierno que participan en ellas.

De ahí que un actuar cuidadoso del Presidente de la República a este respecto sea indispensable.

Con relación a la celebración, ratificación y denuncia de los Tratados, debemos recordar que de acuerdo a lo establecido por el artículo 118, inciso 11, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República celebrar y ratificar Tratados.

Por otra parte, en virtud del artículo 56 de la Constitución se establece que los Tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la

República, siempre que versen sobre las siguientes materias: Derechos Humanos; Soberanía, Dominio o Integridad del Estado; Defensa Nacional; y Obligaciones Financieras del Estado.

En virtud de este numeral se establece que también deben ser aprobados por el Congreso los Tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

De otro lado, de acuerdo al artículo 57, primer párrafo, de nuestra Carta Política, el Presidente de la República puede celebrar o ratificar Tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo 56. Sin embargo, en todos estos casos debe dar cuenta al Congreso.

El segundo párrafo del artículo 57 establece que cuando el Tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la Reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República.

En lo referente al tema de la denuncia de los Tratados, es de aplicación lo dispuesto por el artículo 57, tercer párrafo, de la Constitución, en el sentido que ella es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta al Congreso. En el caso de los Tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere aprobación previa de éste.

Sobre el tema de la celebración, ratificación y denuncia de los Tratados, la Constitución de 1993 otorga mayores poderes al Presidente de la República que la de 1979.

En un cuadro comparativo del tratamiento constitucional de los Tratados en las Cartas Políticas de 1979 y

1993, el investigador de la Comisión Andina de Juristas, Javier Ciurlizza[39], formula seis preguntas relativas al tema:

a) *¿Qué validez tiene un tratado en el Derecho Interno del Perú?*

En la Constitución de 1979 los tratados internacionales celebrados por el Perú con otros Estados, formaban parte del Derecho nacional. En la Constitución de 1993 los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del Derecho nacional.

b) *¿Qué jerarquía tiene un tratado, en general?*

De acuerdo a la Constitución de 1979, en caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecía el primero. En cambio, en virtud de la Constitución de 1993, el tratado es una norma con rango de ley.

c) *¿Quién aprueba los tratados?*

La Constitución de 1979 establecía que todo tratado debe ser aprobado por el Congreso. La de 1993 señala que los tratados deben ser aprobados por el Congreso, siempre que versen sobre: Derechos Humanos, soberanía, Defensa Nacional y obligaciones financieras del Estado. También los relacionados con tributos o los que demanden una ley para su aplicación.

d) *¿Qué jerarquía tienen los preceptos sobre Derechos Humanos contenidos en los tratados?*

De acuerdo a la Constitución de 1979, tenían jerarquía

---

39 CIURLIZZA, Javier. La Inserción y Jerarquía de los Tratados en la Constitución de 1993: Retrocesos y Conflictos. En: *Comisión Andina de Juristas.* Serie: Lecturas sobre Temas Constitucionales, Número 11. *La Constitución de 1993. Análisis y Comentarios II,* p. 65 y ss.

constitucional. No podían ser modificados sino por el procedimiento que rige para la reforma de la Constitución.

En virtud de la Constitución de 1993, tienen rango de ley. Las normas relativas a los Derechos Humanos y las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con los tratados sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

e) *¿Cuál es el rol del Presidente de la República en relación a los tratados?*

En virtud de la Constitución de 1979 podía, sobre materias de su exclusiva competencia, celebrar o ratificar convenios internacionales. En todo caso, debía dar cuenta inmediata al Congreso.

De acuerdo a la Constitución de 1993, puede celebrar o ratificar tratados o adherir a estos, sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo 57.

f) *¿Quién denuncia los tratados?*

La Constitución de 1979 prescribía que era el Presidente de la República, con aprobación del Congreso.

En tanto la Constitución de 1993 señala que el Presidente de la República denuncia los tratados, con cargo de dar cuenta al Congreso. En el caso de los tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere aprobación previa de éste.

Coincidimos con las apreciaciones de Javier Ciurlizza, en el sentido que las modificaciones producidas en la regulación constitucional de los tratados, tienen –como la ma-

yor parte de las reformas producidas– puntos positivos, los mismos que se refieren, principalmente, a asuntos de forma. En cambio, los retrocesos, lamentablemente, no son de forma sino de contenido.

Más allá de señalar las modificaciones de forma que aclaran el texto constitucional, Ciurlizza anota como una de las modificaciones sustantivas, la definición de las competencias del Congreso al momento de aprobar los tratados, la que considera más conveniente que en el texto constitucional derogado. Esto se logra a través de una enumeración taxativa, quedando todos los temas restantes en manos de los llamados «Convenios Ejecutivos».

Sin embargo, esta modificación, en apariencia positiva, tiene –a no dudarlo– un correlato negativo, percibido por el mismo investigador, consistente en la extensión de las facultades presidenciales de aprobar y denunciar tratados, sin necesidad de aprobación previa del Congreso de la República, lo que genera una limitación de las funciones fiscalizadoras del Congreso.

Por nuestra parte, somos de la opinión que no es positivo el recorte en la obligatoriedad de la aprobación por el Congreso de la generalidad de los tratados, y que mucho menos se soluciona el problema con la enumeración que se efectúa en el texto constitucional de aquellas materias que sí deben contar para su validez con la aprobación del Congreso.

Consideramos que ella es sumamente reducida y en algunos casos ambigua, de tal manera que no sería raro apreciar diversos supuestos en los cuales, a pesar de que –en estricto– se debiera requerir la aprobación de un tratado por el Congreso de la República, ella se obvie aduciendo que no corresponde a los temas enumerados en el texto constitucional.

La inmensa importancia de la aprobación de los tratados por el Congreso de la República quedó puesta de manifiesto con motivo de las denominadas Convenciones de Lima, o tratado regulatorio (en verdad modificatorio y, podría decirse, hasta inútil) del Tratado de Ancón, suscrito entre Perú y Chile en el año de 1929.

Como se recuerda, en 1993, el Presidente de la República presidió la ceremonia por la cual se suscribió en la Casa de Gobierno de Lima el mencionado tratado con Chile.

El mismo, desde antes de su suscripción por el Poder Ejecutivo, mereció muy serias observaciones por diversos sectores de la ciudadanía, desde el ámbito diplomático, político y regional, pues Tacna se opuso mayoritariamente a las Convenciones de Lima.

Si en materia de soberanía, los tratados no hubiesen requerido de la aprobación del Congreso de la República, hoy en día las Convenciones estarían vigentes, a mi entender, perjudicando notoriamente los derechos del Perú en su puerto de Arica.

Es justamente por la presión ejercida por la opinión pública del Perú, que las Convenciones de Lima nunca fueron aprobadas por el Congreso; y estamos hablando de un Congreso con mayoría parlamentaria oficialista.

Lo que ocurría en la práctica, era que las objeciones a las Convenciones de Lima eran de tal magnitud y gravedad, que el propio Presidente de la República y la representación nacional parlamentaria (mayoría y minorías) desistieron de aprobar las Convenciones de Lima.

Esta doble instancia en la aprobación de los tratados, implica la posibilidad real de que temas de la naturaleza del descrito y de alguna otra, sean discutidos por la gene-

ralidad de la opinión pública, y que ello pueda conducir a rectificaciones en los Poderes del Estado.

En tal sentido, estimo que la Constitución de 1993, más allá de haber definido el ámbito de los Convenios Ejecutivos, ha recortado las atribuciones del Congreso, pues podría entenderse que el mismo no tiene injerencia en estas materias, las que se han reservado única y exclusivamente al Presidente de la República.

Y, más allá de si el Congreso asume una posición adversa, el problema ya estaría planteado, en relación a eventuales derechos que sobre determinadas materias se hayan acordado con otros Estados.

No me cabe duda de que en relación al tema de la aprobación de los tratados, la Constitución de 1993 ha acrecentado el poder del Presidente de la República, en desmedro de las atribuciones del Congreso.

Finalmente, en lo que respecta a la denuncia de los tratados, también estimamos ha habido un proceder negativo, con similares consecuencias, en la medida que en el texto constitucional derogado, para denunciar un tratado, el Presidente de la República requería de la aprobación del Congreso, en tanto que de acuerdo a la Constitución vigente, el Presidente de la República puede denunciar un tratado con cargo de dar cuenta al Congreso, salvo en los casos de tratados que versen sobre Derechos Humanos, soberanía, Defensa Nacional, obligaciones financieras del Estado, tributos, o los que demanden una ley para su aplicación, casos en los cuales la denuncia requiere aprobación previa del Congreso de la República.

Como vemos, en este tema también se ha acentuado el Presidencialismo en el Perú.

Con relación al nombramiento de Embajadores y Ministros Plenipotenciarios, debemos recordar que de conformidad con lo establecido por el artículo 118, inciso 12, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República nombrar Embajadores y Ministros Plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros, con cargo de dar cuenta al Congreso.

En lo que respecta a este punto, las atribuciones del Presidente de la República han sido llevadas a extremos por la Constitución de 1993.

De acuerdo al texto constitucional de 1979, el nombramiento de Embajadores del Perú en el extranjero requería de la ratificación por parte del Senado de la República. En virtud a la nueva Constitución, por lo dispuesto en el artículo 118, inciso 12, aquélla es hoy en día, conjuntamente con la de nombrar ministros plenipotenciarios, una facultad del Presidente de la República, pasando por un control sumamente relativo, cual es la aprobación del Consejo de Ministros.

De acuerdo a la Constitución de 1993, ya no se requiere para el nombramiento de Embajadores la aprobación del Congreso, sino que luego de efectuada la designación o nombramiento, el Presidente de la República dé cuenta de tal acto al Poder Legislativo.

Sobre este tema, nosotros creemos que cada vez que la Constitución –en relación a los actos del Presidente de la República– menciona que él debe dar cuenta de los mismos al Congreso, dicha obligación implica no sólo que el Congreso tome conocimiento de tales actos, pues para ello bastaría que los legisladores lean el dispositivo en el Diario Oficial «El Peruano».

Entendemos que el Congreso tiene la facultad de modificar (en este caso, dejar sin efecto) dicho acto del Presidente.

Esto equivale a decir que si el Congreso de la República estimara que el nombramiento de un Embajador o Ministro Plenipotenciario, efectuado por el Presidente de la República, no es adecuado, tendría todas las facultades para dejar sin efecto dicho nombramiento.

Lo que ocurre, es que ello representaría una situación de indudable conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; conflicto que, dentro de nuestro ordenamiento constitucional vigente, resulta muy probable se resuelva a favor del Jefe de Estado, quien, por lo demás, tiene mayor agilidad legislativa que el Congreso de la República.

Ahora bien, cabría preguntarnos cuál es el beneficio que se buscó con la modificación del precepto constitucional que requería de la aprobación del Congreso para el nombramiento de Embajadores del Perú en el extranjero.

Estimamos que esta reforma ha obedecido a dos factores.

El primero de ellos, la ya tradicional falta de consideración (no privativa de este Gobierno) por la Carrera Diplomática. Con ello queremos expresar que, de esta forma, el Presidente de la República tendrá una mayor libertad de acción (plena, en virtud de las leyes que norman la materia) y menos inconvenientes, para nombrar Embajadores o Ministros Plenipotenciarios del Perú en el extranjero, a personas ajenas al Servicio Diplomático.

Y, en segundo lugar, con ello el Presidente maneja en forma directa el otorgamiento de «premios» a quienes por diversas razones guarda gratitud personal o por el hecho

de haber servido a su Gobierno en el ejercicio de la función pública.

En tal sentido, es usual ver cómo ex-Ministros, ex-funcionarios públicos, militares en retiro y demás personas allegadas al régimen son nombrados Embajadores del Perú ante diversos Estados, siendo ciudadanos que carecen de una formación, no sólo en el campo diplomático o de relaciones exteriores, sino en el área de Derecho Internacional Público (e incluso de Derecho), situación que –sin la menor duda–, pone en peligro la adecuada defensa de los intereses nacionales en esos países, salvo honrosas excepciones.

Con relación a los agentes diplomáticos extranjeros, se debe anotar que en virtud de lo establecido por el artículo 118, inciso 13, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República recibir a los agentes diplomáticos extranjeros, y autorizar a los cónsules el ejercicio de sus funciones.

En referencia a este punto, consideramos lógico el planteamiento que recoge la Constitución Política de 1993.

Ello, porque en el tema de la recepción de agentes diplomáticos extranjeros no encontramos ningún punto de eventual conflicto o necesidad de intervención del Congreso de la República, ya que el mismo se ciñe, en estricto, a la función ejecutiva del Jefe de Estado.

Con relación al Sistema de Defensa Nacional, debemos mencionar que de acuerdo a lo establecido por el artículo 118, inciso 14, de la Constitución 1Política del Perú, corresponde al Presidente de la República presidir el Sistema de Defensa Nacional; y organizar, distribuir y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Adicionalmente, en el artículo 164 se establece que el Presidente dirige el Sistema de Defensa Nacional.

Uno de los temas relativos a las Fuerzas Armadas en el cual se ve claramente reforzada la figura del Presidente de la República dentro de la Constitución Política de 1993, es el relativo al Sistema de Defensa Nacional, el mismo que es dirigido por el Presidente.

Aquí el ejercicio de esta función por el Presidente de la República resulta lógico, en la medida que no existe otra persona de más alta jerarquía dentro de la función pública, que el propio Presidente, para presidir y dirigir el Sistema de Defensa Nacional.

Con relación a la Defensa, Integridad y Soberanía Nacionales, tenemos que recordar que de acuerdo a lo establecido por el artículo 118, inciso 15, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República adoptar las medidas necesarias para la Defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado.

No vamos a hacer mayores comentarios en relación a estas atribuciones del Presidente de la República, ya que consideramos que ellas le corresponden por la naturaleza ejecutiva de su cargo.

Además, el Presidente de la República como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y Presidente del Sistema de Defensa Nacional, es, obviamente, la persona más indicada para velar por estos menesteres.

A pesar de que esta función no se le asigna explícitamente en el texto constitucional al Congreso de la República, entendemos que también corresponde al mismo, por cuanto es uno de los Poderes del Estado y, naturalmente,

dentro de sus atribuciones, enmarcadas por la Constitución y el ordenamiento jurídico en general, no sólo podrá, sino estará en la obligación moral, al igual que el Presidente de la República, de adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado.

Con relación a la guerra y la paz, debemos mencionar que en virtud a lo dispuesto por el artículo 118, inciso 16, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República declarar la guerra y firmar la paz, pero en ambos casos con autorización del Congreso.

En este supuesto, vale decir, en la declaración de la guerra y la firma de la paz, la Constitución Política de 1993 otorga atribuciones compartidas al Presidente de la República y al Congreso.

De acuerdo al artículo 118, inciso 16, es obvio que el Presidente sólo podrá declarar la guerra a un país extranjero en la eventualidad de que cuente con la autorización del Congreso de la República.

Sin embargo, a pesar de existir en este punto un contrapeso entre ambos Poderes, el mismo no tiene prácticamente utilidad alguna, en la medida que resulta exótico en el mundo de hoy que los países en conflicto se «declaren la guerra», justamente para iniciar ese conflicto, ni mucho menos ya iniciado el mismo.

Las declaratorias formales de guerra son cosas del pasado.

En el mundo contemporáneo, en donde se dan múltiples guerras, ellas ya no son declaradas.

Y tal vez esto ocurra porque en el mundo moderno el

Derecho Internacional Público ha plasmado en la conciencia de los pueblos la necesidad histórica de conseguir la paz, de modo tal que una declaratoria de guerra sonaría como un acto contrario al reloj de la historia y de la convivencia pacífica.

Es así que todos los conflictos armados contemporáneos, o las invasiones de un país a otro, abusando de su predominio militar, se basan en pretextos y razones diversas, y hasta en el propio Derecho Internacional.

Además, la tradicional actitud pacifista de nuestro país es ajena a situaciones de este tipo. Por lo menos, aquellas guerras que hemos padecido no han sido imputables a nosotros.

En lo que respecta a la firma de la paz, allí sí resulta importante que para tal efecto se requiera de la autorización del Congreso de la República, en la medida que circunstancias especiales hagan necesaria la intervencion de este Poder del Estado, a fin de evitar en un tema de tal trascendencia, un actuar aislado o sujeto a presiones por parte del Presidente de la República.

2.6.5. Atribuciones militares

Señala la Constitución Salvadoreña que dentro de las atribuciones y obligaciones que debe cumplir el Presidente de la República, están la de organizar y mantener la Fuerza Armada, conferir los grados militares, de conformidad con la ley, disponer de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la soberanía, el orden, la seguridad y la tranquilidad de la República; y llamar al servicio la fuerza necesaria, además de la permanente, para cumplir tales fines (artículo 168, incisos 11 y 12).

Por su parte, la Constitución de Guatemala sostiene que el Presidente de la República ejerce el mando de las

Fuerzas Armadas de la Nación con el carácter de Comandante General del Ejército, con todas las funciones y atribuciones respectivas (artículo 183, literal c).

La Ley Fundamental de Honduras, precisa que el Presidente de la República ejerce el mando en Jefe de las Fuerzas Armadas, en su carácter de Comandante General; y en ese sentido debe adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República. Asimismo, debe conferir grados militares desde Subteniente hasta Capitán, velar porque el ejército sea apolítico, esencialmente profesional y obediente (artículo 245, incisos 16 y 36).

La Constitución Mexicana destaca como funciones militares del Presidente a las siguientes:

- Nombrar con aprobación del Senado, a los Coroneles y demás Oficiales Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (artículo 89, inciso IV).

- Nombrar a los demás Oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes (artículo 89, inciso V).

- Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa de la Federación (artículo 89, inciso VI).

- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos (artículo 89, inciso VII).

Asimismo, la Constitución Panameña (artículo 179, incisos 2 y 13) apunta como atribuciones militares del Presidente de la República nombrar a los Jefes y Oficiales de la Fuerza Pública con arreglo al Escalafón Militar y dispo-

ner el uso de la misma, así como conferir grados militares de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes.

La Constitución Paraguaya, en su artículo 238, inciso 9, fija como atribuciones militares del Presidente de la República, el ser Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación, cargo que no lo delega en nadie. De acuerdo con la ley, dicta los reglamentos militares, dispone de las Fuerzas Armadas, las organiza y distribuye. Por sí, nombra y remueve a los Comandantes de la Fuerza Pública. Adopta las medidas necesarias para la defensa nacional. Provee, por sí, los grados en todas las armas, hasta del Teniente Coronel o sus equivalentes, y, con acuerdo del Senado, los grados superiores.

Apunta la Constitución Uruguaya, en su artículo 168, incisos 2, 9, 11 y 14, que corresponde al Presidente de la República –actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros–, el mando superior de todas las Fuerzas Armadas; así, provee los empleos militares, concede los ascensos militares conforme a las leyes –necesitando, para los de Coronel y demás Oficiales Superiores, la venia de la Cámara de Senadores o, en su receso, la de la Comisión Permanente–, destituir por sí a los empleados militares y policiales y los demás que la ley declare amovibles.

Sobre el particular, la Carta Constitucional de Venezuela prescribe que el Presidente de la República ejerce –en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales– la suprema autoridad jerárquica de ellas y fija el contingente de las Fuerzas Nacionales (artículo 190, incisos 3 y 4).

La Ley Fundamental Argentina, anota como atributos militares del Presidente de la República los siguientes:

- Es Comandante en Jefe de todas las fuerzas del mar y tierra de la Nación (artículo 86, inciso 15).

- Provee los empleos militares de la Nación, con acuerdo del Senado en la concesión de los empleados o grados de Oficiales Superiores del Ejército y la Armada, y por sí solo en el campo de batalla (artículo 86, inciso 16).

- Dispone de las Fuerzas Armadas marítimas y terrestres, y corre con su organización y distribución, según las necesidades de la Nación (artículo 86, inciso 17).

La Constitución Política de Bolivia señala al respecto que el Presidente de la República tiene las atribuciones de:

- Designar al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y a los Comandantes del Ejército, Fuerza Aérea, Naval y al Director del Comando Superior de Seguridad Pública (artículo 96, inciso 19).

- Proponer al Senado, en casos de vacancia, los ascensos a General del Ejército, de la Fuerza Aérea, de División, de Brigada, al Contra-Almirante, Almirante y Vice-Almirante de las Fuerzas Armadas de la Nación, con informe de sus servicios y promociones (artículo 96, inciso 20).

- Conferir, durante el Estado de Guerra internacional, los grados a que se refiere la atribución precedente en el campo de batalla (artículo 96, inciso 21).

Asimismo, el artículo 97 de la Carta Constitucional Boliviana precisa que el grado de Capitán de las Fuerzas Armadas, es inherente a las funciones del Presidente de la República.

Para la Constitución Política de Colombia, corresponde

al Presidente de la República –dentro de sus atribuciones militares–, dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República, así como dirigir las operaciones de guerra, cuando lo estime conveniente y conferir grados a los miembros de la fuerza pública (artículo 189, incisos 3, 5 y 19).

Establece la Constitución de Costa Rica que el Presidente de la República tiene la atribución exclusiva de ejercer el mando supremo de la fuerza pública; así, nombra y remueve libremente a sus miembros y dispone de ella para preservar el orden, la defensa y la seguridad del país (artículos 139, inciso 3 y 140, incisos 1 y 16).

Destaca la Constitución chilena que el Presidente de la República tiene las siguientes atribuciones militares:

- Designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros. Dispone los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros (artículo 32, inciso 18).

- Disponer de las fuerzas del aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional (artículo 32, inciso 19).

- Asumir, en caso de guerra, la Jefatura de las Fuerzas Armadas (artículo 32, inciso 20).

La Constitución Dominicana considera entre las atribuciones del Presidente de la República, a las siguientes:

- Disponer, en todo tiempo, cuanto concierna a las Fuerzas Armadas de la Nación, mandarlas por sí mismo o por medio de la persona o personas que designe para hacerlo, conservando siempre su condición de Jefe Su-

premo de las mismas, fijar el número de dichas fuerzas y disponer de ellas para fines del servicio público (artículo 55, inciso 14).

- Tomar las medidas necesarias para prever a la legítima defensa de la Nación, en caso de ataque armado actual o inminente de parte de Nación extranjera, debiendo informar al Congreso sobre las disposiciones así adoptadas (artículo 55, inciso 15).

- Nombrar o revocar los miembros de los Consejos de Guerra de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (artículo 55, inciso 15).

- Disponer de todo lo relativo a zonas aéreas, marítimas, fluviales y militares (artículo 55, inciso 18).

Determina la Constitución ecuatoriana que el Presidente de la República tiene las siguientes atribuciones militares:

- Ejercer la máxima autoridad de la Fuerza Pública (artículo 79, literal g).

- Otorgar el grado militar y policial y los ascensos jerárquicos a los oficiales de la Fuerza Pública, de acuerdo con la ley (artículo 79, literal h).

- Disponer el empleo de la Fuerza Pública, a través de los organismos correspondientes, cuando la seguridad y el servicio público lo demandaren (artículo 79, literal j).

- Nombrar y remover a los funcionarios de la Fuerza Pública, con sujeción a la ley (artículo 79, literal k).

- Asumir la dirección política de la guerra (artículo 79, literal l).

- Aprobar, de acuerdo con la ley y en forma reservada, los

órganos de la Fuerza Pública; en tiempo de paz y en caso de emergencia, llamar a todo o parte de la reserva al servicio activo (artículo 79, literal ll).

Por su parte, la Constitución de Haití señala (artículos 140, 141 y 143) que el Presidente de la República declara la guerra, negocia y firma los Tratados de paz con la aprobación de la Asamblea Nacional; así como también tiene la facultad de nombrar –con la aprobación del Jurado y por acuerdo en Consejo de Ministros–, al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, de la Policía, a los Embajadores y a los Cónsules generales. El Presidente de la República es el Jefe Nominal de las Fuerzas Armadas; él no las dirige en persona.

Destaca también, como atribución relacionada a la milicia, aquella facultad presidencial vinculada a la policía.

Esta atribución faculta al Presidente de la República a ejercer la suprema dirección de la policía de seguridad.

En ese sentido, la Constitución Panameña dispone que el Presidente está facultado –con la participación del Ministro respectivo– para nombrar a los Jefes y Oficiales de la Fuerza Pública, con arreglo al Escalafón Militar y disponer el uso de la misma (artículo 179, inciso 2).

Señala la Constitución Mexicana que con el objeto de preservar la seguridad interior y la defensa exterior del país, el Presidente de la República tiene la facultad y la obligación de disponer de la Guardia Nacional (artículo 89, inciso VII).

En ese mismo sentido se expresa la Constitución Paraguaya, al señalar que el Presidente de la República es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación, cargo que no se delega; y en virtud de ello organiza y distribuye las Fuerzas Armadas, nombra y remueve a los

Comandantes de la Fuerza Pública, adopta las medidas necesarias para la defensa nacional y provee los grados en todas las armas (artículo 238, inciso 9).

La Constitución Política de Costa Rica señala que es deber y atribución exclusiva de quien ejerce la Presidencia de la República, ejercer el mando supremo de la Fuerza pública (artículo 139, inciso 3).

Al respecto, la Constitución ecuatoriana destaca que el Presidente de la República tiene la atribución y el deber de ejercer la máxima autoridad de la Fuerza Pública y, así, otorgará el grado militar y policial y los ascensos jerárquicos a los oficiales.

Con relación a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en el Perú, debemos recordar que de acuerdo a lo establecido por el artículo 167 de la Constitución Política de nuestro país, el Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

Por otra parte, en el artículo 98 de la Constitución se establece que el Presidente de la República está obligado a poner a disposición del Congreso los efectivos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que demande el Presidente del Congreso.

En este último numeral se indica, adicionalmente, que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no pueden ingresar en el recinto del Congreso sino con autorización del propio Presidente del Congreso.

El tema del Presidente de la República como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, no es novedoso.

En lo personal, advierto que el hecho de que el Presidente tenga dicho cargo no implica, necesariamente, un

exceso en sus atribuciones, o, dicho de otra forma, que sus atribuciones en relación a este tema, sean excesivas.

La consagración de ese precepto constitucional, relativo a la materia, obedece a la necesidad de establecer por encima de la jerarquía castrense una jerarquía civil; vale decir, que sobre los altos mandos militares se ubica un mando civil: el Presidente de la República.

La *ratio legis* de este precepto descansa en la necesidad de, por lo menos en el texto constitucional, mantener la subordinación del poder militar al poder político.

En buena cuenta, con este precepto, la línea de mando de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, no acaba con los Comandantes Generales de cada una de las cuatro ramas, así como tampoco en el Presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, figuras en las que tradicionalmente ha recaído el poder de mando dentro de la estructura militar.

En buena cuenta, el Presidente de la República se introduce constitucionalmente a dicha estructura para encabezarla.

Lo que se busca con esta norma, es que no exista una disociación entre el poder civil y el poder militar, y que de esta manera, la autoridad máxima del poder militar coincidiera en la máxima autoridad del poder civil.

Esto representa algo así como una «democratización» en el poder de mando de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, es obvio que con una norma de esta naturaleza, lo que se busca es evitar los Golpes de Estado, que por lo general en nuestra historia han sido encabezados, o por los jefes militares del Ejército o de las tres Armas.

Sin embargo, la norma bajo comentario de por sí no soluciona el problema, complejo por cierto, de las relaciones entre el poder civil y el poder militar.

Creemos que estas relaciones escapan a cualquier regulación constitucional. Pensamos que ellas forman parte del juego del poder.

Ahora bien, lo que no pensaron los constituyentes, es que este precepto sirviese para algo más que tratar de hacer prevalecer el poder civil por sobre el poder militar, en defensa de la voluntad popular y de los intereses de la ciudadanía.

Esta norma fue pensada como freno a dicho poder militar, pero a partir de la victoria de Alberto Fujimori en la primera vuelta electoral de abril de 1990, el Presidente de la República, como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, se empezó a valer de tal condición para sustentar –fundamentalmente– sus actos de gobierno en el apoyo de dichas Fuerzas Armadas.

A partir de la victoria en primera vuelta, cuando el Presidente Electo se traslada del Hotel Crillón (que había sido su centro político) al Círculo Militar, empieza un proceso paulatino y acelerado de acercamiento entre el Presidente de la República y un sector de la Fuerza Armada, con un manejo muy fino y eficaz de inteligencia.

Más allá de los sectores de las Fuerzas Armadas, que paulatinamente fue congregando, Fujimori era un Presidente que carecía del respaldo de la generalidad de instituciones importantes de nuestra sociedad.

La cercanía de Fujimori a las Fuerzas Armadas lo lleva a poder gobernar durante los primeros veinte meses de su

mandato, sin un apoyo notable del Congreso de la República, en donde no tenía mayoría, ni de la prensa.

Pero gobernaba seguro de que ante una eventual crisis de poder contaría con el más eficaz de todos los apoyos: las Fuerzas Armadas.

Fujimori no sólo se apoya en las Fuerzas Armadas, sino que desarrolla su actividad política, físicamente desde las instalaciones del Ejército, ya que si se hiciera una evaluación de la cantidad de días en que el Presidente de la República trabajó y pernoctó en Palacio de Gobierno y aquellos que lo hizo en el Cuartel General del Ejército, considero que dicha evaluación arrojaría una cifra mayor para el último de los lugares mencionados.

Esta relación del Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas con las mismas, de claro origen constitucional, fue adquiriendo paulatinamente notorios ribetes de inconstitucionalidad, en la medida que dichas Fuerzas Armadas no mantuvieron una línea institucional, sino se convirtieron en el más importante apoyo y arma política del Presidente de la República.

Se podría decir que aquí el jefe civil no sólo no tuvo la ausencia de apoyo militar, sino que se apoyó en él para gobernar.

Y esta compenetración tan grande entre el Presidente de la República y los mandos militares, lleva a Fujimori a la convicción de que ante una crisis política de proporciones él tendría todas las de ganar, en la medida que la misma, como ya es tradición en nuestro país, se resolvería sacando a la calle las tropas y vehículos de la Décimo octava (antes Novena) División Blindada del Fuerte Rímac (hoy

«Rafael Hoyos Rubio», a la vez que sede de la Segunda Región Militar).

Y eso fue lo que ocurrió.

De lo contrario no se explicaría cómo desde varios meses previos al Golpe de Estado, el Presidente de la República se negara a conceder una audiencia al Presidente del Congreso (el Doctor Felipe Osterling Parodi), quien se la solicitó reiteradas veces desde el inicio de los enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento.

Lo mismo ocurrió, desde antes, con su Segundo Vicepresidente de la República, el Señor Carlos García y García, a quien ni siquiera hizo pasar de la Recepción de Palacio de Gobierno, el día que le pidió una cita.

Los años de Gobierno de Fujimori están marcados por la paulatina prescindencia de muchos de aquellos que lo rodearon y que contribuyeron, de una u otra forma, a su éxito político.

Sólo a manera enunciativa y de ninguna manera taxativa, podemos mencionar a los siguientes personajes: los evangelistas, su equipo económico original, sus Congresistas de Cambio 90, los organizadores de dicho movimiento, muchos de sus Ministros, asesores y hasta su esposa.

En lo personal, pienso que la gente de la que todavía no ha prescindido no debería sentirse segura, pues más que una cuestión de fidelidad hacia ellos el tema se reduce a una cuestión de tiempo.

Pero entre todos los que Fujimori ha hecho a un lado, no se cuentan los altos mandos militares. La razón es obvia. En este caso existe una necesidad recíproca.

El punto culminante que ilustra la forma cómo se ha planteado una estrecha relación entre el Presidente de la República y los más altos mandos militares, es el relativo al Golpe de Estado del 5 de abril.

En aquella oportunidad cuando el Presidente de la República da el Golpe de Estado, lo hace con el total apoyo de los altos mandos militares.

La mayor prueba de ello, es que ninguna guarnición o efectivo dentro del territorio nacional, desobedeció las órdenes destinadas al quebrantamiento de la institucionalidad democrática.

Esa misma noche apareció un comunicado suscrito por los Comandantes Generales de las tres Fuerzas Armadas, quienes respaldaban explícitamente la medida tomada por el «Presidente Constitucional de la República» y «Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas»[40].

---

40 El texto del referido Comunicado Oficial fue el siguiente:

COMUNICADO OFICIAL Nº 001

El Presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y los Comandantes Generales de los respectivos Institutos y el Director General de la Policía Nacional del Perú, en representación de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, cumplen con informar a la ciudadanía que los Institutos Castrenses conformados por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea del Perú, así como la Policía Nacional del Perú, en forma unánime acuerdan brindar su más decidido respaldo y apoyo a la decisión adoptada en la fecha por el señor Presidente de la República y Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú.
Ante la situación que vive el país, estamos absolutamente convencidos que para corregir la crisis institucional en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial, se requiere tomar medidas inmediatas de emergencia con el fin de lograr la reconstrucción del país. Estamos conscientes que los procedimientos considerados en la legislación actual no permitirían la eliminación de la corruptela, la ineficiencia y los intereses de las cúpulas encarnadas en ambos Poderes. Por lo que las Fuerzas del Orden como instrumento de la democracia, acatan y se identifican con las deci-

Vale decir, que lo que ocurrió el 5 de abril demostró la utilización anticonstitucional del cargo de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas en contra de los otros dos Poderes del Estado (el Congreso y el Poder Judicial).

Jamás se pudo imaginar que un Presidente civil se valiera de este cargo para sus intereses políticos, aliado con las Fuerzas Armadas y en contra de la constitucionalidad.

---

siones tomadas por el señor Presidente Constitucional de la República y Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.
Coincidimos con el señor Presidente de la República que es necesario e impostergable cimentar la nueva estructura básica de la sociedad peruana y adecuar sus principales Instituciones a los auténticos intereses nacionales: de ahí que consideramos como un imperativo dar nuestros mejores esfuerzos al logro de los objetivos de la recuperación económica, la moralización de la administración de Justicia, hacer más eficiente la Administración Pública, conseguir la Pacificación Nacional y llevar adelante la lucha contra el narcotráfico y la corrupción.
Exhortamos a toda la ciudadanía para que continúe actuando decididamente en la tarea de reconstrucción nacional en que se halla empeñado el pueblo, el Gobierno y las Fuerzas del Orden.

Lima, 05 de Abril de 1992.

NICOLAS DE BARI HERMOZA RIOS
General del Ejército
Presidente del Comando Conjunto
de las Fuerzas Armadas y
Comandante General del Ejército.

ARNALDO VELARDE RAMIREZ
General del Aire
Comandante General de la Fuerza
Aérea del Perú.

ALBERTO ARNAIZ AMBROSSIANI
Almirante
Comandante General de la Marina.

ADOLFO CUBA Y ESCOBEDO
Teniente General P.N.P.
Director General de la P.N.P.

Entendemos que los alcances del cargo de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas deben ceñirse exclusivamente al ámbito legal y constitucional.

Con ello queremos decir que el Presidente de la República no puede hacer un uso abusivo del poder que sobre las Fuerzas Armadas le otorga su cargo, así como tampoco emplear a las Fuerzas Armadas como instrumento de presión política.

Un aspecto que reiteró el peso de la Fuerza Armada, aliada del Poder Político, fueron las manifestaciones de fuerza efectuadas en el Campo de Marte, en el local de la Segunda Región Militar de la Avenida Petit Thouars y en el Fuerte Rímac, cuando el Comandante General del Ejército reunió a sus tropas con ocasión del descubrimiento –en una fosa– de los restos de nueve estudiantes y un profesor de la Universidad Enrique Guzmán y Valle (La Cantuta).

En aquella ocasión el Comandante General del Ejército y Presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, realizó un «Paseo Blindado» entre sus tropas, con el más amplio despliegue de todos los tanques que conforman dicha División Blindada.

Sin duda, esta era una forma de presión política sobre la opinión pública; presión que contó con el pleno respaldo del Presidente de la República, destinada a dejar en claro que –se hiciera lo que se hiciera– nada iba a cambiar en el comportamiento de la cúpula militar y del Gobierno.

Otra circunstancia en la cual las Fuerzas Armadas en clara consonancia con el Presidente de la República –su Jefe Supremo– hicieron manifestación de fuerza y de presión política, fue tras unas declaraciones vertidas en Méxi-

co por el ex-contendor de Alberto Fujimori, el escritor Mario Vargas Llosa, cuando éste señaló que el tener una determinada nacionalidad era algo circunstancial, y a la vez lanzó algunas frases en contra del régimen y de la cúpula militar.

El acto realizado también en el Fuerte Rímac, presidido –igualmente– por el Comandante General del Ejército, tuvo un evidente tinte político y de respaldo al proceder del Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y Presidente de la República.

Y ni qué decir del Comunicado del Comando Conjunto del mes de junio de 1997 contra el Presidente del Directorio de Canal 2 de Televisión y de la masiva presencia de los más altos mandos militares (entre 40 y 50) en la frustrada Sesión Secreta del Congreso de la República, la noche del martes 22 de julio de 1997.

El rasgo democrático que debe tener el cargo de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, asignado al Presidente de la República, se ha tornado, paulatinamente, en un instrumento de presión y de acaparamiento político, a la vez que de un manejo de igual naturaleza, que daña la solidez y eficacia de las Fuerzas Armadas.

Las Fuerzas Armadas deben cumplir dentro de la estructura constitucional y la vida del Perú una labor institucional, vale decir, ceñida a las funciones que la Constitución y las leyes le encomiendan.

Tal vez uno de los elementos más nocivos de nuestra historia republicana ha sido el indebido manejo que las Fuerzas Armadas han tenido en temas políticos que no les correspondían.

Además, las Fuerzas Armadas deben subordinación a

su Jefe Supremo, el Presidente de la República, en la medida que éste actúe de acuerdo a ley; de ninguna manera en caso contrario.

Con ello queremos expresar que el Presidente del Comando Conjunto de la Fuerza Armada tiene el deber de actuar, al igual que el resto de integrantes de los diversos Institutos, de acuerdo a Derecho.

Esto equivale a decir que ante una crisis política, y más allá de preferencias personales o de grupo, las Fuerzas Armadas deben estar de lado de la legalidad; no de la ilegalidad.

En tal sentido, resulta admirable el comportamiento que tuvieron los Jefes Máximos de las Fuerzas Armadas (y con ello me estoy refiriendo a los Comandantes Generales de las tres Armas) durante la década de los ochenta, en donde siempre estuvieron al servicio del orden constitucional; cuando ya era costumbre escuchar por parte de dichos mandos militares expresiones de absoluto respaldo a la Constitución y las leyes, ante los constantes requerimientos del periodismo al respecto.

Jamás hubo un pronunciamiento durante esa década que tradujese en las Fuerzas Armadas la toma de una opción política, ya que su función se entendía enmarcada dentro de lo establecido por la Constitución; y ellas, en tal sentido, no son deliberantes.

Tan negativo para el funcionamiento del orden constitucional hubiese sido que prosperaran los intentos militares de evitar que Alberto Fujimori llegara a la Presidencia de la República en julio de 1990, como lo fue el apoyo que veinte meses más tarde le brindó la Fuerza Armada para dar un Golpe de Estado.

Sin embargo, resulta difícil pensar aplicable a nuestra realidad todas aquellas consideraciones que hemos esgrimido hasta este momento.

Nuestra historia republicana está llena de constantes intervenciones de las Fuerzas Armadas en la vida política del Perú, de una forma u otra, visibles o no.

Confieso que desde la apertura democrática de 1978 y la instalación del régimen del mismo carácter el 28 de julio de 1980, pensé que la institucionalidad en el Perú había tomado un nuevo rumbo.

Y pienso que al igual que yo la mayor parte de mi generación creyó lo mismo.

Lamentablemente nos equivocamos.

Pero las causas que dieron origen al quebrantamiento del orden constitucional, sin lugar a dudas, se vieron alimentadas por el entonces creciente fenómeno terrorista. No olvidemos que el terrorismo había sumido al Perú en un caos y depresión moral que no quisiéramos recordar.

En tal sentido, no era raro que la opinión pública viese favorablemente –como que así ocurrió– el Golpe de Estado y la asunción de un control más directo de la situación política por parte del Presidente de la República, respaldado por las Fuerzas Armadas.

Tal vez esta circunstancia explique, fundamentalmente, por qué el Presidente de la República contó en ese momento con el apoyo de la inmensa mayoría de la opinión pública.

Pero en lo que no coincidimos es en el hecho de que esa infortunada circunstancia resultara absolutamente nece-

saria para el restablecimiento del orden y la paz en el Perú.

Al fin y al cabo, para que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional tuviesen una intervención más decisiva en el combate contra el terrorismo no resultaba necesario que las propias Fuerzas Armadas y el Presidente de la República dieran un Golpe de Estado. Así como tampoco ello era necesario para que los Servicios de Inteligencia tuviesen un desempeño más eficaz frente al fenómeno subversivo.

Sin duda, el Congreso de la República –disuelto el 5 de abril por las Fuerzas Armadas y su Jefe Supremo–, si bien podía representar un obstáculo político a las pretensiones del Gobierno del Presidente de la República, de ninguna manera podría haber sido considerado como un obstáculo para la pacificación del Perú.

Pensamos que en lo que respecta a las facultades del Presidente de la República en relación a las Fuerzas Armadas, durante toda la década de los ochenta, el pueblo se convenció –lo que está muy bien– de que el Presidente de la República era el Jefe Supremo de las mismas.

Pero lamentablemente al pueblo nunca se le indicaron cuáles deberían ser los límites al poder de mando del Presidente sobre dichas Fuerzas Armadas. Ello nunca formó parte de la cultura constitucional de los ochenta en nuestro país, tal vez, porque no convenía, ni era necesario hablar de límite alguno a los poderes de la autoridad civil por sobre la autoridad militar.

En lo personal considero que en nuestros tiempos sí resulta imprescindible que forme parte de la educación constitucional en el Perú, que se instruya a la ciudadanía de los límites del poder.

Debe saberse que ser Presidente de la República implica el ejercicio de determinadas atribuciones y prerrogativas pero dentro del marco constitucional y que de ninguna manera puede significar aval alguno en cuanto a eventuales excesos a dichos límites.

Si es rasgo distintivo del Presidencialismo peruano, la supremacía del Presidente de la República, como encarnación del poder civil, sobre el poder militar, la población debe comprender que mandar sobre las Fuerzas Armadas no significa hacer con ellas lo que uno quiera, sino lo que uno pueda y deba hacer dentro del ordenamiento jurídico.

En tanto ésta no sea una idea difundida en la población, cualquier exceso futuro podría recibir el mismo aval que aquel que nos encontramos analizando.

Finalmente, resulta necesario comentar que es positiva la precisión que se hace en el artículo 98 de la Constitución Política de 1993, en el sentido que el Presidente de la República está obligado a poner a disposición del Congreso los efectivos de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional que demande el Presidente del Congreso.

Si bien es cierto que esta disposición ha sido entendida –por lo general– como circunscripta al ámbito protocolar y de seguridad física de los Congresistas y de las instalaciones del Congreso de la República, no es menos cierto que ella no tiene por qué ser interpretada en sentido restrictivo, vale decir, ceñido a lo antes mencionado.

En teoría, el Presidente del Congreso podría solicitar al Presidente de la República un número mayor de efectivos en resguardo o previsión de alguna circunstancia que violente el ordenamiento constitucional, y para que dichos efectivos actúen en defensa del orden jurídico.

No obstante, ello quedaría dentro del campo teórico, en la medida que tal situación sólo sería previsible en medio de una crisis política o de enfrentamiento entre los Poderes del Estado; y si uno de los Poderes inmersos en dicho enfrentamiento es el Poder Ejecutivo, en tanto que el otro fuese el Congreso de la República, y se fuera a llegar a una situación extrema, lo más probable sería que ante un pedido de esa naturaleza por parte del Presidente del Congreso al Presidente de la República, este último no sólo no le proporcionará los efectivos requeridos, sino que además le retirará los pocos que estaban a su disposición.

Y es muy probable que ello ocurra en este sentido, ya que en las últimas décadas las Fuerzas Armadas del Perú, más allá de su respeto o no por la legalidad, han pasado por un proceso de afirmación e institucionalización interna, en donde las posiciones son unívocas y no han habido –por lo menos en proporciones considerables– disidencia o paralelismo algunos en la línea de mando.

Por último, el artículo 98 de la Constitución Política también establece que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no pueden ingresar en el recinto del Congreso sino con autorización del propio Presidente de ese Poder del Estado.

Esta norma, sin duda de vieja tradición constitucional, teóricamente intenta ser un freno a las facultades o acciones que puedan tomar el Presidente de la República o las Fuerzas Armadas *per se*, en contra del Congreso como institución pasible de diferir o discrepar de la línea de acción del propio Presidente.

No olvidemos tampoco que el Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas.

Entonces, en buena cuenta, esta disposición intenta ser, en el plano teórico, un freno a las atribuciones del Presidente. Sin embargo, la historia nos ha demostrado que este principio en muchísimas ocasiones ha sido sólo letra muerta, pues cuando hay un Golpe de Estado, los primeros lugares a donde ingresan las Fuerzas Armadas son Palacio de Gobierno y el Congreso de la República.

Con relación al número de efectivos y recursos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, puede decirse que de acuerdo al artículo 172, primer párrafo, de la Constitución Política del Perú, el número de efectivos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional se fija anualmente por el Poder Ejecutivo.

En cambio, los recursos correspondientes a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, son aprobados en la Ley de Presupuesto, la misma que es elaborada y presentada por el Presidente de la República, y aprobada por el Congreso.

En lo que respecta al número de efectivos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, su establecimiento es de absoluta competencia del Presidente de la República.

Este elemento, sin duda, representa un factor muy importante dentro de las atribuciones del Presidente en el marco de la Constitución Política.

No obstante ello, no creemos que el tema deje de ser uno estrictamente administrativo y además que compete a la seguridad y a la defensa nacionales.

En tal sentido, es adecuado que el Presidente tenga esta facultad.

Sin embargo, un aspecto en el cual los poderes y la intervención del Presidente de la República tienen en nues-

tro país singular importancia, es el relativo a los recursos correspondientes a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, los mismos que son aprobados por el Congreso en la Ley de Presupuesto, la misma que es elaborada y presentada anualmente por el Presidente de la República.

Todos sabemos que el Presupuesto de las Fuerzas Armadas constituye uno de los factores más importantes en la negociación del poder que el Presidente de la República tenga y aquél que van a conservar las Fuerzas Armadas.

En el tema del Presupuesto de las Fuerzas Armadas se conjugan una serie de puntos que resulta interesante analizar.

Tal vez la asignación presupuestal a los Institutos Armados, en términos porcentuales del Presupuesto de la República, sea en América Latina un indicador importante de cuánto poder tienen dichas Fuerzas Armadas.

Debemos aclarar que todo lo manifestado no lo relacionamos –necesariamente– con los requerimientos del país en el plano de defensa.

Es obvio que ante amenazas externas, como las que permanentemente tiene el Perú, nuestras Fuerzas Armadas deben contar con un Presupuesto «doblemente» adecuado.

A lo que nos estamos refiriendo es a la asignación de recursos extraordinarios, vale decir, de aquellos recursos que no estén destinados a necesidades sino a un desarrollo desproporcionado en el plano interno o externo (es decir, en lo relativo al orden nacional y a la defensa exterior) para las Fuerzas Armadas.

En América Latina, como dijimos, los ejemplos abundan

y por lo general los recursos de las Fuerzas Armadas coinciden con el poder interno que ellas tienen en la sociedad.

Un caso muy claro es el argentino, en el cual, como todos sabemos, el Presupuesto con que contaban las Fuerzas Armadas durante la dictadura militar que comenzó en 1976, con el derrocamiento de la Presidente María Estela Martínez viuda de Perón y que culminó en 1983 con la apertura democrática forzada por la irracional intervención de la Argentina en las Islas Malvinas, era muy alto y las Fuerzas Armadas tenían una capacidad operativa bastante grande.

Con el advenimiento de los Gobiernos de Raúl Alfonsín y Carlos Menem, y luego de una casi unánime condena de la opinión pública argentina respecto de las violaciones a los Derechos Humanos ocasionadas por las Fuerzas Armadas a partir de 1976, éstas perdieron todo peso político. Tanto así, que la gran mayoría de Comandantes Generales de las tres Armas de las Juntas encabezadas por Videla, Viola y Galtieri, fueron condenados a penas privativas de la libertad (e indultados después por el Gobierno de Menem); pero no sólo eso.

Más allá la condena de la sociedad, las Fuerzas Armadas fueron «sancionadas» con la privatización de sus principales empresas militares y con un recorte presupuestal tan grande, que me atrevería a calificar como excesivo y peligroso, ya que ha conducido a que las Fuerzas Armadas de ese país, tengan hoy en día, tanto en equipo, como en mantenimiento y operatividad, niveles muy por debajo de los de Brasil y Chile.

El ejemplo argentino no debe ser visto como un caso aislado, a pesar de ser un período de gobierno militar iniciado en la década de los setenta que tuvo un pésimo final.

Pero no olvidemos el volumen de gastos militares de los países de Latinoamérica en épocas de dictadura militar, el mismo que casi siempre es mayor que aquel que se tiene en períodos de democracia.

Pero en donde los militares ya no gobiernan, en la mayoría de casos, han sido capaces de tener una posición sólida en cuanto al mantenimiento de esa cuota de poder, que es una rara mezcla de presencia interna y de competitividad comparativa en relación a los países limítrofes.

Casos muy ilustrativos y a la vez peligrosos de esa convivencia fructífera son las carreras armamentistas que han continuado durante los gobiernos democráticos (y tal vez se hayan acentuado) de Ecuador y Chile.

En nuestro país, la presencia de la Fuerza Armada dentro del Presupuesto General de la República siempre ha sido considerable; sin embargo, es obvio que lo fue más durante los dos Gobiernos militares comprendidos entre 1968 y 1980.

En lo personal, no critico que en esos momentos el Perú haya iniciado un proceso de reforzamiento de sus Fuerzas Armadas, pues, al fin y al cabo, si en 1981 y 1995 pudimos mantener nuestra soberanía territorial fue por esas armas.

Durante los tres Gobiernos civiles iniciados en 1980 no se ha repetido ese proceso armamentista en el caso peruano. Sin embargo, de ocurrir ello o de estar ocurriendo, no me cabe la menor duda que sería en estricta relación con nuestras enormes necesidades de defensa en todos los frentes.

Pero no sólo debe verse el poder del Presidente de la República en cuanto al Presupuesto de la Fuerza Armada

como circunscripto al tema de la fabricación o adquisición de armamento.

El mismo tiene, tal vez, mayor relevancia en lo que respecta al nivel de remuneraciones percibidas por los miembros de los Institutos Armados.

Es sabido que todo Gobierno civil debe hacer sus mejores esfuerzos presupuestales para mantener un adecuado nivel de remuneraciones del personal militar.

Pero como proceder de esta forma no es fácil, debido a las inmensas carencias que deben subsanarse en la sociedad peruana, los oficiales de las Fuerzas Armadas cuentan con una serie de beneficios adicionales, percibidos en prestaciones distintas al dinero, a través de los cuales –en cierta forma– ven compensados sus bajos sueldos.

Todo eso nos parece excelente, en la medida que la responsabilidad que tienen los Institutos Armados y sus integrantes merece el mejor trato posible respecto de la sociedad.

Pero además de ello, se encuentran una serie de otras facilidades que no siempre se ajustan a la ley y a la justicia; y, más aún, que por lo general no son de conocimiento de la opinión pública.

Sin embargo, excesos de esta naturaleza –no nos cabe la menor duda– son ajenos al sentir y actuar de las Fuerzas Armadas del Perú[41].

---

41 Desconocemos cuáles sean los alcances o extremos a los que se haya llegado en cuanto a estos excesos, y si ellos han contado o no con la autorización de los diversos Presidentes de la República.
Sin embargo, un caso que sí es de conocimiento público fue el del Comandante General de un Instituto Armado que –en un gobierno anterior– actuaba con la mayor libertad, destinando para su beneficio personal y el de algunas modelos amigas suyas, recursos de su respectivo Ins-

Con relación a los ascensos de Generales y Almirantes, debemos recordar que en virtud de lo establecido por el artículo 172, segundo párrafo, de la Constitución, el Presidente de la República otorga los ascensos de los Generales y Almirantes de las Fuerzas Armadas y de los Generales de la Policía Nacional, según propuesta del Instituto correspondiente.

La Constitución Política de 1979 prescribía, en su artículo 281, lo siguiente:

> *Artículo 281.*- Los efectivos de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Policiales son fijados anualmente por el Poder Ejecutivo. Los recursos correspondientes son aprobados en la Ley de Presupuesto.
>
> Los ascensos se confieren en caso de vacancia de conformidad con la ley. El Senado ratifica los ascensos de los Generales y Almirantes de las Fuerzas Armadas y de los Generales y grados equivalentes de las Fuerzas Policiales[42].

---

tituto. No debe olvidarse el caso del avión Boeing 707 que habría realizado viajes al extranjero sólo para llevar de compras a la amante del Comandante General.
También se podrían recordar los recientes casos de narcotráfico en naves y aeronaves de nuestras Fuerzas Armadas. Pero preferimos no ahondar sobre el tema, porque queremos creer que fueron actos delictivos aislados y cometidos por personal subalterno de las mismas.

42 Este texto fue modificado por la Ley Nº 24949, al unificarse las Fuerzas Policiales en la Policía Nacional:
Artículo 281.- Los efectivos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son fijados anualmente por el Poder Ejecutivo. Los recursos correspondientes son aprobados en la Ley General de Presupuesto.
Los ascensos se confieren, en caso de vacancia, de conformidad con la ley. El Senado ratifica los ascensos de los Generales y Almirantes de las Fuerzas Armadas y de los Generales y grados equivalentes de la Policía Nacional.

Considero que una de las razones por las cuales la Constitución anterior preveía este mecanismo de ascenso para los Generales y Almirantes de los Institutos Armados y la Policía, era el desconcentrar las decisiones en cuanto a la materia entre los mencionados Poderes del Estado.

Además, la ratificación por el Senado de la República de los altos mandos militares cuyo ascenso era propuesto por el Presidente de la República, representaba, de una forma u otra, el que la opinión pública estuviese informada y tuviera conocimiento de quiénes eran las personas que iban a conducir sus Institutos Armados.

También, al ser pública la ratificación de dichos miembros (con el empleo del sistema de las balotas blancas y negras), era difícil que oficiales sobre quienes recaían cuestionamientos, fueran ratificados por el Senado, o, si lograban su ratificación, ella se producía con un número considerable de balotas negras.

El principal cuestionamiento que se hizo al sistema de otorgamiento de los ascensos era el de que los altos oficiales debían «tocar todas las puertas» de las oficinas de los Congresistas, a fin de informarles y convencerlos sobre la idoneidad de sí mismos y de sus cualidades castrenses.

Este cuestionamiento que se efectuó al texto constitucional derogado, sin embargo carecía del necesario sustento como para llevar a su modificatoria.

Si bien es cierto que la ratificación de los ascensos militares debía producirse por parte del Senado de la República, no deja de ser verdad que los únicos oficiales que se preocupaban por acudir a entrevistarse con algunos Congresistas, eran aquellos –pocos– militares cuyo ascenso se

encontraba, de una forma u otra, cuestionado por la opinión pública o por algún sector político.

En la casi totalidad de supuestos, los oficiales tenían un ascenso indudable e intachable, ya que sus respectivas fojas de servicios no revestían cuestionamiento alguno.

Pero lo rescatable del sistema de ascensos antes vigente, era que el Presidente de la República no disponía de todo el poder para lograr el ascenso de un oficial, por más que éste fuere de su preferencia, debido a algún factor de afinidad amical o ideológica. En todo caso, dicho oficial debía contar con el voto aprobatorio del Senado, por cuya conformación, por lo menos en la experiencia democrática iniciada en 1980, no era sencillo asegurarse un voto favorable.

Adicionalmente, la ratificación de los ascensos por el Senado era una forma de que los mismos tuviesen un alto grado de transparencia, ya que por lo general los ascensos correspondían a los oficiales con una mejor foja de servicios al interior de sus respectivos Institutos Armados.

Y lo mejor de todo era que la opinión pública, a través de la prensa libre, podía constituirse en eficaz elemento fiscalizador al respecto, cuestionando aquellos eventuales ascensos de oficiales cuya trayectoria no fuese intachable.

En la Constitución de 1979 el contrapeso de los poderes del Presidente de la República y del Congreso, era adecuado en lo relativo a esta materia.

En cambio, la Constitución de 1993 acentúa a este respecto, de manera muy marcada, los poderes del Presidente de la República, al dejar en sus manos el libre otorgamiento de los ascensos.

Esta situación, a entender nuestro, tiene muy serios inconvenientes.

En primer lugar, se han eliminado las facultades fiscalizadoras y de control que al respecto tenía el Congreso de la República.

Ahora es el Presidente de la República, quien de acuerdo a su leal saber y entender, confiere los ascensos a los más altos oficiales de las Fuerzas Armadas.

En segundo lugar, si bien es cierto que estos oficiales ya no tienen que preocuparse por conversar con Congresista alguno, no es menos cierto que deberán preocuparse más para que trascienda –en las altas esferas del Gobierno– que tienen una posición de lealtad y fidelidad absolutas al Presidente de la República.

El sistema anterior, pese a sus críticas, era bueno, pues de una manera indirecta comprometía a los altos jefes militares a tener lealtad, no con una persona ni con una fuerza política, sino con el conjunto de partidos y agrupaciones que conformaban la representación en el Congreso. En buena cuenta, lo que se cultivaba con la anterior forma de ratificación de los ascensos, era un compromiso del alto oficial con la institucionalidad y pluralidad democráticas del país.

Además, los ascensos en la actualidad tienen un trámite prácticamente ajeno a los ojos de la opinión pública, la misma que se entera de ellos una vez producidos, no teniendo mayores márgenes de acción para poder fiscalizar anteladamente el otorgamiento de los ascensos, o si ellos se producirán o no con criterio de justicia.

Si bien es cierto que los ascensos, dentro del esquema planteado por la Constitución vigente, son propuestos por

los respectivos Institutos Armados, todos sabemos y somos conscientes del fenómeno susceptible de presentarse en la realidad, consistente en que las máximas autoridades de las Fuerzas Armadas tengan una plena sintonía política con el Presidente de la República.

Y ello resulta muy peligroso, pues institucionaliza el poder de injerencia del Presidente de la República, no sólo sobre los mandos militares (lo que es normal, ya que es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas), sino sobre quienes integren en el futuro dichos mandos militares.

En este punto, las facultades del Presidente de la República se han llevado a extremos muy lejanos de lo que aconsejan el Derecho Constitucional y la razón.

Otro aspecto importante relacionado con el tema de los ascensos es el relativo a la permanencia en el cargo de los efectivos militares.

En la década de los ochenta, vale decir, durante los dos primeros Gobiernos de la última experiencia democrática, lo normal era que cada año o cada dos años se produjese al interior de las Fuerzas Armadas un proceso de renovación total en cuanto a los oficiales que iban a ocupar los más altos cargos en cada uno de los Institutos Armados, como es el caso de la Jefatura de Estado Mayor y de la Comandancia General, tanto de la Marina de Guerra, de la Fuerza Aérea como del Ejército.

Asimismo, resultaba habitual la rotación anual en el cargo de Presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, de uno de los tres Comandantes Generales de Armas, alternándose en dicho cargo un marino, un aviador y un militar.

Estos aspectos relativos a la renovación en los cargos

militares, resultaba, sin lugar a dudas, positivo porque representaba una muestra muy clara de reafirmación de la institucionalidad constitucional, democrática e interna del país y de las propias Fuerzas Armadas.

Además, permitía que año a año los oficiales más distinguidos de cada una de las Armas, ocuparan los más altos puestos en sus respectivas Instituciones, lo que era beneficioso para la Nación y constituía una justa recompensa a toda una brillante carrera militar.

Pero lamentablemente esta situación dejó de presentarse a partir de la presente década, en la cual los mandos militares no han tenido una rotación como en los años ochenta.

Ello se ha producido, a mi entender, por razones fácilmente perceptibles, entre las cuales destaca el hecho de que a nivel de autoridades políticas se carece de interés en reafirmar la institucionalidad de las Fuerzas Armadas, a la vez que prima el afán por controlar su funcionamiento, manteniendo a los mismos oficiales en los cargos de mando.

Pero esto, antes de traer estabilidad en las instituciones democráticas y en los Institutos Armados, constituye una bomba de tiempo, pues el control político de las mismas, por más eficiente que sea, nunca será eterno.

2.6.6. Atribuciones en relación con el Poder Legislativo

La labor del Poder Ejecutivo está íntimamente vinculada a la actividad del Poder Legislativo.

Sostiene la doctrina que es el Poder Ejecutivo el que pone en movimiento al Legislativo, a través de las siguientes facultades: abrir las sesiones ordinarias del Congreso o Parlamento, convocar a sesiones extraordinarias, prorro-

garlas, aplazarlas y suspenderlas, presentar al Legislativo, al inicio de cada legislatura, un mensaje en que da cuenta de la marcha administrativa del país, entregar al Legislativo los informes que requiera y prestar eficaz apoyo al mismo, poniendo a su disposición la fuerza pública; entre otras.

Veamos cómo se recogen estas atribuciones en las diversas Constituciones consultadas.

La Constitución de la República de El Salvador, por ejemplo, señala que corresponde al Consejo de Ministros –como parte integrante del Ejecutivo– convocar extraordinariamente a la Asamblea Legislativa, cuando los intereses de la República lo demanden (artículo 167, inciso 7). Asimismo, destaca entre las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República, el dar a la Asamblea Legislativa los informes que éste le pida, cuando se trate de planes militares secretos. En cuanto a las negociaciones políticas que fuere necesario mantener en reserva, establece la Carta Política Salvadoreña, que el Presidente de la República deberá advertirlo para que se conozca de ellas en sesión secreta (artículo 168, inciso 7).

Debe el Presidente salvadoreño, además, presentar por conducto de los Ministros, a la Asamblea Legislativa, dentro de los dos meses siguientes a la terminación de cada año, el informe de labores de la Administración Pública en el año transcurrido. El Ministro de Hacienda presentará, también, dentro de los tres meses siguientes a la terminación de cada período fiscal, la cuenta general del último presupuesto y el estado demostrativo de la situación del Tesoro Público y del Patrimonio Fiscal (artículo 168, inciso 6).

En la República de El Salvador, es el Poder Legislativo quien elige a los Designados a la Presidencia de la Repú-

blica (aquellos personajes elegidos para suplir a los titulares del Poder Ejecutivo en caso de acefalía); para ello el Presidente debe proponer las ternas de personas entre las cuales se eligirán (artículo 168, inciso 16).

La Constitución Política de la República de Guatemala enumera como funciones presidenciales relacionadas al Poder Legislativo, a las siguientes:

- Presentar anualmente al Congreso de la República, al iniciarse su período de sesiones, informe escrito sobre la situación general de la República y de los negocios de su administración realizados durante el año anterior (artículo 183, literal i).

- Someter anualmente al Congreso, para su aprobación, con no menos de ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicico fiscal, por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, el proyecto de presupuesto que contenga en detalle los ingresos y egresos del Estado. Si el Congreso no estuviere reunido deberá celebrar sesiones extraordinarias para conocer el proyecto (artículo 183, literal j).

- Convocar al Organismo Legislativo a sesiones extraordinarias cuando los intereses de la República lo demanden (artículo 183, literal l).

Por su parte, la Carta Política de los Estados Unidos Mexicanos, tan solo establece, en el artículo 89, inciso XI, que entre las facultades y obligaciones del Presidente –relacionadas con el Poder Legislativo– está la de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

Con igual concisión se refiere la Constitución Política de la República de Nicaragua, en su artículo 150, incisos 7

y 15, al señalar que el Presidente de la República tiene la atribución de asumir las facultades legislativas que la Asamblea Nacional, durante su período de receso, le delegue; así como dirigir a la Asamblea Nacional, personalmente o por medio del Vicepresidente, el informe anual y otros informes y mensajes especiales.

Sobre el particular, la Ley Fundamental Panameña sostiene que dentro de las atribuciones que debe ejercer el Presidente de la Republica, están la de adoptar las medidas necesarias para que la Asamblea Legislativa se reúna el día señalado por la Constitución o el Decreto mediante el cual haya sido convocada a sesiones extraordinarias; asimismo, debe presentar al principio de cada legislatura, el primer día de sus sesiones ordinarias, un mensaje sobre los asuntos de la administración (artículo 178, incisos 4 y 5).

En similares términos, destaca la Constitución Paraguaya que el Presidente de la República tiene el deber y la atribución de dar cuenta al Congreso, al inicio de cada período anual de sesiones, de las gestiones realizadas por el Poder Ejecutivo, así como informar de la situación general de la República y de los planes para el futuro. Le atribuye, además, la facultad de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso, a cualquiera de las Cámaras o a ambas a la vez, debiendo éstas tratar sólo aquellos puntos sometidos a su respectiva consideración (artículo 238, incisos 8 y 11).

De otro lado, la Constitucion de la República de Venezuela indica como atribuciones del Presidente, relacionadas al Poder Legislativo, las siguientes:

- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias (artículo 190, inciso 9).

- Dirigir al Congreso, personalmente o por uno de los Ministros, informes o mensajes especiales.

- Presentar cada año, personalmente o por medio de uno de los Ministros –dentro de los diez primeros días siguientes a la instalación del Congreso– un mensaje en el que dará cuenta a las Cámaras de los aspectos políticos y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior. En dicho mensaje, el Presidente expondrá los lineamientos del plan de desarrollo económico y social de la Nación (artículo 191).

Indica la Constitución de la Nación Argentina que el Presidente de la República tiene la atribución de hacer anualmente la apertura de las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas Cámaras en la Sala del Senado, dando cuenta en esa ocasión al Congreso del estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución, y recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes (artículo 86, inciso 11).

Le otorga, además, la atribución de prorrogar las sesiones ordinarias del Congreso, o a convocar sesiones extraordinarias, cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera.

Dado que los Ministros forman parte del Poder Ejecutivo, tienen éstos la obligación de presentar una memoria detallada del estado de la Nación, en lo relativo a los negocios de sus respectivos Departamentos (artículo 90).

La Constitución Política del Estado Boliviano confiere al respecto, las siguientes atribuciones:

- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias (artículo 96, inciso 5).

- Presentar anualmente al Congreso, en la primera sesión ordinaria, mensaje escrito acerca del curso y estado de los negocios de la administración durante el año, acompañando las memorias ministeriales (artículo 96, inciso 10).

- Presentar a las Cámaras, mediante los Ministros, los informes que soliciten, pudiendo reservar los relativos a negociaciones diplomáticas que a su juicio no deban publicarse (artículo 96, inciso 11).

- Asistir a la inauguración y clausura del Congreso (artículo 96, inciso 17).

Compete privativamente al Presidente de la República Federativa de Brasil el remitir informe y plan de Gobierno al Congreso Nacional con ocasión de la apertura de la sesión legislativa, exponiendo la situación del país y solicitando las providencias que juzgase necesarias (artículo 84, inciso XI).

Las atribuciones relativas al Poder Legislativo, conferidas por la Constitución Política de Colombia al Presidente de la República, son las siguientes:

- Instalar y clausular las sesiones del Congreso en cada legislatura (artículo 189, inciso 8).

- Presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la Administración, sobre la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos que el Gobierno se proponga adelantar durante la vigencia de la nueva legislatura (artículo 189, inciso 12).

- Convocarlo a sesiones extraordinarias (artículo 200, inciso 2).

- Presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas (artículo 200, inciso 3).

- Prestar eficaz apoyo a las Cámaras cuando ellas lo soliciten, poniendo a su disposición la fuerza pública, si fuere necesario (artículo 200, inciso 6).

En relación a este tema, la Constitución de la República Oriental del Uruguay, tan solo establece que al Presidente le corresponde convocar al Poder Legislativo a sesiones extraordinarias con determinación de los asuntos materia de la convocatoria (artículo 168, inciso 8).

La Constitución Política de Costa Rica atribuye al Presidente de la República el deber de rendir a la Asamblea Legislativa los informes que ésta le solicite en uso de sus atribuciones, así como convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones ordinarias y extraordinarias (artículo 140, incisos 11 y 14).

Asimismo, los Ministros de Gobierno presentarán a la Asamblea Legislativa cada año, dentro de los primeros quince días del primer período de sesiones ordinarias, una memoria sobre los asuntos de su dependencia (artículo 144).

Por su parte, la Carta Constitucional Dominicana dispone que el Presidente de la República debe depositar ante el Congreso Nacional un mensaje acompañado de las memorias de los Secretarios de Estado, en el cual dará cuenta de su administración del año anterior (artículo 50, inciso 22).

De otra parte, dentro de las atribuciones conferidas por la Constitución ecuatoriana al Presidente de la República, está la de presentar al Congreso Nacional un informe anual de sus labores y del estado general de la República (artículo 79, literal ñ).

Igualmente, señala la Ley Fundamental chilena que el Presidente de la República tiene las siguientes atribuciones especiales:

- Convocar al Congreso a legislatura extraordinaria y clausurarla (artículo 32, inciso 2).

- Designar a los integrantes del Senado (artículo 32, inciso 6).

Señala la Constitución Hondureña que el Presidente de la República debe citar al Congreso Nacional a sesiones extraordinarias por medio de la Comisión Permanente o proponerle la prórroga de las ordinarias (artículo 245, inciso 6).

En el caso peruano, con relación a las legislaturas extraordinarias, podemos decir que el artículo 118, inciso 6, de la Constitución Política del Perú, establece que es atribución del Presidente de la República, convocar al Congreso a legislatura extraordinaria, debiendo firmar en ese caso, el decreto de convocatoria.

Esta atribución del Presidente de la República también se encontraba presente en la Constitución de 1979, en su artículo 211, inciso 6.

Sin embargo, existía una diferencia fundamental en cuanto a la convocatoria a legislatura extraordinaria, en la medida que el artículo 168 de la Constitución derogada, establecía que el Congreso se reúne en legislatura extraordinaria a iniciativa del Presidente de la República o a pedido de por lo menos dos tercios del número legal de representantes de cada Cámara.

Al haberse eliminado en la Constitución de 1993 la posibilidad de que el Congreso se autoconvoque a legislatura

extraordinaria, éste sólo podrá instalarse en una legislatura de esta naturaleza, a convocatoria del Presidente de la República, lo que acentúa a este respecto sus poderes en relación con el Congreso de la República, órgano cuyas facultades quedan disminuídas notoriamente.

Puede recordarse que durante la vigencia de dicha Carta Política, el Presidente Belaunde no hizo uso de esta facultad, en tanto que Alan García sí la utilizó, sobre todo con el objeto de lograr determinados objetivos políticos efectistas dentro de la opinión pública.

Concretamente puede recordarse la convocatoria que hizo al Congreso para que terminara de legislar lo relativo al fallido intento de estatización de la Banca.

En otras ocasiones la convocatoria a legislaturas extraordinarias se hizo con el objeto de aparentar ante la opinión pública que el Ejecutivo se encontraba presuroso por dar normas que beneficiaran a la Nación en su conjunto y que –en tal sentido– apuraba el ritmo de trabajo del Congreso de la República.

Sin embargo, el recurso de la convocatoria a legislaturas extraordinarias no es frecuente ya en nuestros días.

Ello tal vez se deba al hecho de que en la práctica se han acrecentado a tales niveles las facultades del Presidente de la República, que no resulta necesario, en la medida que el propio Presidente es capaz de dar todos cuantos dispositivos legales considere necesario.

Si el Congreso responde a su voluntad, ninguna de las normas que dicte, por más que sean de inferior jerarquía, será derogada.

Y, finalmente, si lo requiriese, podrá solicitar la delega-

ción de facultades legislativas por determinado período y para determinadas materias, y, en tal caso, el Presidente de la República cumplirá plenamente la función legislativa, con mayor eficacia y rapidez que el propio Congreso.

Está claro también que las normas que expedirá el Presidente no serán derogadas por el Congreso, en la medida que ambos Poderes respondan a una misma bandera política, o, peor aún, estén concentrados en las mismas manos (por lo general las del propio Presidente de la República).

2.6.7. Atribuciones legislativas directas

Derivado de su carácter de órgano colegislador, el Presidente de la República participa en la formación de las leyes. Con arreglo a las disposiciones constitucionales, las sanciona o promulga. El Jefe de Estado goza de iniciativa legislativa a través de la proposición de mensajes, por medio de los Ministros de Estado que contengan proyectos de Leyes; aún más, en algunos países y en determinadas materias goza de iniciativa exclusiva, y puede, por último, hacer uso del derecho de veto.

Al respecto, Francisco Eguiguren Praeli[43] nos dice que la tendencia acentuada hacia el fortalecimiento del Gobierno y el relativo decrecimiento de algunas de las atribuciones tradicionales del Parlamento, es una de las características predominantes en el constitucionalismo moderno.

Destaca Eguiguren Praeli que la presencia –cada vez más activa– del Gobierno en la elaboración y el dictado de normas jurídicas dotadas de carácter y jerarquía similar a

---

43 EGUIGUREN PRAELI, Francisco José. Funciones Legislativas del Poder Ejecutivo. En: *La Constitución Peruana de 1979 y sus problemas de aplicación.* 11 estudios interpretativos. Cultural Cuzco S.A., Lima, 1987, p. 397.

las leyes, ha afectado severa y progresivamente los postulados de la Teoría Clásica de la División o Separación de Poderes.

La doctrina es unánime al considerar que la labor normativa del Organo Ejecutivo, ya no se limita a la simple reglamentación de las leyes dictadas por el Legislativo, o a la presentación de los proyectos legislativos.

Actualmente, señala Eguiguren, se observa la tendencia a limitar o restringir el ámbito material propio de la ley parlamentaria, reservando ese tratamiento exclusivamente a materias de especial importancia y transfiriendo al Gobierno la potestad para regular directamente todos los aspectos restantes.

La emisión por el Ejecutivo de actos con valor de ley formal, no ha sido ni es exclusiva de nuestros países; ella apareció en las democracias europeas después de la Primera Guerra Mundial. Y no sólo surgió en Francia, Italia y otras democracias continentales, sino también en la muy parlamentaria Inglaterra, donde se dice que la Cámara de los Comunes es «soberana».

Forma parte de la atribución que venimos analizando, la «legislación delegada», mecanismo a través del cual el Poder Legislativo autoriza al Gobierno para que dicte normas con fuerza de ley en aspectos usualmente reservados para su normación por el Congreso.

Igualmente –acota Francisco Eguiguren[44]–, se reconoce la posibilidad de que el órgano ejecutivo, en circunstancias de urgencia y necesidad, puede dictar directamente medidas extraordinarias dotadas de rango legal.

---

44 EGUIGUREN PRAELI, Francisco José. Op. cit., p. 398.

En palabras de Francisco Eguiguren Praeli, a través de la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo y de la dación de Decretos de Urgencia o necesidad, el Gobierno ejerce una labor legislativa cuantitativamente intensa y cualitativamente relevante.

De otro lado, está la potestad reglamentaria del órgano administrativo o ejecutivo. En virtud de ella se crean las normas jurídicas de general aplicación, que permiten al Presidente de la República y a otros órganos del Estado el ejercicio de sus facultades.

Mediante la potestad reglamentaria se pone en marcha la administración, se ejecutan las leyes y el Presidente de la República puede ejercer sus demás facultades.

Veamos cómo se manifiestan las Constituciones latinoamericanas en torno a esta atribución.

La Constitución de la República de El Salvador expone la atribución de sancionar, promulgar y publicar las leyes, así como de hacerlas ejecutar (artículo 168, inciso 8). Señala, además, la función de decretar los reglamentos que fueren necesarios para facilitar y asegurar la aplicación de las leyes cuya ejecución le corresponde (artículo 168, inciso 14).

Al respecto, la Carta Política Guatemalteca señala como atribuciones legislativas del Presidente de la República, las siguientes:

- Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes; dictar los decretos para los que estuviese facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu (artículo 183, literal e).
- Ejercer el derecho de veto con respecto a las leyes emiti-

das por el Congreso, salvo los casos en que no sea necesaria la sanción del Ejecutivo, de conformidad con la Constitución (artículo 183, literal h).

Sobre el particular, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Presidente a promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia (artículo 89, inciso I).

Asimismo, la Constitución Nicaragüense indica que el Presidente de la República tiene como atribuciones legislativas directas, las siguientes:

- Ejercer la facultad de iniciativa de ley y el derecho de veto (artículo 150, inciso 3).

- Dictar decretos ejecutivos con fuerza de ley en materia de carácter fiscal y administrativo (artículo 150, inciso 4).

- Asumir las facultades legislativas que la Asamblea Nacional, durante su período de receso, le delegue (artículo 150, inciso 7).

- Reglamentar las leyes (artículo 150, inciso 10).

En torno a las atribuciones legislativas directas del Presidente de la República, la Constitución panameña destaca las siguientes:

- Objetar los proyectos de leyes por considerarlos inconvenientes o inexequibles, aquellos proyectos que no se pueden llevar a efecto (artículo 178, inciso 6).

- Sancionar y promulgar –con la participación del Ministro respectivo–, las leyes, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento (artículo 179, inciso 1).

- Reglamentar las leyes, que lo requieran, para su mejor cumplimiento, sin apartarse de gobiernos extranjeros, en los casos en que sea necesario de acuerdo con la ley (artículo 179, inciso 14).

Entre los deberes y atribuciones del Presidente de la República de Paraguay están:

- Participar en la formación de las leyes, de conformidad con la Constitución, promulgarlas y hacerlas publicar, reglamentarlas y controlar su cumplimiento (artículo 238, inciso 3, de la Constitución Política).

- Vetar total o parcialmente las leyes sancionadas por el Congreso, formulando las observaciones u objeciones que estime convenientes (artículo 238, inciso 4).

- Dictar decretos que, para su validez, requerirán el refrendo del Ministro del ramo (artículo 238, inciso 5).

- Proponer al Congreso proyectos de ley, los cuales podrán ser presentados con solicitud de urgente consideración (artículo 238, inciso 12).

Por su parte, la Constitución Argentina señala en su artículo 86, incisos 2 y 4, que el Presidente de la Nación tiene la atribución de expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias, así como de participar en la formación de las leyes, con arreglo a la Constitución; las sanciona y promulga.

Asimismo, la Constitución Boliviana precisa en su artículo 96, incisos 1 y 4, que son atribuciones del Presidente el ejecutar y hacer cumplir las leyes, expidiendo decretos y órdenes convenientes, sin definir privativamente derechos,

alterar los definidos por la ley ni contrariar sus disposiciones, guardando las restricciones consignadas en esta Constitución; así como el concurrir a la formación de Códigos y Leyes mediante mensajes especiales.

La Constitución Brasileña establece que compete privativamente al Presidente de la República, iniciar el proceso legislativo, en la forma y en los casos previstos en esta Constitución; sancionar, promulgar y hacer públicas las leyes, así como dictar decretos y reglamentos para su fiel ejecución; y vetar proyectos de ley, total o parcialmente, (artículo 84, incisos III, IV y V).

La Constitución Colombiana, por su parte, enumera como atribuciones legislativas directas del Presidente de la República a las siguientes:

- Sancionar las leyes (artículo 189, inciso 9).
- Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento (artículo 189, inciso 10).
- Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para su cumplimiento (artículo 189, inciso 11).

Además, señala en su artículo 200 que corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso, concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los Ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución.

En la Constitución de Costa Rica, las atribuciones legislativas directas del Presidente de la República, son compartidas con el Ministro respectivo, a saber:

- Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecu-

tarlas y velar por su exacto cumplimiento (artículo 140, inciso 3).

- Ejercer la iniciativa en la formación de las leyes, y el derecho de veto (artículo 140, inciso 5).

- Darse el reglamento que convenga para el régimen de sus despachos y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes (artículo 140, inciso 18).

Asimismo, señala esta Carta Constitucional (artículo 146) que los decretos, acuerdos, resoluciones y órdenes del Poder Ejecutivo, requieren –para su validez– las firmas del Presidente de la República y del Ministro del ramo y, además, en los casos que esta Constitución establece, la aprobación del Consejo de Gobierno.

Respecto a esta atribución, la Constitución Dominicana precisa que el Presidente de la República tiene derecho a iniciativa en la formación de las leyes, (artículo 38, literal b), y destaca, además (artículo 55, incisos 2 y 5), que corresponde al Presidente de la República, promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución; expedir reglamentos, decretos e instrucciones, cuando fuere necesario; y anular por decreto normativo los arbitrios establecidos por los Ayuntamientos.

La Constitución ecuatoriana destaca como atribuciones legislativas directas del Presidente de la República, las siguientes:

- Sancionar, promulgar, ejecutar u objetar las leyes que expidiere el Congreso Nacional o el Plenario de las Comisiones Legislativas (artículo 79, literal b).

- Dictar, dentro de un plazo de noventa días, los reglamentos para la aplicación de las leyes, que no podrán interpretarlas ni alterarlas (artículo 79, literal c).

De otro lado, la Constitución Uruguaya destaca al respecto lo siguiente:

- El Presidente de la República tiene la atribución de publicar y circular, sin demora, todas las leyes que, conforme a la Sección VII, se hallen ya en estado de publicar y circular, ejecutarlas, hacerlas ejecutar, expidiendo los reglamentos especiales que sean necesarios para su ejecución (artículo 168, inciso 4).

- El Presidente está facultado a poner objeciones o hacer observaciones a los proyectos de ley que le remita el Poder Legislativo, y suspender u oponerse a su promulgación en la forma prevista en la Sección VII (artículo 168, inciso 6).

- Debe el Presidente de la República, proponer a las Cámaras proyectos de ley o modificaciones a las leyes anteriormente dictadas. Dichos proyectos podrán ser remitidos con declaratoria de urgente consideración (artículo 168, inciso 7).

- Los Ministros, en sus respectivas Carteras y de acuerdo con las leyes y disposiciones del Poder Ejecutivo, tienen la atribución de preparar y someter a consideración superior, los proyectos de ley, decretos y resoluciones que estimen convenientes (artículo 181, inciso 2).

En el caso peruano, con relación al órgano en que reside el Poder Legislativo, es necesario subrayar que de acuerdo a lo prescrito por el artículo 90, primer párrafo, de la Constitución Política, el Poder Legislativo reside en el Congreso, el cual consta de Cámara Unica.

Si bien es cierto que el Poder Legislativo reside en este órgano del Estado, la propia Constitución y la realidad nos dicen que ésta no es una verdad absoluta; y, es más, tal vez se pueda cuestionar el hecho de que el contenido del artículo mencionado, sea cierto.

Decimos esto, pues el tema de la potestad legislativa, como función primordial, fundamental o preeminente del Congreso, se ha relativizado notablemente en los últimos años, en los que se observa un claro predominio al respecto del Poder Ejecutivo, esto, a través de los Decretos Legislativos (legislación delegada) y los Decretos Supremos de Urgencia.

Con relación a la reglamentación de Leyes, debe decirse que de acuerdo al artículo 118, inciso 8, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República ejercer la potestad de reglamentar las Leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.

Este sea tal vez uno de los puntos en los cuales se manifiesta en nuestros días –con mayor notoriedad– la preeminencia del Presidente de la República.

Lo que viene ocurriendo –cada vez con mayor frecuencia– desde el inicio del régimen democrático, el 28 de julio de 1980, es que muchas de las normas que debe expedir el Presidente de la República, han contravenido el ordenamiento jurídico, vale decir, que han ido contra lo dispuesto por otras de superior jerarquía e, incluso, contra la propia Constitución Política.

Lo que pasaba era que durante los dos primeros Gobiernos, nacidos al amparo de la Constitución Política de 1979, el Congreso –compuesto mayoritariamente por las fuerzas

políticas que a su vez gobernaban en el Poder Ejecutivo– tomó al respecto una actitud contemplativa e indiferente, en la medida que, en buena cuenta, las infracciones a la Constitución no les afectaban, pues se enmarcaban dentro de la línea del Gobierno –que, obviamente, era la misma que la de la mayoría parlamentaria–.

Este tema llegó a sus límites más notorios en la época previa al Golpe de Estado del 5 de abril de 1992.

Sin embargo, en esta ocasión, el tema de las normas expedidas por el Poder Ejecutivo que contravenían el ordenamiento jurídico, había perturbado tanto el ambiente político nacional, que el propio Congreso, donde la agrupación del Presidente de la República no tenía mayoría, contrariado por las reiteradas inconstitucionalidades y excesos en que incurría el Gobierno, decide elaborar y aprobar una Ley de Control Parlamentario sobre los Actos Normativos del Presidente de la República.

Esta Ley fue observada por el Presidente de la República y publicada con el número 25397 por el entonces Presidente del Senado y Presidente del Congreso, Doctor Felipe Osterling Parodi[45].

---

45 El texto de la Ley número 25397, a que hemos hecho referencia, es el siguiente:
«LEY Nº 25397
FELIPE OSTERLING PARODI
Presidente del Congreso
POR CUANTO:
El Congreso ha dado la ley siguiente:
El Congreso de la República del Perú;
Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE LOS ACTOS NORMATIVOS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Artículo 1.- La presente ley establece el régimen general de control por

el Congreso de las atribuciones del Presidente de la República para:

a) Dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, de acuerdo con lo que establece el inciso 20) del artículo 211 y el artículo 132 de la Constitución Política;
b) Dictar decretos legislativos con fuerza de ley, en concordancia con lo que disponen el artículo 188 y el inciso 10) del artículo 211 de la Constitución Política;
c) Celebrar o ratificar convenios internacionales, o adherir a ellos, dentro del marco definido por el artículo 104 de la Constitución Política; y,
d) Decretar los estados de excepción contemplados en el artículo 231 de la Constitución Política.

Artículo 2.- Los actos y procedimientos de control a que se refiere la presente ley se sustentan en lo dispuesto en el inciso 2) del artículo 186 de la Constitución Política. No restringen el ejercicio del control sobre los demás actos del Poder Ejecutivo, que el Congreso está autorizado a realizar.

CAPITULO I

DECRETOS SUPREMOS EXTRAORDINARIOS

Artículo 3.- Las medidas extraordinarias a que se refiere el inciso 20) del artículo 211 y el artículo 132 de la Constitución Política, se dictan a través de disposiciones denominadas Decretos Supremos Extraordinarios.

Artículo 4.- Los Decretos Supremos Extraordinarios tienen vigencia temporal, expresamente señalada en su texto, por no más de 6 meses, y pueden suspender los efectos de la ley cuando sea necesario dictar medidas económicas y financieras sobre los siguientes aspectos:

a) Reestructurar los gastos del gobierno central y las empresas del Estado, establecidas en la Ley Anual de Presupuesto, siempre que las disposiciones presupuestarias impidan la aplicación de las medidas extraordinarias;
b) Modificar o suspender tributos en forma temporal;
c) Disponer operaciones de emergencia en materia de endeudamiento interno y externo, para proveer de recursos financieros al Estado destinados a la atención y satisfacción impostergable de necesidades públicas;
d) Intervenir la actividad económica de conformidad con el artículo 132 de la Constitución Política.

Artículo 5.- Los Decretos Supremos Extraordinarios se fundamentan en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles cuyos efectos o el riesgo inminente que se extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas, circunstancias que deben quedar expresadas en los considerandos del decreto.

Artículo 6.- Los Decretos Supremos Extraordinarios son aprobados por el Consejo de Ministros y son refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros.

Artículo 7.- Los Decretos Supremos Extraordinarios se componen de una parte considerativa y otra resolutiva.

Bajo sanción de nulidad, la parte considerativa comprende una exposición de motivos donde, con suficiencia y precisión se exponen los hechos de orden económico y financiero y los fundamentos jurídicos que motivan las medidas extraordinarias, en estricta observancia de lo preceptuado en los artículos 4 y 5 de la presente Ley.

Artículo 8.- Para los efectos de su clasificación e identificación en el ordenamiento jurídico nacional, los decretos supremos extraordinarios se designan con la abreviatura «DSE» seguida del número cardinal que les corresponden en el año, un guión, la sigla «PCM», una barra oblicua y los dos últimos dígitos del año en que se dictan.

Artículo 9.- Dentro de las 24 horas posteriores a la publicación del Decreto Supremo Extraordinario, el Presidente de la República da cuenta por escrito al Presidente del Congreso o al de la Comisión Permanente, según el caso, adjuntando copia del referido decreto.

Artículo 10.- Realizado el trámite a que se refiere el artículo anterior y a más tardar el día útil siguiente, el Presidente del Congreso o al de la Comisión Permanente, remite el Decreto Supremo Extraordinario a las Comisiones de Constitución y Leyes Orgánicas de ambas Cámaras, las que estudian y dictaminan los decretos supremos extraordinarios que son puestos en su conocimiento en el plazo improrrogable de 15 días útiles.

En caso de incumplimiento del Presidente de la República al trámite previsto en el artículo anterior, ello no impide ejercer el control parlamentario con arreglo al presente artículo y al artículo siguiente.

Artículo 11.- Las citadas comisiones emiten dictamen, si consideran que las medidas extraordinarias dictadas no se sustentan en razones de interés nacional o no se ha cumplido con los requisitos formales y el marco normativo definido en los artículos 4 y 5 de la presente ley. En tal caso concluyen recomendando que se deje sin efecto el decreto supremo extraordinario, remitiendo su dictamen al Presidente del Congreso o al de la Comisión Permanente.

Si el Congreso o la Comisión Permanente coincide con el criterio de la Comisión Mixta Especial se pronuncia en tal sentido, perdiendo vigencia el decreto supremo extraordinario al día siguiente de la publicación del acuerdo del Congreso en el Diario Oficial.

Artículo 12.- Contra los decretos supremos procede Acción Popular ante el Poder Judicial, sin perjuicio de control parlamentario.

CAPITULO II

DECRETOS LEGISLATIVOS

Artículo 13.- En concordancia con lo que disponen el artículo 188 y el inciso 10 del artículo 211 de la Constitución Política, el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar mediante decretos legislativos. Las facultades legislativas se autorizan por ley expresa para tal efecto.

Los decretos legislativos tienen fuerza y jerarquía de ley.

Artículo 14.- La Ley que autoriza el ejercicio de la legislación delegada debe precisar:

a) La materia y los criterios que definen el marco de las facultades legislativas que se otorgan; y,
b) El plazo dentro del cual se pueden ejercer las facultades legislativas.

La ley que autoriza dictar decretos legislativos en materia de leyes orgánicas debe aprobarse por la mayoría calificada a que se refiere el artículo 194 de la Constitución Política.

El contenido de los decretos legislativos no puede exceder el marco definido por este artículo.

Artículo 15.- La ley autoritativa que delega facultades legislativas en materia de leyes orgánicas puede contener disposiciones que condicionan la vigencia de los decretos legislativos dictados a su amparo al resultado de un procedimiento de control previo por el Congreso.

El control previo por el Congreso a que se refiere el párrafo anterior no impide ejercer la atribución prevista por el numeral 1 del artículo 186 de la Constitución Política.

Artículo 16.- Los decretos legislativos son aprobados por el Consejo de Ministros y son refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros.

Artículo 17.- Para los efectos de su clasificación e identificación en el ordenamiento jurídico nacional, los decretos legislativos se designan con la expresión «Decreto Legislativo» seguida del número cardinal que les corresponde.

Artículo 18.- Los decretos legislativos entran en vigencia a partir del décimo sexto día posterior a su publicación, salvo disposición contraria del mismo decreto o de la ley autoritativa.

Artículo 19.- El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta, dentro de los tres días posteriores a su publicación.

Artículo 20.- Realizado el trámite a que se refiere el artículo anterior y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, según el caso, remite copia a las Comisiones de Constitución y Leyes Orgánicas de ambas Cámaras o a la que señale la ley autoritativa, de los decretos legislativos puestos en su conocimiento, para su estudio en el plazo improrrogable de 30 días útiles.

Las citadas comisiones emiten dictamen sólo en el caso que consideren que él o los decretos legislativos han excedido el marco legal autoritativo o que hayan contravenido la Constitución.

En ambos casos, las Comisiones recomendarán su denegatoria.

Artículo 21.- Contra los decretos legislativos procede acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, sin perjuicio del Control Parlamentario.

CAPITULO III

ESTADOS DE EXCEPCION

Artículo 22.- Los estados de emergencia y de sitio contemplados en el artículo 231 de la Constitución Política, son decretados o prorrogados por el Presidente de la República mediante decretos supremos y previo

acuerdo del Consejo de Ministros.

Artículo 23.- El decreto supremo mediante el cual se decreta el estado de excepción debe precisar:

a) El ámbito territorial de aplicación;
b) El tiempo de vigencia;
c) Las garantías constitucionales suspendidas si se trata de estado de emergencia, o las garantías personales que continúan en vigor en el caso de estado de sitio; y
d) El marco de competencia de las fuerzas armadas, cuando el decreto les asigna la función de control del orden interno.

Artículo 24.- Dentro de las 24 horas posteriores a la publicación del respectivo decreto, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, según el caso, de los estados de excepción que decreta o prorroga.

Artículo 25.- Realizado el trámite a que se refiere el artículo anterior, y a más tardar el primer día útil siguiente el Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, según el caso, remite copia a las Comisiones de Constitución, Leyes Orgánicas y Reglamento, de Justicia y Derechos Humanos y de Defensa Nacional y Orden Interno de ambas Cámaras.

Las Comisiones emiten dictamen si estiman que el decreto supremo que determinó el estado de excepción no se enmarca dentro de lo dispuesto por el artículo 231 de la Constitución Política o no reúne los requisitos formales que dispone la presente ley.

En tal caso, concluye recomendando en su dictamen que se dejen sin efecto y remitiéndolo al Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente y si el Congreso o la Comisión Permanente coinciden con el criterio de las Comisiones Dictaminadoras se pronuncian en tal sentido, perdiendo vigencia el decreto al día siguiente de la publicación del acuerdo del Congreso en el Diario Oficial.

En caso de incumplimiento del Presidente de la República al trámite previsto en el artículo anterior, ello no impide el control parlamentario con arreglo al presente artículo.

Artículo 26.- El Congreso aprueba o desaprueba la prórroga del estado de sitio mediante Resolución Legislativa, previo dictamen o no de las Comisiones a que se alude en el artículo 25.

Decretado o prorrogado el estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho en cualquier momento.

CAPITULO IV

CONVENIOS INTERNACIONALES EJECUTIVOS

Artículo 27.- Los convenios internacionales que celebre o ratifica y adhiere el Presidente de la República al amparo del artículo 104 de la Constitución Política se denominan «Convenios Internacionales Ejecutivos» para efectos internos, aun cuando fuere diferente la denominación que en los mismos convenios internacionales se exprese, y sólo pueden versar sobre materias de su exclusiva competencia.

Artículo 28.- Los convenios internacionales ejecutivos no pueden contener pactos que supongan modificación o derogación de normas constitucionales o legales o exijan desarrollo legislativo para su cumplimiento, ni preceptos sustantivos en materia de derechos humanos ni compromisos de reforma de la reorganización y los procesos judiciales.

Artículo 29.- Los convenios internacionales ejecutivos forman parte del ordenamiento jurídico nacional y tienen rango de decreto supremo. En caso de conflicto entre un convenio internacional ejecutivo y un decreto supremo, prevalece el primero.

Artículo 30.- Dentro de las 24 horas posteriores a su celebración o, si fuera el caso, en el término de la distancia, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los convenios internacionales ejecutivos a que dé curso. La omisión de este trámite invalida el convenio, el cual, si ha sido perfeccionado con arreglo a las normas del Derecho Internacional, no surte efectos internos.

Artículo 31.- Realizado el trámite a que se refiere el artículo anterior, y a más tardar el primer día útil, el Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente remite copia a las Comisiones de Relaciones Exteriores de ambas Cámaras, las que estudian y dictaminan los convenios internacionales ejecutivos puestos en su conocimiento en el plazo de 15 días útiles, verificando si se ha cumplido con lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política y los artículos 27 y 28 de la presente ley.

En caso de incumplimiento del Presidente de la República al trámite previsto en el artículo anterior, ello no impide el control parlamentario con arreglo al presente artículo.

Artículo 32.- En la primera sesión siguiente a la recepción de los dictámenes de las Comisiones Dictaminadoras que recomiendan dejar sin efecto un convenio internacional ejecutivo, el Presidente del Congreso lo pone a consideración del Pleno. Si el Congreso ratifica los términos del dictamen, emite resolución legislativa dejando sin efecto el convenio, lo que notifica al Presidente de la República para que el primer día útil siguiente o en el término de la distancia, corra aviso a las demás partes. Una vez publicada la resolución legislativa, el convenio pierde vigencia interna.

Artículo 33.- Sin perjuicio al aviso a las partes del convenio, el Presidente de la República al recibir la notificación donde se le informa la decisión del Congreso de dejar sin efecto el convenio, puede:

a) Denunciar el convenio; o,
b) Tramitar el convenio, en vía de subsanación, conforme establece el artículo 102 de la Constitución Política.

Artículo 34.- Sin perjuicio de lo que dispone el artículo 31, el Presidente de la República puede someter a consulta de las Comisiones de Relaciones Exteriores, el texto de los Convenios Internacionales Ejecutivos que proyecte celebrar o ratificar, a fin que éstas lo estudien y califiquen conforme a lo preceptuado por el artículo 35 de la presente ley.

La opinión de las citadas Comisiones no condiciona la decisión del Presidente de la República.

Comuníquese al Presidente de la República para su promulgación.

Casa del Congreso, en Lima, a los veintitrés días del mes de Diciembre

El tenor de la mencionada Ley no se explica de otro modo que por el hecho de que el Presidente de la República estaba rebasando el marco que la Constitución y las leyes le imponen para el ejercicio de sus funciones.

Pero además, porque sus excesos iban en contra de la voluntad de la mayoría parlamentaria, que, como todos sabemos, le era adversa[46].

---

de mil novecientos noventa y uno.
FELIPE OSTERLING PARODI, Presidente del Senado.
ROBERTO RAMIREZ DEL VILLAR, Presidente de la Cámara de Diputados.
JORGE TORRES VALLEJO, Senador Segundo Secretario.
OSCAR URVIOLA HANI, Diputado Primer Secretario.

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA
POR TANTO:
Habiendo sido reconsiderado por ambas Cámaras el proyecto de ley observado por el señor Presidente de la República, ha quedado en consecuencia sancionada dicha iniciativa en su integridad; y, en observancia de lo dispuesto por el Artículo 193 de la Constitución mando se comunique al señor Presidente del Consejo de Ministros para su publicación y cumplimiento.
Casa del Congreso, en Lima, a los trentiún días del mes de Enero de mil novecientos noventa y dos.

FELIPE OSTERLING PARODI
Presidente del Congreso

JOSE TOMAS GONZALES REATEGUI
Senador Primer Secretario

OSCAR URVIOLA HANI
Diputado Primer Secretario

Lima, 3 de Febrero de 1992.

Cúmplase, comuníquese publíquese y archívese.

ALFONSO DE LOS HEROS PEREZ ALBELA
Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Trabajo y Promoción Social.»

46 La mayoría parlamentaria estaba compuesta en ese entonces por los partidos que integraron el Frente Democrático (FREDEMO) que apoyó

Debemos recordar además que al terminar el primer año de Gobierno de Fujimori, los partidos políticos a través de su representación en el Congreso, habían concluido una especie de tregua unilateral, que comenzó cuando en las Juntas Preparatorias de julio de 1990 se eligió a Máximo San Román Cáceres como Presidente del Senado y a Víctor Paredes Guerra, como Presidente de la Cámara de Diputados, ambos Congresistas, entonces integrantes de las filas de Fujimori.

De esta forma, en julio de 1991 se eligieron como Presidentes de ambas Cámaras a miembros de la oposición política: en el Senado al Doctor Felipe Osterling Parodi y en la Cámara de Diputados al Doctor Roberto Ramírez del Villar, que al igual que Osterling pertenecía al Partido Popular Cristiano.

Sin duda, luego de ese primer año la oposición política estaba decidida a no ceder terreno frente a Alberto Fujimori.

Pero Fujimori también había asumido similar actitud respecto a la oposición política.

Fue allí que el Presidente de la República, habituado a actuar de modo muy personal y sin seguir el camino que imponen instancias o jerarquías grupales o partidarias, continuó dando una serie de medidas destinadas a la

---

la candidatura a la Presidencia de la República de Mario Vargas Llosa, es decir, Acción Popular, el Partido Popular Cristiano y el Movimiento Libertad; por el Partido Aprista Peruano; por los Congresistas de Izquierda Unida, de Izquierda Socialista y aquellos que llegaron al Parlamento con Cambio 90 y que, en los casi dos años que habían transcurrido del Gobierno de Fujimori, ya lo habían abandonado.
Los Congresistas que permanecían adeptos al régimen de Fujimori eran muy pocos, pero además tenían como común denominador –con contadas excepciones– su falta de experiencia política y personal.

consecusión de sus objetivos de gobierno y que en muchos casos –reiterados por cierto– estaban en contra del ordenamiento jurídico.

De ahí la reacción del Congreso de la República al aprobar y promulgar la referida Ley de Control Parlamentario sobre los Actos Normativos del Presidente de la República, que luego del Golpe del 5 de abril de 1992, Enrique Chirinos Soto trató de calificar como que ella había sido un primer Golpe de Estado que el Congreso había dado en contra del Presidente de la República, al recortarle sus funciones y atribuciones.

Pero la realidad era que el Congreso carecía de cualquier otro medio, franqueado por la Constitución, para detener la vorágine de inconstitucionalidades e ilegalidades en que había y continuaba incurriendo el régimen de Fujimori.

El único camino que le quedaba era elaborar y aprobar una Ley que representara un freno para los actos del Presidente y esperar que el mismo se ciñera a esta normatividad, vale decir que la cumpliese.

El Congreso se vio en la obligación de elaborar esta Ley, la misma que fue observada por el Presidente de la República y sobre la cual el Congreso insistió, de modo que su promulgación y publicación corrió a cargo del propio Congreso.

Este, sin duda, representó uno de los elementos que llevaron a Fujimori a dar el Golpe de Estado del 5 de abril de 1992.

Por otra parte, debemos decir que con relación a los Decretos Supremos de Urgencia, en virtud de lo dispuesto por el artículo 118, inciso 19, de la Constitución, corresponde

al Presidente de la República dictar medidas extraordinarias, mediante Decretos de Urgencia con fuerza de Ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso.

El propio numeral bajo comentario se encarga de establecer que el Congreso está facultado para modificar o derogar los referidos Decretos de Urgencia.

Uno de los temas que sin lugar a dudas dio lugar a un frondoso debate doctrinario, fue el relativo al artículo 211, inciso 20, de la Constitución Política de 1979, norma que facultaba al Presidente de la República a «dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso».

En relación a este punto, habían varios temas a analizar.

El primero de ellos era el relativo a sus características.

Sobre este particular, coincidimos con lo señalado por Ricardo Marcenaro Frers[47], cuando anota que ellas son las siguientes:

(1) ***Medidas extraordinarias***

El ser medidas extraordinarias significa que deben estar fuera de lo común, es decir que no deben ser ordinarias.

Al respecto anota que la disposición de la Constitución

47 MARCENARO FRERS, Ricardo. Los Decretos Supremos Extraordinarios. En: El Jurista, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad San Martín de Porres, Número 4, Año I, pp. 71 a 77.

derogada no mencionaba la urgencia ni tampoco las emergencias, no obstante lo cual en mérito a la doctrina extranjera, se les conoce como decretos de necesidad, urgencia o emergencia; siendo realmente Decretos extraordinarios, es decir que se dictan por causas muy especiales y que no son ordinarias.

Estas medidas extraordinarias deben ser la consecuencia de situaciones excepcionales planteadas, razón por la cual se dictan estos Decretos Supremos en la medida que subsista una situación extraordinaria; debiendo ser dictados ante una necesidad específica aguda de impostergable atención ante la gravedad de sus consecuencias.

(2) ***En materia económica y financiera***

Recuerda Marcenaro que la Constitución de 1979 señalaba que debían ser Decretos extraordinarios dictados sólo sobre materia económica y financiera, debiendo tomarse en cuenta, sin embargo, que innumerables situaciones inciden sobre estos aspectos.

(3) ***Cuando lo requiera el interés nacional***

En tal sentido, deberían ser dispositivos de interés general para el país y no para un grupo reducido de sus ciudadanos.

(4) ***Con cargo de dar cuenta al Congreso***

Señalaba Marcenaro que los Decretos Supremos dictados al amparo del inciso 11 del artículo 220 de la Constitución de 1979 son los característicos del Poder Ejecutivo, los mismos que no requieren ser puestos en conocimiento del Congreso, toda vez que es atribución propia del Ejecutivo expedirlos; sin embargo, los Decretos Supremos dictados al amparo del inciso 20 del artículo 211 de dicha Constitu-

ción, tenían que comunicarse al Congreso, a fin de que éste optase por cualquiera de las siguientes posibilidades:

a) No pronunciarse sobre ellos, con lo que quedan tácitamente confirmados.

b) Confirmarlos.

c) Desaprobarlos o rechazarlos, derogándolos, pero no tienen efecto retroactivo al momento de dictarse el Decreto Supremo.

d) Modificarlos.

En relación a las características de estos Decretos Supremos, María del Rosario Pacheco Barandiarán[48] señala las siguientes:

> «(a) Se trata de una atribución propia del Gobierno, que generalmente está en manos del Presidente de la República o en el Jefe del Gobierno, por ello llevarán siempre el refrendo de uno de los Ministros o de varios de ellos.
>
> b) En algunos casos, se restringe el uso de las Ordenanzas de Necesidad para los momentos en que el Congreso no se encuentra reunido, garantizándose de ese modo la producción de normas urgentes en esas circunstancias; en otros, se posibilita su uso en cualquier oportunidad, buscándose obtener una rápida producción jurídica en situaciones que por su urgen-

48 PACHECO BARANDIARAN, María del Rosario. «Los Decretos de Urgencia y un Vacío en la Constitución de 1979». En: *Thémis*, Revista de Derecho editada por alumnos de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, número 6, 1987, pp. 47 a 54.

cia requieren de una celeridad que los Parlamentos no poseen.

(c) Para su correcta aplicación, los Decretos de Urgencia requieren de la presencia de un aspecto fundamental, el presupuesto de hecho habilitante, según Antonio Torres del Morral, que es la excepcional y urgente necesidad que requiere ser solucionada. Nos enfrentamos aquí a un concepto jurídico indeterminado. Es claro que la apreciación de su existencia tiene mucho de juicio político, el que estará en manos de los órganos estatales encargados de la dirección política; y en ello hay un gran margen de discrecionalidad. Este no debe ser tan amplio como para impedir su control, pues de ese modo sería imposible sujetar estas normas a lo prescrito por la Carta Política. El Tribunal Constitucional Español ha precisado el concepto en términos bastante claros en dos sentencias: 6/1983 y 111/1983. Dice el Tribunal Constitucional que la extraordinaria y urgente necesidad no debe entenderse en el sentido extremo de una amenaza para la Nación o para el sistema constitucional, puesto que para esos casos la Carta ha previsto los mecanismos del Régimen de Excepción, sino concebirlos '...como necesidad relativa respecto a las situaciones concretas en que se encuentran los objetivos de la actuación gubernamental, los cuales, por razones difíciles de prever, requieren en alguna ocasión una acción normativa inmediata, en un plazo más breve que el requerido para la producción parlamentaria de una ley aunque fuera por el procedimiento de urgencia...'; y también como de extraordinaria y urgente necesidad

aquellos casos en que por ser circunstanciales y objetivamente complejos, no puede acudirse al procedimiento legislativo ordinario, sin que se pierda la efectividad requerida, que sólo una actuación rápida proporciona.

Lamarque incluye dentro del concepto a todas las hipótesis en que las normas constitucionales permiten, en caso de crisis, una cierta concentración de poderes; y Camus entiende a la necesidad dentro del ámbito del derecho constitucional como '...aquellas circunstancias urgentes e imprevistas que hacen necesario, para la salvaguarda del Estado, la concentración de poderes por la sola decisión del órgano llamado a actuar...'

(d) En algunas oportunidades los ordenamientos jurídicos señalan la necesidad de que el Gobierno oiga previamente, en algunos casos, o someta, en otros, la promulgación de estas normas a otro Organo del Estado. Tal es el caso, por ejemplo, del régimen francés en el que el Consejo Constitucional tiene que ser consultado.

(e) Los Decretos de Urgencia son provisionales, es decir, que su vigencia está limitada por un posterior pronunciamiento del Legislativo. Prácticamente en todos los ordenamientos jurídicos en los que se encuentra consagrado el instituto, esta característica se ha desarrollado con precisión. En Italia, el artículo 77 de la Constitución de 1947 prescribe que los decretos perderán todo su efecto desde el principio si no fueren convertidos en leyes dentro de los sesenta días de su publicación.

(f) Además de ser provisionales, las Ordenanzas de Necesidad son transitorias. Así como la provisionalidad atiende al control político que ejerce el Congreso, la transitoriedad encierra un concepto diverso: el hecho que la motiva debe ser extraordinario, temporal y necesariamente grave, es decir, que una vez que ha sido solucionada la urgente necesidad el Decreto de Urgencia debe desaparecer porque ya no es necesaria su existencia dentro del ordenamiento jurídico.

(g) Finalmente, la doctrina establece, además del control político que supone la provisionalidad de la norma, un control jurisdiccional posterior que lo ejerce el Tribunal Constitucional, o el Organo encargado de sus funciones. El parágrafo final del artículo 122 de la Carta Política colombiana de 1886, reformado por el artículo 43 del acto legislativo Nº 1 de 1968 estatuye, en este sentido, que es la Corte Suprema de Justicia la encargada de decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de estas normas, que en el ordenamiento jurídico colombiano se conocen como Decretos Legislativos».

Por otra parte, resulta importante subrayar el hecho de que estos Decretos Supremos de Urgencia son Decretos con fuerza de Ley.

En este sentido, opinan la doctrina y jurisprudencia peruanas»[49].

49 Dentro de tal orden de ideas, Ricardo Marcenaro Frers (MARCENARO FRERS, Ricardo. Op. cit., pp. 73 a 77.) efectúa un interesante resumen centrado exclusivamente en fuentes peruanas.

Y en relación a los Decretos con fuerza de ley en el Derecho Constitucional comparado, el profesor Carlos Cárdenas Quirós[50], señala que entre las Constituciones europeas, prevén esta medida legislativa, la Constitución Austríaca de 1920 (artículo 18, parágrafos 3, 4 y 5), la Constitución Búlgara de 1971 (artículo 94, inciso 2), la Constitución Italiana de 1948 (artículo 77, segundo y tercer párrafos), la Constitución Griega de 1975 (artículo 44), la Constitución Española de 1978 (artículo 86) y la Constitución Portuguesa de 1976, según el texto de la modificación dispuesta por la Ley Constitucional Nº 1/82 de 30 de septiembre (artículo 201, parágrafo 1, inciso a). Entre los países iberoamericanos, la acogen, la Constitución Colombiana de 1886 (artículo 122, según el texto ordenado por el artículo 43 del acto legislativo número 1 de 1968), la Constitución Hondureña de 1982 en su artículo 245, inciso 20, con un texto semejante al de la Constitución Peruana (de 1979), y la Constitución Nicaragüense de 1987 (artículo 149, inciso 3).

Por nuestra parte, estimamos que no existen dudas fundadas en el sentido de que los Decretos Supremos de Urgencia tienen fuerza de Ley.

Además, ello queda claro en la doctrina nacional y extranjera.

Creemos que la mayor relevancia del inciso 20 del artículo 211 de la Constitución derogada consistía en el «dar cuenta al Congreso» de los mismos; vale decir, en lo referente al alcance de un precepto de esta naturaleza.

---

50 CARDENAS QUIROS, Carlos. «Los Decretos con Fuerza de Ley». En: *Thémis*, Revista de Derecho, editada por estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, número 6, 1987, pp. 39 a 41.

En este sentido, compartimos las expresiones del Doctor Francisco Eguiguren Praeli[51], cuando señala que dado que dicha norma constitucional no precisaba en qué consistía esta dación de cuenta al Congreso, cuáles son sus alcances y efectos, se suscitó una interesante polémica entre quienes sostenían que se trataba de un procedimiento meramente informativo para que el Poder Legislativo tomara conocimiento de las normas dictadas por el Poder Ejecutivo, mientras otros señalaban que este mecanismo debía llevar a que el Congreso convalidara o ratificara el Decreto dictado por el Gobierno para reafirmar su fuerza de ley.

En este sentido, piensa el citado profesor que cabía perfectamente admitir una interpretación del inciso 20 del artículo 211 de la Constitución de 1979 que posibilitase el establecimiento de un control parlamentario de los decretos de necesidad y urgencia, a través de la convalidación o ratificación ulterior por el Congreso. La finalidad primordial de este control parlamentario es garantizar al Congreso adecuados mecanismos de fiscalización al uso (en el caso peruano notoriamente exagerado) que el Ejecutivo hace de la atribución para dictar medidas extraordinarias, así como del cumplimiento de los requisitos que impone la Constitución[52].

---

51 EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «El Control Parlamentario de los Decretos de Necesidad y Urgencia del Artículo 211 inciso 20 de la Constitución». En: *Thémis*, Revista de Derecho editada por estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Número 6, 1987, pp. 44 y 45.

52 La opinión de Eguiguren se sustentaba en los siguientes fundamentos:

1. La mención «con cargo de cuenta al Congreso», contenida en el inciso 20 del artículo 211 de la Constitución, puede razonablemente generar (como de hecho ha generado) dudas y controversias sobre sus alcances, características y efectos. Ello faculta a que se dicte una ley interpretativa, que dilucide el problema, no pudiendo el contenido de esta ley implicar una contradicción o transgresión a lo expuesto en el texto del precepto interpretado;

El propio Eguiguren, en un trabajo posterior[53], señala que la Ley Nº 25397, dictada por el Congreso en febrero de 1992, buscó corregir algunas de las distorsiones y problemas planteados con la utilización del inciso 20 del artículo 211 de la Constitución Política de 1979, entonces vigente.

Agrega Eguiguren que entre las principales innovaciones que introdujo dicha Ley, estuvieron las siguientes:

a. Dio una denominación e identificación especial a este tipo de normas, denominándolas «Decretos Supremos Extraordinarios».

b. Estableció su carácter temporal, por el tiempo que la

---

2. No existían razones definitorias que llevasen a afirmar rotundamente que el establecimiento de un control parlamentario convalidatorio de los decretos de necesidad y urgencia resultara contrario al texto del precepto de la Constitución de 1979, pues éste nada dice al respecto. Agrega que sostener que la dación de cuenta al Congreso de estas normas implica tan solo informar o dar razón al Poder Legislativo, no es propiamente una inferencia directa del precepto constitucional, sino más bien implica una interpretación del mismo. Y aunque dicha interpretación aparece (en principio) razonable y admisible, ello no impide que sea confrontada con otra interpretación, igualmente razonable y admisible, que propugna efectivizar mediante la dación de cuenta un mecanismo de fiscalización del Congreso a las atribuciones legislativas del Ejecutivo;
3. La interpretación sistemática de la Constitución Peruana de 1979, le llevó a la certeza de que resulta constitucionalmente posible y conveniente establecer, mediante una ley interpretativa del Congreso, un procedimiento de control parlamentario convalidatorio «**a posteriori**» de los decretos de necesidad y urgencia dictados por el Ejecutivo; pues de acuerdo al modelo legislativo plasmado en la Constitución Peruana de 1979 (al igual que en el caso español e italiano) la titularidad de la potestad legislativa reside en el Congreso, por ser el Poder Legislativo. En consecuencia, el Ejecutivo no puede dictar por si solo o directamente, sin la intervención del Congreso, normas con fuerza de ley.

53 EGUIGUREN PRAELI, Francisco. La Legislación Delegada y los Decretos de Urgencia en la Constitución Peruana de 1993. En: *Comisión Andina de Juristas,* Serie: Lecturas sobre Temas Constitucionales, número 10. *La Constitución de 1993, Análisis y Comentario*, Lima 1994, pp. 185 y ss.

norma indique, pero que no podrá exceder de seis meses; pudiendo durante dicho lapso dejar en suspenso la vigencia de alguna ley.

c. Buscó definir los supuestos habilitantes para el dictado de los Decretos Supremos Extraordinarios.

d. Precisó los aspectos comprendidos dentro de las materias susceptibles de ser normadas mediante Decretos Supremos Extraordinarios.

e. Reguló el procedimiento de control parlamentario, bajo una modalidad de convalidación por «silencio positivo».

f. El control jurisdiccional de los Decretos Supremos Extraordinarios podrá ejercerse ante el Poder Judicial, a través de la Acción Popular.

Por lo demás, esta norma ha sido transcripta por nosotros en su momento y, como dijimos, fue una de las causas que invocó el Presidente de la República para haber dado el Golpe de Estado del 5 de abril de 1992, en el sentido que dicha norma intentaba maniatarlo en el ejercicio de sus funciones.

La Constitución de 1993 establece dentro de las competencias del Presidente de la República la de «dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.»

Por otra parte, el tercer párrafo del artículo 74 de la nueva Constitución establece que «los decretos de urgencia no pueden contener materia tributaria.»

Eguiguren Praeli señala que un aspecto que pudo y debió ser afrontado en la nueva Constitución, era el de determinar si la competencia material de los Decretos de Urgencia debía seguir circunscripta a la materia económica y financiera o si, por el contrario, cabía extender su ámbito de aplicación a otras materias regulables por ley, como sucede en numerosos ordenamientos constitucionales.

Según el citado profesor, la norma bajo comentario tiene el defecto de señalar como supuesto habilitante el «interés nacional», en vez de subrayar que debería tener su origen en situaciones de real necesidad y urgencia.

Sin embargo, un aspecto positivo del nuevo texto constitucional, es el referido al control parlamentario de los Decretos de Urgencia, cuando se establece que el Congreso puede modificarlos o derogarlos.

No obstante ello, Eguiguren indica que la Constitución debió establecer la necesidad de un pronunciamiento expreso del Congreso, dentro de un plazo breve pre-fijado, como requisito para su convalidación, lo que supondría abandonar la opción por el «silencio positivo» confirmatorio, por lo que la falta de este pronunciamiento acarrearía la caducidad del Decreto de Urgencia.

Finalmente, el citado profesor anota que la nueva Constitución ha omitido también señalar expresamente qué tópicos quedan incluidos y excluidos dentro de las materias económica y financiera asignadas como ámbito del Decreto de Urgencia. Tan solo se dispone la exclusión de la materia tributaria, criterio que le parece errado e inconveniente. En primer lugar, porque la mayoría de las medidas extraordinarias que se dictaron al amparo del inciso 20 del artículo 211 de la Constitución de 1979 estaban referidas a la creación, modificación, suspensión o exoneración de tri-

butos. Y, en segundo lugar, porque habiéndose establecido la fuerza de ley de los Decretos de Urgencia, se respeta el principio de legalidad que es básico en materia tributaria.

Concluye Eguiguren señalando que por los excesos cometidos al respecto en todos estos años, resultaba conveniente mejorar la regulación que fija los requisitos, alcances y control de los Decretos de Urgencia.

En lo que a nosotros respecta, estimamos que el tema de los Decretos de Urgencia resulta en la actualidad sumamente significativo, no por el hecho de tratarse de normas cuyo rango legal se discuta, ya que, como hemos visto, prácticamente existe consenso en la doctrina al asignárseles rango de Ley.

El problema tampoco estriba en el hecho de que puedan o no estar sujetos a revisión o control por parte del Congreso de la República, pues, como ha podido apreciar el lector, en realidad ni el texto constitucional de 1979, así como tampoco el de 1993, impedían que ello ocurriese.

Muy por el contrario, el de 1993 llega a plasmar positivamente algo que era obvio, es decir, que el Congreso de la República tiene la facultad de hacer con los Decretos Supremos de Urgencia lo que considere más conveniente, pues siendo normas extraordinarias con rango de Ley, es obvio que el Congreso puede revisarlos, regularlos, modificarlos, aprobarlos, ratificarlos, derogarlos o, por último, no hacer nada respecto de ellos.

El problema central de los Decretos de Urgencia nunca estuvo situado en el Derecho Constitucional, sino en la Ciencia Política.

Decimos esto, por cuanto estos Decretos han representado, desde la vigencia de la Constitución de 1979 y de la

Constitución actual, los mejores instrumentos de que han dispuesto los diferentes Gobiernos para legislar.

Y constituyen los medios más eficaces para legislar, por ser normas que teniendo rango de Ley, no son expedidas mediando una delegación de facultades, como es el caso de los Decretos Legislativos, así como tampoco por el Congreso de la República.

De este modo, resulta muy fácil para el Poder Ejecutivo legislar a través de estos Decretos Supremos de Urgencia, ya que prácticamente con ellos se obtendrán los mismos efectos que con una Ley, cuyo trámite de aprobación por el Congreso resulta –sin duda– mucho más lento, o un Decreto Legislativo, para el cual se requiere previamente una delegación de facultades que no siempre será fácil obtener.

En adición a lo señalado, debemos mencionar que no siempre será posible al Poder Ejecutivo obtener la aprobación de una norma con rango de Ley, en la medida que si el Congreso tiene una mayoría parlamentaria que le sea adversa, no necesariamente aprobará los proyectos del Ejecutivo, ni mucho menos le otorgará gratuitamente facultades extraordinarias para dictar Decretos Legislativos sobre determinadas materias.

Ello sí ocurrirá, en cambio, cuando el Congreso esté compuesto por una mayoría parlamentaria afín al Presidente de la República.

Y esto es lo que se ha visto durante los períodos comprendidos desde el año 1980, en los que el Presidente de la República tuvo mayoría parlamentaria.

Que yo recuerde, ni a Fernando Belaunde ni a Alan

García, sus respectivos Congresos les modificaron los Decretos de Urgencia a que recurrieron usualmente.

El problema se presentó durante el primer Gobierno de Alberto Fujimori, cuando el Congreso, en el cual las fuerzas opositoras eran mayoritarias, procedió a modificar o derogar disposiciones de esta naturaleza, habiéndose llegado a la promulgación, por parte del Congreso, de la Ley de Control a los Actos Normativos del Presidente de la República, la misma que tenía todo un Capítulo dedicado exclusivamente al tema.

Y es que cuando hay un enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, ni con la Constitución de 1979, ni con la de 1993, el Presidente de la República puede sustraerse de la fiscalización por parte del Congreso en relación a los Decretos Supremos de Urgencia que promulgue; y si ellos tienen por línea general el ser contradictorios con la política de la mayoría parlamentaria, sin la menor duda que el Congreso procederá a su derogatoria o modificación inmediata, más allá de que el Poder Ejecutivo tenga la posibilidad de insistir reiteradamente en este mecanismo legislativo, ya que dentro del plano teórico y constitucional, sus normas legales nunca podrán prevalecer por sobre las del Congreso de la República y aquello a lo más que podría aspirar, será a que sus disposiciones tengan relativa vigencia temporal, antes de su modificación o derogatoria total o parcial.

Una vez instalado el denominado Congreso Constituyente Democrático, nuevamente el Presidente de la República tuvo mayoría parlamentaria afín; a la vez que volvía a dejar de tener problemas en relación a su labor legislativa por Decretos Supremos de Urgencia.

Es obvio que esta misma línea de conducta ha prosegui-

do durante los dos primeros años del segundo Gobierno de Alberto Fujimori.

Más allá de las cuestiones técnicas o teóricas dentro de las cuales se rige el tema de los Decretos Supremos de Urgencia, no cabe duda que ellos se han convertido en práctica cotidiana y han enriquecido notablemente las atribuciones constitucionales y el poder real del Presidente de la República.

Estimo que la regulación de la Constitución de 1979, tanto como la de 1993, en relación a los Decretos de Urgencia, no imponen mayores obstáculos para que el Presidente haga un uso reiterado, a la vez que interdisciplinario de los mismos, y ellos sólo tendrán un efectivo control parlamentario, en la medida que el Congreso de la República tenga ánimo fiscalizador, lo que en la práctica equivale a decir que el Congreso de la República esté gobernado por una mayoría opositora o adversa al Presidente de la República.

Pienso que el tema de los Decretos Supremos de Urgencia, para tener un eficaz control constitucional, requiere de algo más que las normas constitucionales aludidas. Necesita de una regulación rigurosa que evite, por su naturaleza, que el Presidente de la República pueda hacer uso de los mismos más allá de las situaciones que realmente constituyan casos excepcionales.

En tal sentido, si bien es cierto que la Ley de Control sobre los Actos Normativos del Presidente de la República tuvo en relación al tema varios defectos, sin duda, un texto como ese acercaba más el tema a la realidad.

Sin embargo, consideramos necesario advertir, que de no optarse por un sistema de control adecuado a los Decre-

tos Supremos de Urgencia, en la práctica estaríamos llegando a la conclusión de que el Presidente tendría similares facultades legislativas que el Congreso de la República –por lo menos en tiempos de consonancia política entre estos dos Poderes del Estado–.

Es cierto que a un Ejecutivo fuerte, con mayoría parlamentaria, le bastaría legislar con Decretos Supremos de Urgencia, en aquellas materias cuyo trámite por el Congreso, al igual que su discusión pública, resultasen incómodas.

Un ejemplo muy claro lo tuvimos hace algún tiempo, cuando a través de un Decreto Supremo de Urgencia se aprobó la adquisición de un nuevo avión (un Boeing 737) para uso del Presidente de la República, valorizado en más de 30 millones de dólares.

No nos cabe la menor duda de que si el tema hubiese sido sometido al Congreso de la República, hubiera merecido la aprobación parlamentaria –ya que el oficialismo es holgadamente mayoritario–; pero lo que hubiera ocurrido es que el tema hubiese sido objeto de debate, no sólo en el seno del Congreso, sino en el de la opinión pública, y mayores hubieran sido los argumentos en contra que los a favor de la eventual aprobación del citado dispositivo.

A los políticos muchas veces les conviene jugar en relación a hechos consumados que a hechos eventuales, ya que es más difícil deshacer lo que ya se hizo que evitar se haga lo que se quiere hacer.

Con relación a las leyes y resoluciones legislativas, podemos decir que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 102, inciso 1, de la Constitución, son atribuciones del Congreso dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

Legislar forma parte de la función tradicional del Congreso de la República.

Es más, de esta función es que deriva su nombre el Poder Legislativo, que en el caso peruano se denomina Congreso de la República.

Sin embargo, la tradicional función del Congreso de legislar, ha ido siendo ejercida, cada vez con mayor frecuencia y volumen, por el Poder Ejecutivo, vale decir, por el Presidente de la República y su Consejo de Ministros.

Ya nos hemos ocupado de las causas que originan que una situación de esta naturaleza haya tomado una importancia tan grande en los últimos años.

Sin embargo, creo que uno de los rasgos más significativos del Presidencialismo en nuestro país, está dado –precisamente– por la pérdida de peso específico del Congreso de la República.

Dentro de lo que significa el ejercicio del poder por parte de los diversos órganos del Estado, será evidente que la cuota de poder que pierda uno de ellos, lo más probable es que sea cubierta por alguno de los otros.

Y esta correlación de fuerzas, vista a nivel institucional, lleva a una situación muy clara: que el Poder que pierde el Congreso, lo absorbe el Presidente de la República.

Esto quiere decir que cuanto menor Poder tenga el Congreso, mayor será el del Presidente.

Y situaciones de esta naturaleza, no necesariamente se darán cuando exista una comunión de intereses entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria, caso en el cual, como ha ocurrido en diversas ocasiones, el Congreso ha pasado a ser comparsa del Poder Ejecutivo.

También se darán en la eventualidad de que las fuerzas políticas al interior del Congreso tengan un predominio de la oposición al Presidente de la República, en la medida que éste último tratará, por todos los medios, de que su voluntad y sus actos prevalezcan por sobre los del Congreso; y, dadas las inmensas facultades que el Presidente de la República tiene, no sólo en el marco constitucional, sino en la práctica cotidiana del poder, lo más probable sería que el Presidente imponga su voluntad.

Y en el plano legislativo, como sabemos, el Presidente cuenta con dos mecanismos susceptibles de ser empleados alternativa o conjuntamente, cuales son el dictar legislación delegada (si contara con la autorización para tal efecto), o Decretos Supremos de Urgencia.

Por otra parte, con relación a la prioridad en los proyectos de Ley, resulta necesario precisar que de conformidad con lo establecido por el artículo 105, segunda parte, de la Constitución, tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.

Este es otro de los aspectos en que el Presidente de la República tiene determinadas prerrogativas o preeminencias, otorgadas por la Constitución Política, en relación al Congreso.

La prioridad o preferencia que tienen en el Congreso los proyectos de Ley enviados o remitidos por el Presidente de la República, si bien no le garantizan su aprobación, sí le garantizan que serán considerados en primer lugar por sobre los demás que hayan presentado los Congresistas o las personas o instituciones que tienen derecho a iniciativa legislativa.

Además, como todos sabemos, por lo engorroso que es el

trámite de Comisiones en el Congreso (a pesar de la unicameralidad), el tener preferencia para el trámite de sus proyectos de Ley, implica que el Congreso tiene que ceder en estos casos la iniciativa –vale decir, el ritmo de los acontecimientos– al Presidente de la República.

Y qué duda cabe de que éste constituye un rasgo muy importante y característico del Presidencialismo en el Perú.

Con relación a la iniciativa legislativa, debemos señalar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107 de la Constitución de 1993, tanto el Presidente de la República como los Congresistas tienen derecho de iniciativa en la formación de las Leyes.

También tienen el mismo derecho –en las materias que les son propias– los otros Poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los municipios y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos, que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.

En lo que respecta al tema de la iniciativa legislativa, ésta, si bien es otorgada por la Constitución a diversos representantes y organizaciones, es ejercida, fundamentalmente, por los Congresistas y por el Presidente de la República.

Esta situación es así, básicamente, porque la práctica cotidiana enseña que, más allá de lo que establece la Constitución al respecto, son el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, los órganos estatales encargados de ocuparse de la legislación.

La realidad nos muestra que los otros órganos y organizaciones, se encuentran ajenos a la idea de que también pueden participar en el proceso de elaboración de leyes. Esto se toma como ajeno.

El Poder Ejecutivo hace uso, de ordinario, de su facultad de iniciativa legislativa.

Sin embargo, no podemos medir la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo, únicamente en función de los Proyectos de Ley presentados directamente por el Presidente de la República, pues en muchos casos el Jefe de Estado actúa coordinadamente con los miembros de su bancada parlamentaria, quienes, en mayoría o en minoría, actuarán de consuno con el Presidente.

Y estas reuniones de coordinación no suelen efectuarse personalmente, sino a través de determinados voceros que mantienen una cercanía y afinidad apreciables con el Jefe de Estado.

Ello ha ocurrido –sólo para referirnos a la historia reciente–, en el caso de Fernando Belaunde, respecto del grupo parlamentario de Acción Popular y de su colaborador en el Gobierno los cuatro primeros años, el Partido Popular Cristiano.

Luego lo vimos con Alan García y la Célula Parlamentaria Aprista; y ahora con Fujimori y los Congresistas de la ficticia Alianza Cambio 90-Nueva Mayoría[54].

---

54 Hemos empleado el término «ficticia» para referirnos al grupo político del Presidente de la República, dado que en realidad no existe ninguna agrupación política, ni partidaria, ni no partidarizada, pues sólo se trata de un conjunto de personas convocadas con la venia del Presidente de la República para postular en sus listas parlamentarias, y que, más allá de las denominaciones que reciban (Nueva Mayoría o Cambio 90), sus integrantes serán quienes quiera que sean el Presidente de la República; para formar parte de la misma, se necesita la autorización del Presidente y para dejar de pertenecer a ella, basta con que el Presidente así lo decida.
Por lo demás, no puede hablarse de agrupación política, en la medida que no congrega a nadie más que las personas que ejercen función pública o sus cercanos colaboradores, asesores o servidores públicos afines, situación que aleja por completo a Cambio 90-Nueva Mayoría, de ser considerada una agrupación política.

Con relación a la aprobación, promulgación, observación e insistencia de Leyes, debemos precisar que según lo establece el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, la Ley aprobada como lo prevé la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.

Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la Ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días.

Reconsiderada la Ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

La Constitución de 1993 –en lo referente a este tema– ha introducido una regulación bastante favorable al Presidente de la República.

En la eventualidad de que el Presidente promulgue una Ley de manera normal, ésta entrará en vigencia de acuerdo al plazo señalado en el artículo 109 de la Constitución, es decir, desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial «El Peruano», salvo disposición contraria de la misma Ley que postergue su vigencia en todo o en parte.

La segunda posibilidad[55] es que el Presidente de la República no la promulgue ni haga nada adicional frente a dicha Ley. En tal caso, transcurridos los quince días seña-

55 RUBIO CORREA, Marcial. Para conocer la Constitución de 1993. Op. cit., p. 128.

lados en el artículo 108, la promulga el Presidente del Congreso o el de la Comisión Permanente, según corresponda en cada caso.

Y la tercera posibilidad es que el Presidente de la República observe la Ley en cuestión.

Uno de los aspectos novedosos que introduce la Constitución de 1993, y que fuera objeto de discusión en los meses previos al Golpe de Estado del 5 de abril de 1992, es el relativo a la posibilidad de que el Presidente de la República observe parcialmente una Ley.

Esta discusión, se dio con motivo del debate de la Ley de Presupuesto correspondiente al ejercicio de 1992, Ley que el Presidente observó en parte.

En lo que respecta a la posibilidad de observación parcial de las Leyes, la mayoría de comentarios de los constitucionalistas, tuvieron signo contrario a esta idea.

Sin embargo, la Constitución ha agregado, dentro de lo que significa la observación de las Leyes por el Presidente de la República, la forma parcial.

Ahora bien, una vez observada la Ley, el Congreso debe volver a votar sobre la Ley observada. En este caso, la Constitución exige que más de la mitad del número legal de miembros del Congreso vote por la Ley tal como fue aprobada antes de la observación presidencial, caso en el cual la promulgación será hecha por el Presidente del Congreso.

En este supuesto, el número de votos de Congresistas establecido por la Constitución para la insistencia, nos parece adecuado, en la medida que si para la aprobación de una Ley se requiere de mayoría absoluta de los Congresistas votantes, es lógico que para la insistencia, ante la ob-

servación del Presidente de la República, se exija la mitad más uno del número legal de miembros del Congreso, número que, de tratarse de una Ley conflictiva, por lo general coincidirá con el de aquellos que votaron por su aprobación.

En caso no se logre tal mayoría calificada, no habrá Ley, por la sencilla razón de que el Presidente la ha observado y de que el Congreso no cuenta con la mayoría calificada necesaria para insitir.

Ahora bien, es claro que el Congreso podrá incorporar las observaciones del Presidente de la República y aprobar la Ley con estas enmiendas, luego de lo cual será remitida nuevamente al Presidente de la República para que la promulgue, no pudiendo éste observarla, a menos que la Ley no haya recogido todas sus observaciones o incluya alguna disposición adicional al texto originario.

Pero también el Congreso puede debatir nuevamente la Ley y aprobar un texto distinto a aquel que fuera observado por el Presidente, no ajustado, sin embargo, a las observaciones hechas por el Jefe de Estado.

En este caso, el Presidente podría volver a observar esta Ley y se seguirá nuevamente todo el proceso antes descrito.

El tema de la observación de las Leyes, por parte del Presidente de la República, constituye un punto que puede conducir a graves conflictos y enfrentamientos entre ambos Poderes del Estado.

En el plano político ese enfrentamiento de Poderes se solucionaría a favor de aquel que tenga el respaldo de la opinión pública, es decir si ésta apoya al Congreso o al Presidente de la República, en cuanto a la medida o las medidas que desea tomar.

Pero a pesar de estas prerrogativas con que cuenta el Presidente de la República, ellas no son desmedidas, si las comparamos con otros regímenes Presidencialistas, como es el caso del de los Estados Unidos de América, cuya Constitución establece que el Congreso, para insistir, necesita dos tercios de los votos de los representantes, lo que constituye, en la práctica, un poder de veto del Presidente.

2.6.8. Atribuciones legislativas indirectas

Con relación a la facultad de legislar de manera delegada, debe decirse que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante Decretos Legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la Ley autoritativa; no pudiendo delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

El referido numeral agrega que los Decretos Legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la Ley.

Finalmente se señala que el Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada Decreto Legislativo.

Desde la instalación, en julio de 1980, del Gobierno de Fernando Belaunde Terry, tanto él, como quienes lo sucedieron en el ejercicio del poder, requirieron del otorgamiento de facultades legislativas por parte del Congreso de la República.

En realidad el tema de la delegación de facultades, es decir, que el Gobierno queda autorizado para promulgar Decretos Legislativos sobre determinadas materias, ha

perdido importancia, en la medida que desde la Constitución de 1979 existe la figura de los Decretos Supremos de Urgencia, normas que –como hemos visto– tienen rango de Ley.

Pero no obstante la presencia de esta vía para legislar con que cuenta el Poder Ejecutivo y para la que no tiene que pedir autorización alguna al Poder Legislativo, ella sigue teniendo –en muchos casos– los cuestionamientos y observaciones de que es objeto desde 1980.

Por ello es que los sucesivos Gobiernos han recurrido también a solicitar al Congreso que les otorgue facultades legislativas a fin de promulgar Decretos Legislativos, normas que también tienen rango de Ley, pero que presentan una ventaja sobre los Decretos Supremos de Urgencia, consistente en que sobre ellos no recaen los cuestionamientos de excepcionalidad y transitoriedad de los que sí son objeto los Decretos de Urgencia.

En realidad, la práctica de recurrir a solicitar al Congreso el otorgamiento de facultades extraordinarias, resulta ordinaria en las Democracias contemporáneas, y ello no tiene nada de reprochable, en la medida que, tal como ha sido mencionado en oportunidades anteriores, el Congreso es un órgano mucho más lento que el Poder Ejecutivo, en materia de producción legislativa y especificidad[56].

---

56 No obstante ello, debemos mencionar que la doctrina nacional no siempre ha sido partidaria de los Decretos Legislativos como sustitutos de la Ley, así como tampoco de su ordinariedad y jerarquía normativa.
Una muestra de lo mencionado constituyen las palabras del Doctor Darío Herrera Paulsen (HERRERA PAULSEN, Darío. Facultades Extraordinarias del Poder Ejecutivo. En: Revista de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Año XVI. Nº I-II-III, Lima, 1952, pp. 549 a 553.).

Sin embargo, lo que se ha podido apreciar en practicamente todas las ocasiones en que el Congreso ha delegado facultades legislativas al Poder Ejecutivo, es que este las ha rebasado por completo, promulgando –incluso– Decretos Legislativos que excedían las materias o áreas sobre las cuales habían sido concedidas las referidas facultades.

Si bien es cierto que por lo general cuando se han concedido facultades legislativas al Poder Ejecutivo, ellas lo han sido por Congresos de similar signo político que el del Presidente de la República, ha sido también común que el Congreso no revise posteriormente en forma detenida y minuciosa dichos Decretos Legislativos, pues los mismos, aparte de aliviar el trabajo parlamentario, se encontraban dentro de la línea política del Gobierno.

Sin embargo, la excepción se produjo durante la primera etapa del primer Gobierno del Presidente Alberto Fujimori, es decir, en la comprendida hasta antes del Golpe de Estado del 5 de abril de 1992.

Recuerdo que cuando el Congreso de la República delegó facultades al Poder Ejecutivo para que legislara sobre determinadas materias, el Gobierno, aparte de exceder el marco de las facultades delegadas, tomó determinadas medidas que iban en franca oposición con la línea de la mayoría de grupos políticos que en ese entonces contaban con representación parlamentaria.

Fue por ello que el Congreso se dedicó a efectuar una revisión de los Decretos Legislativos promulgados por el Gobierno, y a modificar o derogar muchos de ellos.

Esta fue también –sin lugar a dudas– una de las causas que apuraron al Presidente de la República a hacerse de todo el poder, tras el Golpe de Estado.

Como se ve, también en el tema de los Decretos Legislativos (legislación delegada) puede apreciarse el enorme poder con que cuenta el Presidente de la República, ya que con extrema facilidad rebasa los límites que le impone el Congreso y sólo en un caso de nuestra historia reciente, éste ha intentado enmendarle la plana.

Ahora bien, dentro de un juego democrático honesto en el cual el Gobierno carezca de mayoría parlamentaria (y en donde nadie esté dispuesto a patear el tablero de la Democracia), el Gobierno y, especialmente, el Presidente de la República tienen que ser muy cuidadosos en no sobrepasar los límites que para el ejercicio de esas facultades legislativas le ha impuesto el Congreso de la República, así como también no legislar en sentido radicalmente opuesto a dicha mayoría parlamentaria, en la medida que, de proceder así, simplemente estaría cerrando cualquier posibilidad futura para que el Congreso le vuelva a otorgar facultades de legislación delegada.

Por otra parte, con relación a la iniciativa y aprobación de reformas constitucionales, debemos señalar que de acuerdo a lo establecido por el artículo 206, segundo párrafo, de la Constitución Política del Perú, la iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los Congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

De conformidad con lo establecido por el artículo 206, primer párrafo, de nuestra Carta Fundamental, toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos

legislaturas ordinarias sucesivas, con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de Congresistas. La Ley de Reforma Constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

Sin lugar a dudas, el tema de la reforma constitucional tiene gran importancia teórica y práctica.

Por la naturaleza de este trabajo, vamos a ocuparnos, fundamentalmente, del aspecto práctico de una eventual reforma constitucional.

En cuanto a la iniciativa de reforma constitucional, como vemos, ella está circunscripta al Presidente de la República –con aprobación del Consejo de Ministros–, a los Congresistas y a los ciudadanos, con número calificado.

Pero en la práctica, esta tercera posibilidad, prácticamente es letra muerta en el Perú de hoy, por el hecho de la descomposición de las organizaciones intermedias de la sociedad, que serían las únicas capaces de iniciar un difícil proceso de recolección de tan alto número de firmas a nivel nacional.

Además, si ese sector de la ciudadanía tiene una representación política, que de una u otra forma manifieste sus intereses en el Congreso de la República, no tendría necesidad de iniciar este procedimiento, pues le bastaría con que uno de los ciento veinte legisladores acoja su pedido, para poderlo tramitar e intentar llevar adelante.

Adicionalmente debe mencionarse que a quienes son minorías dentro o fuera del Congreso de la República, les será difícil ingresar en el camino de la reforma constitucional, en la medida que se requerirá de la mayoría parlamentaria para su aprobación.

También debemos señalar que el mecanismo de la aprobación de las reformas constitucionales puede conducir a un manejo lejano de lo que en un determinado momento represente la voluntad popular.

Es de hacer notar que se establece en la Constitución que toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum.

Sin embargo, los Constituyentes de 1993 se cuidaron de buscar una salida para evitar que el pueblo sea consultado sobre esa eventual reforma constitucional.

Si lo que se quería, en realidad, era la participación popular en un tema de tanta importancia, no se aprecian razones de peso (más allá de las usuales excusas de economía presupuestal), para evitar la realización de un referéndum sobre reforma constitucional, pues si bien pueden haber temas en los que prácticamente exista consenso en la opinión pública sobre la necesidad de modificar el texto de la Constitución, es probable hayan otros puntos que sean conflictivos, en los cuales toda la población electoral deba dar la última palabra.

No obstante ello, la Constitución contempla la posibilidad de evitar ese referéndum, recurriendo al mecanismo de la ratificación por el Congreso en dos legislaturas ordinarias con una votación favorable, en cada una de ellas, superior a los dos tercios del número legal de Congresistas, vale decir, de por lo menos ochentiuno.

Una reforma constitucional sobre la que hubo consenso fue la destinada a modificar el *habeas data* del texto constitucional, la misma que el Congreso llevó adelante por sí mismo, pues la sociedad en general hizo que la mayoría

parlamentaria aceptase que este mecanismo constituía un peligroso elemento en contra de la libertad de expresión y de prensa, razón por la cual, finalmente, se procedió a modificar su tratamiento en el texto constitucional [57].

---

57 Se trata de la Ley Nº 26470, de fecha 09 de junio de 1995, que modificó la Constitución Política del Estado, en lo referido a las Garantías Constitucionales, que fuera publicada en el Diario Oficial «El Peruano» el día 12 de junio de 1995, de texto siguiente:
«EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
POR CUANTO:
El Congreso Constituyente Democrático ha dado la Ley siguiente:
EL CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRATICO;
Ha dado la Ley de reforma constitucional siguiente:
Artículo Unico.- Modifícanse los incisos 2) y 3) del artículo 200, de la Constitución Política del Estado, los que tendrán el siguiente texto:
«Artículo 200°.- Son garantías constitucionales:
2) La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución, con excepción de los señalados en el inciso siguiente.
No procede contra normas legales ni contra Resoluciones Judiciales emanadas de procedimiento regular.
3) La Acción de *Habeas Data,* que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos a que se refiere el artículo 2°, incisos 5) y 6) de la Constitución».
POR TANTO:
De conformidad con el artículo 206° de la Constitución Política del Estado, remítase al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.
Dada en el recinto del Congreso Constituyente Democrático, a los treintiún días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cinco.
JAIME YOSHIYAMA, Presidente del Congreso Constituyente Democrático.
CARLOS TORRES Y TORRES LARA, Primer Vicepresidente del Congreso Constituyente Democrático.
AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA
POR TANTO:
Mando se publique y cumpla.
Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los nueve días del mes de junio de mil novecientos noventa y cinco.
ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI, Presidente Constitucional de la República. JUAN CASTILLA MEZA, Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. Encargado de la Presidencia del Consejo de Ministros. FERNANDO VEGA SANTA GADEA, Ministro de Justicia.»

Pero otro tema de eventual reforma constitucional, del cual se habla, prácticamente, desde que entró en vigencia la Constitución, a fines de 1993, es el relativo a la reelección presidencial, contenida en artículo 112 de la Constitución. Pero del mismo nos ocupamos en otro punto del trabajo, al analizarlo como uno de los elementos más importantes del Presidencialismo en el Perú.

Por lo demás, ésta es una reforma de tal trascendencia, que lo sensato, democrático y lógico sería que pasase por un referéndum.

2.6.9. Atribuciones judiciales

Sobre este punto, la Constitución Salvadoreña establece que dentro de las obligaciones del Presidente de la República está la de proporcionar a los funcionarios del orden judicial, los auxilios que necesiten para hacer efectivas sus providencias. Se encuentra, además, facultado a conmutar penas, previo informe y dictamen favorable de la Corte Suprema de Justicia.

La Constitución Hondureña destaca como atribuciones judiciales del Presidente de la República las siguientes:

- Dar a los Poderes Legislativo, Judicial y Tribunal Nacional de Elecciones, los auxilios y fuerzas que necesiten para hacer efectivas sus resoluciones (artículo 245, inciso 10).

- Indultar y conmutar las penas conforme a la ley (artículo 245, inciso 24).

Por su parte, la Constitución Mexicana señala las siguientes facultades judiciales:

- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite

para el ejercicio expedito de sus funciones (artículo 89, inciso XI).

- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delito de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal (artículo 89, inciso XIV).

- Nombrar Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renuncias de ellos, a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso (artículo 89, inciso XVIII).

La Constitución Nicaragüense faculta al Presidente de la República a proponer ternas a la Asamblea Nacional, para la elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (artículo 150, inciso 14).

Precisa el artículo 179, inciso 12, de la Constitución de Panamá, que el Presidente de la República tiene la facultad de decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes.

Indica la Constitución del Paraguay que el Presidente de la República tiene la atribución de indultar o conmutar las penas impuestas por los Jueces y Tribunales de la República, de conformidad con la ley y con informe de la Corte Suprema de Justicia (artículo 238, inciso 10).

La Constitución Uruguaya reconoce como atribuciones judiciales del Presidente de la República a las siguientes:

- Designar al Fiscal de Corte y a los demás Fiscales Letrados de la República, con la venia de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso. La

venia no será necesaria para designar al Procurador del Estado en lo Contencioso-Administrativo, ni los Fiscales de Gobierno y de Hacienda (artículo 168, inciso 13).

- Prestar, a requerimiento del Poder Judicial, el concurso de la fuerza pública (artículo 168, inciso 23).

Por su parte, la Constitución de Venezuela tan solo señala que el Presidente de la República tiene la atribución de conceder indultos (artículo 190, inciso 21).

El Presidente de la República Argentina, en virtud del artículo 86 de la Constitución de ese país, tiene las siguientes atribuciones judiciales:

- Nombrar los Magistrados de la Corte Suprema y de los demás Tribunales Federales inferiores, con acuerdo del Senado (artículo 86, inciso 5).

- Indultar o conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, previo informe del tribunal correspondiente, excepto en los casos de acusación por la Cámara de Diputados (artículo 86, inciso 6).

La Constitución Política de la República de Bolivia, precisa en su artículo 96, incisos 12, 13 y 14, que el Presidente de la República tiene la atribución de hacer cumplir las sentencias de los Tribunales, decretar amnistía por delitos políticos, sin perjuicio de las que pueda conceder el Legislativo y nombrar al Fiscal General.

Asimismo, la Constitución Política de la República Federativa de Brasil, anota que el Presidente tiene competencia –privativa– para conceder indultos y conmutar penas, con audiencia, si fuese necesario, de los órganos instituidos en la ley; así como para nombrar, después de la aprobación por el Senado Federal, a los Ministros del Su-

premo Tribunal Federal y de los Tribunales Superiores, a los Gobernadores de Territorios y al Procurador General de la República (artículo 84, incisos XII, XIV y XVI).

Con arreglo al artículo 201, incisos 1 y 2, de la Constitución Política de Colombia, corresponde al Presidente de la República:

- Prestar a los Funcionarios Judiciales, con arreglo a las leyes, los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias.

- Conceder indultos por delitos políticos, con arreglo a la ley, e informar al Congreso sobre el ejercicio de esta facultad. En ningún caso estos indultos podrán comprender la responsabilidad que tengan los favorecidos respecto de los particulares.

Dentro de las atribuciones conferidas al Presidente de la República por la Constitución chilena, destacan las siguientes:

- Nombrar a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y a los Jueces Letrados, a proposición de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelación, respectivamente, y al miembro del Tribunal Constitucional que le corresponde designar (artículo 32, inciso 14).

- Velar por la conducta ministerial de los Jueces y demás empleados del Poder Judicial y requerir, con tal objeto, a la Corte Suprema para que, si procede, declare su mal comportamiento, o al Ministerio Público, para que reclame medidas disciplinarias del Tribunal competente, o para que, si hubiere mérito bastante, entable la correspondiente acusación (artículo 32, inciso 15).

- Otorgar indultos particulares en los casos y formas que

determine la ley. El indulto será improcedente en tanto no se haya dictado sentencia ejecutoriada en el respectivo proceso. Los Funcionarios acusados por la Cámara de Diputados y condenados por el Senado, sólo pueden ser indultados por el Congreso (artículo 32, inciso 16).

La Constitución Dominicana señala como atribuciones judiciales del Presidente de la República a las siguientes:

- Llenar interinamente las vacantes que ocurran entre los Jueces de la Suprema Corte de Justicia, de las Cortes de Apelación, del Tribunal de Tierras, de los Juzgados de Primera Instancia, de los Jueces de Instrucción, de los Jueces de Paz, del Presidente y demás miembros de la Junta Central Electoral, así como los miembros de la Cámara de Cuentas, cuando esté en receso el Congreso (artículo 55, inciso 9).

- Conceder indulto, total o parcial, puro, simple o condicional, en los días 27 de febrero, 16 de agosto y 23 de diciembre de cada año, con arreglo a la ley (artículo 55, inciso 27).

Por su parte, la Constitución de Haití precisa (artículos 145, 146 y 147) que el Presidente de la República vela por la ejecución de las decisiones judiciales conforme a ley, tiene el derecho de gracia y de conmutación de la pena relativa a toda sentencia con fuerza de cosa juzgada, a excepción de las sentencias pronunciadas por la Alta Corte de Justicia; no puede, sin embargo, acordar amnistía en materia política y en aquellas que prescriba la ley.

Dentro del régimen legal peruano, y con relación a las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales, podemos decir que el artículo 118, inciso 9, de la Constitución Política del Perú, establece que corresponde al Presi-

dente de la República cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales.

En lo referente al cumplimiento de las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales por parte del Presidente de la República, ésta también constituyó una situación conflictiva en relación a la etapa previa al Golpe de Estado del 5 de abril de 1992.

Creo que la prueba más representativa del extremo al que había llegado el Gobierno, en su voluntad de no acatar dichas resoluciones, la tenemos en que el Congreso de entonces también se vio en la necesidad de dictar una Ley que complementara las disposiciones existentes sobre *Habeas Corpus* y Amparo.

Con esta Ley ocurrió exactamente lo mismo que con la que reglamentaba los actos del Presidente de la República, en la medida que éste la observó y fue promulgada por insistencia del propio Congreso[58].

De otro lado, con relación a la concesión de indultos y a la amnistía, podemos mencionar que de acuerdo a lo establecido por el artículo 118, inciso 21, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República conceder indultos y conmutar penas. Según este numeral también corresponde al Jefe de Estado ejercer el derecho de gracia en beneficio de los procesados en los casos en que la etapa de instrucción haya excedido el doble de su plazo más su ampliatoria.

Por nuestra parte, podemos agregar que la concesión de

---

58 Nos estamos refiriendo a la Ley Nº 25398, norma que complementaba las disposiciones de la Ley Nº 23506, en materia de *Habeas Corpus* y Amparo.

indultos ha sido siempre facultad del Presidente de la República del Perú, de la que ha hecho uso regularmente en fechas especiales, como son Fiestas Patrias, Navidad, Día de la Madre, Día del Padre, entre otras.

Sin embargo, debe tenerse presente que el Presidente de la República sólo puede conceder indultos y no amnistiar, pues dicha facultad corresponde ser ejercida por el Congreso, de acuerdo a lo establecido por el artículo 102, inciso 6, de la Constitución.

A este respecto, debemos señalar que el Congreso, para amnistiar, debe promulgar una Ley en este sentido. Sin embargo, la práctica política de los últimos años nos ha demostrado que la injerencia del Presidente de la República respecto del Congreso, para llevarlo a otorgar Leyes de Amnistía de esta naturaleza, puede llegar a límites verdaderamente reprobables.

Concretamente recordamos el caso de la Ley de Amnistía a través de la cual se procedió a liberar a aquellos que habían asesinado al profesor y a los alumnos de la Universidad La Cantuta, comprendiendo –en la misma Ley de Amnistía–, a los militares que habían conspirado para derrocar al Presidente Fujimori el 13 de noviembre de 1992.

Lo que ocurrió, en buena cuenta, fue que el Congreso actuó por la intervención directa del Presidente de la República en resguardo de sus relaciones –siempre buenas, por cierto– con las Fuerzas Armadas.

Como sabemos, el indulto borra la pena pero no el delito cometido; en tanto la amnistía elimina el delito mismo y, por consiguiente, la pena derivada de él.

Esta situación, que en su momento constituyó un escándalo en la opinión pública, representa uno de los proble-

mas que afronta el Gobierno en el plano nacional e internacional, referente a los Derechos Humanos.

2.6.10. Atribuciones con relación a la Religión

La Constitución Argentina, en su artículo 86, inciso 9, expresa sobre este atributo que, como Jefe Supremo de la Nación, el Presidente de la República tiene la facultad de conceder el pase o retener los Decretos de los Concilios, las Bulas y Rescriptos del Sumo Pontífice, con acuerdo de la Suprema Corte; requiriendo, además, una ley cuando contienen disposiciones generales y permanentes.

Asimismo, precisa la Carta Constitucional Argentina, que el Presidente de la República ejerce los derechos del Patronato Nacional en la presentación de Obispos para las Iglesias Catedrales, a propuesta en terna del Senado.

Al respecto, nuestra Carta Constitucional, en concordancia con los principios de igualdad y de libertad de religión establecidos en los incisos 2 y 3 del artículo 2, precisa en su artículo 50 que dentro de un régimen de independencia y autonomía, el Estado reconoce a la Iglesia Católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú; prestándole, su colaboración. Asimismo, señala que el Estado respeta otras confesiones y puede establecer formas de colaboración con ellas.

2.6.11. Facultad de disolver el Congreso

De las Constituciones consultadas, la Constitución chilena prevé la atribución «especial» que tiene el Presidente de la República de disolver una Cámara del Congreso; así lo señala en su artículo 32, inciso 5: «Son atribuciones especiales del Presidente de la República... Disolver la Cámara de diputados por una sola vez durante su período

presidencial, sin que pueda ejercer esta atribución en el último año del funcionamiento de ella».

Dentro del régimen legal peruano y con relación a la facultad de disolver el Congreso, debe señalarse que conforme a lo establecido por el artículo 134 de la Constitución Política del Perú, 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.

La disolución del Congreso es un mecanismo que ha acentuado el desbalance existente entre los poderes del Presidente de la República y el Congreso en la Constitución de 1993[59].

---

59 El Doctor Enrique Bernales Ballesteros (BERNALES BALLESTEROS, Enrique. Estructura del Estado y Modelo Político en la Constitución de 1993. Op. cit., Tomo II, pp. 105 a 107.) llega a calificar el tratamiento del tema en la Constitución vigente, como de un «absurdo castigo al Parlamento».
En ese trabajo, Bernales efectúa un análisis del tema de la disolución del Congreso, con una serie de otras medidas sobre el particular.
En adelante, reproducimos algunas de sus expresiones:
«En cuanto a la ubicación y trato constitucional del Parlamento, el análisis de la Carta de 1993 nos lleva a una conclusión certera: se trata de una institución que ha sido *ex profeso* disminuida, angostada en sus

Sin lugar a dudas, el tema de la disolución del Congreso es uno de los que más polémica ha suscitado en el texto constitucional de 1993.

Las razones son múltiples, pero podríamos referirnos a algunas de ellas desde la perspectiva propia de nuestro trabajo.

La primera, tal vez sea que el mecanisno de la disolu-

---

atribuciones y prácticamente humillada en sus relaciones con el Poder Ejecutivo. Se ha actuado tratando de tomar la mayor distancia posible de las disposiciones de la Constitución de 1979 en materia de Poder Legislativo, pero sin hacer una evaluación adecuada de su funcionamiento y sin estudiar debidamente aquellas reformas que mejor podían reconducir a esa institución a un proceso de modernización que reforzara su eficacia y la legitimidad de la representación democrática en su seno.

Una vez más no se trata de una calificación *a priori,* por el hecho de que se haya eliminado el sistema bicameral e implantado el unicameral. Como recuerda Fernández Segado, se trata de una cuestión doctrinal que, particularmente, en el caso peruano ha estado en debate durante los últimos años. El autor citado menciona, por ejemplo, al jurista y ex senador Javier Valle Riestra y al profesor universitario César Landa, como dos opiniones favorables al sistema unicameral, en base a criterios de racionalización parlamentaria.

Nuestra evaluación de la reforma del Parlamento en el Perú es, sin embargo, diferente, por cuanto hemos considerado que llegar a la unicameralidad es un proceso que tiene que ser combinado con la descentralización y la regionalización, de tal manera que las Asambleas Regionales puedan operar como Asambleas Legislativas de primer piso, sin perjuicio de considerar otros aspectos, como la especialización de los temas que son dominio de la ley, la renovación por tercios, los criterios de referencia que se utilicen para la elección y composición de la única cámara, etc.

Si la adopción del sistema unicameral hubiese surgido fruto de un debate doctrinario, histórico, sociológico y jurídico, luego del cual se estableció un consenso, nuestra posición sería de aceptación con reservas, porque en todo caso el Perú no tiene tradición de Parlamento unicameral y habrá que ver en la práctica si éste responde a las necesidades de un órgano legislativo y de control político eficiente, moderno y democrático. Pero todos los datos disponibles, comenzando por la campaña anti-Parlamento del Gobierno, y muy especialmente del mismo Presidente Fujimori, nos permite afirmar que la discusión doctrinaria no existió y que más bien se adoptó el sistema unicameral como una especie de sanción al Parlamento de la Constitución de 1979.

ción en la Constitución de 1979, se circunscribía a una de las Cámaras, la de Diputados, también conocida como Cámara Política.

Pero dentro del marco constitucional de 1979, existían, como todos sabemos, dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores.

Los enemigos de esa concepción parlamentaria y todos los convencidos por la insidia de campañas periodísticas perfectamente orquestadas para debilitar al Parlamento, sostenían que la Cámara de Diputados con sus 180 miembros era una cueva de demagogos, y el Senado el envanecido refugio de las cúpulas partidarias; había pues que castigar al bicameralismo.
Pero el argumento real es que, al reducir el Parlamento a una sola Cámara y el número de representantes a sólo 120 (Fujimori declaró que él hubiera preferido sólo 100), lo que se ha pretendido es que se angoste la representación política de los partidos, evitando que éstos puedan expresarse, como es natural, ejerciendo la representación en un Senado que podría tener características de especialización y revisión legislativa, como en una Cámara de Diputados de neto perfil y atribuciones políticas, pero abierta por su número a una composición efectivamente plural.
La adopción del unicameralismo, sin su adecuado sustento teórico y sin tomar en cuenta su engranaje con el conjunto del modelo, ha dado como resultado un Parlamento constitucionalmente minimizado y disminuido. Suscribimos en este aspecto la opinión de la Comisión Andina de Juristas: 'Si distinguiendo el aspecto teórico y aislado que podría significar la unicameralidad, efectuamos una visión de conjunto del tipo o modelo de Congreso que se postula y de los extensos poderes presidenciales, veremos que la unicameralidad termina contribuyendo a reducir al Parlamento. En efecto, no es lo mismo disolver la Cámara de Diputados de un Congreso bicameral, tal como lo admite la Carta constitucional de 1979, que disolver un Congreso unicameral'.
Tenemos entonces un primer criterio, que objetivamente califica la situación y ubicación del Parlamento en la nueva Constitución, que es el siguiente: para afianzar la autoridad del Presidente y concentrar en él el peso de la decisión política, no sólo se ha aumentado la atribución del Presidente y ampliado su autonomía de acción, sino que en forma concominante se ha debilitado al Parlamento, disminuyendo sus atribuciones e implantando un sistema unicameral desprotegido. Con esta última idea, lo que queremos señalar es que ese Congreso unicameral, como ya ha sido dicho, está sometido a la amenaza de la disolución si ejerce sus atribuciones de control político, cosa que antes estaba mejor balanceada, porque el Senado no podría ser disuelto en ningún caso, y por esa vía quedaba asegurada la representación popular en tanto se volviese a elegir la Cámara de Diputados.»

De este modo, la posibilidad de disolver la Cámara de Diputados representaba, en todo caso, una eventual disolución parcial del Congreso de la República, pues dicho texto constitucional no preveía ninguna posibilidad para la disolución de la Cámara de Senadores.

Dentro del mecanismo de la Constitución derogada, si la Cámara de Diputados estaba compuesta por una mayoría parlamentaria adversa al Presidente de la República, y se llegaba al extremo, difícil en la práctica, de votar por la censura de dos Gabinetes Ministeriales, el Presidente podía disolver la Cámara de Diputados, y ello tendría como correlato la inmediata convocatoria a un proceso electoral, destinado a renovar a los integrantes de dicha Cámara.

En tal caso, si el pueblo respaldaba los actos del Presidente, y por ende de los Gabinetes censurados, lo más probable sería que la agrupación política del Presidente de la República lograse una victoria en dicho proceso electoral, lo que le aseguraría el control de la Cámara de Diputados.

Y como lo más factible sería que la Cámara de Senadores siga siendo controlada por la oposición, en la práctica, lo que se produciría es una neutralización del Congreso como arma adversa al Presidente de la República.

Esto, porque un Congreso en el cual exista mayoría oficialista en la Cámara de Diputados y mayoría opositora en la Cámara de Senadores, sería una institución mediatizada, lo que –obviamente– haría que el Poder Ejecutivo, es decir el Presidente de la República, tome con libertad las riendas de la política nacional.

Pero dentro del esquema constitucional de 1979, la oposición política podía seguir conservando el poder que ostentaba en la Cámara de Senadores, lo que en buena cuen-

ta significaba, en el plano teórico, un control más efectivo de los actos del Presidente de la República, quien a pesar de esa circunstancia tenía todos los elementos a su favor para gobernar.

Ahora bien, dentro de la Constitución de 1993, como sabemos, sólo existe una Cámara, ya que el Congreso es unicameral; de modo tal que cuando hablamos de disolución, lo estamos haciendo respecto de la única Cámara que existe, vale decir, que el país se quedaría sin Congreso.

Esto, más allá de las aclaraciones o límites establecidos por el artículo 134 de la Constitución, en el sentido que no puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato; y que, disuelto éste, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

Tampoco constituyen freno considerable el que no haya otras formas de revocatoria del mandato parlamentario, o que bajo Estado de Sitio, el Congreso no pueda ser disuelto.

Pensamos que todo esto es fruto de una concepción autoritaria del poder, llevada adelante desde la Presidencia de la República.

Desde esa perspectiva, mientras menos espacios existan para ser cubiertos por la oposición política, será mejor. Y mientras menos facultades y poderes tengan los demás órganos del Estado (fuera del Poder Ejecutivo), esta situación hará más viable un Gobierno al que no le gustan la fiscalización ni la pluralidad de opiniones.

Pero en lo referente a la disolución del Congreso, pensamos que más allá de lo establecido en la Constitución de 1993, la realidad política y los acontecimientos de los últimos años, nos han hecho ver claramente que sí existe otra forma de revocatoria del mandato parlamentario.

Tal vez la forma más directa de revocatoria sea la disolución arbitraria del Congreso, a través del Golpe de Estado.

Y es que si bien muchas fueron las razones que se dieron la noche del 5 de abril para justificar moralmente ante la opinión pública las medidas que se llevaban adelante, queda claro que el punto central de las mismas fue el Congreso de la República, y que –de paso– se aprovecharon las circunstancias para reorganizar el Poder Judicial y cesar en sus funciones al Tribunal de Garantías Constitucionales y otros órganos del Estado[60].

---

60 Ello queda claro de la lectura del Mensaje a la Nación pronunciado a partir de las 10:36 p.m. del 5 de abril de 1992, difundido por cadena de radio y televisión, durante veinte minutos por el Presidente Alberto Fujimori.
El texto del citado manifiesto (Diario Oficial «El Peruano», lunes 6 de abril de 1992, Sección A, pp. 2 y 3.) fue el siguiente:
«Compatriotas:
Durante estos veinte meses mi Gobierno se propuso la construcción de una Democracia real, de una Democracia que garantizara efectivamente la participación, en igualdad de condiciones, de todos los ciudadanos, en la que no haya lugar para el privilegio y la prebenda; y que, finalmente, nos permitiera vencer, en el mediano plazo, el atraso, la miseria, la falta de oportunidades, la corrupción y la violencia.
Como muchos peruanos he pensado que ésta era quizá la última oportunidad para que el Perú fuera al encuentro de su destino. Algunos resultados positivos e indiscutibles se aprecian ya en este primer tramo de mi Gobierno, ellos son el resultado de la disciplina y el orden con que se han manejado los asuntos nacionales y de la actitud responsable y sacrificada del pueblo peruano. Allí están la reinserción de nuestro país en el ámbito financiero internacional, el paulatino control de la hiperinflación y el clima de confianza y estabilidad logrados.
Pero hoy sentimos que algo nos impide continuar avanzando por la senda de la reconstrucción nacional y del progreso. Y el pueblo del Perú sabe la causa de este entrampamiento, sabe que no es otro que la descomposición de la institucionalidad vigente. El caos y la corrupción, la falta de identificación con los grandes intereses nacionales, de algunas instituciones fundamentales, como el Poder Legislativo y el Poder Judicial, traban la acción de Gobierno orientada al logro de los objetivos de la reconstrucción y el desarrollo nacionales.
A la inoperancia del Parlamento y la corrupción del Poder Judicial se

suman la evidente actitud obstruccionista y conjura encubierta contra los esfuerzos del pueblo y del Gobierno por parte de las cúpulas partidarias. Estas cúpulas, expresión de la politiquería tradicional, actúan con el único interés de bloquear las medidas económicas que conduzcan al saneamiento de la situación de bancarrota que, precisamente ellas, dejaron.
Igualmente, hay grupos a quienes interesa que fracase la Estrategia de Pacificación porque no se atreven a tomar posición clara frente al terrorismo.
Los encarnizados políticos de ayer se unen hoy en el propósito de impedir el éxito de la gestión de gobierno, sin importarles el futuro del país. Detrás de esta innoble alianza se encuentra el interés común por recuperar el espacio perdido.
En la lucha contra el narcotráfico, el Parlamento ha demostrado debilidad e inconsecuencia. Esto se ve claramente en su posición frente a la legislación propuesta por el Ejecutivo para sancionar el lavado de dinero, para permitir levantar el secreto bancario, para sancionar la compra y venta de bienes provenientes del tráfico ilícito de drogas y para sancionar a servidores y funcionarios públicos que incurran en actos de encubrimiento de narcotraficantes. Todas estas medidas planteadas por el Gobierno, mediante Decreto Legislativo Nº 736, fueron derogadas por el Congreso sin la menor explicación y sin pensar que de esta manera se dejaba al país desarmado para sancionar con la dureza necesaria a quienes delinquen con el tráfico de drogas.
La actitud irresponsable y negativa de los Parlamentarios no respeta, tampoco, los mandatos constitucionales, los cuales son violados concientemente. Tal es el caso de la promulgación de la Ley Nº 25397, denominada «Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República» que pretende maniatar a éste, recortándole atribuciones elementales para gobernar. Esto en aspectos tan importantes como la política económica o la lucha antiterrorista, cuando se niega al Presidente la facultad de señalar cuáles son las Zonas de Emergencia.
Sin el menor respeto por las facultades presidenciales consignadas en nuestra Constitución, incluso se pretende negarle la posibilidad de observar en todo o en parte la Ley Anual de Presupuesto. Este exceso demagógico y obstruccionista ha conducido a un grave déficit presupuestal que podría hacer rebrotar la hiperinflación si no se toman urgentes medidas correctivas.
Incurriendo en un acto que agrede y ofende a un país que vive graves dificultades económicas, el Congreso ha elevado, groseramente, su presupuesto y extendido, indebidamente, las cédulas vivas a ex parlamentarios. Esta actitud demuestra la total indiferencia del Parlamento ante el reclamo de austeridad, eficacia y seriedad en el trabajo legislativo, que ha hecho innumerables veces el ciudadano común y corriente.
Son muchas las sesiones parlamentarias que se han frustrado porque el Hemiciclo no contaba con quórum. Así muchos proyectos de ley, importantes para la marcha del país, quedan encarpetados por irresponsabilidad, desidia, holgazanería de los mal llamados «Padres de la Patria».
El pueblo del Perú, las grandes mayorías, reclaman que las energías nacionales sean canalizadas, orientadas y administradas por instituciones

eficientes comprometidas con el supremo interés de la Nación. Por eso su rechazo permanente a un parlamentarismo irresponsable, estéril, antihistórico y antinacional, que hace prevalecer el interés de grupos y cúpulas partidarias sobre el del Perú. El país quiere un Parlamento conectado con las grandes tareas nacionales, despojados de los vicios del caciquismo político y del clientelismo.

La administración de justicia ganada por el sectarismo político, la venalidad y la irresponsabilidad cómplice, es un escándalo que permanentemente desprestigia a la democracia y a la ley. El país está harto de esta realidad y desea soluciones. Quiere un sistema de administración de justicia eficaz y moderno, que constituya plena garantía para la vida ciudadana. No quiere más feudos de corrupción allí donde debiera reinar una moral intachable.

Entre algunos ejemplos de cómo funciona la justicia en el país, vaste con mencionar la liberación inexplicable de narcotraficantes, o el trato notoriamente parcial que les es dispensado a los mismos. O la masiva puesta en libertad de terroristas convictos y confesos, haciendo mal uso del llamado criterio de conciencia. Hay que contrastar, pues, la sospechosa lentitud con que se llevan a cabo los procesos seguidos por los ciudadanos de escasos recursos y la diligencia inusual con la que se tratan los casos de gentes con influencia y poder. Todo esto hace escarnio de la justicia.

La corrupción y la infiltración política ha llegado a tal grado que ésta se da en todos los niveles e instancias del Poder Judicial. En el Perú la justicia siempre ha sido una mercancía que se compra o se vende al mejor postor.

No negamos que existen jueces y fiscales honestos y probos. A ellos debemos rescatarlos, destituyendo de una vez por todas a los corruptos.

El proceso de regionalización fue una gran esperanza para los pueblos del Perú, pero nació contaminado por los vicios del sistema político tradicional y en lugar de ser hoy solución es un multiplicado problema, pues se han generado minicentralismos regionales y una nueva frustración nacional. Frondosas burocracias, hambrientas de poder y de recursos fiscales se han instalado en la mayoría de los gobiernos regionales y están reproduciendo todos los vicios y taras del viejo centralismo limeño. Nada nuevo hay en su concepción de cómo deben emplearse los dineros del pueblo y la nación, pues en vez de privilegiar el gasto en obras necesarias, dan prioridad al dispendio y gasto improductivo. Y esto no puede permitirse.

Nadie duda que el Perú no puede continuar postergando indefinidamente cambios socio-económicos fundamentales. Es por ello que, hoy más que nunca, el Perú necesita, no un parche o una reforma parcial, sino una profunda transformación. El Perú no puede continuar debilitándose por obra del terrorismo, el narcotráfico, la corrupción. Tenemos que robustecerlo por la vía de una modificación radical de las estructuras del país. No podemos esperar tres años más para que lleguen al Parlamento ciudadanos identificados con los reales intereses del pueblo. No podemos esperar, tampoco, un día más, para llevar adelante la reorganización total del Poder Judicial.

El Perú se ha jugado en estos veinte meses su destino, pero se lo seguirá jugando en el futuro, pues la reconstrucción del país recién empieza. El

Gobierno es consciente de la necesidad histórica de eliminar todas las resistencias y frenos a este proceso de reconstrucción.

Si el país no se reconstruye ahora, si no se sientan las bases del desarrollo nacional, no hay garantía posible para el bienestar de los peruanos como colectividad civilizada, como Estado.

Nuestro objetivo es lograr, tras la reconstrucción, una sociedad próspera y democrática. La actual formalidad democrática, es engañosa, falsa; sus instituciones sirven a menudo los intereses de todos los grupos privilegiados.

Es cierto que la propia Constitución prevé los mecanismos para su modificación, pero es igualmente cierto que para que ello suceda se necesitan dos primeras legislaturas ordinarias consecutivas, lo que vendría a significar que, casi al término del presente mandato, recién contaríamos con los instrumentos legales necesarios para la reconstrucción general del Perú. Y ello, si el Congreso se decide a aprobar las modificaciones necesarias, incluyendo aquellas que son contrarias a los intereses de los propios parlamentarios, como por ejemplo, la reducción de sus emolumentos o la no reelección.

¿Cuál es la institución o mecanismo que permitiría todos los cambios profundos que a su vez hagan posible el despegue del Perú? Sin lugar a dudas ni el Parlamento, ni el Poder Judicial son hoy por hoy agentes de cambio, sino más bien freno a la transformación y el progreso.

Como Presidente de la República, he constatado directamente todas estas anomalías y me he sentido en la responsabilidad de asumir una actitud de excepción para procurar aligerar el proceso de esta reconstrucción nacional, por lo que he decidido tomar las siguientes trascendentales medidas:

1. Disolver temporalmente el Congreso de la República, hasta la aprobación de una nueva estructura orgánica del Poder Legislativo, la que se aprobará mediante un Plebiscito Nacional.
2. Reorganizar totalmente el Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Ministerio Público para una honesta y eficiente administración de justicia.
3. Reestructurar la Contraloría General de la República con el objeto de lograr una fiscalización adecuada y oportuna de la administración pública, que conduzca a sanciones drásticas a los responsables de la malversación de los recursos del Estado.

Reitero que como ciudadano elegido por las grandes mayorías nacionales, sólo me anima el deseo de lograr la prosperidad y la grandeza de la nación peruana. Y ello sólo será posible a través de una profunda transformación del Estado y sus instituciones, para que éstas se constituyan en verdaderos motores del desarrollo y la justicia social.

En consecuencia, la continuidad gubernamental se dará transitoriamente a través de un Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, cuyos principales objetivos son los siguientes:

a. Modificar la actual Constitución Política en lo que atañe al logro de una nueva estructura del Congreso y del Poder Judicial, con el fin de convertir a éstos en eficaces instrumentos de orden y desarrollo. En lo que concierne al primero, establecer un Poder Legislativo moderno, iden-

tificado con los intereses del país y que se renueve periódicamente.
b. Moralizar radicalmente el Poder Judicial y las instituciones ligadas a él.
c. Modernizar la administración pública para adecuarla al desarrollo y la mejor y más racional utilización de los recursos.
d. Pacificar el país, dentro de un marco jurídico que sancione en forma drástica a los terroristas y narcotraficantes, para así garantizar un clima de paz y tranquilidad que haga posible las inversiones nacionales y extranjeras.
e. Luchar frontalmente contra el narcotráfico y las actividades ilícitas conexas y lograr la eliminación de los casos aislados de inmoralidad y corrupción en las Fuerzas del Orden y otras instituciones.
f. Sancionar ejemplarmente todos los casos de inmoralidad y corrupción en la administración pública.
g. Promover la economía de mercado dentro de un marco jurídico que dé seguridad y fomente la eficiencia y competitividad de los agentes económicos.
h. Reorganizar el Sistema Educativo adaptándolo a las necesidades del desarrollo, fomentando la creación de una conciencia patriótica, y promoviendo la construcción masiva de Centros Escolares, para de esa manera, paralelamente, generar empleo.
i. Descentralizar las facultades del Gobierno Central mediante un proceso de regionalización que reduzca la burocracia y el número de diputados regionales.
j. Elevar a mediano plazo, sustancialmente, los niveles de vida de la población, creando las condiciones para una plena realización de la persona humana.

En tanto se mantenga esta situación de transitoriedad, quedan en suspenso los artículos de la Constitución que no sean compatibles con estos objetivos de gobierno. Así, la función legislativa será asumida por el Consejo de Ministros, el mismo que queda facultado para expedir Decretos Leyes. Por otro lado, se creará en el más breve plazo posible una Comisión para la reorganización total del Poder Judicial.

Asimismo, próximamente se nombrará una Comisión que será integrada por connotados juristas para que elabore un proyecto de reforma constitucional con el fin ya expresado de adecuar nuestra Carta Magna a los fines del desarrollo, la modernización y la pacificación del país. En su oportunidad, se convocará a un Plebiscito Nacional para la aprobación de esta reforma.

Todo cambio social verdadero debe tener como eje a la juventud, pero una juventud llena de mística nacionalista. Este es un país de jóvenes y es la juventud la que va a decidir el futuro. La juventud es la capa más sensible, idealista y honesta de la población. Hay que evitar que se contamine con la droga, el fanatismo o la frustración. Su energía debe ser el gran combustible de la Transformación Nacional.

Los jóvenes van a comprender que de lo que se trata es de sembrar un nuevo país y acabar con el viejo y podrido orden de los políticos, jueces y autoridades corruptos que impiden la verdadera democracia. De tal manera que los destinos de la República se rijan por los verdaderos intere-

ses nacionales y no por formalismos seudo democráticos que sólo han contribuido a frenar el progreso del país.
El Perú tiene una sola salida: la Reconstrucción Nacional. Nada va a cambiar si ésta no se produce y si a la vez no se asegura la voluntad de cambio, el ansia de renovación del pueblo, que no sea boicoteada por el parlamentarismo estéril, por jueces y funcionarios corruptos.
El país debe entender que la suspensión temporal y parcial de la legalidad existente, no es la negación de la democracia real, sino, por el contrario, es el punto inicial de la búsqueda de una auténtica transformación que asegure una democracia legítima y efectiva; que permita a todos los peruanos convertirse en constructores de un Perú más justo, más desarrollado y respetado en el concierto de las naciones.
Como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, he dispuesto que éstas tomen inmediatamente las acciones pertinentes a fin de garantizar las medidas anunciadas y cautelar el orden y la seguridad ciudadanas.
Buenas noches.»
Las expresiones de Fujimori, el 5 de abril se tradujeron en norma legal a través del primer Decreto Ley del régimen de facto, norma de texto siguiente:

DECRETO LEY Nº 25418

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
POR CUANTO:
EL GOBIERNO DE EMERGENCIA Y RECONSTRUCCION NACIONAL: CON EL VOTO APROBATORIO DEL CONSEJO DE MINISTROS, HA DADO EL DECRETO LEY SIGUIENTE:

LEY DE BASES DEL GOBIERNO DE EMERGENCIA Y RECONSTRUCCION NACIONAL

Artículo 1.- El Presidente Constitucional de la República, instituye transitoriamente el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, el mismo que se rige conforme a los alcances del presente Decreto Ley.
Los fundamentos que sustentan esta decisión se precisan en el Manifiesto a la Nación del 5 de abril de 1992, documento que forma parte de la presente norma.
Artículo 2.- Constituye objetivo fundamental del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional la reforma institucional del país, orientada a lograr una auténtica democracia, que eleve sustancialmente los niveles de vida de la población creando las condiciones para una mejor realización de la persona humana.
Dicha reforma busca establecer las siguientes metas:
1) Proponer la modificación de la Constitución Política para que el nuevo instrumento resultante sirva de medio eficaz para el desarrollo.
2) Moralizar la administración de justicia y las instituciones vinculadas a ella; y el Sistema Nacional de Control, decretando la reorganización integral del Poder Judicial, del Tribunal de Garantías Constituciona-

les, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Ministerio Público y de la Contraloría General de la República.

3) Modernizar la administración pública, reformando el aparato estatal del gobierno central, de las empresas públicas y de los organismos públicos descentralizados, para convertirla en un factor promotor de la actividad productiva.
4) Pacificar el país dentro de un marco jurídico que garantice la aplicación de sanciones drásticas a los terroristas, a fin de que, dentro de un clima de paz y orden interno nuestra sociedad se desarrolle adecuadamente.
5) Luchar frontalmente contra el narcotráfico y su secuela de corrupción.
6) Sancionar drásticamente todos los casos de inmoralidad y corrupción en la administración pública.
7) Promover el desarrollo de una Economía de Mercado dentro de un marco jurídico que dé seguridad y fomente la eficiencia y competitividad de los agentes económicos, a la vez que promueva la estabilidad económica y permita las inversiones nacionales y extranjeras.
8) Reorganizar los servicios sociales de Educación, Salud, Vivienda y generación de empleo, en especial énfasis en el sistema educativo y en el desarrollo cultural de la nación.
9) Desarrollar un esquema nacional de descentralización y desconcentración de acuerdo con las necesidades de las regiones.

Artículo 3.- El Presidente de la República, en tanto se mantenga el Régimen Transitorio de Emergencia, ejerce sus funciones por las disposiciones contenidas en la presente Ley de Bases, así como por las demás normas legales y administrativas vigentes que sean aplicables.

Artículo 4.- Disuélvase el Congreso de la República hasta la aprobación de una nueva estructura orgánica de la Constitución Política, a que se contrae el Artículo 2 del presente Decreto Ley.

Artículo 5.- El Presidente de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros por mayoría absoluta de sus miembros ejercitará las funciones que corresponden al Poder Legislativo, a través de Decretos Leyes.

Artículo 6.- El gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional ratifica y respeta los Tratados, Convenios, Pactos, Acuerdos, contratos y demás compromisos internacionales vigentes, suscritos por el Estado Peruano.

Artículo 7.- El presente Decreto Ley de Bases entrará en vigencia a partir del día de su publicación.

Artículo 8.- Déjese en suspenso los artículos de la Constitución Política y las normas legales que se opongan al presente Decreto Ley.

El presente Decreto Ley es promulgado por el Presidente Constitucional de la República y refrendado por los miembros del Consejo de Ministros, en la Casa de Gobierno, en Lima, a los seis días del mes de abril de mil novecientos noventidós.

ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI
Presidente Constitucional de la República.

OSCAR DE LA PUENTE RAYGADA
Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Vivienda y Construcción.

FERNANDO VEGA SANTA GADEA
Ministro de Justicia.

AUGUSTO BLACKER MILLER
Ministro de Relaciones Exteriores.

JAIME A. SOBERO TAIRA
Ministro de Pesquería.

ALFREDO ROSS ANTEZANA
Ministro de Transportes y Comunicaciones.

VICTOR JOY WAY ROJAS ROJAS
Ministro de Industria, Comercio Interior, Turismo e Integración.

VICTOR MALCA VILLANUEVA
General del Ejército
Ministro de Defensa.

JAIME YOSHIYAMA TANAKA
Ministro de Energía y Minas.

JUAN BRIONES DAVILA
Ministro del Interior.

FERNANDO VEGA SANTA GADEA
Ministro de Justicia.

CARLOS BOLOÑA BEHR
Ministro de Economía y Finanzas.

ABSALON VASQUEZ VILLANUEVA
Ministro de Agricultura.

VICTOR PAREDES GUERRA
Ministro de Salud.
POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Lima, seis de abril de mil novecientos noventidós.

ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI
Presidente Constitucional de la República.

OSCAR DE LA PUENTE RAYGADA
Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Vivienda y Construcción.

Uno de los temas que más ha sido objeto de discusión desde el Golpe de Estado del 5 de abril de 1992, es el relativo a quién tiene realmente una mayor cuota de poder en el Gobierno de Fujimori: si el propio Fujimori o las Fuerzas Armadas.

En tal sentido, cabe mencionar que en América Latina se recordó vivamente la situación del Uruguay de 1973,

---

FERNANDO VEGA SANTA GADEA
Ministro de Justicia.

AUGUSTO BLACKER MILLER
Ministro de Relaciones Exteriores.

JAIME A. SOBERO TAIRA
Ministro de Pesquería.

ALFREDO ROSS ANTEZANA
Ministro de Transportes y Comunicaciones.

VICTOR JOY WAY ROJAS ROJAS
Ministro de Industria, Comercio Interior, Turismo e Integración.

VICTOR MALCA VILLANUEVA
General del Ejército
Ministro de Defensa.

JAIME YOSHIYAMA TANAKA
Ministro de Energía y Minas.

JUAN BRIONES DAVILA
Ministro del Interior.

CARLOS BOLOÑA BEHR
Ministro de Economía y Finanzas.

ABSALON VASQUEZ VILLANUEVA
Ministro de Agricultura.

VICTOR PAREDES GUERRA
Ministro de Salud.

AUGUSTO ANTONIOLI VASQUEZ
Ministro de Trabajo.»

cuando Juan María Bordaberry, entonces Presidente, cediendo a las presiones militares, disolvió el Parlamento para terminar siendo desalojado del poder por las mismas Fuerzas Armadas.

Según recordaba la prensa bonaerense[61], Bordaberry fue proclamado Presidente electo el 14 de febrero de 1992, con el 22.8% de los votos, pero con el apoyo del Partido Colorado, que acumuló el 40.96% frente al 40.19% del Partido Nacional.

Asumió el 1 de marzo de 1972 y ya en mayo su Gobierno había soportado ocho paros y Uruguay vivía en estado de guerra interno, con las garantías individuales suspendidas. El Gobierno Colorado, de fuerte contenido antimarxista, impulsaba el Gran Acuerdo Nacional con el Partido Nacional («blancos»). Necesitaba obtener la mayoría parlamentaria indispensable para imponer la nueva ley de seguridad del Estado y orden público, aprobada el 6 de julio, que mantenía en vigencia la suspensión de las Garantías Constitucionales. El país se encontraba convulsionado desde 1968 por la ofensiva armada de los guerrilleros tupamaros y por una impresionante ola de conflictos laborales.

En octubre de 1972 se conoció el primer conflicto entre el Ejército y el Gobierno, cuando Jorge Battle Ibáñez, líder de una de las facciones del Partido Oficialista, acusó a dos oficiales de querer apropiarse de un Expediente Judicial sobre presuntas irregularidades económicas. Al otro día el dirigente fue detenido y sometido a proceso por la justicia militar, y todo el Gabinete presentó la renuncia.

Bordaberry se vio obligado a declarar que sólo cedería

---

61 DIARIO EL CLARÍN. Buenos Aires, martes 7 de abril de 1992, p. 12.

su investidura por mandato popular. Pero al mismo tiempo que llamaba a defender las instituciones democráticas, hablaba de la necesidad de lograr «una mayor participación de los militares en distintos cometidos y funciones».

La constante presión se hizo visible cuando el 8 de febrero de 1973 el Gobierno aceptó la renuncia del Ministro de Defensa, exigida por el Ejército y la Aviación.

Entonces se dijo que los militares tomaron el poder, pero que todavía no querían el Gobierno. Cinco días más tarde las Fuerzas Armadas emplazaron a Bordaberry a refrendar un Plan de Gobierno, precio que tuvo que pagar para mantenerse en el poder.

La injerencia de los militares quedó institucionalizada.

Bordaberry creó un Consejo Nacional de Seguridad (COSENA), Asesor del Poder Ejecutivo, suerte de Gobierno paralelo militar, designó interventores militares en empresas estatales, y agudizó el enfrentamiento con el Congreso. Finalmente, el 27 de junio, se anunció que Bordaberry había dispuesto la disolución de la legislatura y su reemplazo por un Consejo de Estado.

Con el autogolpe de Bordaberry se quebraron cuarenta años de vida institucional en el Uruguay.

Pero en un marco signado por el derrocamiento de diversos Gobiernos Constitucionales en América Latina, la destitución de Juan María Bordaberry fue vista con indiferencia, casi como una consecuencia natural del proceso iniciado en junio de 1973.

Es así que muchas dudas sobre el futuro de los regímenes democráticos en América Latina, suscitaron los hechos del 5 de abril de 1992.

Especial atención sobre el tema dio la prensa argentina, fiel reflejo de la opinión pública de ese país, temerosa de que volvieran a América los regímenes militares que proliferaron en la década de los setenta.

El prestigioso Diario bonaerense Ambito Financiero[62] señalaba que el golpe institucional en el Perú había vuelto a mostrar la fragilidad de la capa de democracia que cubre a América Latina por primera vez y reveló, además, otras realidades inquietantes de este continente, como el hambre de poder o el descontento de algunos militares.

Ese informe señalaba que el hecho de que sea un Presidente civil, elegido democráticamente, el que haya roto el orden constitucional y entregado al Ejército el control del país, revive también el pasado latinoamericano de alianzas entre «uniformados» y líderes políticos o civiles.

Se consideraba que para quienes sostienen que en este continente gastaron sobre todo los militares y les ha tocado pagar las deudas a los civiles, la mejoría que muestran las economías latinoamericanas puede escucharse también como un pitido de advertencia: el poder se está volviendo de nuevo apetecible o al menos ya no da tanto miedo.

Así, la crisis que se abatió sobre América Latina en la década de 1980 ha sido considerada por muchos especialistas uno de los principales factores que disuadieron a los militares de mantenerse en el poder, después de que en la década anterior sus regímenes hubieran disfrutado de economías en expansión; habiendo sido las democracias las que se han enfrentado a las políticas de ajuste impuestas

62 CRESPO, Emilio. Agencia EFE. Más Temor por la Frágil Democracia Americana. Artículo públicado en el Diario Ambito Financiero. Buenos Aires, martes 7 de abril de 1992, pp. 10 y 11.

por las exigencias de una deuda exterior que se calcula en 500,000 millones de dólares.

2.6.12. Otras atribuciones

- ***Atribuciones de cumplir con el ordenamiento legal:***

Con relación a la atribución de cumplir y hacer cumplir la Constitución, los Tratados y las Leyes, debemos señalar que ésta es una de las atribuciones que la Constitución Política del Perú establece para el Presidente de la República, según el artículo 118, inciso 1. Sin embargo, estimamos que no es privativa del Jefe de Estado, en la medida que todos los habitantes del país también nos encontramos obligados a cumplir la Constitución, los Tratados y las Leyes, en tanto éstos no sean modificados.

En buena cuenta, éste no sólo es un asunto que compete a los Poderes del Estado, sino a la población en su conjunto.

Si quisiésemos resumir en pocas palabras el tema, podríamos decir que nos encontramos frente al difícil y espinoso problema del respeto a la legalidad y al Estado de Derecho.

De una forma u otra, ya nos hemos referido a lo largo de este trabajo sobre el particular, en la medida que el mismo constituye en nuestros días una de las principales preocupaciones para todos cuantos nos encontramos dentro del mundo del Derecho y somos conscientes de la importancia que debe tener en un país el respeto a la juridicidad.

Juridicidad significa orden jurídico; pero no nos estamos refiriendo a un orden jurídico cualquiera, sino a un orden jurídico basado en la norma fundamental de nuestro Estado, cual es su Constitución Política.

Con esto no queremos decir que la Constitución Política del Perú del año 1993 sea buena o no; simplemente estamos haciendo referencia a que su cumplimiento, en tanto norma de origen legítimo, constituye paso fundamental para el respeto y convivencia mutuos en nuestra sociedad.

Creemos además que todos los actores de la actividad política (y con ello no nos estamos refiriendo exclusivamente a los partidos o agrupaciones de similar carácter) tienen la obligación de respetar este ordenamiento jurídico.

Debe entenderse, además, que el mutuo respeto al mismo constituye una garantía para que, cuando quienes hoy no gobiernan lo hagan, a ellos también se les pueda exigir, no sólo en el plano jurídico, sino –fundamentalmente– en el moral, que respeten el Estado de Derecho.

Consideramos que esto es lo que podemos llamar como «las reglas del juego democrático»; reglas que deben ser de respeto general, entendiendo por este término no sólo que las mismas deben ser respetadas en su totalidad, sino por todos los componentes de la sociedad, y, lo que es muy importante, en todo momento y circunstancias.

Algo que en la sociedad peruana de nuestros días tal vez pasa desapercibido es el hecho de que el relajamiento –en cuanto a la solidez que deben tener en nuestro pueblo– de conceptos como «Estado de Derecho» o «juridicidad», se ha producido, no sólo por las circunstancias que ya hemos anotado, sino también porque los pueblos en muchos casos reflejan –con su comportamiento y actitudes– los buenos y malos ejemplos de sus gobernantes.

En lo personal, con lo que voy a decir, no estoy entrando a juzgar el fondo de los problemas, sino solamente la forma de abordarlos.

Debemos recordar cómo hace algún tiempo, en el Poder Judicial, en alguna de las Salas Penales, se pretendió juzgar o llamar como testigo –para algún proceso por terrorismo– al cabecilla de la organización delictiva Sendero Luminoso, Abimael Guzmán (quien desde septiembre de 1992 ya se encontraba preso).

Desconozco si en realidad se trataba de algún mandato judicial cuyo trámite estaba pendiente o si era alguna declaración inoportuna de algún magistrado, o, por último, si simplememente fue un rumor sin fundamento recogido por los medios de comunicación.

Lo que sí ocurrió fue que al día siguiente el Presidente de la República, al ser entrevistado por la prensa en relación a esta posibilidad, manifestó tajantemente no creer que el Poder Judicial hubiese podido dar una medida de esta naturaleza; y que en caso de haberla dado o de darla en el futuro, él, simple y llanamente no la acataría.

Con ello no estamos diciendo que el hecho de volver a juzgar o citar como testigo por otro proceso a ese delincuente hubiese sido bueno o no. Sólo queremos dejar constancia de que dentro de lo que significa un Estado de Derecho, todos los habitantes de la República estamos obligados a acatar los mandatos judiciales, nos gusten o no, sean justos o no; y, más aún, seamos simples ciudadanos o, incluso, se trate del propio Presidente de la República.

Esa actitud del Presidente de manifestar públicamente su decisión de no acatar una resolución judicial, grafica de la manera más clara lo que hoy en día se entiende en el Perú por respeto a la juridicidad y al Estado de Derecho. Simplemente esos son conceptos carentes de significado para la gran mayoría de autoridades, las mismas que ante

un mandato judicial optan, en muchos casos, por no acatarlo.

Y el problema radica en que como esta situación se ha generalizado en nuestro medio, son pocas las autoridades dependientes del Gobierno Central que están dispuestas a acatar –pacíficamente– las órdenes o mandatos judiciales que les son adversos.

Y no se acatan, por la sencilla razón de que esa falta de acatamiento resulta impune, en la medida, justamente, que es el Poder Ejecutivo el que dentro de la concepción de un Estado de Derecho, debe emplear la fuerza pública y la coerción necesarias para llevar adelante el cumplimiento de los mandatos judiciales.

E incluso, dentro de un Estado de Derecho, la autoridad que desacata un mandato judicial, incurre en delito, y, por lo tanto, resulta pasible de ser juzgada y sancionada.

Pero, lo que es peor, en algunos casos las autoridades dependientes del Gobierno Central recurren a subterfugios para aparentar el cumplimiento de las resoluciones judiciales que les son adversas.

Por ejemplo: si una resolución ordena la reposición de un trabajador en la Administración Pública, o la de un militar en su respectivo Instituto Armado, con su correspondiente cargo y mando, no resultará raro ver que se le reponga, pero que al día siguiente se le despida o pase al retiro, según sea el caso.

Con esto queremos decir que, más allá de si se cumplen o no ciertas formalidades o si simplemente se obvian las mismas, lo real y concreto es que se ha generalizado el desacato las resoluciones del Poder Judicial por parte de las autoridades.

Entonces cabría formularnos la interrogante de cuál es la razón por la que esas autoridades proceden de este modo.

Una primera hipótesis de trabajo podría ser el hecho de que se tenga desconfianza en la idoneidad de los magistrados y que por ello no se acaten sus resoluciones.

Sin embargo, no creemos que esa sea la causa, porque ocurre lo contrario (vale decir, que el Estado se apoya en las mismas) cuando esas resoluciones favorecen al propio Estado o a quienes lo conducen.

Si se siguiera la misma lógica, el desacato debería ser generalizado.

Por otra parte, apreciar resoluciones judiciales adversas al Estado resulta ser con mayor frecuencia, algo exótico, pues –como todos sabemos– el Poder Ejecutivo tiene pleno control sobre el Poder Judicial, a través de su Comisión Ejecutiva, la misma que lo gobierna, prescidiendo de la Corte Suprema. Todos los días se cambian de puesto a los Magistrados y se conforman las Salas a gusto del Gobierno. Lo propio ocurre con el Ministerio Público, donde no gobierna el Fiscal de la Nación, sino el Presidente de la República, a través de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público.

El problema se reduce, simplemente, a las convicciones que en el campo democrático y de respeto a las instituciones tienen las autoridades eventualmente afectadas por resoluciones de esta naturaleza.

Cuando nos encontramos en presencia de gobernantes que realmente creen en la bondad y firmeza de un Estado de Derecho, el cumplimiento de las resoluciones judiciales deviene, no en algo forzoso, sino en algo muy natural, en

la medida que eso es parte del juego democrático y constitucional.

Además, no olvidemos que el Poder Ejecutivo y el Estado en general, cuando son parte en un proceso judicial tienen las más amplias posibilidades de defender sus intereses; y, en nuestro medio, obviamente, de hacer recaer todo el peso de sus indebidas influencias sobre el Poder Judicial.

Estas son ya, de por sí, situaciones ajenas al marco constitucional y que merecen toda nuestra reprobación desde el punto de vista jurídico y moral.

Pero si aparte de asumir como cierta esta realidad, tenemos a un Estado que no obstante ello, pierde un proceso judicial, lo razonable, lo ético, lo sensato, sería que se recurra al cumplimiento de la resolución, por más que ella sea adversa al Estado o alguna autoridad.

Pero la arbitrariedad continuaría, en la medida que las resoluciones adversas no se cumpliesen.

En buena cuenta, todo esto sería una farsa.

Todo esto no sería Estado de Derecho, ni Democracia.

Todo esto, simplemente, sería un conjunto de formalidades, de revestimientos, de apariencia democrática, pero que en realidad no tendrían un contenido sólido que representase respeto a la juridicidad y al Estado de Derecho.

No podemos decir que un régimen constitucional sea aquel que viola a diario, cotidianamente, la Constitución y las leyes; leyes, que, en muchos casos, él mismo expide.

Y además no debemos olvidar los casos en que el Estado, luego de haber perdido o estar perdiendo procesos judiciales, busca incumplir dichas resoluciones, expidiendo

normas expresas que corten los procesos, incluso aquellos que ya hubiesen concluido o que se encontrasen en ejecución de sentencia.

Un ejemplo muy claro al respecto lo tenemos en el caso de los juicios de materia agraria, en los que el Estado expidió la Ley Nº 26597 (publicada el 24 de abril de 1996), a través de la cual se estableció la forma en que se sustanciarían los procesos de expropiación para fines de reforma agraria y de afectación de predios rústicos, en cuyo artículo 2 se estableció que independientemente de la oportunidad en que deban realizarse los bonos de Reforma Agraria, el pago de los mismos debe efectuarse por su valor nominal más los intereses establecidos para cada emisión y tipo de bono, conforme a las disposiciones legales que les dieron origen, no siendo de aplicación el reajuste previsto en la segunda parte del artículo 1236 del Código Civil, según la modificatoria introducida por el Decreto Legislativo 768.

El mismo día, en la misma página del Diario Oficial «El Peruano», se modificó nuevamente el texto del referido artículo 1236 del Código Civil, norma valorista, habiéndose eliminado el párrafo relativo a las facultades que el Decreto Legislativo 768 había otorgado a los jueces para aplicar, con criterio de equidad, factores de reajuste en deudas de valor, dentro de las cuales obviamente, se encontraban las deudas por expropiaciones de materia agraria.

Esto constituye el extremo de una voluntad expresa que refleja –de manera manifiesta– que a las autoridades no les interesa el cumplimiento de las resoluciones judiciales que les sean adversas; y que son capaces de hacer o cometer cualquier ilegalidad adicional con tal de no cumplirlas.

La voluntad de respeto a las normas y a la juridicidad no se demuestra, precisamente, cumpliendo frente al pode-

roso, que tiene medios suficientes para afrontar con éxito una respuesta frente a cualquier arbitrariedad, incluso a niveles internacionales.

El respeto por la legalidad se pone de manifiesto cuando un Estado cumple y acata las resoluciones de su Poder Judicial, precisamente respecto de los más débiles; respecto de aquellas personas que no tienen la posibilidad de demandar al Estado Peruano en Tribunales Extranjeros, o de causarle un daño ante foros internacionales, o de mellar la imagen del país haciéndolo pasar –como en realidad sería– como un Estado que incumple sus obligaciones.

El respeto a la legalidad no debe efectuarse por temor a una eventual sanción, sino porque es la única manera de construir las bases de una solidez presente y futura.

El Estado de Derecho en el Perú de hoy se mide por la fuerza del Poder Ejecutivo para evitar que alguien haga algo que vaya en contra de sus intereses.

Y, naturalmente, esto pasa, como hemos señalado reiteradas veces, por encima del Poder Judicial y del acatamiento de sus resoluciones, las mismas que no interesará cumplir.

En el Perú de hoy, considero que el problema no reside en ver si el Poder Ejecutivo va a acatar una resolución adversa; o cuándo la va a acatar, sino qué medios o ardides va a emplear para incumplirla o para que se expida a su favor.

Todo ello –estimo– nos ha llevado a que se rinda culto a esa falta de respeto por parte del Estado, situación que reviste en nuestros días la mayor normalidad posible.

La gravedad de la falta de acatamiento de las resoluciones judiciales tuvo tal vez su punto más representativo en

el Golpe de Estado del 5 de abril de 1992, tras el cual el Gobierno invocó, entre otras motivaciones para el mismo, la labor entorpecedora que ejercía en su contra el entonces en funciones Tribunal de Garantías Constitucionales.

Pero la realidad es que lamentablemente para el Perú, el actuar del Gobierno, ya desde ese entonces, se alejaba de los cánones impuestos por la Constitución y las leyes.

El problema es que luego de todos los acontecimientos producidos en nuestro país desde esa fecha, habiendo pasado, incluso, por la elaboración y entrada en vigencia de una nueva Constitución Política, la situación sigue siendo exactamente la misma, en la medida que el Poder Ejecutivo prosigue con una avasalladora campaña destinada a imponer siempre su voluntad, más allá de si su actuar se ajusta o no al Estado de Derecho.

Y más aún, el problema continúa, en la medida que siguió existiendo en la Ley constitutiva del Tribunal Constitucional, el poder de «veto», en virtud del cual, a pesar de que sus Magistrados integrantes, mayoritariamente consideraran que una Ley es inconstitucional, no se pueda declarar dicha inconstitucionalidad.

Entonces, la creación y puesta en funcionamiento de este órgano, no varió en nada el actuar del Poder Ejecutivo, ya que, como todos sabemos, más allá de seguir cumpliendo con las formalidades constitucionales, ellas –muchas veces– carecen de contenido; y este Tribunal, legítimo en sus orígenes y composición, fue objeto el 29 de mayo de 1997, de una arbitrariedad, con la injusta destitución, por parte del Congreso, de tres de sus integrantes, la Doctora Delia Revoredo Marsano de Mur, y los Doctores Manuel Aguirre Roca y Guillermo Rey Terry y con la renuncia, –dos días después– de su Presidente, el Doctor Ricardo

Nugent López-Chávez, cuyo actuar independiente del Poder Ejecutivo, resultaba en extremo incómodo al Gobierno.

Ellos fueron destituidos en virtud de las Resoluciones Legislativas Nº 002-97-CR, 003-97-CR y 004-97-CR, las mismas que –sintomáticamente fueron publicadas en el Diario Oficial «El Peruano», sólo 3 horas después de su aprobación por el Congreso, en la madrugada de ese 29 de mayo.

Mucho es lo que se ha dicho, se dice y se seguirá diciendo en relación a este tema. Son innumerables los argumentos que quisiéramos esbozar sobre el mismo, pero dada la naturaleza de este trabajo, nos vamos a limitar a reproducir las expresiones contenidas en el pronunciamiento aprobado por el Consejo Universitario de la Pontificia Universidad Católica del Perú, nuestra Casa de Estudios, cuyo tenor es el siguiente y que compartimos en su plenitud:

"PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ A LA OPINIÓN PÚBLICA

La Pontificia Universidad Católica del Perú, desde sus inicios, ha reflexionado sobre el Derecho a través de las actividades de docencia e investigación. Ha otorgado particular importancia a los temas del Derecho Constitucional en el entendido de que la Constitución, en tanto ley de leyes, vertebra y sostiene el ordenamiento jurídico que hace posible que los pueblos puedan hoy vivir de manera organizada, libre y democrática, es decir en un Estado de Derecho. Por ello se dirige a la opinión pública expresando lo siguiente:

1. Si algunos pensadores sostuvieron en siglos pasados que «el gobernante está por encima de la

ley» hoy la humanidad considera que esta afirmación es un principio inaceptable de autoritarismo. Poseemos la convicción de que el mejor gobierno es el que tiene reglas estables. Ellas se consignan en las Constituciones que todos, y en primer lugar los gobernantes, deben cumplir.

2. La Constitución peruana vigente, aprobada por el Congreso Constituyente Democrático como el texto moderno que impulsaría al país al progreso, consagra entre otras instituciones al Tribunal Constitucional concebido como un órgano esencial para la vigencia del Estado de Derecho. A él se le encomendó el control de las eventuales inconstitucionalidades que el Congreso pudiera incorporar en las Leyes, la protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos y la resolución de los conflictos que pudieran originarse cuando un órgano del Estado usurpa funciones que corresponden a otro según la Constitucion y las leyes orgánicas.

3. Dentro de la Constitución de 1979 se contemplaba la existencia de un Tribunal de Garantías Constitucionales, que fue ilegítimamente suprimido el 5 de abril de 1992. Sólo luego de dos años y medio de vigente la Carta Política de 1993, se cumplió con su mandato y nació así el Tribunal Constitucional que la vida del país requería. Hoy, la destitución de tres de sus miembros por el Congreso de la República, ha desestabilizado seriamente a esta institución fundamental.

4. El recuento objetivo de los hechos indica que el actual régimen ha gobernado más tiempo sin Tribunal que con él mostrando, además, una inclinación a descuidar el debido cumplimiento de las

normas constitucionales aprobadas por el pueblo mediante referéndum. Se incrementa ahora el riesgo de utilizar el poder político transgrediendo los límites fijados por la Carta que brinda legitimidad a los Poderes del Estado.

5. La Pontificia Universidad Católica del Perú propuso en su momento a la Dra. Delia Revoredo de Mur, exalumna y catedrática de nuestra Institución, como miembro del Tribunal Constitucional por sus méritos personales y profesionales. Hoy como entonces, reconoce su calidad y respeta su conducta. Considera que la destitución de la que ha sido objeto, al lado de otros dos probos magistrados del Tribunal no se ajusta a derecho, y por ello es arbitraria, al no haberse tomado en cuenta, para esta decisión, ninguno de los sólidos y fundados argumentos esgrimidos en su descargo. Creemos que las personas ahora destituidas deberán oportunamente ser desagraviadas por el Estado.

6. Es evidente que algunos problemas en el funcionamiento del Tribunal Constitucional tuvieron su origen en manifiestas deficiencias de la Ley Orgánica de dicha institución, que el Congreso no se empeñó nunca en corregir, como era su deber. Ahora, el Legislativo deberá introducir en la ley las modificaciones que posibiliten un mejor y, más libre cumplimiento de las funciones propias del Tribunal y, asimismo, será preciso que lo reconforme integramente asegurando que la elección de sus miembros recaiga en personas de intachable trayectoria y que sus

decisiones puedan ser adoptadas con imparcialidad y al margen de cualquier injerencia política.

Consideramos que en la actual situación, habiéndose alterado gravemente el orden institucional de la República, se hace necesario que los órganos políticos asuman con honestidad sus deberes y cumplan con responsabilidad sus atribuciones para establecer así el indispensable equilibro de poderes requerido para la vigencia del Estado de Derecho».

Con relación al respeto de la Constitución y las leyes, debemos anotar que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 102, inciso 2, de la Constitución Política del Perú, el Congreso debe velar por el respeto de la Constitución y las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

Esta atribución otorgada al Congreso por nuestra Constitución Política, en realidad no le es privativa, como tampoco lo es en relación al Presidente de la República.

De lo que se trata, es que cada órgano del Estado pueda cumplir con sus atribuciones, y lo haga, efectivamente, dentro del más amplio respeto del marco constitucional y del Estado de Derecho, con la clara advertencia de no sobrepasarlo, así como tampoco invadir las funciones inherentes a otros órganos.

Pero en lo que respecta al Congreso, y dentro de la forma de Gobierno que nos rige, debe interpretarse que este Poder del Estado tiene que cumplir la función de celoso guardián de la juridicidad y del Estado de Derecho.

Esto, en la práctica, debería traducirse en tener un Congreso activo, fiscalizador, que labore al ritmo más ágil

posible, en absoluto resguardo del orden social y del bienestar común.

En buena cuenta, debemos entender que para que el Presidente de la República tenga un adecuado control, este control debe ser ejercido, de manera fundamental, por el Congreso, pues más allá de la labor de control que puedan realizar, tanto el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, así como los demás órganos estatales dentro del ejercicio de sus atribuciones, lo cierto es que ninguno de ellos cuenta con las facultades, prerrogativas y funciones del Congreso, así como tampoco con la representatividad, que es precisamente el elemento en el cual dicho Congreso debe cimentar sus acciones.

2.7. El régimen jurídico de emergencia y las facultades que otorgan al Presidente los Estados de Excepción

Ya hemos visto que es tarea del Presidente de la República velar por el mantenimiento del orden interno y de la seguridad exterior de la República, así como defender la independencia, el honor de la Nación y la integridad de su territorio.

Para cumplir con estas finalidades, las Constituciones entregan a los mandatarios –en forma eventual y transitoria– ciertas facultades especiales, cada vez que el orden público y la tranquilidad nacional se vean afectadas por una situación conflictiva.

Tales son los regímenes constitucionales de excepción.

Entendemos por «Estado de Excepción», aquella situación dentro de la cual se le entregan al Gobierno, por mandato constitucional, medios excepcionales para poner fin a

una conmoción actual o por producirse –de cualquier orden que ella sea–; y que consiste, principalmente, en suspender o restringir las garantías individuales, en la medida necesaria para volver al país a la normalidad constitucional.

El Jefe de Estado es el ejecutor de la política de emergencia, y en virtud de este predicamento, se le entregan diversas facultades para realizar dicha política.

Veamos cómo se manifiestan las Constituciones latinoamericanas respecto a las atribuciones especiales que se confieren al Presidente de la República en los Estados de Excepción.

La Constitución de El Salvador precisa, en su artículo 167, incisos 5 y 6, que corresponde al Consejo de Ministros proponer a la Asamblea Legislativa la suspensión de las garantías constitucionales, así como –por sí mismo–, está facultado a suspender y restablecer las garantías constitucionales a que se refiere el artículo 29 de esta Constitución, si la Asamblea no estuviere reunida. En el primer caso, dará cuenta inmediatamente a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa de las causas que motivaron tal medida y de los actos que hayan ejecutado en relación con ésta.

Por su parte, la Constitución de Guatemala apunta, en su artículo 183, literal f, que dentro de las funciones del Presidente de la República, está la de dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas.

Asimismo, la Constitución Hondureña (artículo 245, inciso 7) establece que el Presidente de la República tiene la administración general del Estado; y en virtud de ello, está facultado a restringir o suspender el ejercicio de dere-

chos, de acuerdo con el Consejo de Ministros, con sujeción a lo establecido en la Constitución.

La Constitución Nicaragüense (artículo 150, inciso 9) destaca dentro de las atribuciones del Presidente de la República, el decretar y poner en vigencia el Estado de Emergencia en los casos previstos por la Constitución Política y enviar el decreto a la Asamblea Nacional para su ratificación en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días.

De otro lado, la Constitución Panameña (artículo 195, inciso 5) señala que es función del Consejo de Gabinete, decretar –bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros–, el Estado de Urgencia y la suspensión de las normas constitucionales pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución; artículo que precisa que en caso de guerra exterior o de perturbación interna que amenace la paz y el orden público, se podrá declarar en Estado de Urgencia a toda la República o parte de ella.

Al respecto, la Constitución Venezolana (artículo 190, inciso 6) apunta entre las atribuciones y deberes del Presidente de la República, la facultad de poder declarar el Estado de Emergencia y decretar la restricción o suspensión de las garantías.

Asimismo, la Constitución Argentina (artículo 86, inciso 19) precisa que el Presidente de la República tiene la atribución de declarar en Estado de Sitio uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior o por término limitado, con acuerdo del Senado.

Sobre este punto, la Constitución Boliviana señala, en su artículo 111, que en los casos de grave peligro por causa de conmoción interna o guerra internacional, el Jefe del

Poder Ejecutivo podrá, con dictamen afirmativo del Consejo de Ministros, declarar el Estado de Sitio en la extensión del territorio que fuere necesario.

En este caso, el Ejecutivo no podrá prolongar el Estado de Sitio más allá de noventa días, ni declarar otro dentro del mismo año, sino con asentimiento del Congreso.

Asimismo, en su artículo 112, señala que la declaración de Estado de Sitio produce los siguientes efectos:

1) El Ejecutivo podrá aumentar el número de efectivos de las Fuerzas Armadas y llamar al Servicio las reservas que estime necesarias.

2) Podrá imponer la anticipación de contribuciones y rentas estatales.

La Constitución Brasileña destaca que compete privativamente al Presidente de la República, decretar el Estado de Defensa y el Estado de Sitio (artículo 84, inciso IX).

Señala, además, que compete al Congreso de la República pronunciarse sobre la intervención federal, al Estado de Defensa y el Estado de Sitio (artículo 90, inciso I). El Consejo de Defensa Nacional es el órgano de consulta del Presidente de la República en los asuntos relacionados con la soberanía nacional y la defensa del Estado democrático; participan en él como miembros natos y opinan sobre la decisión de decretar el Estado de Defensa, el Estado de Sitio y la intervención federal (artículo 91, inciso 1).

La Constitución Colombiana, en los artículos 212 a 215, contiene la normatividad aplicable a los Estados de Excepción. Así, tenemos que el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede declarar el Estado de guerra exterior. Esta declaración procederá sólo cuando

el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra. Dicha declaratoria faculta al Gobierno a tomar medidas estrictamente necesarias para repeler la agresión. Entre las medidas otorgadas, está la de dictar Decretos Legislativos, los mismos que tienen vigencia durante el tiempo que en ellos mismos se señale.

También media el Estado de Excepción en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana. Igualmente, el Presidente, con la firma de todos los Ministros, puede declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o en parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales.

Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación o impedir la extensión de sus efectos.

Ambos Estados de Excepción serán sometidos a las disposiciones siguientes:

1) Los Decretos Legislativos llevarán la firma del Presidente de la República y todos sus Ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación con la declaratoria del Estado de Excepción.

2) No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales.

3) No se interrumpirá el funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado.

4) Tan pronto como haya cesado la guerra exterior o las causas que dieron lugar al Estado de Conmoción Inte-

rior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el Estado de Excepción.

5) El Presidente y los Ministros serán responsables cuando declaren los Estados de Excepción.

6) El Gobierno enviará a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades.

El artículo 215 de esta Carta Constitucional, señala que cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos y que amenacen o perturben en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia.

En torno a este punto, la Constitución chilena precisa como atribuciones especiales del Presidente de la República, declarar los Estados de Excepción constitucional, en los casos y formas que se señale en esta Constitución (artículo 32, inciso 7).

Asimismo, en el artículo 39 de esa Carta Política, se señala que los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas sólo pueden ser afectados en las siguientes situaciones de excepción: guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública.

De otro lado, el artículo 40 se refiere al Estado de Excepción, el mismo que se produce en situación de guerra externa, por la cual el Presidente de la República podrá –con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional– declarar en todo o en parte del territorio nacional el Estado de Excepción.

Un segundo caso de Estado de Excepción constitucional

es el de guerra interna o conmoción interior. En tercer lugar, señala este artículo que el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en Estado de Emergencia, en casos de alteración al orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, sea por causa de origen interno o externo.

Se prevé, además, como causa que origina el Estado de Excepción constitucional, el caso de calamidad pública, en el cual el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar la zona afectada o cualquier otra que lo requiera, en estado de catástrofe.

Los Estados de Excepción constitucional podrán ser decretados por el Presidente, incluso simultáneamente, siempre que concurran las causales que permitan su declaración.

El tiempo de duración de los Estados de Excepción será el que determine el Presidente de la República.

El artículo 41 contiene, por su parte, la regulación respecto a aquellos Estados de Excepción constitucional vinculados a la suspensión o restricción de las libertades personales, el derecho a reunión, libertad de información, de opinión y la libertad de trabajo, entre otros.

Por otro lado, el numeral 2 del artículo 41, destaca la declaración que hace el Presidente, del Estado de Sitio, por medio del cual el Presidente de la República podrá trasladar a las personas de un punto a otro, arrestarlas en sus propias casas o en otros lugares que no sean cárceles; podrá además restringir la libertad de locomoción y prohibir a determinadas personas la entrada y salida del territorio.

Dentro de estos aspectos, cabe también, de acuerdo a la

Constitución chilena, la declaración de Estado de Emergencia y la declaración del Estado de Catástrofe. En ambos casos el Presidente de la República estará obligado a informar al Congreso de las medidas adoptadas.

La Constitución Dominicana, por su parte, señala en su artículo 55, inciso 7, que corresponde al Presidente de la República, en caso de alteración de la paz pública, y si no se encontrare reunido el Congreso Nacional, decretar, donde aquélla exista, el Estado de Sitio y suspender el ejercicio de los derechos que según el artículo 37, inciso 7, de esta Constitución, se permite al Congreso suspender; podrá también, en caso de que la soberanía nacional se encuentre en peligro grave e inminente, declarar el Estado de Emergencia nacional, con los efectos y requisitos indicados en el inciso 8 del mismo artículo. En caso de calamidad pública podrá, además, decretar zonas de desastres, aquellas en que se hubieren producido daños, ya sea a causa de sismos, inundaciones o cualquier otro fenómeno de la naturaleza, así como a consecuencia de epidemias.

Asimismo, la Constitución ecuatoriana destaca como atribuciones y deberes del Presidente de la República:

- Declarar el Estado de Emergencia nacional y asumir las siguientes atribuciones o algunas de ellas, en caso de inminente agresión externa, de guerra internacional o de grave conmoción o catástrofe interna y notificar al Congreso Nacional, si estuviere reunido, o al Tribunal de Garantías Constitucionales (artículo 79, literal m):

  - Establecer censura previa a los medios de comunicación social (artículo 79, literal m, inciso 5).

  - Suspender la vigencia de las garantías constitucionales, pero en ningún caso puede decretar la suspensión

del derecho a la inviolabilidad de la vida y la integridad personal; o la expatriación de un ecuatoriano, ni disponer el confinamiento fuera de las capitales de provincia ni a distinta región de la que viviere el afectado (artículo 79, literal m, inciso 7).

En lo que respecta al Perú, con relación a la posibilidad de decretar Estados de Excepción, podemos mencionar que de acuerdo al artículo 137 de la Constitución, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los Estados de Excepción.

Concretamente, esta norma se está refiriendo a:

1. Estado de Emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado (f) del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.

2. Estado de Sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende.

En lo personal, pienso que no existen variaciones considerables en lo que respecta a los Estados de Excepción, en las Constituciones de 1993 y 1979.

Por ello, antes de emitir nuestra opinión al respecto,

queremos hacer mención de dos puntos fundamentales que son abordados por Diego García-Sayán[63], cuales son las condiciones objetivas para decretar un Estado de Excepción y la legitimidad del mismo.

El referido profesor anota que un Estado de Excepción supone que se hayan presentado ciertas situaciones de hecho que afecten seriamente el orden público, para hacer legítimo un estado excepcional.

Recuerda que el tema se encuentra regulado tanto en normas internacionales como en los textos constitucionales peruanos.

La Constitución Política del Perú de 1979 establecía, en su artículo 105, que los convenios internacionales sobre Derechos Humanos tienen jerarquía constitucional («Los preceptos contenidos en los tratados relativos a derechos humanos tienen rango constitucional...»).

Sin embargo, la Constitución de 1993 no recoge un precepto similar, a pesar de que en la Cuarta Disposición Final y Transitoria se establece que:

> Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 27, así como el Pacto Internacional de Derechos

---

63 GARCIA-SAYAN, Diego. *Habeas Corpus y Estados de Emergencia.* Comisión Andina de Juristas, con el auspicio de la Fundación Friedrich Naumann, Lima, 1988, pp. 17 y ss.

Civiles y Políticos, en su artículo 4, son claros en cuanto a la gravedad de los hechos que deben presentarse para legitimar un Estado de Excepción.

De esta forma, en el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José de Costa Rica, se establece que:

> En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenaza la independencia o seguridad del Estado Parte, éste podrá adoptar disposiciones que...

De otro lado, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que «En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente pacto podrán adoptar disposiciones que...».

García-Sayán anota que mientras el Pacto de San José requiere de una grave amenaza a la independencia o seguridad del Estado, en el Pacto Internacional es necesario, nada menos, la existencia de un peligro que amenace la vida de la nación; pero, en cualquier caso, lo importante es que los hechos deben ser graves.

Por otra parte, la Constitución Política del Perú de 1979, en su artículo 231, señalaba como requisitos de fondo para decretar un Estado de Emergencia a la «...perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación...».

La Constitución de 1993, en la primera parte de su inciso 1, repite los términos de la Carta Constitucional derogada.

García-Sayán expresa que como fluye de la redacción de

la norma citada, esas circunstancias que dan lugar al Estado de Emergencia, tienen que ser graves, debiéndose concordar estos preceptos con los tratados internacionales.

La Constitución de 1979, en cuanto al Estado de Sitio señalaba que para decretarlo es necesario que se produzca «...invasión, guerra exterior o guerra civil o peligro inminente de que se produzcan.»; en tanto que la Constitución de 1993 reitera los términos citados, en el inciso 2 de su artículo 137.

Es claro que todas estas circunstancias, que eventualmente pueden dar lugar a un Estado de Sitio, son de suma gravedad.

En lo que respecta a la legitimidad de un Estado de Excepción, García-Sayán señala que hay dos grandes elementos que la doctrina y el Derecho Internacional consideran indispensables para dotar de legitimidad a un Estado de Excepción en su proceso de aplicación: la temporalidad y la proporcionalidad.

Anota que el primero es obvio, pues las medidas de excepción deben dictarse, en los términos del Pacto de San José de Costa Rica, «...por el tiempo estrictamente...» limitado a las exigencias de la situación, principio que se encuentra recogido, en términos generales, tanto en la Constitución de 1979 (artículo 231), como en la de 1993 (artículo 137), en cuanto establecen plazos para la vigencia de los Estados de Excepción.

Sin embargo, la referida limitación temporal tiene carácter relativo, pues se permite la prórroga en forma indefinida, con la sola decisión del Poder Ejecutivo, criterio presente, tanto en la Constitución de 1979, como en la de 1993.

Apunta García-Sayán que el concepto de proporcionali-

dad alude, más bien, a la naturaleza de las medidas que se adopten dentro de un Estado de Excepción, que deben ser las requeridas para conjurar los peligros que se le presentan a la sociedad y al Estado, debiendo corresponder a la magnitud y características del fenómeno al que se quiere enfrentar.

Recuerda que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estipula que las disposiciones de excepción se podrán dictar «...en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación» (artículo 4, Nº 1).

Así, la proporcionalidad de las medidas, probablemente constituye una de las facetas en la legitimidad de un Estado de Excepción que se hace más difícil de objetivar en situaciones concretas, pues, por lo general, quien ejerce el Poder tiende a tomar medidas sobre la base de la magnificación de fenómenos, que si bien pueden afectar de alguna forma la denominada «paz social», no entrañan, en sí mismos y desde una óptica más objetiva, una grave amenaza a la «...independencia o seguridad del Estado...» (del Pacto de San José), o a la «...vida de la nación» (del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). En tal caso –agrega– no hay proporción entre determinados problemas o conflictos y las acciones tomadas por el poder.

García-Sayán piensa que el hecho de que por decisión del Poder Ejecutivo se prolongue exageradamente la detención administrativa de una persona, sin ponerla a disposición de la autoridad judicial, constituye, indudablemente, una medida que no es proporcional a las circunstancias.

De este modo, considera que, en cualquier caso, aplicando por analogía el principio de Derecho Penal sobre la legítima defensa, se puede contar con instrumentos analíticos

adecuados para abordar el tema de la legitimidad de las medidas adoptadas dentro de un régimen excepcional. Entiende que la situación jurídica del Estado de Excepción supone la existencia de límites definidos para la actuación de los poderes públicos, excedidos los cuales, las medidas que expresan dicha extralimitación serían manifiestamente ilegales.

Convenimos con el citado profesor, cuando señala que dentro de este orden de ideas, las condiciones de tiempo y lugar resultan cruciales para la legitimidad de un Estado de Excepción, pues puede ocurrir que en un momento determinado y en una zona específica del país se hayan producido hechos muy graves para el orden público. En este caso, si el Estado excepcional es decretado mucho tiempo después, cuando la situación fáctica ha cambiado sustancialmente y ya no se presentan en lo inmediato esas «graves circunstancias», la declaratoria podría ser ilegítima, al igual que si se extendiese a zonas geográficas distintas de aquellas en las que hay elementos razonables para decretarlo.

Agrega García-Sayán que los conceptos de la temporalidad y, particularmente, el de la proporcionalidad, tienen estrecha vinculación con el de la razonabilidad, desarrollado en América Latina, ante todo por la jurisprudencia argentina. Este principio, como su propio nombre lo indica, supone que las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo al amparo de un Estado de Excepción, deben ser razonables, vale decir, no sólo proporcionales, sino que, además, guarden una conexión lógica y una relación inmediata y directa con los hechos que motivaron dicho Estado de Excepción.

De esta forma, el citado profesor interpreta, *contrario sensu,* que en caso la medida o medidas adoptadas no

guarden conexión o proporción con las causales que motivaron el Estado de Excepción, los jueces deben ejercer el denominado control de la razonabilidad, amparando los derechos del afectado.

Por último, García-Sayán expresa que la clave del principio de razonabilidad reside en que interpreta al Estado de Excepción en su sentido estrictamente instrumental del Estado de Derecho; vale decir, entendido como un marco claramente delineado y limitativo, a ser utilizado con mesura, restringiendo sólo derechos cuya irrestricta vigencia por ciertos ciudadanos impida actuar sobre las muy graves circunstancias que motivaron la excepción.

Por nuestra parte, consideramos que la posibilidad de decretar regímenes de excepción, constituye en América Latina, y sobre todo en nuestro país, un instrumento de mucha importancia dentro de las atribuciones con que cuenta el Presidente de la República.

Desde la vigencia del régimen democrático, en 1980, se ha recurrido a los Estados de Excepción de manera continua, fundamentalmente motivados en el fenómeno terrorista.

Durante muchos años, incluso, buena parte del territorio nacional se encontró en Estado de Emergencia.

No me cabe la menor duda de que en determinadas ocasiones o circunstancias, los Gobiernos que se sucedieron desde 1980, utilizaron el Estado de Emergencia con el propósito básico de combatir a la subversión.

Sin embargo, tampoco me cabe duda de que al amparo de dicho Estado de Emergencia se cometieron excesos, que en muchos casos pueden ser calificados de crímenes o delitos en general.

Además, hay algo importante que resaltar; y es que, dadas las causas graves contempladas por la Constitución de 1979 y por la de 1993, para decretar el Estado de Sitio, en estos diecisiete años, gracias a Dios, nunca nos hemos encontrado en una situación de esta naturaleza.

El Estado de Emergencia, no obstante lo señalado, no ha sido empleado, salvo casos excepcionales, con la finalidad de un ejercicio ilegítimo del mismo, y con el propósito de sacar provecho político de situaciones en las cuales los ciudadanos del Perú tengan determinadas garantías constitucionales suspendidas.

Felizmente, y a pesar de haberse encontrado muchas circunscripciones del país en Estado de Emergencia, que se recuerde, ni el Gobierno de Belaunde, ni el de García, así como tampoco el de Fujimori, sacaron provecho apreciable de esta circunstancia en el plano electoral.

No vamos a efectuar un análisis de si ha habido una aplicación estricta del Estado de Emergencia en cuanto a sus elementos indispensables, es decir, la temporalidad y la proporcionalidad.

Sin embargo, ha sido común observar situaciones en las cuales se han quebrantado los mismos. Así, recogiendo expresiones de García-Sayán[64], el hecho de que por decisión del Poder Ejecutivo se prolongue exageradamente la detención administrativa de una persona sin ponerla a disposición de la autoridad, constituye, indudablemente, una medida que no es proporcional a las circunstancias; de forma tal que, casos de detenciones administrativas de determinadas personas ocurridas por períodos que a veces se

64 GARCIA-SAYAN, Diego. Op. cit., pp. 22 y 23.

extienden considerablemente exceden «...las exigencias de la situación».

El referido profesor, también señala como ejemplo el que en una zona determinada del país pudiera existir una situación de hecho de tal gravedad que hiciere legítimo que el Poder Ejecutivo decretara un Estado de Emergencia. Si éste se extiende indefinidamente en el tiempo o si se le aplica en forma abusiva y excesiva, las medidas podrían pasar a ser ilegítimas, aunque su origen pudiera haber sido legítimo.

Y en lo que respecta al elemento de razonabilidad, García-Sayán cita un ejemplo, por el cual recuerda que en la provincia de Lima está vigente el Estado de Emergencia desde el mes de febrero de 1986, marco dentro del cual se encuentra suspendido, entre otros derechos, el de la libertad individual. Las circunstancias que explican por qué se decretó dicho Estado de Excepción, que ha venido siendo periódicamente renovado, están explicitadas en los propios decretos que lo renuevan: los actos de violencia que afectan la seguridad y la tranquilidad públicas y la vigencia de la Constitución.

Dentro de tal orden de ideas, García-Sayán piensa que siendo ese el elemento fáctico generador del Estado de Emergencia, no resultaría razonable que la suspensión del derecho a la libertad individual se aplique en forma absoluta e indiscriminada sobre todos y cada uno de los habitantes de la zona en emergencia, pues ello no guardaría relación, en principio, con lo que motivó el Estado de Emergencia; y, así, excedería los marcos de la razonabilidad el que a los sospechosos de haber cometido un delito común se les detenga sin mandato judicial o sin que hayan sido encontrados en flagrante delito.

Con relación a los plazos y prórroga de los Estados de Emergencia y Sitio, vale recordar que de acuerdo al inciso 1 del artículo 137 de la Constitución Política del Perú, el plazo del Estado de Emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere nuevo decreto. En Estado de Emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República.

De conformidad con el inciso 2 del referido numeral, el plazo correspondiente al Estado de Sitio no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el Estado de Sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho. La prórroga requiere aprobación del Congreso.

En lo referente a los plazos y prórroga de los Estados de Emergencia y Sitio, la Constitución de 1993 establece similares preceptos que la de 1979.

En lo que respecta al Estado de Emergencia (cuyo plazo no puede exceder de sesenta días), decretarlo es una atribución del Presidente de la República, al igual que la prórroga del mismo.

En el caso del Estado de Sitio (cuyo plazo no puede exceder de cuarenticinco días), él es decretado por el Presidente de la República, y su prórroga requiere aprobación del Congreso, el que se reúne de pleno derecho desde que aquél haya sido decretado.

En este caso, dadas las situaciones de extrema gravedad que constituyen, de acuerdo al inciso 2 del artículo 137 de la Constitución, causales para decretar el Estado de Sitio, y con la circunstancia adicional de que pueden restringirse infinidad de derechos fundamentales, el Poder Ejecutivo, vale decir, el Presidente de la República, está

asumiendo un inmenso poder en el territorio nacional, en detrimento de los derechos de la ciudadanía.

En tal sentido, es que resulta imprescindible que durante el lapso de vigencia del Estado de Sitio, se encuentre en funciones el Congreso de la República, el mismo que en estos casos deberá constituirse en celoso guardián del actuar del Presidente de la República, a fin de que éste no se extralimite en cuanto al ejercicio de los Poderes de que está investido.

En tal sentido, resulta igualmente pertinente que sea el Congreso el órgano encargado de autorizar la prórroga del Estado de Sitio, pues tal medida, de convertirse en prolongada, haría que el más grave de los Estados de Excepción se convierta en regla, y que el Estado de Derecho pase a ser la excepción.

Sin embargo, dentro del terreno de las hipótesis, podemos imaginar a un Presidente de la República que tomase como pretexto para decretar un Estado de Sitio, el peligro inminente de que se produzcan cualquiera de las causas anotadas en el inciso 2 del artículo 137 de la Constitución Política de 1993; y que ese Presidente, amparado en su mayoría parlamentaria y en las Fuerzas Armadas, decida hacerse de plenos poderes y prorrogue, cada cuarenticinco días, dicho Estado de Sitio.

Una medida de esta naturaleza, haría, sin lugar a dudas, que un régimen democrático se convierta en una dictadura, hipótesis que –derivada de esta causa– felizmente no ha ocurrido.

Por último, debemos mencionar que de acuerdo al artículo 118, inciso 24, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República ejercer las de-

más funciones de gobierno y administración que la Constitución y las leyes le encomienden.

Estimamos que esta atribución del Presidente de la República tiene la utilidad de servir de complemento a todas las demás que le confiere la Constitución Política del Perú.

Aquí resulta necesario abordar un tema que tal vez se encuentra subyacente a todas las facultades del Presidente de la República.

Lo que queremos decir con ello, es que el Presidente en nuestro país es o representa todo lo que señalan la Constitución y el ordenamiento jurídico, pero sería errado apreciar las funciones del Jefe de Estado únicamente en razón de aquellas atribuciones que las leyes le confieren.

Pensamos que dentro de la forma de Gobierno existente en nuestro país, el Presidente es todo aquello, pero es mucho más.

Independientemente del tamaño del Estado, de la línea política del Gobierno de turno y de otras consideraciones que han variado a lo largo de los años, es indudable que siempre en el Perú, el Presidente de la República tiene que dar su aprobación a prácticamente todo.

Esto es un reflejo muy claro del poder que en los hechos tiene el Presidente.

Si bien es cierto que los Ministros de Estado o Congresistas o funcionarios de alta jerarquía en la estructura estatal, tienen verdadero poder de decisión, dicho poder de decisión tiene límites, los mismos que están enmarcados por aquellos asuntos de relevancia, cuya decisión no pasará, de ninguna manera, por encima o sin el Jefe de Estado.

En estos casos, se le tendrá que consultar acerca del tema de que se trate, a fin de que manifieste su opinión.

Y lo que él diga será lo que se haga.

Esto es así, porque dada la estructura de poder político en el Perú, no existe funcionario alguno que tenga la posibilidad de oponerse, dentro del aparato estatal, a la voluntad del Presidente de la República.

Y, obviamente, no estamos refiriéndonos a políticos de oposición, ya que ellos no tendrán márgenes de decisión considerables, menos aún respecto del propio Presidente.

Además, debemos tener en cuenta que todos los funcionarios de la Administración Pública deben sus puestos al Presidente, quien, en última instancia, puede decidir su permanencia o inmediata remoción.

Más allá de todo lo que estamos señalando, resulta imprescindible anotar que el Presidente tiene la posibilidad de dirigir el desarrollo político del Perú, en la medida que su alta investidura y plenos poderes determinan que, al fin y al cabo, pueda hacer y deshacer a su antojo.

Una cosa es ver los inmensos poderes que el Presidente tiene dentro del marco constitucional, pero otro aspecto –tal vez más importante– es analizar cuánto poder tiene en la práctica.

Y este poder, el de los hechos, se deriva sobre todo de la concepción que la ciudadanía tiene respecto a lo que debe ser el Presidente.

En nuestro país, y de ello no me cabe la menor duda, la población es fundamentalmente Presidencialista, entendiendo por esta afirmación, no el hecho de que ella apoye

necesariamente a su Presidente, pues podría no ser así en muchas ocasiones, cuando los Presidentes han perdido rápidamente popularidad en la opinión pública.

Pero más allá de si mantienen o no dicha popularidad, lo real es que la población en el Perú cifra las esperanzas de muchos aspectos de sus vidas, en referencia a lo que sea capaz de hacer por ellos el Presidente de la República.

No dudo en señalar que para muchos el Presidente es algo así como un Dios, tal vez el Dios de turno. Un Dios en el que se cree, un Dios al que se le pide, un Dios que muchas veces no da nada, pero en el que se sigue creyendo, un Dios cuya benevolencia en favor del pueblo siempre va a ser esperada y tal vez nunca atendida.

Pero, a la vez, un Dios intercambiable, pues algún día dejará de gobernar y cuando deje de hacerlo, la gente estará ante un Dios sin poder.

Este elemento, tal vez sea uno de los más interesantes en el análisis del Presidencialismo en el Perú, ya que el culto al Presidente de la República puede ser comparado con el culto al Creador.

Ahora bien, podríamos tratar de indagar en las causas que han llevado a que esto sea así.

No intento, por cierto, efectuar un análisis exhaustivo de orden sociológico y antropológico del tema. Ello, obviamente, escaparía, no sólo a las pretensiones de este trabajo, sino –fundamentalmente– a mis capacidades y conocimientos sobre dichas materias.

Tal vez una primera razón por la que la población cifra muchas de sus esperanzas e ilusiones en el Presidente de la República, sea, justamente, el ilimitado poder que tiene.

Por otra parte, podríamos pensar que el Presidente, quiéralo o no, es un elemento identificador de todas las naciones que conviven en el Perú.

No hay otros referentes comunes, más allá del mapa del Perú (mutilado o no), el Himno Nacional[65] y la Bandera Peruana[66].

Entonces, ¿por qué elementos comunes nos identificamos todos los peruanos?

O si queremos plantearlo de este modo, ¿sobre qué aspectos de nuestra realidad no tenemos dudas?[67].

Entonces, eso en común que tenemos no es ni la Lengua, ni la música, ni la comida, ni los gustos, ni la situación económica, ni la educación, ni la dignidad.

Aunque suene triste decirlo, tal vez lo único común que tenemos los peruanos, es el Presidente de la República y la esperanza de que nuestra Selección de Fútbol gane en sus partidos oficiales.

Y aquí hay que tomar atención de diversos rasgos que han venido caracterizando a los Presidentes de las últimas décadas.

De un tiempo a esta parte, no se puede ser Presidente

---

65 En donde se pueda cantar por conocerse el Idioma Español, y fuera de si entonamos la primera o la sexta estrofas –que independientemente de su autenticidad, nos llevan al serísimo problema de que ni siquiera estamos de acuerdo en el contenido de nuestro propio himno–.

66 Más allá de que en muchos lugares de frontera el único pabellón que conocen nuestros pobladores, y, especialmente, nuestros niños es el del país vecino.

67 Y con «realidad», simplemente estoy haciendo referencia al presente, pues sería más difícil, si quisiésemos identificarnos por elementos comunes del pasado, que vayan más allá, naturalmente, de Grau, Bolognesi, Quiñones, Cáceres y Ugarte.

sin bailar el baile típico de la región que se visita; sin comer los platos oriundos de la zona en que el Jefe de Estado se encuentra; sin usar la vestimenta de ese pueblo.

Esto es, tal vez, más allá del deseo de los pueblos por agradar al Presidente de la República, esa imperiosa necesidad de los mismos de verse representados por quien encarna a la «Nación». De ver que el Perú, representado en una persona, se ponga su poncho, se ponga su chullo o el sombrero más querido del pueblo y que baile de la forma como ellos siempre lo han hecho.

Es un poco sentir, aunque por breves instantes, que esos pequeños pueblos están marcando el paso del Perú; que esos pequeños pueblos determinan que todo el Perú los mire, aunque sea por los únicos rasgos por los cuales son identificables.

Y es que para representar al Perú se necesita ser (o por lo menos, intentarlo) un Presidente polifacético, ya que el Perú no tiene uno, sino mil rostros.

Tal vez para quienes constituimos las minorías en el Perú, nos resulte exótico que el Presidente pueda actuar de la manera que lo hace; pero de repente no estamos percibiendo en su real magnitud esa necesidad del hombre peruano de sentir que alguien con mucho poder, por lo menos se vista unos instantes como él, que no tiene poder.

A lo mejor, esa sensación que nosotros no llegamos a percibir, tiene algo de magia, de sensación, de alegría colectiva. Al fin y al cabo, soñar no cuesta nada, y menos soñar por un momento que el Perú, encarnado en su Presidente, nos representa.

A lo señalado, debemos agregar el hecho de que en el

Perú Republicano siempre ha habido una falta de liderazgo.

Y no estamos refiriéndonos solamente a la falta de liderazgo político, pues al Perú también le han faltado otros liderazgos, como son el industrial, el empresarial, el cultural, el moral.

Y esa ausencia en la conducción de la sociedad peruana debe ser cubierta por alguien. Y en nuestro caso, quien llena ese vacío de liderazgo es el Presidente de la República, figura que, más allá de tener o no una personalidad típica de líder, lo será en razón de su cargo.

Por otra parte, estimo que acentúa el Presidencialismo peruano, la tradicional ineficiencia del aparato estatal, que muchas veces ha traído como consecuencia el hecho de que los pobladores del país desconfíen de los funcionarios de mediana y baja jerarquía, o por ineficientes o por corruptos.

Es por ello, que muchas veces se tiene como última (o tal vez única) esperanza al propio Presidente, y lo que éste, con todo el poder que tiene, pueda disponer en beneficio de quienes necesitan de alguna decisión estatal.

2.8. Formas y sistemas de delegación en el ejercicio del Poder Ejecutivo

Mediante el sistema de delegación en el ejercicio del Poder Ejecutivo, se procura evitar que la máxima y primera magistratura del Gobierno, quede vacante y encierre –esta circunstancia– graves consecuencias para la estabilidad del régimen político de una Nación.

Con la delegación o «subrogación» del titular o de los titulares del Poder Ejecutivo, se determina quién o quiénes

y en qué circunstancias se deberá cubrir la acefalía de este Poder cuando, por diversas causas, ella se produzca.

Señala la doctrina que según sea la causa que determine la sustitución, ésta puede ser definitiva o absoluta y temporal o transitoria.

Estas causas pueden producirse antes de que el Presidente de la República asuma la Presidencia, las que determinan la sustitución del Presidente electo; o después, cuando el Presidente está en ejercicio de sus altas funciones.

Las causas que provocan faltas absolutas o vacancias de quienes ejercen el Poder Ejecutivo, pueden ser: renuncia aceptada, incapacidad física o mental permanente declarada por el Congreso, destitución, salida del territorio nacional sin la debida autorización del Congreso, no reincoporarse al territorio de la República vencido el plazo concedido por el Congreso, abandono de su puesto, sentencia judicial condenatoria por ciertos delitos o cualquier otro grave motivo de fuerza mayor que provoque una falta absoluta.

De otro lado, las causas que provocan faltas temporales –impedimentos, ausencia, inhabilidad transitoria o falta accidental– de los titulares del Poder Ejecutivo, pueden ser: enfermedad, incapacidad física o mental transitoria, ausencia del territorio nacional por determinado plazo con autorización del Congreso, hallarse sometido a juicio político o judicial, o con licencia por un determinado plazo y, en general, cualquier otra inhabilidad temporal.

Si la subrogación es temporal, el sustituto permanece como tal en el lapso que dura el impedimento o ausencia del titular del Poder Ejecutivo. Determinada la causa de la sustitución, el problema se reduce a señalar quién es el

sustituto, para lo cual se aplican los mismos criterios que corresponden a las sustituciones definitivas.

En cambio, producida la falta absoluta, hay que entrar a determinar si existe sustituto elegido o designado con antelación al hecho que motiva la subrogación –sea éste el Vicepresidente o Designado– para ver quién entra a desempeñar el puesto vacante.

La mayoría de países latinoamericanos dedican en sus Constituciones, preceptos especiales en torno al problema de la sustitución o delegación del Presidente electo, a saber:

En la Constitución Salvadoreña de 1983, no se aprecian artículos expresos en torno a la delegación o sustitución en el ejercicio del Poder Ejecutivo; tan solo señala que los cargos de Presidente, Vicepresidente y Designados únicamente son renunciables por causa grave debidamente comprobada que calificará la Asamblea Legislativa; la misma que debe otorgar licencia al Presidente de la República, cuando éste se ausente del territorio nacional (artículos 156 y 158).

Por el contrario, la Constitución Guatemalteca precisa que en caso de falta temporal o absoluta del Presidente de la República, lo sustituirá el Vicepresidente. Si la falta fuere absoluta, el Vicepresidente desempeñará la Presidencia hasta la terminación del período constitucional; y, en caso de falta permanente de ambos, completará dicho período la persona que designe el Congreso de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de Diputados (artículo 189).

La Constitución de Haití, por su parte, apunta que si el Presidente se encuentra en la imposibilidad temporal de ejercer sus funciones, las ejercerá el Consejo de Ministros

bajo la Presidencia del Primer Ministro, mientras dure el impedimento (artículo 148).

Señala, además, en el artículo 149, que en caso de vacancia de la Presidencia de la República por cualquier causa, el Presidente de la Corte de Casación o, en su defecto, el Vicepresidente de esa Corte o, en defecto de éste, el Juez más antiguo, y así siguiendo el criterio de antigüedad, es investido provisionalmente de la función de Presidente de la República por la Asamblea Nacional, debidamente convocada por el Primer Ministro.

El escrutinio para la elección de un nuevo Presidente por otro mandato de cinco años tiene lugar cuarenticinco días como mínimo y noventa días como máximo después de la apertura de la vacancia, conforme a la Constitución y la ley electoral.

Con respecto a este punto, la Carta Constitucional de Argentina de 1853, no contiene preceptos respecto a la sustitución presidencial en caso de vacancia o interrupción. Tan solo señala que el Presidente de la República no puede ausentarse del territorio de la capital, sino con permiso del Congreso. En el receso de éste, sólo podrá hacerlo sin licencia por graves objetos de servicio público (artículo 86, inciso 21).

Por su parte, la Constitución Boliviana señala que en caso de impedimento o ausencia temporal del Presidente de la República, antes o después de su proclamación, lo reemplazará el Vicepresidente y, a falta de éste y en forma sucesiva, el Presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados o el de la Corte Suprema de Justicia.

El Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República si ésta quedare vacante antes o después de la proclama-

ción del Presidente electo, y la ejercerá hasta la finalización del período constitucional.

A falta del Vicepresidente, hará sus veces el Presidente del Senado y en su defecto el Presidente de la Cámara de Diputados y el de la Corte Suprema de Justicia, en estricta prelación. En este último caso, si aún no hubieran transcurrido tres años del período presidencial, se procederá a una nueva elección del Presidente y Vicepresidente, sólo para completar dicho período (artículo 93).

Asimismo, señala el artículo 94 de esta Constitución, que mientras el Vicepresidente no ejerza el Poder Ejecutivo, desempeñará el cargo de Presidente del Senado, sin perjuicio de que esta Cámara elija su Presidente para que haga las veces de aquél en su ausencia.

El sistema de delegación de facultades en el ejercicio del Poder Ejecutivo, se encuentra contemplado también en la Constitución Hondureña, en los artículos 242 y 243.

Dichos preceptos establecen que ante la falta absoluta del Presidente, el designado que elija al efecto el Congreso Nacional ejercerá el Poder Ejecutivo por el tiempo que falta para terminar el período constitucional.

Pero si también faltaren de modo absoluto los tres designados (electos directamente por el pueblo y junto con el Presidente), el Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente del Consejo Nacional, y a falta de este último, por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, por el tiempo que faltare para terminar el período constitucional.

Señala, además, la Carta Hondureña que en sus ausencias temporales, el Presidente podrá llamar a uno de los designados para que lo sustituya.

La Constitución Mexicana prescribe que en caso de falta absoluta del Presidente de la República –ocurrida en los dos primeros años del período respectivo– el Congreso se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y, concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino (artículo 84, primer párrafo).

Cuando la falta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, el Congreso de la Unión –erigido en Colegio Electoral– nombrará un Presidente sustituto (artículo 84, segundo párrafo).

Se contemplan, además, los siguientes supuestos:

- Si al comenzar un período constitucional, no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre; cesará, sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido y se encargará el Poder Ejecutivo a un Presidente interino designado por el Congreso de la Unión.

- Cuando la falta del Presidente fuere temporal, el Congreso de la Unión designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

- Cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino.

La Constitución Nicaragüense (artículo 149) desarrolla el sistema de delegación presidencial, en los siguientes supuestos:

- En caso de falta temporal del Presidente de la República, asumirá sus funciones el Vicepresidente.

- Cuando la falta sea definitiva, el Vicepresidente asumirá el cargo de Presidente de la República por el resto del período y la Asamblea Nacional deberá elegir un nuevo Vicepresidente.

- En caso de falta temporal y simultánea del Presidente y del Vicepresidente, asumirá las funciones del primero el Presidente de la Asamblea Nacional o quien haga sus veces por ministerio de la ley.

- En caso de falta definitiva del Vicepresidente de la República, la Asamblea Nacional nombrará a quien deba sustituirlo en el cargo.

- Si faltaren definitivamente el Presidente y el Vicepresidente de la República, asumirá las funciones del primero el Presidente de la Asamblea Nacional o quien haga sus veces. La Asamblea Nacional deberá nombrar a quienes deban sustituirlos, dentro de las primeras setenta y dos horas de haberse producido las vacantes. Los así nombrados ejercerán sus funciones por el resto del período.

Señala la Constitución Paraguaya (artículo 234), que en caso de impedimento o ausencia del Presidente de la República, lo reemplazará el Vicepresidente, y a falta de éste y en forma sucesiva, el Presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados y el de la Corte Suprema de Justicia.

Sobre el particular, la Carta Constitucional Uruguaya apunta que en el caso de vacancia definitiva o temporal de la Presidencia de la República, en razón de licencia, renuncia, cese o muerte del Presidente y del Vicepresidente,

en su caso, deberá desempeñarla el Senador primer titular de la lista más votada (artículo 153).

Al respecto, la Ley Fundamental de Venezuela distingue:

- Cuando se produzca la falta absoluta del Presidente electo, antes de tomar posesión, se procederá a una nueva elección universal y directa. El mismo procedimiento se sigue cuando la falta absoluta se produzca después de la toma de posesión.

  En uno y en otro caso, mientras se elige y toma posesión el nuevo Presidente, se encargará de la Presidencia de la República, el Presidente del Congreso; a falta de éste, el Vicepresidente del mismo, y, en su defecto, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia (artículo 187).

- Las faltas temporales del Presidente de la República las suplirá el Ministro que él mismo designe, y, en su defecto, la persona llamada a suplir las faltas absolutas.

Si la falta temporal se prolonga por más de noventa días consecutivos, las Cámaras, en sesión conjunta, decidirán si debe considerarse que hay falta absoluta (artículo 188).

Según precisa la Constitución Panameña (artículo 182), el Presidente y los Vicepresidentes de la República podrán separarse de sus cargos mediante licencia que les será concedida por el Consejo de Gabinete, si la separación es de hasta noventa días; y si ésta se excede de noventa días, la licencia vendrá de la Asamblea Legislativa.

Durante el ejercicio de la licencia que se concede al Presidente de la República, éste será reemplazado por el primer Vicepresidente y, en su defecto, por el segundo Vicepresidente.

Quien reemplaza al Presidente tendrá el título de Encargado de la Presidencia de la República.

Apunta, además, esta Constitución, que cuando por cualquier motivo las faltas del Presidente no pudieren ser llenadas por los Vicepresidentes, ejercerá la Presidencia uno de los Ministros de Estado.

Ante falta absoluta del Presidente, señala la Constitución Panameña (artículo 184) que asumirá el cargo el Primer Vicepresidente por el resto del período, y, en defecto de éste, el segundo Vicepresidente.

La Constitución Brasileña (artículos 78, parágrafo único, 79, 80 y 81) precisa que si transcurridos diez días desde la fecha fijada para la toma de posesión, el Presidente o el Vicepresidente –salvo motivo de fuerza mayor– no hubiesen asumido el cargo, serán declarados vacantes.

En caso de vacancia o impedimento del Presidente de la República, serán llamados –sucesivamente– al ejercicio de la Presidencia: el Vicepresidente, el Presidente de la Cámara de Diputados, el del Senado Federal y el del Supremo Tribunal Federal.

La Constitución de Costa Rica (artículo 135) señala que ante ausencia absoluta del Presidente lo reemplazarán dos Vicepresidentes de la República, por el orden de su nominación.

Ante ausencias temporales, el Presidente podrá llamar a cualquiera de los Vicepresidentes para que lo sustituya.

Cuando ninguno de los Vicepresidentes pueda llevar las faltas temporales o definitivas, precisa la Carta Constitucional Costarricense, que ocupará el cargo el Presidente de la Asamblea Legislativa.

Al respecto, la Carta Constitucional Dominicana acota que ante falta definitiva del Presidente de la República, desempeñará la Presidencia de la República, el Vicepresidente de la República, y, en su defecto, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia (artículos 59 y 60).

En el caso peruano, con relación al tema de la vacancia de la Presidencia de la República por permanente incapacidad moral o física, resulta obvio que el Presidente de la República tendría que incurrir en esa causal, en tanto que el Congreso, en virtud de lo establecido por el artículo 113, inciso 2, de la Constitución Política del Perú, debe acordar dicha vacancia.

En relación a este tema, consideramos que la situación resultaría por demás complicada y políticamente conflictiva.

Creemos que es en este aspecto donde podría verse –con nitidez– el tema del poder.

Ante todo, habría que distinguir en este punto si el Presidente de la República en funciones cuenta con una mayoría parlamentaria suficiente, que responda a una misma consigna ideológica; o, si por el contrario, la mayoría parlamentaria está conformada por miembros de la oposición política.

En el supuesto que el Presidente cuente con mayoría parlamentaria, y se dé una permanente incapacidad física en su persona, de tal magnitud que le impida seguir ejerciendo el cargo de Presidente de la República, podría ser factible que el Congreso (basado en esa mayoría) declare la vacancia de la Presidencia de la República, con la finalidad de que el Primer Vice-Presidente de la misma pueda asumir el cargo de Presidente de la República. Al fin y al cabo, Presidente y Vice-Presidente, han sido elegidos en

una misma fórmula presidencial, que, en nuestra hipótesis de trabajo, pertenecería a la misma agrupación política que la mayoría parlamentaria.

Sin embargo, y este no sería el primer caso en la historia del Perú, podría haber una rivalidad interna en la agrupación parlamentaria de mayoría, más aún, considerando la eventual imposibilidad física absoluta del Presidente de la República, para seguir ejerciendo el cargo para el cual fue elegido.

En una hipótesis tal, que felizmente no se ha dado en la historia del Perú, podría pasar cualquier cosa, entre ellas, que el Congreso prefiera seguir manteniendo como Presidente de la República a aquella persona que padece de incapacidad física permanente y absoluta, en vez de declarar su vacancia y nombrar como Presidente al Primer Vice-Presidente de la República, de modo que se haga figurar al Presidente como tal, a pesar de estar incapacitado físicamente para seguir ejerciendo sus funciones, y sea su entorno íntimo –la cúpula política que siempre lo rodeó– el que siga tomando las decisiones y el Presidente sólo las firme, refrende o –caso extremo y discutible– ponga su huella digital en las mismas.

Por otra parte, no nos cabe duda que en caso el Presidente carezca de mayoría parlamentaria, ésta se encontraría en aptitud de declarar la vacancia del cargo y hacer que el Primer Vice-Presidente de la República asuma la Presidencia.

Además, debería tenerse en cuenta otro factor, consistente en que el Presidente, justamente por dicha incapacidad física permanente y absoluta, habría dejado de ser la cabeza o el líder de la opinión pública.

Sin embargo, se podría tener en cuenta una posibilidad distinta: que el Congreso decida no declarar la vacancia de la Presidencia de la República, justamente para evitar que el Vice-Presidente se constituya en nuevo líder de la opinión pública, y que el Congreso prefiera que –de ser el caso– el Presidente, con su incapacidad física a cuestas, continúe «ejerciendo el cargo», para, de este modo, evitar surja un nuevo liderazgo en las filas del Gobierno, y –en cambio– este liderazgo se traslade a las tiendas opositoras.

El otro tema que debemos analizar en este punto resulta aún más conflictivo que el primero, y consiste en la posibilidad de que el Congreso declare la vacancia de la Presidencia de la República por incapacidad moral del Presidente.

Ante todo, debe admitirse la relatividad de los conceptos «incapacidad moral», entendida ésta como la falta de capacidad en el plano moral que revista tal magnitud que haga necesario que el Congreso declare la vacancia de la Presidencia de la República, en la medida que el Presidente se encuentra inhabilitado para seguir ejerciendo sus funciones; con el propósito de resguardar la salud de la República.

Esto en el plano conceptual; pero en el orden práctico las cosas serían más complicadas, pues podríamos imaginar infinidad de situaciones o circunstancias en las cuales se pueda discutir si se trata de supuestos de incapacidad moral.

Vamos a imaginar algunas hipótesis para ver lo complicado que puede resultar el tema.

Pensemos en un Presidente de la República que decide iniciar un proceso de separación de cuerpos con su esposa, por mutuo disenso o separación convencional, con el ánimo

de divorciarse luego. En este caso, es obvio que el Presidente estará actuando de acuerdo a derecho, ya que en virtud de lo establecido por el artículo 333, inciso 11, del Código Civil, está facultado para ello.

Sin embargo, como todos sabemos, la moral cristiana condena el divorcio. Para la Iglesia Católica, cuya Religión profesa mayoritariamente nuestro pueblo, el divorcio es, sencillamente, inmoral.

De modo que, desde esta perspectiva, un Presidente de la República que se divorcia, podría ser reputado inmoral, y esta inmoralidad podría también ser considerada tan grave que lo inhabilite para ejercer el cargo de Presidente, razón por la cual el Congreso podría declarar la vacancia de la Presidencia en virtud de estas consideraciones.

Sin duda, el ejemplo que acabamos de exponer sería uno extremo, pero resulta ilustrativo para analizar cuáles podrían ser los alcances de un precepto de esta naturaleza.

Este es un caso en el cual sería discutible la existencia de una inmoralidad en la conducta del Presidente de la República, pero lo que no se discutiría es que su actuar estaría enmarcado dentro de la ley.

Otro ejemplo podría ser aquel en el cual el Presidente de la República llevara –sólo en privado– una vida licenciosa, llena de excesos, alcohol, drogas, etc. Es evidente que mientras esta situación se encuentre dentro de la esfera privada del Presidente y no sea conocida por la sociedad, ni por el Congreso, nadie podrá acusarlo públicamente de inmoralidad, con el fin de que se pueda declarar –ulteriormente– la vacancia de la Presidencia de la República.

Por lo demás, es parte de nuestro ejemplo que el Presidente de la República ejerce sus funciones con toda norma-

lidad y dentro de los cánones que le imponen la Constitución y las leyes.

Sin embargo, cabría preguntarnos qué ocurriría si dichos actos del Presidente pasan a ser de conocimiento público, debido a revelaciones a la prensa de quienes comparten con él esas noches de farra.

En este caso tendríamos –sin duda– a un Presidente de la República con una doble moral: una pública, en la que actúa con plena rectitud, y una privada, en la que actúa de manera opuesta.

Lo discutible sería si esta situación resulta suficiente para que el Congreso declare la vacancia de la Presidencia de la República por inmoralidad, de tal grado que lo inhabilite para seguir ejerciendo el cargo, o si debería hacerse una distinción entre lo que significa su vida privada y la función pública (moral privada y moral pública).

En lo personal, considero que no cabría efectuar tal distinción en cuanto al Presidente, en la medida que no estamos hablando de un ciudadano cualquiera, sino del máximo representante del poder en el Perú; de quien, por mandato constitucional, personifica a la Nación, y, obviamente, la Nación no puede tener una doble moral: una privada y una pública. La moral es una sola y la de todo un pueblo no podría estar en entredicho. De este modo, estimo que sí cabría que el Congreso declarase la vacancia de la Presidencia por incapacidad moral; en resguardo de la salud de la República.

Sin embargo –lo admitimos– el caso sería debatible.

Pero estimamos que el supuesto de mayor relevancia en cuanto al tema que nos encontramos analizando sería aquel en el cual el Presidente de la República sea acusado

por la comisión de algún hecho delictivo. Sin embargo, este caso encuadraría en un supuesto de eventual suspensión en el ejercicio del cargo, facultad que tiene el Congreso de la República, en virtud de lo establecido por el numeral 117 de la propia Constitución.

Pero independientemente de todo lo señalado, consideramos que la moral del Presidente de la República debe ser resguardada celosamente por el Congreso, y que éste no debe convertirse –en momento alguno– en cómplice o encubridor de actos inmorales del mandatario, situación que ocasionaría un daño mayor a la República en su conjunto.

Lamentablemente situaciones en las cuales el Congreso de la República actúe de esta forma no han sido frecuentes en la historia política del Perú, sobre todo en relación a un Presidente en ejercicio del cargo.

En el Perú nunca ha ocurrido una situación como la que acabamos de describir.

Mucho tiene que ver en el tema la afinidad política existente entre el Presidente de la República y la mayoría parlamentaria. Es muy problable que en caso existiera esta concordancia, difícilmente se procedería a declarar la vacancia del cargo por inmoralidad; en tanto que en la situación contraria, la mayoría opositora del Congreso tendría que analizar la conveniencia política de una decisión tan trascendental, teniendo en cuenta las tendencias de la opinión pública, el temperamento de las Fuerzas Armadas, etc.

Como se puede apreciar del análisis de este punto concreto, el Congreso cuenta, dentro del marco constitucional peruano, con potestades suficientes para fiscalizar, inclu-

so, la vida privada del Presidente de la República; aspecto que debe tenerse en consideración, ya que el mismo constituye un arma muy importante del Congreso en relación a los actos del Presidente de la República.

Con respecto a la vacancia de la Presidencia de la República por renuncia, puede decirse que renunciar es potestativo del Presidente, en tanto que la aceptación de dicha renuncia corresponde al Congreso (artículo 113, inciso 3, de la Constitución Política del Perú).

Estimamos que en lo referente a la renuncia del Presidente de la República, estamos ante una hipótesis de ocurrencia bastante difícil en nuestro país, en la medida que la palabra «renuncia» no es un término que manejen los funcionarios públicos por regla general en sus esquemas mental y de valores.

En el Perú los Presidentes no renuncian; los Ministros tampoco lo hacen.

El alejamiento del cargo nunca pasa por una auténtica voluntad del renunciante, sino por presiones que lo lleven a tomar una decisión de tal naturaleza. Sólo se renuncia con una sonrisa en los labios cuando se trata de ocupar un Ministerio de mayor importancia o cuando, luego de algunos meses o años en el ejercicio del cargo de Ministro, el Presidente desea premiar a esa persona con el cargo de Embajador del Perú en alguna República amiga.

La renuncia en el Perú es algo exótico.

Sin embargo, toda regla tiene sus excepciones. En el caso peruano podríamos citar el ejemplo del Ministro del Interior, Don José María De la Jara y Ureta, quien renunció al cargo a los pocos meses de haberlo asumido, durante el segundo Gobierno de Fernando Belaunde Terry, con motivo

de que en la Ciudad del Cuzco dos estudiantes universitarios fueron muertos por la policía durante una protesta callejera.

Hoy en día una situación de esta naturaleza parecería total y absolutamente desproporcionada para que alguien renuncie; y es que todos los funcionarios públicos se han acostumbrado a no asumir –en modo alguno– su cuota de responsabilidad por los acontecimientos que ocurren dentro del Sector a su cargo.

Con esto no decimos que ellos sean penalmente responsables de todo lo que allí ocurre, pero sí son políticamente responsables, al ser cabezas de los respectivos Ministerios.

Además existe el errado y difundido criterio o parecer de que renunciar implica admitir la culpabilidad ante un hecho concreto.

Todo lo contrario.

Renunciar implica alejarse del cargo para no compartir responsabilidades con los hechos que vienen ocurriendo; es algo así como ponerse moralmente por encima de las irregularidades en las que el Ministro no ha participado.

En buena cuenta, creemos que la renuncia –en muchos casos– dignificaría al renunciante.

Bueno, como es de suponer, si en el Perú a los Ministros no les gusta renunciar, al Presidente de la República menos aún, por más escándalo que se produzca en torno a cualquier asunto.

Siempre habrán argumentos para justificar hasta lo imposible o lo impensable.

Siempre habrá alguien que diga la «verdad mayoritaria».

Siempre habrá alguien que se encargue de limpiar lo que no se puede limpiar; de tratar de componer lo que está moralmente roto; en fin, de hacer lo posible y también lo imposible para que cualquiera, menos el culpable, responda políticamente por sus actos.

También se podrá llegar, por cierto, a tratar de decir que si un grupo de personas ha desaparecido por efecto de un secuestro, ello ha ocurrido en virtud de un «autosecuestro»; y si se les encuentra muertas tiempo después, pensar que se suicidaron masivamente; o, por último, que el caso es un invento de la oposición política.

Sin la menor duda, la moral pública se ha relajado tanto en nuestro país, que situaciones como éstas son pan de cada día.

En tal sentido es que no podemos imaginar un supuesto tan serio que ocasione la renuncia del Presidente de la República del Perú; no imaginamos algo que la moral de nuestros tiempos lo haga ver tan fuerte y repudiable, que el Presidente se halle en la obligación de renunciar y, efectivamente, renuncie, sin haber tratado de aferrarse al poder por todos los medios lícitos e ilícitos; constitucionales e inconstitucionales.

Ahora bien, si ello llegara a ocurrir, al Congreso –obviamente– no le quedaría más trámite que aceptar la renuncia formulada por el Presidente de la República, aunque, teóricamente, consideramos factible la posibilidad de que –al no precisarlo la Constitución–, el Congreso no acepte la renuncia del Presidente y éste, por tal razón, continúe en ejercicio de su cargo.

Esta eventualidad podría ser fruto, o de que el Congreso estime insuficientes las consideraciones de dicha renuncia,

o, incluso, a una maniobra política, que tenga como protagonistas al propio Presidente de la República y a su mayoría parlamentaria, y que todo esto sea un acto teatral para intentar limpiar una deteriorada imagen del Presidente.

En política y en el Perú todo cabe dentro de lo posible. Nada debe ser descartado.

Con relación a la vacancia de la Presidencia de la República por salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado, debemos recordar que el artículo 102, inciso 9, de la Constitución Política del Perú, establece que corresponde al Congreso autorizar al Presidente de la República para salir del país.

Dado este supuesto, el Congreso (artículo 113, inciso 4) tiene la facultad de acordar la vacancia de la Presidencia de la República.

Por lo menos en tiempos recientes, no se han presentado casos en los cuales el Congreso niegue la posibilidad para salir del país al Presidente de la República. Y esto es natural, en la medida que el Presidente es el encargado de dirigir la política exterior del Perú, y, en tal virtud, debe ser él quien decida cuándo y dónde ir, obviamente, con autorización del Congreso.

Además, no sería políticamente bien visto que el Congreso denegara la salida al exterior del Presidente de la República, ya que aparecería como un Congreso opresor, que –en buena cuenta– quiere coartar la libertad del Presidente (la misma que tiene todo ciudadano) de salir y retornar al territorio de la República cuantas veces lo estime conveniente.

Un actuar de este tipo sería negativo –políticamente hablando– para la imagen del Congreso.

No obstante ello, el Congreso podría negarse a autorizar la salida del Presidente del territorio patrio. Ello, por las más diversas circunstancias, fundadas o no.

Podría tratarse de una negativa fundamentada y razonable, cuando, por ejemplo, el Presidente de la República haya estado efectuando viajes excesivamente dispendiosos para el erario público y de poca utilidad en todos los ámbitos; o cuando el Presidente de la República haya actuado de manera poco decorosa en ocasiones anteriores en que haya salido del Perú.

En tales casos, el Congreso podría preferir que el Presidente no viaje, para resguardar –de este modo– la imagen y los intereses del Perú.

Además, ello no significaría que el Perú dejara de estar representado en esos foros o eventos internacionales, ya que el Presidente de la República no tendría que pasar por la autorización del Congreso para enviar a los mismos a cualquiera de sus Vice-Presidentes o a algún Ministro u otro funcionario especializado de alta jerarquía, el mismo que, sin lugar a dudas, cumpliría con la misión encomendada.

Pero también podríamos encontrarnos frente a un Congreso que trate de obstaculizar el desempeño de las funciones del Presidente de la República, sin razón aparente, es decir, que obstaculice su salida al exterior con el único y exclusivo afán de entorpecer su labor, es decir, de oponerse por oponerse.

Ahora bien, el supuesto que nos encontramos analizando es aquel en el cual vaca la Presidencia de la República por el hecho de que el Presidente salga del territorio nacional sin permiso del Congreso o que, habiendo salido con

permiso del Congreso, no retorne al país dentro del plazo conferido por el órgano legislativo.

En principio, debemos dejar sentado nuestro parecer en el sentido que cualquiera de estos dos supuestos implicarían –necesariamente– un actuar voluntario del Presidente de la República, de querer infringir la norma constitucional.

Es obvio que sería muy raro que salga del territorio patrio sin su voluntad, pero ello podría ocurrir de casualidad, en caso el Presidente sostuviera, por ejemplo, un encuentro en la zona limítrofe del Lago Titicaca con su homólogo de Bolivia. Allí no sería difícil que, a pesar de querer celebrar un encuentro en la zona peruana, por el natural desplazamiento de las naves en el agua, se pueda traspasar la frontera involuntariamente.

O en el caso que el Presidente de la República haya salido con autorización del Congreso por un cierto plazo, pero que al retornar, dentro de las horas previstas, el avión presidencial sufra un desperfecto que lo obligue a retrasar el vuelo el tiempo suficiente como para que se configure la infracción constitucional.

Resulta evidente que dentro de una interpretación sana de la Constitución, nadie podría pensar que en estos casos se habrían configurado supuestos de infracciones constitucionales, dignas de hacer que el Congreso declare la vacancia del cargo de Presidente de la República.

Si estamos en presencia de un Congreso en el cual la mayoría parlamentaria responda al Presidente de la República, ello sería aún más impensable. Pero si estuviésemos ante un Congreso con mayoría parlamentaria adversa al Presidente de la República, todo se podría esperar, incluso

que por una situación de esta naturaleza se proceda a declarar la vacancia de la Presidencia de la República, sin que medie culpa alguna del Presidente.

Este sería, no obstante, un caso extremo, fruto –de seguro– de un grave enfrentamiento político entre el Congreso y el Ejecutivo. Pero si el Presidente intuyese un peligro de esta magnitud, lo más sensato sería que tomara todas las precauciones para evitar que un Congreso que le sea adverso pueda proceder en este sentido.

Con relación a la vacancia de la Presidencia de la República porque el Presidente haya sido sancionado por alguna de las infracciones señaladas en el artículo 117 de la Constitución Política del Perú, debemos recordar que de acuerdo a esa norma, el Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del Sistema Electoral.

Dentro de tal orden de ideas, de haber sido sancionado el Presidente de la República por alguna de las infracciones antes señaladas, corresponderá al Congreso acordar su destitución, en virtud de lo señalado por el artículo 113, inciso 5, de nuestra Carta Política.

Como sabemos[68], el Presidente de la República, como Jefe de Estado, es políticamente irresponsable, lo que

68 RUBIO CORREA, Marcial. *Para Conocer la Constitución de 1993*. Op. cit., p. 132.

quiere decir que no puede ser acusado por ninguna decisión política que tome, siendo sus Ministros responsables de ellas y, por eso, deben firmarlas para que tengan validez; pero se hace excepción de la irresponsabilidad del Presidente sólo en los casos expresamente mencionados en el artículo 117, que son delitos tremendamente graves y que justifican enjuiciar al Presidente.

Es obvio que para que el juicio proceda, el Presidente debe ser sometido al antejuicio establecido en los artículos 99 y 100 de nuestra Carta Política.

Sin embargo, resulta necesario subrayar el hecho de que para que el Congreso declare la vacancia de la Presidencia de la República, será imprescindible que el Presidente haya sido –previamente– sancionado por efecto de la infracción de que se le acusa, en virtud de una sentencia condenatoria expedida por la última instancia de la Corte Suprema de Justicia de la República.

Aquí está claro que las facultades de control del Congreso pueden tener eficacia, pero siempre y cuando vayan aparejadas de un actuar honesto, tanto de la Fiscalía de la Nación, como de la Corte Suprema.

A pesar de ello, en una hipótesis de esta naturaleza se moverán más que nunca los hilos de las influencias políticas ante estos órganos –teóricamente independientes en sus funciones jurisdiccionales–.

En el Perú resultaría evidente que una acusación por efecto de las causales mencionadas en el artículo 117 de la Constitución, implicaría, sin lugar a dudas, una situación límite dentro del Derecho Constitucional, la misma que pondría a prueba el funcionamiento del Sistema.

Lamentablemente también estamos seguros de que un

problema tan grave como el anotado no podría resolverse en el Perú dentro de los cánones establecidos por la Constitución; su solución tal vez estaría en quién tiene el poder para sacar primero los tanques a la calle: si el Presidente para clausurar el Congreso; el Congreso para remover al Presidente; o el Comando Conjunto de la Fuerza Armada (o algunos Generales simplemente) para remover a ambos Poderes Constitucionales o para apoyar a alguno de ellos.

Una situación como la anotada sería extremadamente grave, en la medida que despertaría las más bajas acciones en todas las fuerzas políticas.

E independientemente de todo lo anotado, consideramos que, como vía alternativa, y en vista de la gravedad de los hechos eventualmente cometidos por el Presidente de la República, el Congreso podría decidir declarar la vacancia del cargo de Presidente, por considerarlo moralmente inapto para continuar en el desempeño del mismo.

Es más, creemos que una medida de esta naturaleza sería sumamente necesaria en caso de inmoralidad (que constituya delito) flagrante.

Sin embargo, incluso en estas hipótesis, subsistirían los problemas relativos al control de la constitucionalidad.

Con relación a la eventualidad de que asuma la Presidencia de la República, el Presidente del Congreso, debemos señalar que de acuerdo a lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Política del Perú, existe la posibilidad, dentro de nuestro marco constitucional, que el Presidente de la República y sus dos Vice-Presidentes se encuentren con impedimento temporal o permanente para el ejercicio del cargo de Presidente de la República. En este

caso, de acuerdo a la norma citada, asumiría la Presidencia, el Presidente del Congreso.

Así, dentro del juego de poder, susceptible de presentarse en el escenario político peruano, estaría la posibilidad de que el Presidente del Congreso asuma la Presidencia de la República, aunque sea transitoriamente.

Para que ello ocurra, es evidente que nos tendríamos que encontrar ante la vacancia o suspensión –por cualquiera de las razones que dan lugar a ello– del cargo del Presidente de la República, pero también de los Vice-Presidentes (Primer y Segundo) de la República. En esta eventualidad, el Presidente del Congreso tendría que asumir la Primera Magistratura del Estado, en virtud de lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución.

Llegar a una situación de esta naturaleza por cauces naturales y no premeditados, es decir, por diversas circunstancias que hagan que, independientemente de cualquier enfrentamiento político, vaque o se suspenda el ejercicio del cargo de los tres funcionarios antes mencionados, sería algo sumamente raro. Para que ocurra una situación de estas características, estaríamos más bien ante una casualidad antes que frente al fruto de un manejo político.

Ello podría ocurrir de modo natural, por citar un ejemplo ilustrativo, si tanto el Presidente como sus dos Vice-Presidentes, viajasen en el avión presidencial y éste sufriera un siniestro que ocasione la muerte de todos sus ocupantes.

Pero imaginar que una situación de vacancia y/o suspensión múltiple se dé de modo paulatino y por causas de otra índole, significaría entrar ya en el terreno del juego político y del enfrentamiento de poderes.

Y es precisamente en este ámbito donde podríamos imaginar que un Congreso de la República adverso al Presidente, decida –de manera caprichosa– declarar la vacancia, tanto del Presidente, como de sus dos Vice-Presidentes, situación que podría llevar al extremo de que el Presidente del Congreso, en virtud de lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución, asuma el cargo de Presidente de la República.

Ahora bien, podría pensarse que esta situación, por más injusta que fuere, sería remediable en la medida que tendría que convocar, de inmediato, a elecciones para Presidente de la República, pero ello no lo veríamos claro en tanto que el Congreso haya declarado la suspensión en el ejercicio de por lo menos uno de los tres funcionarios mencionados. Así, al tratarse de una medida «temporal», el Presidente del Congreso podría desempeñar las funciones de Presidente de la República por todo el tiempo que lo considere necesario, incluso hasta el término del período constitucional de mandato del Presidente.

Todo ello, naturalmente, con el apoyo de su mayoría parlamentaria y de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, también sería posible imaginar una situación en la cual el Presidente del Congreso y su grupo parlamentario hayan hecho todo esto con el propósito de convocar de inmediato a elecciones generales, para Presidente y Vice-Presidentes de la República, conscientes de la impopularidad del régimen del Presidente que ejercía sus funciones y seguros de que en la eventualidad de convocarse a un proceso electoral rapidamente, sería elegido Presidente de la República un miembro del grupo que hasta ese entonces constituía la oposición parlamentaria.

Esta, sin duda alguna, sería también una situación de

crisis constitucional, la misma que pondría a prueba el funcionamiento del Sistema.

Por otra parte, con relación a la suspensión en el cargo de Presidente de la República, por incapacidad temporal, ésta, en el Perú, debe ser declarada por el Congreso, de conformidad con lo establecido por el artículo 114, inciso 1, de la Constitución.

En relación a la posibilidad de que el Congreso declare la suspensión del ejercicio del cargo de Presidente de la República por incapacidad temporal, este supuesto sería –así lo creemos– aún más conflictivo que el de vacancia del cargo por incapacidad absoluta.

Y decimos que revestiría incluso una mayor gravedad, en cuanto se tendría que considerar que el Presidente debe estar en alguna situación de naturaleza pasajera que le impida ejercer la Presidencia.

Ahora bien, resultaría necesario reflexionar sobre los alcances de este precepto, en la medida que el texto constitucional no los establece de manera precisa.

Dentro de tal orden de ideas, cabría preguntarnos si esta incapacidad sólo se refiere al plano físico, es decir a las facultades físicas y mentales del Presidente, o si también alcanza al plano moral, sobre el cual nos pronunciamos oportunamente.

En el caso bajo estudio no dudamos que también tendrá absoluta relevancia el tema de la correlación de las fuerzas dentro del Congreso y la posición que el Presidente de la República ocupe en el seno de la opinión pública nacional.

Todo esto, más allá de si las causas que eventualmente llevaran a una decisión de esta envergadura sean veraces

o no; pues, en buena cuenta, no queda claro quién debería verificar la existencia de dicha incapacidad. Nos preguntamos si en el caso de tratarse de una incapacidad temporal de índole físico o mental, la persona que deba hacerlo sea un médico; y, en este caso, si tal diagnóstico deba ser hecho por el médico personal del Presidente de la República o por un grupo de médicos designados por el Congreso para tal efecto.

En buena cuenta, el texto constitucional deja el tema a criterio del propio Congreso pudiendo ocurrir algo tan patético como lo sucedido en Ecuador con Bucaram, a quién el Congreso, sin auxilio de examen médico alguno, destituyó por incapacidad mental (supuesta «locura»).

Así, dentro de las hipótesis que venimos manejando, podría encontrarse aquella en la cual el Congreso decida suspender en el ejercicio de sus funciones al Presidente por una supuesta incapacidad, en realidad inexistente, como en el caso de nuestro ejemplo.

Esta situación, incluso, podría prolongarse sin límite de tiempo, ya que el propio texto constitucional no lo establece de manera precisa; y, en buena cuenta, el mismo durará hasta que el propio Congreso estime que ha cesado dicha imposibilidad.

Pero es claro que una decisión de esta naturaleza tomada por el Congreso implicaría –políticamente hablando– «jugar con fuego».

De otro lado, nos referiremos a la suspensión en el cargo de Presidente de la República por hallarse en proceso judicial, establecida en el artículo 117 de la Constitución Política del Perú.

Sobre el tema debemos precisar que la acusación a que

hace referencia este numeral, que da origen al proceso judicial de referencia, debe pasar por la aprobación del Congreso de la República (artículos 114, inciso 2 y 117 de la Constitución).

Respecto a este punto, remitimos al lector a nuestras consideraciones formuladas al tratar acerca de la vacancia de la Presidencia de la República por el hecho de que el Presidente haya sido sancionado por alguna de las infracciones señaladas en el artículo 117 de nuestra Carta Política.

El control constitucional al Presidente de la República

3. Generalidades

Sostiene la doctrina que el término «control» no es nuevo en la teoría política y ha venido siendo utilizado desde la Revolución Inglesa, y que incluso los autores clásicos coincidían en su uso; pero ha sido la práctica política la que ha dotado de mayor contenido a esta acepción.

Hoy en día –apunta Jorge Melo[1]– este vocablo se considera como la «acción de participar, intervenir en la toma de decisiones o modificar de tal forma que quien ejerce el control tenga una influencia efectiva en la decisión que se adopta».

En nuestro idioma, la palabra control ha sido tomada del Francés *contrôle*[2], denotando una acción de «comprobación, inspección, fiscalización o intervención». La segun-

1 MELO, Jorge. «Control Parlamentario». En: *La Constitución Peruana de 1979 y sus problemas de aplicación. 11 Estudios interpretativos*. Dirigido por Francisco Eguiguren Praeli. Cultural Cuzco S.A., Lima, 1987, p. 514.

2 REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Op. cit., tomo I, p. 373.

da acepción que menciona la citada fuente, con un significado menos usual, pero igualmente valioso para nuestro estudio, es la de «dominio, mando y preponderancia».

Si bien los órganos del Estado gozan de autonomía en el cumplimiento de sus funciones, el ejercicio democrático exige mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, situación que en los sistemas constitucionales vigentes no significa otra cosa que los representantes conozcan y decidan sobre las actividades y políticas que plantean los gobernantes de turno.

Surge como medio eficaz de interrelación entre los Poderes estatales.

Al respecto, Serio Galleotti[3] afirma que en el Estado contemporáneo el control político es una función, pero también es orgánicamente un poder y un poder del Estado mismo, o, como decía Oppenhein –citado también por Jorge Melo–, es «como una acción positiva de participación en el Gobierno, en virtud de la cual se influye persuadiendo o disuadiendo, o se impide la adopción de decisiones o su ejecución».

Las técnicas de control son, estructuralmente, de dos tipos.

Cuando las instituciones de control operan «dentro» de la organización de un solo detentador del poder, son designados como «Controles Intraórganos».

Cuando, por otra parte, funcionan «entre» diversos detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal, se les designa como «Controles Interórganos».

---

3 Citado por MELO, Jorge. Op. cit., p. 515.

Los conceptos de Controles «Intraórganos» e «Interórganos» están tomados de la conocida terminología del Derecho Constitucional Estadounidense, que distingue entre la jurisdicción de los Estados miembros (*intra state*) y jurisdicción entre los Estados o jurisdicción federal (*inter state*).

Afirma Loewenstein[4] que los Controles Intraórganos e Interórganos constituyen, conjuntamente, la categoría de los «Controles horizontales». Lógicamente –añade Loewenstein– esta categoría de control horizontal exige ser completada y confrontada con la articulación vertical del proceso del poder.

Bajo esta segunda categoría, entiende Loewenstein a aquellos controles que operan entre la totalidad de los detentadores del poder establecidos constitucionalmente y encargados de dirigir el proceso gubernamental, y todas las otras fuerzas socio políticas de la sociedad estatal, que pueden funcionar sobre una base territorial, pluralista y hasta individual.

3.1. El control político intraórgano en el Poder Ejecutivo

El Control Intraórgano en el Ejecutivo es una manifestación común en el Sistema político del constitucionalismo.

Apunta Loewenstein[5] que para tener plena eficacia la «función de tomar la decisión política» debe estar en manos de una persona individual o, por lo menos, de un número muy pequeño de personas constituidas como Gobierno. Todas las decisiones políticas fundamentales se desarrollan necesariamente en un marco oligárquico.

---

4 LOEWENSTEIN, Karl. Op. cit., p. 233.
5 LOEWENSTEIN, Karl. Op. cit., p. 235.

Así, teóricamente hablando, tal como lo destacáramos en los dos anteriores Capítulos, las decisiones políticas fundamentales en nuestro sistema estatal, son tomadas por el Presidente de la República y los Ministros; la unión de éstos forma el Poder Ejecutivo de la Nación.

Los Ministros son los órganos legales de Gobierno y los Jefes de su Portafolio; en ese sentido, ejercen el control político a través de la Refrendación Ministerial.

Esta se ha establecido con el objeto de moderar la autoridad presidencial con la colaboración ministerial en los regímenes parlamentarios; pero el control ha resultado insuficiente por la libertad del Presidente para nombrar y remover a los Ministros.

Al respecto, destaca José Pareja Paz Soldán[6] que la coordinación de la autoridad del Jefe del Estado y de los Ministros, se halla organizada sobre una doble fase:

(1)El Presidente de la República no puede practicar por sí solo actos de gobierno; necesita proceder de acuerdo con el Ministro del respectivo ramo, o sea, lo obliga a contar con su colaboración.

(2)Los Ministros no pueden, a su vez, practicar por sí solos actos de gobierno de cierta importancia; necesitan el acuerdo del Presidente.

Si los Ministros no pueden armonizar su voluntad con la del Presidente, deben dimitir. Si rehúsan, el Presidente podrá removerlos.

Resalta Pareja Paz Soldán que la libertad con que el

---

6 PAREJA PAZ SOLDAN, José. Op. cit., p. 245.

Presidente los nombra y separa produce la dominación del Presidente sobre los Ministros, este régimen –añade– no se ha hecho en un día; se ha formado gradualmente durante la evolución de nuestra organización republicana.

En este orden de ideas, Felipe Osterling Parodi[7] considera que el régimen peruano es uno Presidencial, pero atenuado por las prerrogativas que la Constitución Política otorga a los Ministros y al Consejo de Ministros, imponiendo recortes al ejercicio del poder por el Presidente de la República.

Sobre el particular, Felipe Osterling destaca las siguientes limitaciones; que obviamente en nuestros días sólo constituyen marco teórico referencial:

- Son muchos los actos del Presidente de la República que carecen de refrendo ministerial (artículo 120 de la Constitución).

- El Consejo de Ministros tiene su presidencia y puede funcionar y adoptar acuerdos trascendentes para la vida del país sin participación del Presidente de la República; todo acuerdo requiere del voto aprobatorio de la mayoría de sus miembros, concurra o no el Presidente de la República (artículos 121 y 126 de la Constitución).

- El Presidente de la República nombra o remueve al Presidente del Consejo de Ministros. Sin embargo, para nombrar o remover a los demás Ministros, requiere de la propuesta o, a su turno, del acuerdo del Presidente del Consejo (artículo 122 de la Constitución).

---

7 OSTERLING PARODI, Felipe. «Consejo de Ministros». En: *Ensayos sobre la Constitución de 1993*. Publicación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Católica de Santa María y de la Fundación Luis de Taboada Bustamante. Arequipa. En prensa.

- El Presidente del Consejo de Ministros es, después del Presidente de la República el portavoz autorizado del Gobierno (artículo 123 de la Constitución).

- El Presidente de la República, requiere de la aprobación del Consejo de Ministros de los proyectos de ley que somete al Congreso, así como de los decretos legislativos y decretos de urgencia que dicta y de los proyectos de Ley y de los Decretos y Resoluciones que dispone la ley (artículo 125 de la Constitución).

- Responsabilidad individual de los Ministros por los actos presidenciales que refrendan, así como responsabilidad solidaria por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente (artículo 128 de la Constitución).

- El Consejo de Ministros en pleno o los Ministros por separado, pueden asistir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo de votar si no son Congresistas.

- El Presidente de la República tiene la facultad de disolver el Congreso, si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros (artículo 134 de la Constitución).

- El Presidente de la República, con todos los derechos y obligaciones que le otorgan los artículos 110 a 118 de la Constitución Política de 1993, es quien más acentuadamente ejerce el poder, pero con las restricciones señaladas.

Podemos decir que de acuerdo a lo establecido por el ar-

tículo 120 de la Constitución Política del Perú, son nulos los actos del Presidente de la República que carecen de refrendación ministerial.

Por su parte, el artículo 123, inciso 3, de nuestra Carta Política, agrega que al Presidente del Consejo de Ministros le corresponde refrendar los Decretos Legislativos, los Decretos de Urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley.

Como anota el profesor César Valega García[8], desde nuestra primera Constitución e inclusive desde los documentos preliminares, nuestras Cartas establecieron la obligatoriedad del refrendo por el Ministro respectivo. Se introducía así una notoria diferencia respecto a lo previsto por la Constitución de los Estados Unidos de América.

Agrega el citado catedrático que ello significaba que, como un acto de limitación de la voluntad presidencial, se establecía la necesaria concurrencia de la voluntad ministerial para que se produzca un acto jurídico válido. Considera importante destacar que incluso la Constitución de Francia de 1958, que Maurice Duverger clasifica como Semipresidencial, prevé importantes facultades de las que el Presidente francés hace uso sin requerir refrendo alguno.

Por nuestra parte, debemos señalar que el refrendo ministerial, como es sabido, constituye una forma de control de los actos del Presidente de la República, al interior del propio Poder Ejecutivo.

Se entiende que de esta forma, el Presidente tendrá una mayor fiscalización en relación a los actos de gobierno y,

---

8 VALEGA GARCIA, César. «La Responsabilidad Política del Gobierno en la Constitución de 1993». Op. cit., tomo I, p. 196 y ss.

por lo menos, tenga que contar con la opinión favorable, traducida en el refrendo respectivo, por parte del Ministro del Sector correspondiente.

No obstante ello, en lo personal dudamos de la real eficacia de una medida de control de esta naturaleza, por considerarla sumamente relativa, en razón de que el Presidente es quien nombra (teóricamente, en concordancia con el Presidente del Consejo de Ministros, pero en la práctica, a su entera voluntad) a los Ministros de Estado.

Por ello, el hecho de que los actos del Presidente deban contar con un refrendo ministerial implicará que el Ministro respectivo esté de acuerdo con el acto en cuestión.

De no estarlo, obviamente, tendrá todo el derecho de oponerse al mismo y de señalar al Presidente de la República las razones por las cuales asume esta posición.

En esta eventualidad, podría ocurrir que el Presidente reflexione acerca de los argumentos esgrimidos por el Ministro, y, ponderándolos, concluya en que éste tiene razón.

Sin embargo, todos sabemos que una situación como la descrita, resultará infrecuente, en la medida que el Presidente de la República, si es que persiste en su intento de llevar adelante el cuestionado acto, tendrá todas las posibilidades de hacerlo.

Al fin y al cabo, la oposición del referido Ministro representaría algo anecdótico; algo así como una simple piedra en el camino.

Al Presidente de la República le bastará cambiar a ese Ministro para lograr sus objetivos.

Ahora bien, políticamente hablando, la necesidad de re-

frendo ministerial de los actos del Presidente de la República, sí tiene cierta relevancia, ya que de producirse la renuncia del Ministro por tales circunstancias, la opinión pública tomará debido conocimiento del hecho, y podrá entrar el tema a ser debatido en su seno, analizándose públicamente las ventajas y desventajas que acarrearía una medida de esa naturaleza.

La realidad de los últimos años nos ha demostrado que ello ha sido así –hasta donde recuerdo– en dos casos muy notorios y discutidos.

El primero de ellos, es el relativo a la renuncia, en julio de 1987, del entonces Ministro de Industria, Comercio, Turismo e Integración, Ingeniero Rubén Romero Caro, quien se opuso a la medida que estaba empeñado en llevar adelante el Presidente Alan García, de estatizar los Bancos, las Empresas Financieras y las Compañías de Seguros.

Otro caso es el relativo a la renuncia, el 5 de abril de 1992, del entonces Ministro de Trabajo y Promoción Social, Doctor Alfonso de los Heros Pérez–Albela, quien tomó esa medida ante el Golpe de Estado del Presidente Alberto Fujimori, acto que se negó a respaldar.

Como podemos apreciar, el refrendo ministerial de los actos del Presidente de la República, tiene relativa validez como medio de control de los mismos en el seno del Gobierno.

Sin embargo, es necesario precisar que resulta regla general que sólo aquellos Ministros con personalidad definida y convicciones morales y políticas, se atreven a negarse a refrendar un acto del Presidente de la República, en la medida que, también por regla general, actuar de este modo les costará el puesto.

Con relación a la aprobación de los proyectos de Ley

que el Presidente de la República somete al Congreso, debemos decir que de conformidad con lo establecido en el artículo 125, inciso 1, de la Constitución Política del Perú, son atribuciones del Consejo de Ministros aprobar los proyectos de Ley que el Presidente de la República somete al Congreso.

Este constituye uno de los controles que establece la Constitución para los actos del Presidente de la República dentro del propio Poder Ejecutivo, en la medida que para una mayor regulación o fiscalización de los proyectos de Ley que el Presidente desee tramitar ante el Congreso de la República, se exige que ellos cuenten con la aprobación del Consejo de Ministros.

Sin embargo, como es obvio, la utilidad de una medida de esta naturaleza, tendrá relativa eficacia, por las notables atribuciones y poderes que el propio Presidente tiene en el seno del Consejo de Ministros y en relación a los integrantes del mismo.

Con referencia a los Decretos Legislativos y a los Decretos de Urgencia, debe decirse que de acuerdo a lo establecido por el artículo 125, inciso 2, de la Constitución Política del Perú, es atribución del Consejo de Ministros aprobar los Decretos Legislativos y los Decretos de Urgencia que dicta el Presidente de la República, así como los proyectos de Ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley.

Esta también constituye una forma de control al interior del propio Poder Ejecutivo, y sobre la misma podemos formular similares comentarios que los efectuados con ocasión de la aprobación de los Decretos Legislativos y de los Decretos Supremos de Urgencia.

Con relación a la responsabilidad de los actos de los Mi-

nistros y del Presidente, debe mencionarse que el artículo 128, primer párrafo, de la Constitución, establece que los Ministros son individualmente responsables por sus actos y por los actos presidenciales que refrendan.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 128, segundo párrafo, de nuestra Carta Política, todos los Ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente.

Este medio de control, al interior del Consejo de Ministros, impone responsabilidades muy claras en relación a los Ministros que refrenden actos del Presidente de la República que puedan constituir delito o ser violatorios de la Constitución o de las leyes.

De esta forma, la Constitución Política entiende que los Ministros se cuidarán mucho de no incurrir en actos de tal naturaleza, a fin de salvar sus responsabilidades futuras.

Así, ante una eventualidad como la descrita, un Ministro debe advertir al Presidente de la ilegalidad de la medida que desea tomar; y, en caso de no persuadirlo, renunciar. De no hacerlo (y refrendar el acto), sería política y penalmente responsable.

3.2. El control político interórganos

El Poder Legislativo desempeña –como órgano representativo del Estado–, un nexo entre el titular del poder, la administración y el pueblo.

En base a esta premisa, el Congreso ejerce –dentro de

sus funciones centrales– el control e inspección a quienes detentan la titularidad del Gobierno.

Coinciden la mayoría de autores en que la función de control es la que más sentido tiene en la estructura parlamentaria: se la vincula con la función de representanción y soberanía[9] el control parlamentario es el núcleo esencial de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Indica Jorge Melo[10] que debe insistirse en las causas que hacen del Poder Legislativo el órgano idóneo para ejercer la función del control al gobierno, porque es la única forma de comprender hasta donde pueden llegar los límites del Poder; sólo puede encontrarse respuesta si partimos sobre la base de que la soberanía reside en el pueblo y como tal él es el único titular del Poder.

El Poder Legislativo, para el ejercicio de sus funciones, cuenta con varios mecanismos e instrumentos que la Constitución, los Reglamentos o la propia dinámica parlamentaria le han dotado.

Los mecanismos que utiliza el Poder Legislativo para «acompañar» al dinamismo que impone el Gobierno, son muy variados; unas veces pidiéndoles informes escritos a los Ministros, otras mostrándoles preocupación sobre cier-

9 «Por medio de la función de representación podemos entender a la democracia en un Estado de Derecho, la participación del pueblo -titular de la soberanía- en las actividades del Gobierno, ante la imposibilidad práctica de la instauración de la democracia directa, su ejercicio corresponde a los representantes designados, mediante elecciones periódicas y libres. Esto permite que de cierta forma, la sociedad se encuentre representada en sus diversos matices y que la voluntad de la mayoría no vulnere las inquietudes de otros sectores; de allí la importancia de un foro plural que sirva de intermedio entre el ciudadano y el gobierno, convirtiéndose en canalizador de las demandas políticas.» MELO, Jorge. Op. cit., p. 520.

10 MELO, Jorge. Op. cit., p. 522.

tos temas. También, a través de las preguntas orales o escritas de carácter formal, a través de la interpelación, haciendo uso del trabajo en Comisiones, etc.

Recalca Jorge Melo[11] que existen más medios que en ciertos casos resultan eficaces en aquellos países donde las estructuras políticas son rígidas.

3.2.1. Las interpelaciones y preguntas

La interpelación es la forma de control superior que tiene el Poder Legislativo para que los Ministros o el Presidente del Consejo, accedan al Legislativo y sean interrogados, ya sea por el Pleno o por las Comisiones.

«La interpelación es una solicitud de aclaraciones hecha al Gobierno sobre los motivos o finalidades de los aspectos de su actuación para los que se solicite aclaración. El interpelante puede o no declarar las razones por las que no se encuentra satisfecho, dando pie en el segundo caso a un amplio debate entre los parlamentarios en el seno de la Cámara»[12].

Los miembros del Congreso, mediante sus preguntas, cuestiones, interpelaciones, encuestas y otros medios, obligan al Gobierno a justificar su política, a explicar por qué ha tomado tal o cuál decisión, o por qué ha dejado de tomarla; y a indicar cuáles son sus intenciones con respecto a una determinada cuestión.

3.2.2. La Responsabilidad política del Gobierno

En un Gobierno teóricamente mixto como el nuestro, los instrumentos con los que cuenta el Congreso son mayores,

---

11 MELO, Jorge. Op. cit., p. 525.
12 MELO, Jorge. Op. cit., p. 526.

permitiendo plantear la responsabilidad del Gobierno y su posible dimisión como medida extrema, como resalta la doctrina; cuenta –además– con medios para actuar si se considera que el Ministro o el Consejo no tienen una correcta actuación, si han cometido errores o si su actividad no convence al Congreso.

Así, el Derecho Constitucional ha creado –en base al procedimiento del *Impeachment* del Parlamentarismo británico– la moción de censura y la cuestión de confianza para mejorar los mecanismos de control político.

Coincide la doctrina en que la cuestión de confianza y la moción de censura son las dos caras de una misma moneda, en las que siempre está en juego la responsabilidad del Gobierno.

En ese sentido, la confianza del Legislativo en el Gobierno y la responsabilidad del Gobierno frente al Congreso, debe basarse en una reciprocidad y deben complementarse mutuamente.

Distingamos la dos figuras.

El Gobierno, por iniciativa propia, compromete su responsabilidad sobre el programa que piensa aplicar o sobre una declaración de política general que crea de suma importancia ante el Legislativo; a este procedimiento denomina la doctrina «Cuestión de Confianza».

Por otro lado, cuando el Legislativo se encuentra insatisfecho por la conducción de la política del Ejecutivo, puede plantear la responsabilidad del Gobierno. De esta manera surge una «Moción de Censura».

Tanto la cuestión de confianza como la moción de censura necesitan de un procedimiento reglamentario especial,

el mismo que se aprecia en las propias Constituciones y con mayores detalles en las normas que rigen el desenvolvimiento interno del Poder Legislativo.

3.2.3. Las comisiones

Los miembros del Congreso o Parlamento –según sea el caso– funcionan por medio de «Plenos» y «Comisiones» para realizar su trabajo.

El Pleno es la reunión de todos los miembros del Legislativo bajo la dirección del Presidente, quien debe orientar el ejercicio de sus funciones.

Maurice Duverger[13] apunta que a medida que el trabajo de las Asambleas aumenta se ha puesto de manifiesto la preocupación de asegurar la eficacia del trabajo parlamentario; por ello se han visto obligados a organizar Comisiones.

Resalta la doctrina que las Comisiones se crearon en un intento de armonizar el principio de representatividad con el de división del trabajo. «Este tipo de reunión permite de cierta manera la especialización de sus miembros en cada rama de la actividad seleccionada»[14].

Las Comisiones legislativas se presentan como un instrumento de gran importancia para el ejercicio del Control Interórgano.

Las Comisiones –dice Jorge Melo– permiten que el Legislativo tenga un vínculo que se puede denominar «más personal» con el Gobierno. A las Comisiones pueden acceder los Ministros, los Funcionarios, asesores, técnicos, entidades ajenas al sector público, hasta los mismos ciudadanos.

---

13 Citado por MELO, Jorge. Op. cit., p. 533.
14 MELO, Jorge. Op. cit., p. 533.

Al respecto, Felipe Osterling Parodi[15] destaca que la Carta Política del Estado institucionaliza para el Perú un régimen Presidencialista –no Presidencial puro o Clásico–, en el cual el Presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, electo por toda la Nación, por medio del sufragio universal directo.

Dentro de este régimen, señala Felipe Osterling Parodi, los Ministros de Estado son los representantes políticos de los actos del Presidente y se constituyen en sus consejeros y colaboradores gubernamentales. Estos Ministros, actúan individualmente o a través del Consejo de Ministros, y son a la vez actores de la función pública ejecutiva que corresponde al Jefe de Estado y no meros secretarios como ocurre en el Régimen Presidencial Clásico.

En ese orden de ideas, el Congreso peruano es el órgano fundamental de contrapeso al ejercicio de la función ejecutiva del Jefe de Estado y de sus Ministros, pues a él –resalta Felipe Osterling Parodi– le corresponde tanto legislar como revisar los actos del Presidente y citar a sus gestores ante la Cámara, para interpelar su actuación en la vida política del país.

Entre todas las instituciones consagradas por la Constitución Política, la división de poderes es una de las más importantes para la subsistencia del Estado de Derecho.

El Sistema de Controles y Frenos, como mecanismo de distribución del poder y su ejercicio, es uno de los legados

---

15 OSTERLING PARODI, Felipe. «El Equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo». En: *Thémis*. Revista de Derecho. Número 26. Publicación trimestral editada por alumnos de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Segunda Epoca, Lima, 1993, pp. 30 a 31.

más significativos del constitucionalismo inglés en miras al establecimiento del equilibrio entre los Poderes.

En la ponencia presentada con motivo de su incorporación como Miembro de Número a la Academia Peruana de Derecho, el Doctor Felipe Osterling[16] distingue los motivos vitales que imposibilitan un efectivo equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo en nuestro sistema Presidencialista, a saber: la posibilidad de disolver el Congreso, la reelección presidencial inmediata y la unicameralidad.

El derecho de disolución del Parlamento, apunta Felipe Osterling Parodi, es propio de los regímenes Parlamentarios y no de los Presidencialistas.

En los regímenes Parlamentarios, este derecho está circunscrito a la disolución de la Cámara Política, y siempre, ejercitado con muchas restricciones para no generar inestabilidad política.

Asimismo, en los regímenes Parlamentarios, el Congreso puede censurar a todos los miembros del Gobierno, incluyendo al Jefe de Gobierno. Mientras que en los regímenes presidencialistas, el Jefe de Gobierno –Presidente de la República– es políticamente irresponsable. La responsabilidad es asumida por los Ministros. Así, la posibilidad parlamentaria de derrumbar a un gabinete no alcanza al Jefe de Gobierno.

Por ello –expresa Felipe Osterling Parodi– la facultad concedida al Poder Ejecutivo de disolver el Congreso, genera un profundo desequilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y constituye un claro elemento de perturba-

16 OSTERLING PARODI, Felipe. Op. cit., pp. 33 a 36.

ción, al otorgarle facultades excesivas al Presidente de la República.

Las causas para disolver el Parlamento son, por otra parte, de tal vaguedad, que puede apelarse a ellas sin mayor trámite. Las expresiones «crisis extrema» o «discrepancias insalvables» son causales subjetivas cuya calificación corresponderá privativamente al Poder Ejecutivo.

En lo que respecta a la reelección presidencial inmediata, anota Felipe Osterling Parodi, que la realidad de nuestro país, no permite garantías suficientes de independencia para lograr la transparencia en un sufragio y para evitar la injerencia del Poder Ejecutivo en los resultados de un proceso electoral.

La gran fuerza de la figura presidencial, la poca eficacia en la fiscalización del uso de los fondos públicos, el fácil manejo del aparato estatal para la publicidad, llevan a concluir –según Osterling Parodi– que en tanto no exista un mayor desarrollo de las instituciones democráticas es preferible no permitir que una misma persona intente permanecer en el poder.

En palabras de Felipe Osterling Parodi, la posibilidad de reelección, tal como lo establece la actual Constitución, despierta ambiciones inmediatas y afán de perpetuidad, tal como ha sido analizado por nosotros oportunamente.

Al respecto, recomienda Osterling, que debe buscarse un justo término medio aristotélico que permita, luego de una debida sedimentación, la posibilidad de que un ex-gobernante sea nuevamente electo.

Tenemos, finalmente, a la unicameralidad, como otro de los temas medulares que causan un severo desequilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Considera Osterling que en el Perú la experiencia del bicameralismo ha sido y sigue siendo expresión de un proceso de madurez política.

Sin embargo, reconoce que el Bicameralismo ha sido también –en ocasiones– causa de la lentitud y el retraso en la discusión de los asuntos que atañen al Parlamento. Pero tal lentitud y retraso no justifica según él–, el sistema unicameral.

Para Osterling Parodi, es certero el pensamiento de que la dualidad de Cámaras resulta necesaria para la Democracia liberal.

Una Cámara única –dice Felipe Osterling– puede ser, paradójicamente, o muy poderosa o muy débil, y podría conducirnos al «Régimen de Asamblea».

A decir de Osterling, son dos los hechos esenciales que favorecen y justifican una tradición bicameral.

Argumenta que la experiencia en nuestro país enseña que cuando el origen de un representante está circunscrito a un ámbito geográfico determinado, llámese provincia, departamento o región; ese representante usualmente actúa cautelando intereses territoriales, bien sea por el impulso de fines generosos, como sería el desarrollo y bienestar de la circunscripción a la que representa, bien sea impulsado por fines egoístas, como sería su eventual reelección.

Si la medida adoptada por el Parlamento a nivel nacional afecta desfavorablemente a su territorio, entonces el representante podrá tener dificultades con sus electores, inclusive para visitar su propia circunscripción.

Si la medida, por el contrario, es favorable a ella, será

recibido en olor de multitud. Se pierde así la macrovisión requerida para afrontar y resolver los problemas nacionales, la misma que suelen poseer los representantes electos en distrito electoral único por todo el país.

Agrega que estas deformaciones del quehacer político son propias de la condición humana. Y el texto constitucional, por más sabio que pretenda ser, no es capaz de cambiar tal condición.

En segundo lugar, destaca Osterling que existe la errónea creencia de que el Parlamento es una «fábrica de Leyes».

El Parlamento –dice Osterling–, es un foro de debate político, donde los representantes expresan las opiniones ideológicas y programáticas de las comunidades a las que pertenecen.

El Parlamento –añade–, es un ente fiscalizador de los actos del Poder Ejecutivo, lo que constituye misión indispensable para el debido contrapeso en el ejercicio del poder.

En base a estas consideraciones y a su experiencia parlamentaria, Felipe Osterling Parodi propicia la subsistencia del Sistema Bicameral con 40 miembros en el Senado de la República y 120 miembros en la Cámara de Diputados, más aún si se considera que los principales países sudamericanos optan por dicho sistema, con excepción de la República del Ecuador, cuya experiencia según sus propios protagonistas, ha sido negativa (por lo demás, el reciente actuar de ese Congreso –en la crisis de Bucaram– constituye la prueba más palmaria de los defectos del unicameralismo).

Con relación a los Controles Políticos Interórganos, queremos expresar algunos comentarios.

En lo referente a los mensajes del Presidente al Congreso, debemos recordar que de conformidad con lo establecido por el artículo 118, inciso 7, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República, dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y, obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera legislatura ordinaria anual. Se establece además que los mensajes anuales contienen la exposición detallada de la situación de la República y las mejoras y reformas que el Presidente juzgue necesarias y convenientes para su consideración por el Congreso. Por último, señala que los mensajes del Presidente de la República, salvo el primero de ellos, son aprobados por el Consejo de Ministros.

Convenimos plenamente con lo afirmado por Marcial Rubio Correa[17], en el sentido que:

«Los mensajes del Presidente son formas de comunicación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, a fin de que unan esfuerzos y concerten medidas para la adecuada marcha del país. Por ello se obliga que haya por lo menos un mensaje al año. Como estos mensajes tendrán consecuencias políticas importantes en el país, no basta que los haga el Presidente de la República (que tiene irresponsabilidad política...). Tiene que aprobarlos el Consejo de Ministros para hacerse responsable de ellos. Por esto decimos que los mensajes del Presidente son formas de comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo y no sólo entre el Presidente y éste.»

En la historia de nuestro país, los mensajes que el Presidente de la República ha dirigido al Congreso, han sido, sobre todo, balances de lo que ha ocurrido en su gestión

---

17 RUBIO CORREA, Marcial. Op. cit., p. 134.

durante el año transcurrido y también una propuesta –en cierta forma detallada– de los proyectos que desea llevar adelante durante el ejercicio del cargo en el año que comienza ese 28 de julio.

Pero lo que hay que destacar es que más allá de lo que el Presidente de la República diga en esos mensajes, ellos –por lo general– y en la medida que sus ideas aún no se traduzcan en proyectos de Ley o medidas concretas, no traerán más reacciones en la opinión pública que las destinadas a efectuar un análisis de los mismos, y que las diversas fuerzas políticas se manifiesten de acuerdo o en desacuerdo con algunos puntos contenidos en él.

Esto, más aún, teniendo en cuenta que el Presidente de la República no es políticamente responsable por lo que diga.

En este caso –además– estará diciendo o pronunciando un discurso; no estará traduciendo sus palabras, necesariamente, en actos concretos, respecto de los cuales el Congreso –tampoco necesariamente– deba tomar medidas.

Sin embargo, ante los anuncios que haga el Presidente, el Congreso podría adelantarse, para respaldar o contravenir las futuras medidas a que el Presidente haya hecho referencia.

Con relación a la interpelación, debe recordarse que de acuerdo a nuestro régimen constitucional, los únicos funcionarios pasibles de ser interpelados son los Ministros de Estado.

Realmente el tema de la interpelación constituye uno de los rasgos característicos de nuestra forma de Gobierno.

Tal vez sea uno de los elementos por los que se conside-

ra que en el Perú existe un Presidencialismo Mixto o, dicho de otra forma, un Presidencialismo Controlado.

Sin embargo, el hecho de que los Ministros de Estado sean pasibles de interpelación, no necesariamente resta poder al Presidente de la República.

Además, contrariamente a lo que se piensa, la interpelación sólo significa interrogar a los Ministros, y ella no necesariamente va a derivar, ni formulando una cuestión de confianza ni en el planteamiento de una moción de censura.

Con relación al funcionamiento interno del Congreso, puede decirse que de acuerdo al artículo 94 de la Constitución Política del Perú, el Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de Ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás Comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.

Si bien es cierto que en virtud de lo establecido por el mencionado artículo 94 de la Constitución, el Congreso es teóricamente autónomo en cuanto a su funcionamiento interno, en la práctica política ello no es así.

Por lo menos, no lo ha sido cuando el Congreso ha respondido, mayoritariamente, a disposiciones del Presidente de la República, quien, en la práctica, será el que tome estas decisiones.

Con relación a requerir informes a diversos órganos estatales, debe precisarse que de conformidad con lo establecido en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú,

cualquier representante a Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. En estos casos, el pedido se hará por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso, en tanto que la falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

Sin lugar a dudas, las facultades otorgadas por el artículo 96 de la Constitución a los Congresistas, forman parte de lo que se entiende como labor fiscalizadora de este organismo.

Además, ello resulta imprescindible para una adecuada labor de los miembros del Congreso de la República, en la medida que requieren estar lo suficientemente informados sobre una diversidad muy grande de aspectos de la realidad de nuestro país, y de la marcha de las instituciones estatales, para –de esta forma– legislar con conocimiento de causa. De allí la importancia de que nuestra Constitución prevea estas facultades para los Congresistas.

No obstante, ello no constituye una garantía de que los mismos van a obtener toda la información requerida, ya que resulta frecuente apreciar cómo en muchos casos los órganos estatales demoran en dar los datos solicitados, sobre todo, cuando quienes los solicitan (como ocurre por lo general) son Congresistas de oposición.

Con relación a la posibilidad de investigar cualquier asunto de interés público, debe recordarse que el artículo 97, primer párrafo, de la Constitución Política del Perú, establece que el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de esa naturaleza.

El Congreso, como ha sido dicho por nosotros en ocasión anterior, además de legislar, debe realizar una labor fiscalizadora de los actos del Poder Ejecutivo.

Es más, en muchas democracias modernas, el rol del Parlamento se centra, fundamentalmente, en el aspecto fiscalizador, sobre todo, producto del aumento de producción legislativa del Poder Ejecutivo.

Entonces, esa disminución en sus funciones tradicionales, ha llevado a que los Parlamentos del mundo sean hoy órganos fiscalizadores por excelencia.

Ahora bien, el artículo 97, primer párrafo, de la Constitución establece que el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.

Pero para que ello ocurra, sin lugar a dudas, tiene que haber una actitud fiscalizadora en el propio Congreso de la República, y no una actitud complaciente de éste en relación al Poder Ejecutivo.

La labor fiscalizadora del Congreso resulta en extremo importante para frenar excesos, arbitrariedades o irregularidades en el ejercicio de la función pública, sobre todo, eventualmente derivados del manejo de fondos públicos, atribución que corresponde, en lo fundamental, al Poder Ejecutivo.

Aquí debemos señalar algo muy importante.

Por lo general, y esto tal vez sea algo natural, cuando la mayoría parlamentaria es políticamente afín al Presidente de la República, a ella no le interesa fiscalizar los actos del Gobierno.

Esto se ha puesto fundamentalmente de manifiesto en

el Gobierno de Alan García y en el de Fujimori, cuando este último ya contaba con mayoría parlamentaria, vale decir, a partir de la instalación del denominado Congreso Constituyente Democrático.

Sin embargo, esto no quiere decir que cuando se carezca de la mayoría parlamentaria suficiente, se esté impedido, como parlamentario, de ejercer una labor fiscalizadora.

Estimo que, más allá de cualquier posición política que se pueda tener, la labor fiscalizadora iniciada durante la propia gestión aprista por el entonces Diputado Fernando Olivera Vega, fue de lo más fructífera, en cuanto la opinión pública, ya que mucho antes de que se iniciara cualquier investigación por el Congreso, ella empezaba a tomar debido conocimiento de las numerosas irregularidades que en el campo penal había cometido el Presidente en ejercicio.

Sin embargo, también es claro que el Perú tuvo que esperar a la renovación del Congreso en 1990 y a que el Partido Aprista Peruano perdiese la mayoría parlamentaria que ostentaba, para que el Congreso pudiera nombrar una Comisión Investigadora sobre las denuncias que recaían en el ex Presidente, y luego decidir su acusación en el Senado.

No olvidemos tampoco que el Congreso, a fines de marzo de 1992, y ante las denuncias que sobre presuntas irregularidades producidas en donaciones efectuadas por el Japón, hiciera la entonces esposa del Presidente de la República, Señora Susana Higushi de Fujimori, decidió nombrar una Comisión que las investigara, a la par que el Poder Judicial realizaba una labor de investigación en ese sentido.

Claro que nada de esto prosperó, debido a que pocos días después se produjo el Golpe de Estado del 5 de abril.

Pero creo que no le hubiese venido nada mal a la moral pública peruana el hecho de que se profundizaran las investigaciones al respecto.

En buena cuenta, todo había quedado en nada.

Desde la instauración del Congreso Constituyente Democrático en 1993 y el actual Congreso de la República, en funciones desde el 28 de julio de 1995, la labor fiscalizadora del Parlamento en relación al Poder Ejecutivo ha sido nula.

No se ha aprobado la conformación de ninguna Comisión Investigadora destinada a fiscalizar los actos del Poder Ejecutivo. La única Comisión nombrada lo fue para investigar supuestas irregularidades cometidas por ex-parlamentarios respecto de la denominada Cédula Viva.

Y, sin embargo, es de público conocimiento que durante esos años de Gobierno, más allá de reconocer que la moral de la Administración Pública no se encuentra en niveles tan bajos como antaño, han habido determinados casos que sin duda hubiesen dado mérito suficiente en cualquier país, para que el Congreso investigara.

Baste citar, como ejemplos, los problemas de narcotráfico en las Fuerzas Armadas, el indebido manejo de los bienes incautados al narcotráfico por parte de los jefes policiales, el tráfico de influencias del Segundo Vicepresidente de la República, las graves denuncias que pesan sobre un alto asesor presidencial, etc.

Si bien han habido causas abiertas a funcionarios públicos dé mediano nivel o jerarquía, éstas lo han sido, fundamentalmente, porque se trataba de personas caídas en desgracia, dentro de lo que significa la correlación de fuerzas al interior del régimen, o por la necesidad inevitable

de que alguien reciba una sanción penal (aunque después se le amnistíe); pero de ninguna manera creemos que el hecho de que estos casos de irregularidades hayan pasado a ser de conocimiento público y de actuación por parte del Poder Judicial o del Consejo Supremo de Justicia Militar, signifiquen la regla y dejen de ser una excepción.

La verdad es que dentro de nuestra forma de Gobierno, cuando el Presidente tiene mayoría parlamentaria, el Congreso sólo decide investigar aquello que conviene a los intereses del régimen, entendido esto en los términos más amplios.

De ahí que, todo aquello que no conviene investigar, simplemente no se investiga.

Además, cuando se produce o ha producido alguna denuncia grave en relación al Poder Ejecutivo, ha sido frecuente ver cómo se han tendido cortinas de humo, de la más variada índole, con un manejo muy fino de los medios de prensa escrita, hablada y televisiva, los que, como por arte de magia, se empezaban a ocupar de asuntos diversos a aquellos que realmente podían afectar la imagen del Gobierno.

Creo que el problema estriba, fundamentalmente, en comprender que la fiscalización que efectúe el Congreso de la República, no debe ser la única existente en el país.

El problema real de fiscalización –considero– está en el hecho de que la opinión pública tome conciencia de la necesidad de que ella se produzca, y de que se constituya en una sociedad lo suficientemente organizada, como para tener una voz de protesta y de respuesta frente a la inactividad que al respecto pudiesen mantener el Gobierno y su mayoría parlamentaria.

Pero los canales a través de los cuales se manifiesta en otras sociedades la opinión pública, en su rol fiscalizador,

son los Colegios Profesionales, los Municipios, las Universidades, y, fundamentalmente, los partidos políticos, organizaciones, todas ellas, que el actual Gobierno se ha encargado de debilitar profundamente.

Además, la labor de fiscalización de esas organizaciones debe traducirse en una prensa libre que dé cabida a las mismas, y que contribuya –de esa forma– a su labor fiscalizadora.

De ahí la importancia de preservar intacta la libertad de prensa.

En la medida que ello fuera así, es decir, que el adversario político sea fuerte, no será posible al Gobierno (éste o cualquier otro) evitar ser fiscalizado.

Lamentablemente en el Perú no se entiende el tema de la fiscalización como algo saludable para la vida política nacional. La fiscalización es entendida por los Gobiernos de turno como una forma de hostigamiento al poder político, es decir, como el arma que utiliza la oposición para poner trabas a la acción del Gobierno.

Cuando fiscalizar es, precisamente, fortalecer al Sistema Democrático mismo, ya que las personas serán conscientes de que existe un adecuado manejo de los fondos públicos y, de esta forma, además de mejorar la conciencia tributaria, las personas tendrán más fe en el funcionamiento del propio Sistema Democrático, y no se dejarán seducir por opciones totalitarias.

Con relación a la posibilidad de exigir la comparecencia, debemos recordar que de conformidad con el artículo 97 de la Constitución Política del Perú, cuando el Congreso investiga, es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las Comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo

los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

El tema de la comparecencia ante las Comisiones Investigadoras que designe el Congreso de la República, resulta muy importante dentro de las facultades que el propio Congreso puede utilizar para constituirse en guardián de la función pública.

Esto significa, que ninguna persona puede sustraerse de asistir a las Comisiones Investigadoras, a no ser que quiera verse sujeta a los apremios de ley.

Sin embargo, en la práctica, las Comisiones Investigadoras se han cuidado mucho de citar para que comparezcan en su seno, solamente a políticos de Gobiernos anteriores o a funcionarios públicos del Gobierno de turno, pero que por una razón u otra, hayan perdido la confianza de las máximas autoridades (lo que en la práctica significa haber perdido el respaldo del propio Presidente de la República).

Sistemáticamente, cada vez que la oposición política ha solicitado la presencia en las Comisiones Investigadoras de altos funcionarios del Gobierno, incluidos Ministros de Estado, la mayoría parlamentaria de turno, que por lo general ha sido adepta al Gobierno, se ha opuesto firmemente a tal convocatoria, con el argumento central de que ello no resultaba necesario.

De este modo, vemos cómo dentro de la forma de Gobierno vigente en el Perú, la función de las Comisiones Investigadoras en cuanto a su propia labor y a la de hacer comparecer a diversas personas o a funcionarios públicos, se ve tremendamente mediatizada en razón de la injerencia del Presidente de la República.

Por otra parte, debemos precisar que de acuerdo al artículo 97, segundo párrafo, de la Constitución Política del Perú, para el cumplimiento de sus fines, las Comisiones Investigadoras del Congreso pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal.

Este numeral agrega que las conclusiones de dichas investigaciones no obligan a los órganos jurisdiccionales.

Estimo que el texto constitucional de 1993 ha hecho bien en establecer estas facultades para las Comisiones Investigadoras del Congreso de la República.

Sin embargo, creo que el problema no está en que las tengan, sino en que las quieran emplear.

En realidad, son muchos los temas sobre los cuales la opinión pública requiere estar informada; son innumerables las dudas que existen sobre el patrimonio de muchos funcionarios públicos, pero en el caso de las Comisiones Investigadoras, se percibe, tal vez más que en otros rubros, la reverencia y el temor a investigar a quienes detentan el poder.

Y creo que este temor se ve acentuado en la medida que quienes conforman el grupo parlamentario afín al Presidente de la República (que de acuerdo al sistema electoral peruano, por regla general, es a la vez mayoría parlamentaria) son Congresistas que deben todo su éxito personal y político al Presidente.

En la medida que los Congresistas, a pesar de formar parte del grupo parlamentario del Presidente, sean personas con luz propia y también con peso específico profesional, moral y político propios, no tendrán la necesidad de

convertirse en lo que en muchas ocasiones se convierten las mayorías parlamentarias, es decir, en mayorías cómplices de actos ilícitos del Poder Ejecutivo, situación a la que se ven obligados a llegar por deberles su propia existencia política o, como ocurrió en el Gobierno de Alan García, por verticalidad ideológico-partidaria y, en algunos casos, hasta por haber delinquido juntos.

De otro lado, debe señalarse que de acuerdo al artículo 129, primer párrafo, de la Constitución Política del Perú, 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.

Estimamos que el hecho de que los Ministros de Estado puedan asistir y participar en los debates del Congreso, constituye un indicador más de los Poderes del Presidente de la República en relación al Congreso.

La Constitución establece la mencionada prerrogativa para los Ministros, pero éstos son funcionarios que responden al Presidente de la República, en tanto él los nombra.

En ese sentido, el actuar de los Ministros en el Congreso reflejará la voluntad e intenciones del propio Presidente de la República.

Por otra parte, es de notar que ésta es una forma de intromisión, consagrada por la Constitución Política, del Poder Ejecutivo en la actividad propia del Congreso de la República (sus sesiones); en tanto el Congreso, no puede –constitucionalmente hablando– participar a través de alguno de sus representantes, en las sesiones del Consejo de Ministros (Poder Ejecutivo).

Si bien es cierto que el artículo 129, primer párrafo, de

la Constitución no hace referencia al Presidente de la República, estimamos que él no estaría impedido de asistir, como espectador, a las sesiones del Congreso. En este caso, su sola presencia constituiría una evidente forma de presión, respecto de algún eventual Proyecto de Ley cuya aprobación se esté discutiendo.

Con relación a la libre concurrencia al Congreso y conforme a lo establecido en el artículo 129, segundo párrafo, de la Constitución Política del Perú, los Ministros concurren también cuando son invitados para informar. En este caso, 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.

Esta es una situación destinada a enriquecer la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Además debemos decir que de acuerdo a lo prescrito por el artículo 130 de la Constitución Política del Perú, dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros 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.

Este es uno de los aspectos típicos del Presidencialismo –en teoría Controlado– que rige en nuestro país, y está destinado a que el Pleno del Congreso de la República tome conocimiento de la política general que tiene la intención de llevar adelante el nuevo Consejo de Ministros.

Y tal vez lo más importante de la presencia del Consejo de Ministros en el Congreso de la República, en estas cir-

cunstancias, esté dado por el debate que –de seguro– generará la presentación y exposición que efectúen los Ministros, encabezados por el Presidente del Consejo.

Sin embargo, existe un aspecto que no debe pasar inadvertido en el artículo 133 de la Constitución, relativo a la correlación de fuerzas, dentro del marco constitucional, entre el Presidente de la República y el Congreso.

En este sentido, Enrique Bernales Ballesteros, señala que el análisis del sistema de relaciones Ejecutivo-Parlamento nos pone ante la evidencia de un régimen definitivamente concentrador del Poder en favor del Presidente de la República; y añade que disposiciones aparentemente favorables, como la del artículo 130, que obliga al Congreso, al voto de investidura del Gabinete que se instala, no es en realidad tal, pues pende sobre el Parlamento la espada de Damocles de la disolución, si niega la confianza, con lo cual ya habría hecho uso de uno de los dos votos de censura o no confianza que permitirían al Presidente disolver el Parlamento[18].

---

18 BERNALES BALLESTEROS, Enrique. Op. cit., p. 108, llega a sostener que estos excesos presidencialistas revisten muchas formas, tanto en la norma constitucional vigente como en la práctica política.
A continuación sus expresiones:
«Por lo demás, una visión más amplia, utilizando aspectos de todo el modelo político que prevé la Constitución, nos llevaría a ubicar estas relaciones Ejecutivo-Legislativo, dentro de la siguiente dinámica: régimen de concentración del poder, efecto espejista de los mecanismos nuevos de democracia directa, para manipular una relación populista con las masas, neutralización del Parlamento y de los partidos políticos, atributos cesaristas del poder del Presidente y capacidad absoluta de decidir **per se**; es decir, no sujeto, o en todo caso muy débilmente, a la acción legislativa del Parlamento, o a su control político, privilegio de los grupos privados de poder, bilateralizando con ellos las relaciones de gobierno, retorno al centralismo y minimización de los gobiernos regionales y locales, al afectar su base de representación y desnaturalizar su finalidad y funciones; y, por último, aunque no se desprenda del texto constitucional

Con relación a la responsabilidad política, puede decirse que de acuerdo a lo establecido por el artículo 132 de la Constitución Política del Perú, 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.

El referido numeral agrega que 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.

Como anota el profesor César Valega García[19], la Carta de 1856 creó como organismo deliberante al Consejo de Ministros. Simultáneamente, por Ley del 17 de noviembre

---

mas sí de la realidad, conocimiento cierto por parte de quienes han impulsado este deficiente texto constitucional, que él rige porque se incorpora y pretende legitimar a un régimen político tutelado, en el que cuenta más la alianza con las Fuerzas Armadas que el respeto a la vocación democrática del pueblo.»

19 VALEGA GARCIA, César. La Responsabilidad Política del Gobierno en la Constitución de 1993. Op. cit., pp. 196 y ss.

de 1856, se estableció como atribución de las Cámaras la de otorgar voto de censura a los Ministros de Estado. En esa misma norma se creaba la Presidencia del Consejo de Ministros. Más adelante, la Constitución de 1867 es la primera Carta en considerar el voto de censura como facultad parlamentaria.

Recuerda Valega que la Carta de 1920 recogió el texto de la de 1867 sobre el voto de censura a los Ministros de Estado. Posteriormente, a la caída del Presidente Augusto B. Leguía, se aprobó la Constitución de 1933, que como reacción a la férrea dictadura que la antecedió –que duró once años–, fortaleció las instituciones parlamentarias. Por ello, se explica que dicha Carta regule el Consejo de Ministros, la Presidencia del Consejo, la cuestión de confianza, el voto de censura y la interpelación ministerial.

En 1978, luego de diez años de gobierno militar –continúa diciendo Valega–, se instala una Asamblea Constituyente que diseña una nueva Carta, conocida posteriormente como la Constitución de 1979. En cuanto a los temas de la Carta de 1933 antes referidos, opina que no introdujo ninguna novedad; más bien hizo más difícil las instituciones de control parlamentario, fortaleciendo, de ese modo, al Poder Ejecutivo.

Señala el citado profesor que en este sentido, para admitir un pliego interpelatorio ministerial la Constitución de 1933 exigía un quinto de los votos de los miembros hábiles de la Cámara de Diputados o de Senadores. En cambio, la Carta de 1979 exigía un tercio de los Diputados hábiles para el trámite del pliego. En la Carta de 1933 bastaba que un solo miembro de la Cámara de Diputados o de Senadores presentara una moción de censura, la cual se votaba en la misma sesión. La Carta de 1979 requería que la moción de censura sea presentada por no menos del

veinticinco por ciento del número legal de miembros de la Cámara de Diputados; su votación se hace no menos de tres días después de su presentación. Además, su aprobación requiere del voto conforme de más de la mitad del número legal de miembros de la Cámara de Diputados, a lo que se une que en la Carta de 1979 la responsabilidad política ministerial sólo la hacía efectiva la Cámara de Diputados.

Añade que la Constitución de 1979, por primera vez y como consecuencia del trauma del primer Gobierno de Belaunde, introdujo la posibilidad que el Presidente de la República pudiera disolver a la Cámara de Diputados –la única que en ese ordenamiento podía negar confianza a los Ministros de Estado–, siempre y cuando hubiera censurado a tres Gabinetes Ministeriales (artículo 227). Esta facultad presidencial jamás fue utilizada, no sólo porque en doce años tan sólo se produjo una censura a un Ministro sino, además, porque de 1980 a 1990 un único partido político controló el Poder Ejecutivo y el Legislativo. El carácter ilusorio de la autorización, que hacía necesaria tres censuras a Gabinetes completos, ni siquiera se pudo percibir.

Coincidimos con lo anotado por Valega, cuando recuerda que surgido el Congreso Constituyente Democrático, luego del Golpe de Estado, se propuso diseñar los instrumentos que hicieran posible un Poder Ejecutivo que estuviera en condiciones de superar constitucionalmente la oposición radical de una mayoría parlamentaria, que incluso contaba con el arma de la censura ministerial. Sin embargo, la Carta de 1993 ha mantenido los términos que para las instituciones de control parlamentario fijaba la Constitución de 1979, aunque ahora referidos a un Congreso unicameral.

Así, Valega recuerda que, inicialmente, se planteó el debate de cuáles eran las respuestas que podía ofrecer el Gobierno ante el uso indiscriminado de la censura ministerial. De inmediato se pensó que en la teoría constitucional el instrumento correctivo de los excesos parlamentarios era la disolución del Congreso, que implica la convocatoria a elecciones con la finalidad de que el pueblo electoralmente decida si respalda al Gobierno o al Parlamento.

Pero convenimos con Valega cuando señala que ello no tomaba en cuenta que en el Perú la responsabilidad política del Consejo de Ministros, que se hace efectiva a través del voto de censura o de negación de confianza, es aparente, porque el Presidente de la República, que conduce el Gobierno, no responde políticamente de su gestión. Si bien el Congreso al censurar o negar confianza, busca cambiar la política que se está siguiendo, ello no depende de los Ministros ni del Presidente del Consejo, sino del Presidente de la República, quien nombra y remueve al Presidente del Consejo y a los Ministros, sin que tenga ningún peso la opinión del Congreso. Y es que en países Presidencialistas como el Perú, el Ministro no tiene el mismo poder que en regímenes Parlamentarios[20].

---

20 En tal sentido, anota Valega que, no obstante, la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente propuso una norma que autorizaba al Presidente de la República para que en caso de grave controversia que pusiera en peligro la estabilidad política del país, pudiera disolver el Congreso a fin de que el electorado resuelva el *impasse*.
En las tres versiones del Proyecto, la Comisión de Constitución sostuvo su posición a favor de la tesis antes referida. Sin embargo, diferencias de naturaleza política entre los grupos que actuaron concertadamente como mayoría parlamentaria (Cambio 90 - Nueva Mayoría y Renovación), obligaron a sustituir el proyecto presentado por una versión atenuada del respectivo artículo de la Carta de 1979.
Aparentemente, la disolución parlamentaria convoca al electorado para que dirima el *impasse*. Si los resultados ratifican en su mayoría a la oposición conducirán a un cambio en el Consejo de Ministros, habida cuenta

En la Constitución de 1993, como se recuerda, toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los Ministros, requiere, para su presentación, de no menos del 25% del número legal de Congresistas, es decir, no menos de treinta representantes.

Pensamos que el porcentaje establecido por el texto constitucional peruano es adecuado, en la medida que será factible que la oposición política cuente con, por lo menos, la cuarta parte de los Congresistas.

Además, dentro del juego político, no resulta fácil recurrir al mecanismo de la censura de un Ministro o del Consejo de Ministros, pues para que ello ocurra, deben darse –sin lugar a dudas– algunos elementos que van más allá del ámbito propio del Derecho Constitucional.

---

que como el Presidente de la República no podría volver a disolver el Congreso, tendría que designar un Gabinete con respaldo de la oposición parlamentaria u optar por la renuncia.
Sin embargo, de acuerdo al ordenamiento constitucional, el Presidente de la República no sólo es Jefe de Estado sino además Jefe de Gobierno, con específicas responsabilidades (artículos 110 y 118). De tal manera, si sólo se comportara como Jefe de Estado, abandonando sus obligaciones de Jefe de Gobierno, estaría contraviniendo la Constitución.
De este modo, sólo si el Presidente de la República obtiene respaldo en la consulta electoral, consecuencia de la disolución, estaría en condiciones de cumplir fielmente con sus obligaciones constitucionales. Esto significaría que en realidad el Presidente de la República estaría consultando la continuación o no de su desempeño en la función presidencial, lo que aparte de convertirse en un plebiscito, es inaceptable en los regímenes Presidencialistas, que precisamente tienen como rasgo definitorio más importante el hecho que el Presidente de la República es elegido por voto popular por un período determinado y para ejercer el gobierno del país.
Por lo demás, ha pasado desapercibido que al haberse establecido el voto de investidura parlamentaria, se puede obligar a un Congreso dividido en fuerzas políticas sustentadas en concepciones radicalmente disímiles, a votar por la negación del voto de confianza. Esto podría precipitar la disolución, sin que ella sea la voluntad explícita de los grupos políticos componentes del Congreso.
Valega concluye en que la disolución, aun en su perspectiva más atenuada, resulta incompatible con un régimen Presidencial o Presidencialista.

En primer lugar, debe tratarse de un Ministro o de un Consejo de Ministros que venga actuando o haya tenido un actuar a todas luces negativo frente a la opinión pública; en buena cuenta, lo que queremos expresar, es que no sería sensato recurrir al mecanismo de solicitar una moción de censura, cuando frente a la inmensa mayoría de la opinión pública se está actuando correctamente, pues más allá de si se consigan o no los votos suficientes para aprobar dicha moción, carecería de sentido todo el trámite al cual se hubiese recurrido, en la medida que quienes lo impulsaron tendrían en la opinión pública un descrédito político.

Y como correlato de ese descrédito de la oposición, el Gobierno saldría fortalecido, independientemente de si se aprueba o no la censura, pues su popularidad se vería acrecentada.

En segundo término, estimamos que para plantear una moción de censura, la oposición política debería contar, por lo menos, con un número de representantes que apoyen este proceder, pues, caso contrario, la moción de censura sería rechazada por una amplia mayoría, lo que indirectamente haría quedar bien al Gobierno ante la opinión pública.

Tal vez las mociones de censura tienen mayor relevancia cuando la correlación de fuerzas al interior del Congreso, es más o menos pareja.

Por todo lo señalado creemos que el planteamiento de una moción de censura a un Ministro o a un Consejo de Ministros, no resulta ser algo tan sencillo de llevar adelante, teniendo también en consideración que a los factores anotados se unen muchos otros de índole coyuntural, que sería difícil enumerar.

Lo señalado ha quedado en evidencia durante los primeros años de vida de la Constitución Política de 1993.

Decimos esto, porque ni el Congreso Constituyente Democrático, que culminó sus funciones en julio de 1995, ni el Congreso de la República, que inició sus funciones el 28 de julio de ese mismo año, recurrieron al tema de la censura ministerial, a pesar de que en ambos Congresos la oposición política ha contado con un número suficiente de votos como para proceder en este sentido.

Tal vez la explicación esté en el Golpe del 5 de abril de 1992, clara advertencia del Gobierno de Fujimori a la oposición política de que no tolera discrepancias de magnitud tal que hagan peligrar el sentido de sus medidas.

Esta situación ha conducido a que el tema de la censura prácticamente haya pasado a ser letra muerta en la práctica constitucional contemporánea de nuestro país.

Con relación a la posibilidad de plantear cuestión de confianza a nombre del Consejo de Ministros, debe señalarse que de conformidad con lo establecido por el artículo 133 de la Constitución, el Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del Gabinete.

Aspecto íntimamente relacionado con la censura ministerial es el relativo a la cuestión de confianza que el Presidente del Consejo de Ministros puede solicitar le otorgue el Congreso.

Esta cuestión de confianza puede plantearse o ante una medida concreta que el Consejo ha tomado o está dispues-

to a tomar y sobre la cual requiere el apoyo del Congreso, o en relación a la política general del Gobierno, siempre con el mismo propósito.

Pero las razones de índole político por las cuales se llega a solicitar una cuestión de confianza, pueden oscilar entre dos extremos muy marcados.

Una situación, habitual por cierto, es la que han llevado adelante muchos Gabinetes ministeriales durante los cuatro períodos de Gobierno en los cuales el Ejecutivo ha contado con mayoría parlamentaria (1980-1985; 1985-1990; 1993-1995 y 1995-), seguros del respaldo con que contaban en el Congreso.

De esta forma, por lo menos en teoría, el Gobierno intentaba señalar ante la opinión pública que el Gabinete salía fortalecido. Pero en realidad, si bien esta situación podría tener alguna repercusión en la sociedad, en el plano real nada nuevo habría ocurrido, ya que el apoyo que recibiría el Gabinete por parte de la bancada oficialista, se daba por descontado.

Además, ello no tiene gran relevancia en un régimen Presidencialista como el nuestro, ya que es una figura que en la práctica corresponde a los regímenes de carácter Parlamentarista.

Pero el otro extremo al cual puede conducir una cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo de Ministros al Congreso, es el de tratar con ello de resolver una eventual crisis política.

De este modo, si la cuestión de confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia, se producirá una crisis total en el Gabinete.

Sin embargo, en este punto es necesario aclarar que la negativa del Congreso a respaldar una cuestión de confianza, tendrá similares efectos que los que implicaría haber aprobado una moción de censura (entendida respecto de todo el Gabinete), pues si se produce cualquiera de estas situaciones, se estará abriendo el camino de la disolución del Congreso.

3.3. El control político Extraórganos

Recogiendo las opiniones que sobre el particular formula la doctrina, podríamos destacar que –teóricamente– el Presidente de la República está atraído, influido o presionado por siete sectores de las llamadas fuerzas de presión o de persuación:

- Familiares y amigos íntimos con los que ha estado ligado a lo largo de su vida.
- Altos dirigentes de su propio movimiento político.
- Ministros de Estado y Directores de Institutos Nacionales autónomos del sector público independiente, especialmente los altos funcionarios que él ha designado.
- Líderes parlamentarios tanto de su propio movimiento político como de la oposición.
- Grupos de presión interna (grandes intereses económicos, gremios profesionales, sindicatos, etc.).
- Presiones del exterior tanto de los Gobiernos extranjeros (ejercidas discreta y cautamente), como de los grandes organismos internacionales, especialmente los de financiación y de crédito que exigen, por lo general, una política específica de equilibrio presupuestal y autoridad fiscal y anti-inflacionaria para acordar préstamos.

- Los medios de comunicación que transmiten, muchas veces, valores contrapuestos, perfilando la cohesión o la desintegración social. De ahí que se llega a afirmar que los medios de comunicación constituyan el cuarto Poder Estatal, ya que contribuyen a perfilar la actitud crítica del hombre, estimulan su libertad y fomentan su independencia.

  Los medios de comunicación ofrecen «pluralidad de opiniones diferentes»; a las que los ciudadanos acceden, no solamente al recibir esas opiniones, sino también al poder expresar en ellos las propias: «Todo eso se considera imprescindible signo de una sociedad democrática»[21].

Por nuestra parte, suscribimos lo expresado por la doctrina en relación al Control Político Extraórganos.

Sin embargo, resulta necesario precisar que la influencia de los factores antes mencionados variará notablemente de acuerdo a las coyunturas y circunstancias por las que transite la política nacional en diversos momentos.

Sólo a manera de ejemplo, podemos decir que en la actualidad prácticamente han perdido considerable importancia –en lo que respecta al Control Político Extraórganos–, los «dirigentes» del movimiento político de Gobierno, en la medida que no se trata de un partido concebido en los términos habituales, y que el mismo es un grupo inorgánico, hecho a la imagen y semejanza del Presidente de la República.

---

21 CISNEROS, Luis Jaime. «La Función de los Medios de Comunicación. Efectos Socioeconómico, Sociopolítico y Sociocultural de la Comunicación». En: *Enfoques Peruanos*. Temas Latinoamericanos, Número 8. Los Medios de Comunicación, el Estado, Pluralismo de la Información y la Libertad de Prensa. Fundación Friedich Naumann Seminario Taller, 11-14 de noviembre de 1986, Lima, p. 18.

Lo propio podría decirse de la mayoría de Ministros de Estado y Funcionarios de Alta Jerarquía de la Administración Pública, al igual que de los líderes parlamentarios de su propia agrupación política y –más aún– de los de una oposición inorgánica y carente de un apreciable poder de convocatoria en la opinión pública.

Los grupos que representan grandes intereses económicos siempre han tenido formas de presionar y de influir –en mayor o menor medida– en la política nacional; y, la siguen teniendo, tal vez con formas y procedimientos distintos.

No podemos decir lo mismo de los gremios profesionales, cuyo peso específico dentro de la sociedad peruana ha decrecido notablemente, en especial el del Colegio de Abogados de Lima, que fuera –por razones obvias– el abanderado en la materia.

Por otra parte, los Sindicatos han perdido, con la sucesión de normas laborales que empezó en 1990, el peso que tenían antes, causa a la que debemos sumar el natural desgaste que en la mayoría de casos les representó la infiltración de Sendero Luminoso.

De otro lado, en lo que respecta a las diferentes presiones del exterior, ellas siguen teniendo la importancia de antaño, la misma que, incluso, se ha acrecentado al convertirse la economía mundial, día a día, en un medio de interrelación más fluido entre diferentes países.

El papel de los medios de comunicación constituye pilar fundamental del Sistema Democrático, al ser canales de libre expresión de la voluntad de los diferentes sectores de la opinión pública.

Sin embargo, en lo que a este aspecto se refiere, resulta notorio que han habido determinadas influencias por parte

de sectores del Gobierno, para presionar, sobre todo en los aspectos de asignación de publicidad estatal y tributario, a determinados medios de expresión, a fin de que sus posiciones relativas a la gestión gubenamental sean más benevolentes.

Esta situación llegó a extremos insospechados a partir de mayo de 1997, cuando las presiones a los medios de comunicación, incluso contaron con un comunicado explícito del Comando Conjunto de la Fuerza Armada, del propio Congreso de la República y del aval presidencial.

Pero tal vez en donde se observa con particular claridad la influencia en lo que respecta al Control Político Extraórganos de este Gobierno, es en el círculo íntimo del Presidente de la República, conformado por amigos de antaño y asesores estratégicos en materia de propaganda, seguridad y control político y militar, tema sobre el que ya nos hemos manifestado en reiteradas ocasiones a lo largo del presente estudio.

3.4. El juicio político. Definición, caracteres y requisitos para su procedencia

Según sostiene la doctrina, el juicio político comprende el conjunto de procedimientos previos o antejuicios, confiados a órganos políticos y destinados a preparar un juicio criminal ante la justicia ordinaria, o bien a obtener que se declare por autoridad competente haber lugar a formación de causa en contra del Presidente de la República por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones.

La doctrina distingue tres tipos de organización de la justicia política, a saber:

(1)El conocimiento de los juicios políticos corresponde a la

más alta jurisdicción del orden judicial. Tal es el caso de Bélgica y Suiza.

(2)La justicia política se confía a un cuerpo judicial constituido especialmente para tal efecto, vale decir, Altas Cortes Especiales.

(3)El Sistema inglés del *Impeachment*, por el cual la Cámara Alta juzga, en tanto que la Cámara Baja acusa.

Debemos diferenciar, además, las clases de responsabilidades derivadas del ejercicio del Poder Ejecutivo.

Al respecto, Javier Valle Riestra[22] apunta que los actos políticos o de gobierno suscritos por el Presidente de la República y su Ministro competente, generan las siguientes responsabilidades:

(a) *Responsabilidad Civil*

Se da a través de la obligación que tienen los titulares del Ejecutivo de reparar el daño causado injustamente, por culpa, dolo o ignorancia inexcusable, en contra de un particular o en contra del propio Estado.

No obstante –dice Valle Riestra– la intimidad de esta responsabilidad con el Derecho Administrativo, hay un caso en que interesa especialmente al Derecho Constitucional y es cuando se trata de la acción civil ligada a la acción pública.

Y es que el Presidente de la República, se encuentra sujeto a las normas del Derecho común.

---

22 VALLE RIESTRA, Javier. La Responsabilidad Constitucional del Jefe de Estado. Segunda Edición, Benitez-Rivas y Montejo Editores Asociados, Lima, 1988, p. 213.

Así, puede ser demandado para el cumplimiento de sus obligaciones civiles, en la misma forma que los particulares, no señalándose ninguna inmunidad especial al respecto.

Al contrario, se ampara, no al Presidente de la República sino al particular que lo demanda.

(b) *Responsabilidad Administrativa*

Es aquella que la administración exige internamente a los funcionarios con el propósito de conseguir el respeto a la organización jerárquica, el mantenimiento de la disciplina y el desarrollo eficiente de las tareas encomendadas.

Siendo ese el carácter de la responsabilidad, Valle Riestra se pregunta: ¿quién sería el encargado de exigir del Ministro el mantenimiento de la disciplina?.

Indudablemente que es el Presidente como inmediato superior jerárquico, quien toma cuenta al Ministro por las posibles infracciones internas de la Administración.

(c) *Responsabilidad Penal*

Es la responsabilidad que asume el Ministro por los actos delictuosos –previstos por el Código Penal– cometidos por él o por el Presidente, en el ejercicio o con ocasión del ejercicio de sus funciones oficiales.

Es conveniente recordar que los Ministros pueden cometer infracciones como ciudadanos particulares o como funcionarios. En el primer caso, no hay fuero que los ampare, el antejuicio no tiene por qué invocarse. Los destituye el Presidente y son puestos a disposición de la jurisdicción ordinaria.

Pero si han incurrido en el delito en ejercicio de sus

funciones, les cabe una responsabilidad de naturaleza especial y excepcional: la responsabilidad política o ministerial.

El antejuicio tiene por objeto dejar expedita la vía para que los órganos jurisdiccionales sancionen delitos de función y –en algunos pocos regímenes y casos– incluso delitos comunes.

El antejuicio es un proceso político-jurisdiccional, en donde no se juzga ni prejuzga sobre la responsabilidad del encausado.

En el antejuicio –dice Valentín Paniagua Corazao[23]– no se juzga ni sanciona.

Se cumple en él una función análoga a la del Ministerio Público o a la del Juez de Instrucción.

Su propósito final es levantar la inmunidad o prerrogativa (exención de proceso y arresto) que protege al titular de una función para que los órganos jurisdiccionales (ordinarios o especiales) procesen y juzguen su conducta. Para eso mismo, la suspensión en el ejercicio del cargo es su consecuencia lógica y natural.

Sobre el particular, Pisano Fischer[24] manifiesta que el fallo que recae en los juicios políticos que se siguen contra un Jefe de Estado, no produce otro efecto que declararlo suspendido de sus funciones, destituido o inhabilitado temporal o perpetuamente para desempeñar cargo público.

Sin perjuicio de ello, se envían los antecedentes a la

---

23 PANIAGUA CORAZAO, Valentín. ¿Acusación Constitucional o Juicio Político?. En: La Constitución de 1993. Análisis y Comentarios. Comisión Andina de Juristas. Serie: Lecturas sobre Temas Constitucionales, Tomo II, Número 11, Lima, 1995, p. 125.

24 PISANO FISCHER, Carlos. Op. cit., p. 114.

justicia ordinaria si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.

Si se trata de juicio político por delitos comunes, el Poder Legislativo (Cámara, Congreso o Senado) se limita a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pone al acusado a disposición de la Justicia Ordinaria.

Mediante el juicio político –finaliza Pisano Fischer– se priva de jurisdicción para enjuiciar al Tribunal normalmente competente y, consecuentemente, se reviste del poder de juzgar a un cuerpo político (Senado).

Hasta antes de la dación de nuestra actual Carta Política, la acusación constitucional estaba sujeta a un procedimiento muy bien conocido.

La Cámara de Diputados admitía o no a trámite las denuncias. Las investigaba y, de haber delitos de función verosímilmente imputables (penalmente investigables), acusaba.

El Senado declaraba haber o no lugar a formación de causa y la Corte Suprema resolvía si había o no mérito para «continuar» la causa.

Ahora el procedimiento difiere sustancialmente, desde la vigencia del texto constitucional de 1993.

Para comenzar, las denuncias de los agraviados directamente, sólo se tramitan ante la Comisión Permanente (que investiga las imputaciones), si una Comisión Especial Calificadora las halla procedentes. La eventual desestimación, por obra de tal Comisión, es, por supuesto, inconstitucional (artículo 99 de la Constitución).

Sólo al Congreso corresponde conocer y pronunciarse sobre las denuncias, cuando menos, de quienes son agraviados directos. El Congreso, Fiscal e Instructor en los procesos constitucionales es el único órgano competente para levantar o no la inmunidad funcional que exceptúa de proceso y arresto al alto funcionario.

En este orden de ideas, sostiene Valentín Paniagua[25] que como la inmunidad funcional no es un privilegio personal sino una garantía frente a las denuncias maliciosas o a los amagos del poder o de la fuerza, sólo cabe que el propio Congreso califique el mérito de las mismas.

En lo que respecta al procedimiento acusatorio, éste –en apariencia– es similar al tradicional.

La Comisión Permanente, luego de investigar las denuncias calificadas, acusa ante el Congreso.

Precisa el artículo 100 de nuestra Constitución que hecha la acusación, el Congreso tiene varias posibilidades, no excluyentes entre sí:

- Suspende de la función al acusado.
- Lo inhabilita para ejercer la función pública hasta por diez años.
- Lo destituye de su función.
- Si hay problemas penales, se inicia el proceso penal.

Por su parte, el Reglamento del Congreso (artículo 89), establece que el Pleno vota pronunciándose en el sentido

25 PANIAGUA CORAZAO, Valentín. ¿Acusación Constitucional o Juicio Político?. Op. cit., p. 134.

de si hay o no lugar a formación de causa a consecuencia de la acusación.

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, se envía el Expediente con la Acusación Constitucional, ante el Fiscal de la Nación, quien debe formular denuncia penal ante la Corte Suprema de Justicia en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo en lo Penal, abre la instrucción correspondiente y no puede exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso. Durante el proceso se verá si es necesario ampliar o reducir dicha acusación.

Desde luego, si la sentencia final es absolutoria, el acusado declarado inocente recupera todos sus derechos.

Ahora bien, el Derecho Constitucional ha considerado siempre que existen algunos funcionarios y representantes en el Estado, que no pueden estar sujetos a acusación de cualquier persona por los eventuales delitos o violaciones del ordenamiento legal que pudieran cometer en el ejercicio de sus funciones, pues así se favorece el abuso, la venganza política y la anarquía.

Por ello, sólo los representantes y funcionarios señalados en el artículo 99 de la Constitución, pueden ser sancionados o enjuiciados previa acusación formal del Congreso.

Estos funcionarios y representantes son los siguientes:

- El Presidente de la República.
- Los representantes del Congreso.
- Los Ministros de Estado.
- Los Miembros del Tribunal Constitucional.
- Los Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.

- Los Vocales de la Corte Suprema.
- Los Fiscales Supremos.
- El Defensor del Pueblo.
- El Contralor General de la República.

El antejuicio, según Valentín Paniagua[26], implica una prerrogativa funcional que, en el pasado, se acordaba –con estricta reserva constitucional– a los altos funcionarios de los tres clásicos Poderes.

La Constitución de 1979 creó casi una docena de Instituciones Constitucionales Autónomas; así, se apartó de la tradición, señaló en su texto a algunos y, encomendó a la ley determinar los demás funcionarios con derecho a antejuicio.

A decir de Paniagua, el Congreso hizo prudente uso de la facultad; y, así, en 1993, la titularidad de la inmunidad funcional no era ya materia de debate.

La Constitución de 1993, sin razón aparente, ha otorgado o negado, arbitrariamente, la prerrogativa. De ese modo, ha convertido la inmunidad, inherente al alto funcionario, en el privilegio de unos ciertos funcionarios.

3.5. Delitos por los cuales se puede entablar la acusación constitucional

Un sector de la doctrina, quizá el mayoritario, señala que sólo se puede entablar acusación constitucional por delitos oficiales, es decir, por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones.

---

26 PANIAGUA CORAZAO, Valentín. ¿Acusación Constitucional, Antejuicio o Juicio Político. Op. cit., p. 131.

En tanto que otro sector –minoritario– de la doctrina, dispone que también se puede entablar dicha acusación por delitos comunes, además de los oficiales.

Los delitos oficiales o de responsabilidad, devienen de las infracciones de los altos funcionarios, por el mal desempeño o delito en el ejercicio de sus funciones.

La doctrina distingue a las siguientes:

- Actos que infrinjan la Constitución y las leyes.
- Actos que comprometan el libre funcionamiento o estorben la organización de los Poderes Estatales.
- Actos que signifiquen traición a la patria.
- Actos que atenten contra la publicación y ejecución de las leyes.
- Actos que impidan o estorben las elecciones populares, o atenten contra el principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia, de la libre sucesión presidencial o contra la libertad, orden y pureza del sufragio.
- Actos que comprometan la libertad, independencia política e integridad del territorio, o actos de la Administración que hayan comprometido gravemente el honor y la seguridad del Estado, o bien que configuren delitos contra la seguridad del Estado.

Sobre el particular, nuestra Carta Política, en la última parte de su artículo 99, apunta que procede la acusación constitucional por infracción a la Constitución y por todo delito que cometan los funcionarios o representantes en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

Respecto a los actos susceptibles de acusación constitucional, destaca Valentín Paniagua Corazao[27] que con la actual Constitución, subsiste el concepto esencial que sirve de sustento al antejuicio: «la necesidad de una prerrogativa que garantice la independencia, la autoridad y la dignidad del alto funcionario frente a la inmoderación con que puede ser atacado durante su encargo, o perseguido luego de haber cesado en él».

3.6. Sanciones derivadas del juicio político

Ya vimos que se sostiene por la doctrina que las sanciones en el juicio político no pueden ir más allá de suspender o destituir a los funcionarios y de declararlos inhábiles para desempeñar cargo público.

Las demás sanciones o penas que merezcan, en atención a la naturaleza del delito cometido, corresponde determinarlas y aplicarlas a la justicia ordinaria.

Según acota Valentín Paniagua[28], las Constituciones de 1828, 1834 y 1839 establecían que la «sentencia» del Senado no producía más afecto que el de suspender al acusado y dejarle sujeto a juicio según ley.

Tal fórmula llegó hasta la Constitución de 1979 y, con ello, un elemento típico del Antejuicio.

La Resolución del Senado producía un triple efecto:

(a)Uno político: privación de la prerrogativa funcional.

(b)Otro administrativo: suspensión en el ejercicio del cargo

---

27 PANIAGUA CORAZAO, Valentín. «¿Acusación Constitucional, Antejuicio o Juicio Político?». Op. cit., p. 132.

28 PANIAGUA CORAZAO, Valentín. «¿Acusación Constitucional, Antejuicio o Juicio Político?». Op. cit., p. 136.

o empleo.

(c) Otro político-jurisdiccional: habilitación del órgano jurisdiccional o suspensión de la inmunidad funcional y sometimiento del acusado a juicio.

¿Cuáles son ahora, los efectos de la resolución acusatoria de contenido penal?

Obligar al Fiscal de la Nación a que, en término fijo y perentorio formule denuncia.

Pero ¿qué ocurre con el acusado?

La Carta de 1993 parece autorizar al Congreso a suspenderle o no «en el ejercicio del cargo».

Sin embargo, el Reglamento del Congreso, ha desahuciado esa posibilidad. Dispone la suspensión del acusado; no obstante, es un hecho que el texto constitucional deja abierta la posibilidad anotada.

De otro lado, tal como lo indicáramos en párrafos precedentes, la Constitución establece que el Congreso sólo puede acusar a los altos funcionarios hasta cinco años después de haber cesado en sus funciones.

Por virtud dė la prerrogativa funcional, el alto funcionario gozaba de impunidad hasta la prescripción de sus delitos de función; salvo acusación constitucional.

La inmunidad, ahora, es temporal.

El funcionario pierde derecho al antejuicio cinco años después de cesar en sus funciones.

El antejuicio, que era una inmunidad funcional, es ahora como una especie de privilegio personal.

Con relación a la posibilidad de acusar constitucionalmente al Presidente de la República del Perú durante su período, por traición a la patria, debemos recordar que esta atribución corresponde al Congreso de la República, en virtud de lo dispuesto por el artículo 117 de la Constitución.

Al analizar este supuesto, debemos señalar que cuando la Constitución hace referencia, en su artículo 117, a la posibilidad de que el Congreso acuse al Presidente de la República por traición a la patria, necesariamente debemos concordar este precepto con lo que al respecto dispone la ley penal de nuestro país.

De ninguna manera puede entenderse que queda a libre discrecionalidad del Congreso juzgar si una conducta es o no traición a la patria, en la medida que se estaría infringiendo una de las garantías medulares de la administración de justicia, a la vez que uno de los principios fundamentales del Derecho Penal, cual es que nadie puede ser procesado ni condenado sin una ley que previamente tipifique esa conducta como delictiva.

Al respecto convendría citar las expresiones de uno de los más connotados tratadistas de Derecho Penal, el jurista español Luis Jiménez de Asúa, quien en su obra La Ley y el Delito[29], describe el principio clásico del Derecho Penal: «No hay crimen sin ley previa», con las siguientes palabras:

«La ley penal es, hoy por hoy, el supuesto necesario de los delitos y de las sanciones (...). De la ley surge la pretensión punitiva del Estado a reprimir los actos catalogados en su texto como delitos, con la pena conminada, y por

29 JIMENEZ DE ASUA, Luis. *La Ley y el Delito*. Décimo tercera edición, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1984, p. 92.

eso, la ley es, a la vez, fuente y medida del derecho de penar. En consecuencia: el Estado no puede castigar una conducta que no esté tipificada en las leyes, ni imponer pena que no esté en ellas establecida para el correspondiente delito.

Al mismo tiempo emana de la ley penal una pretensión subjetiva para el delincuente, que no podrá ser penado más que por las acciones y omisiones que la ley establezca, ni sufrir otra pena que la que esté señalada en las leyes para cada infracción.»

De este modo, debemos remitirnos necesariamente a la ley penal.

El Código Penal Peruano tipifica en su Libro Segundo: Parte Especial. Delitos, Título XV, Delitos contra el Estado y la Defensa Nacional, Capítulo I, los Atentados contra la Seguridad Nacional y Traición a la Patria, en los artículos 325 a 334.

Estimamos que si el Presidente de la República incurriese en cualquiera de estas figuras delictivas (todas ellas de por sí sumamente graves), estaríamos ante la posibilidad de que proceda una acusación del Congreso de la República por traición a la patria[30]. Con relación a la posibi-

30 El texto de los citados numerales es el siguiente:
Artículo 325.- «El que practica un acto dirigido a someter a la República, en todo o en parte, a la dominación extranjera o a hacer independiente una parte de la misma, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de quince años.»
Artículo 326.- «El que forma parte de un grupo armado dirigido o asesorado por extranjero, organizado dentro o fuera del país, para actuar en el territorio nacional, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de diez años.»
Artículo 327.- «El que destruye o altera las señales que marcan los límites del territorio de la República o hace que éstos se confundan, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de diez años.»

lidad de acusación constitucional al Presidente de la República durante su período, por impedir las Elecciones Presidenciales, Parlamentarias, Regionales o Municipales, debemos señalar que esta atribución corresponde al Congre-

---

Artículo 328.- «Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco años el que realiza cualquiera de las acciones siguientes:
1.- Acepta del invasor un empleo, cargo o comisión o dicta providencias encaminadas a afirmar al gobierno del invasor.
2.- Celebra o ejecuta con algún Estado, sin cumplir las disposiciones constitucionales, tratados o actos de los que deriven o puedan derivar una guerra con el Perú.
3.- Admite tropas o unidades de guerra extranjeras en el país.»

Artículo 329.- «El que entra en inteligencia con los representantes o agentes de un Estado extranjero, con el propósito de provocar una guerra contra la República, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de veinte años.»

Artículo 330.- «El que revela o hace accesible a un Estado extranjero o a sus agentes o al público, secretos que el interés de la República exige guardarlos, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de quince años.
Si el agente obra por lucro o por cualquier otro móvil innoble, la pena será no menor de diez años.
Cuando el agente actúa por culpa, la pena será no mayor de cuatro años.»

Artículo 331.- «El que espía para comunicar o comunica o hace accesibles a un Estado extranjero o al público, hechos, disposiciones u objetos mantenidos en secreto por interesar a la defensa nacional, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de quince años.
Si el agente obró con culpa, la pena será no mayor de cinco años.»

Artículo 332.- «El que entrega a un Estado extranjero bienes destinados a la defensa nacional o le favorece mediante servicios o socorros que pueda debilitarla, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de quince años.
Si el agente actúa por lucro o por cualquier otro móvil innoble, la pena será no menor de veinte años.»

Artículo 333.- «El que provoca públicamente a la desobediencia de una orden militar o a la violación de los deberes propios del servicio o al rehusamiento o deserción, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de cuatro años.»

Artículo 334.- «Los delitos previstos en los artículos 325, 326, 329, 330, 331 y 332 serán sancionados, además, con expatriación. Se excluyen de esta pena las modalidades culposas.»

Debe mencionarse también que el Decreto Ley # 25659, de fecha 13 de agosto de 1992, estableció lo siguiente:

Artículo 1.- «Constituye delito de traición a la Patria la comisión de los actos previstos en el Artículo 2 del Decreto Ley # 25475, cuando se em-

so de la República, en virtud de lo dispuesto por el artículo 117 de la Constitución Política del Perú.

El hecho de que el Presidente de la República impida

---

plean las modalidades siguientes:

a) Utilización de coches bomba o similares, artefactos explosivos, armas de guerra o similares, que causen la muerte de personas o lesionen su integridad física o su salud mental o dañen la propiedad pública o privada, o cuando de cualquier otra manera se pueda generar grave peligro para la población;
b) Almacenamiento o posesión ilegal de materiales explosivos, nitrato de amonio o los elementos que sirven para la elaboración de este producto o proporcionar voluntariamente insumos o elementos utilizables en la fabricación de explosivos, para su empleo en los actos previstos en el inciso anterior.»

Artículo 2.- «Incurre en delito de traición a la Patria:

a) El que pertenece al grupo dirigencial de una organización terrorista, sea en calidad de líder, cabecilla, jefe u otro equivalente;
b) El que integra grupos armados, bandas, pelotones de aniquilamiento o similares de una organización terrorista, encargados de la eliminación física de personas;
c) El que suministra, proporciona, divulga informes, datos, planes, proyectos y demás documentación o facilita el ingreso de terroristas en edificaciones y locales a su cargo o custodia, para favorecer el resultado dañoso previsto en los incisos a) y b) del artículo anterior.»

Artículo 3.- «La pena aplicable al delito de traición a la Patria, tipificado en el presente Decreto Ley será la establecida en el inciso a) del Artículo 3 del Decreto Ley # 25475.»

Artículo 4.- «A partir de la fecha de vigencia del presente Decreto Ley, los delitos de traición a la Patria serán de competencia del Fuero Privativo Militar, tanto en su investigación como en su juzgamiento.»

Posteriormente, en virtud del Decreto Ley # 25880, de fecha 26 de noviembre de 1992, se estableció lo siguiente:

Artículo 1.- «El que valiéndose de su condición de docente o profesor influye en sus alumnos haciendo apología de terrorismo, será considerado como autor del delito de traición a la Patria, reprimiéndose con la pena máxima de cadena perpetua, quedando la pena mínima a discreción del Juez, de acuerdo con la gravedad de la acción delictiva.

Asimismo será de aplicación la pena accesoria de inhabilitación conforme a los incisos 2), 4), 5) y 8) del artículo 36 del Código Penal.»

Artículo 2.- «Es de competencia del Fuero Privativo Militar el conocimiento de la comisión del delito de traición a la Patria previsto en el presente Decreto Ley, desde la etapa policial, observándose, en lo que fuera pertinente, las disposiciones contenidas en los Decretos Leyes # 25708 y 25744, respectivamente.»

las Elecciones Presidenciales, Parlamentarias, Regionales o Municipales, sin duda constituiría un acontecimiento muy grave dentro del marco constitucional y en la dinámica del poder.

Las razones por las cuales un Presidente de la República, haciendo abuso de sus atribuciones, pueda empeñarse en impedir la realización de cualquiera de los procesos electorales antes mencionados, pueden ser de la más variada índole.

Sin embargo, creo que aquellas razones de mayor peso que podrían llevarlo a un actuar de esta naturaleza serían el temor de que su agrupación política fuese vencida por otra u otras en dichos procesos; de modo tal que ello le representara un seguro camino a la pérdida de poder, dentro del nivel en el cual se desarrolle dicho proceso electoral (nacional, regional o municipal).

Pero tal vez podríamos preguntarnos en qué circunstancias es que un Presidente de la Republica podría atreverse a entorpecer el desarrollo de procesos electorales.

Esta ya sería una situacion de fuerza, de extrema gravedad, en la que se pondría en riesgo total la permanencia y vigencia del Estado de Derecho en el país.

Sin embargo, resultaría factible, en la medida que nuestra tradición de respeto a los valores democráticos no ha avanzado.

Situaciones de esta naturaleza, representarían o significarían que el Presidente está en camino de convertirse en un dictador, ya que en buena cuenta estaría impidiendo que el pueblo expresara libremente su voluntad a través del sufragio en las elecciones correspondientes.

De ocurrir un supuesto de esta naturaleza, el Congreso estaría en todo el derecho de acusar constitucionalmente al Presidente de la República. El problema residiría en que el Presidente, para haber tomado una decisión de esta naturaleza, debe encontrarse respaldado con el poder suficiente, en cuanto a apoyo de la población o de las Fuerzas Armadas.

Con relación a la posibilidad de acusar constitucionalmente al Presidente de la República durante su período, por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución y por impedir su reunión o funcionamiento, debemos recordar que esta atribución corresponde al Congreso de la República, en virtud de lo dispuesto por el artículo 117 de la Constitución Política del Perú.

Esto nos recuerda lo ocurrido el domingo 5 de abril de 1992.

Ese día, el Presidente de la República, Alberto Fujimori decretó la disolución del Congreso y del Poder Judicial. En buena cuenta, asumió el control total del poder en el Perú.

En 1997, a cuatro años de ese Golpe de Estado, nadie duda, ni siquiera dentro de las filas del propio Gobierno, en calificar dicho acto como un Golpe de Estado.

Ahora ya no resulta necesaria la utilización de los eufemismos que se empleaban en ese momento para tratar de justificar, dentro del plano de los hechos, aquello que dentro del ordenamiento jurídico era absolutamente injustificable.

Debo confesar que en lo personal, como ciudadano ajeno a la actividad politico-partidaria, el Golpe de Estado del 5 de abril me afectó mucho en cuanto a las concepciones que

hasta ese momento tenía en relación al funcionamiento de la Constitucion de 1979 y del Estado de Derecho.

En 1977, cuando el Gobierno del General Francisco Morales Bermúdez convocó a Elecciones para Asamblea Constituyente, se inició, debido a una serie de problemas sociales, que pasaron, incluso, por la realización de Paros Nacionales, conducidos por la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP), un proceso de apertura política y democrática, que permitió el regreso al país de la mayoría de exiliados políticos, por la recomposicion legal y real de los partidos, por la posibilidad de realizar programas políticos en la televisión, etc.

En 1977, quien escribe estas páginas tenía entre doce y trece años, y el proceso que se me planteaba a la vista era algo total y absolutamente novedoso como experiencia cívica.

Habrán cosas que nunca podré olvidar, como es el caso de las primeras emisiones del programa televisivo «Contacto Directo», que dirigía el periodista Alfredo Barnechea.

Para alguien de mi edad ver en la televisión un debate entre dos políticos de distintas tiendas y de la calidad de Héctor Cornejo Chávez (Democracia Cristiana) y Luis Bedoya Reyes (Partido Popular Cristiano), representó algo inusitado, que definitivamente llamó mi atención sobre la política nacional, área que hasta ese momento, por razones obvias, me había pasado desapercibida.

Y ello había sido así, en la medida que con anterioridad al proceso de apertura, simplemente no habían alternativas, no habían discusiones, no había oposición visible al Gobierno Militar.

El proceso político que dio lugar a la Asamblea Consti-

tuyente de 1978 y 1979 fue, tal vez, el más rico que se produjo en los últimos veinte años de historia republicana.

Y fue fecundo por varias razones.

En primer lugar, por la pluralidad de fuerzas existentes en el panorama político nacional, las mismas que iban, desde grupos de extrema izquierda, hasta grupos de lo que en ese momento podía calificarse como extrema derecha, tales como los rezagos del odriísmo o del pradismo, pasando por el APRA, fuerza en ese entonces, con la primera mayoría relativa (37%) y el PPC, antigua escisión de la Democracia Cristiana, que en el proceso electoral de la Asamblea Constituyente obtuvo los mejores resultados de su historia, al alcanzar alrededor del 25% de los sufragios (porcentaje en el que seguramente tuvieron influencia decisiva los votos de los simpatizantes de Fernando Belaunde, cuya agrupación política, Acción Popular, se abstuvo de participar).

En segundo lugar, porque en aquellos tiempos, las ideologías y las diferencias existentes entre las agrupaciones que las profesaban, eran marcadas.

Ello llevaba a un contraste de ideas muy interesante, el mismo que hacía, inevitablemente, que los electores, además de preferir a determinadas personas por su carisma o simpatía, las eligieran o simpatizaran con ellas por su manera de pensar.

Esto resultaba, a mi entender, de suma importancia, en la medida que los permanentes contrastes políticos e ideológicos hacían madurar la conciencia cívica de la opinión pública, la misma que tenía a su alcance suficientes elementos de juicio para formar su propio criterio.

Esa era una época en que existían diversos centros de

opinión y presencia política. No eran tiempos en los que el electorado se dividía sólo entre los que estaban a favor y los que estaban en contra del Presidente de la República.

Por lo demás, el Presidente era un General de División, quien, más allá de sus altas calidades morales y personales, no tenía un correlato significativo dentro de la opinión pública.

Esta era una época muy interesante en relación a la figura del Presidente de la República, en la medida que si bien es cierto tenía el Gobierno y el control total de los actos del Estado y de la República, también es cierto que la sociedad civil se veía representada en quienes integraban la Asamblea Constituyente; en figuras como Víctor Raúl Haya de la Torre, Luis Bedoya Reyes, Hugo Blanco Galdós, Genaro Ledesma Izquieta, Javier Diez-Canseco Cisneros y Carlos Malpica, sólo por citar los nombres de quienes en esos tiempos eran los personajes políticos más representativos.

Fue una época en la cual, si bien la población era consciente de que el poder real estaba en las Fuerzas Armadas –que gobernaban–, el poder moral estaba en esa Asamblea Constituyente.

Considero que este período, que duró desde el proceso electoral de 1978 hasta el proceso electoral del 18 de mayo de 1980, es tal vez una muestra muy representativa de lo que puede pasar con un Presidente de la República, que si bien es gobernante de facto, carece de ascendencia sobre la ciudadanía, es decir, cuando el pueblo se ve representado en lo que podríamos denominar como la oposición política de ese entonces.

Y es justamente por ser tan grande el hartazgo que ha-

bía causado en la población el régimen militar (en sus dos «fases»), que el Gobierno de Morales Bermúdez se vio obligado a convocar a elecciones.

Pero además el proceso de la Asamblea Constituyente de los años 1978 y 1979, representó la necesidad de las fuerzas políticas de entonces de llegar a concertar, de obtener acuerdos en beneficio de la República; en fin, de poder aprobar una Constitución que en muchos de sus aspectos fue de consenso, y que, si bien es cierto en su momento no suscribieron todos los constituyentes, en los años venideros, sus fuerzas políticas coincidieron en que por lo menos representaba el modelo a seguir para la convivencia y entendimiento pacífico de los peruanos en pro de resolver nuestros problemas de siempre.

Creo que el hecho de que ninguno de los partidos tuviera mayoría absoluta en dicha Asamblea, representó la mejor muestra de que en el Perú las cosas sí se pueden lograr conversando, y que no es necesario o indispensable faltar a las reglas del juego democrático, el mismo que impone respeto mutuo entre los diversos grupos, mayoritarios y minoritarios.

Y ese fue el espíritu que transmitió a la sociedad peruana en general la Asamblea Constituyente de 1978 y 1979.

Lo que allí se vio fue conversación, acuerdo, debate ideológico y político.

Y, en tercer lugar, lo que se vio en el proceso que nos encontramos comentando es un alto nivel intelectual de la gran mayoría de miembros de dicha Asamblea.

La calidad de los representantes se debió, entre otros factores, al hecho de que se encontraban representados prácticamente todos los grupos políticos del país (salvo Ac-

ción Popular, por voluntad propia) y, obviamente, quienes habían accedido a la Asamblea eran lo más graneado de cada uno de ellos.

Tal vez la calidad de esta representación no pueda compararse, en tiempos recientes, sino con el Senado disuelto el 5 de abril de 1992.

Y algo que el Perú nunca deberá olvidar es que la Constitución de 1979 fue prácticamente de consenso, a diferencia de la de 1993, que fue aprobada sólo con algo más de la mitad del electorado nacional.

Además, una Constitución no puede ser un modelo que imponga –en determinados temas– criterios absolutamente rígidos, sino un tanto flexibles, a fin de permitir a los sucesivos Gobiernos implantar sus respectivas políticas, sin necesidad de apelar a argumentos o acciones inconstitucionales.

Hemos traido estas ideas a colación, con el propósito de ilustrar cuál era la imagen que de la política nos habíamos hecho gente como quien escribe estas líneas, que en aquella época teníamos menos de quince años.

Lo que vino después fue ya la plena apertura política, con las elecciones de 1980 y con la victoria de Fernando Belaunde Terry y Acción Popular.

Luego vendría en 1985, el triunfo de Alan García y del APRA, y con él uno de los Gobiernos moralmente más oscuros de nuestra historia.

No pienso analizar la política peruana de la década de los ochenta, pero sin embargo estimo que el resultado de la misma fue negativo desde la mayoría de puntos de vista.

En lo económico, el país quedó destrozado, habiendo llegado a tener durante el Gobierno del APRA una inflación quinquenal de 1'700,000%.

En lo que respecta al orden público, el fenómeno terrorista había alcanzado niveles insospechados en víctimas y daños materiales.

El nivel de exportaciones bajó en la mencionada década.

La población, sin embargo, siguió su ritmo acelerado de crecimiento.

La escasez de bienes y servicios básicos aumentó notablemente.

La moral en la Administración Pública –en todos sus niveles– prácticamente desapareció.

Los Derechos Humanos sufrieron las mayores y atroces violaciones en todos los órdenes.

Los planes de gobierno de los dos partidos políticos más importantes de las últimas décadas (Acción Popular y el Partido Aprista Peruano), fracasaron. Evidencia de ello son los resultados electorales obtenidos por esas fuerzas políticas al finalizar sus respectivas administraciones.

Pero estimo que si algo positivo se puede rescatar de la década de los ochenta, es que se restituyeron y mantuvieron plenamente las libertades políticas, la prensa libre, el respeto a la pluralidad política, y de que los Gobiernos de esa década, no hicieron una utilización más allá de la usual (que no necesariamente es la legal) de medios de control político vedados en el juego democrático, como es el caso del Servicio de Inteligencia Nacional, el cual debe tener que actuar dentro del territorio nacional, pero no con

el propósito de destruir a los adversarios políticos, sino en resguardo de intereses más elevados, como son preservar la tranquilidad pública, la paz social y en lo fundamental la integridad territorial de nuestras fronteras.

Y estos elementos, justamente, hicieron que los Gobiernos peruanos de los ochenta tuvieran un perfil democrático, en cuanto a los aspectos reseñados anteriormente. Tal vez ello se debió a que ambos fueron ejercidos por fuerzas políticas que conocieron a lo largo de su historia, en diversos momentos y graves circunstancias, de persecuciones, de ostracismo y, al fin y al cabo, de todo lo que significa la utilización indebida por el adversario en el poder de los mecanismos que el mismo le suministra.

Con ello también pudo apreciarse que la labor de las Fuerzas Armadas no fue tan preponderante como en la década de los noventa, en la medida que ambos Gobiernos nacieron con un apoyo popular considerable y además se fundamentaban en estructuras partidarias relativamente sólidas y estables (esto, en relación con las demás, no sólo de su tiempo sino de otros anteriores y posteriores).

En estos períodos, la figura del Presidente de la República, más allá de sus aciertos o desaciertos, se ciñó dentro de los cánones constitucionales.

Era evidente que fuera de la línea de ambos Gobiernos, o de determinados casos aislados, no había la voluntad política de alejarse de los parámetros que imponen el marco y el juego constitucionales.

Considero que el ejemplo más claro de que no hubo esa predisposición en los Gobiernos de entonces lo tenemos con el intento de estatizar la actividad bancaria, financiera y aseguradora.

Este, tal vez, fue el caso más claro de la última experiencia constitucional (que finalizó el 5 de abril de 1992), en que un enfrentamiento serísimo de intereses económicos, políticos e ideológicos se resolvió estrictamente dentro de las vías que imponía la Constitución de 1979, y, caso raro en nuestro país, el resultado de dicho enfrentamiento se enmarcó dentro de ese orden constitucional.

Recuérdese que el Gobierno tuvo que desistir en aquella oportunidad de una intervención preliminar que hizo a través de agentes policiales y de las Comisiones *ad-hoc* de administración, que instaló en cada una de esas entidades. Esto, justamente, por diversos fallos judiciales que lo obligaron a acatar decisiones que le eran tremendamente adversas.

Luego, con el debate parlamentario que (sobre todo en la Cámara de Senadores tuvo lugar en relación al tema) promovió la oposición política a dicho proyecto, se pudo apreciar la interacción de diversas fuerzas sociales, que iban desde los propios grupos económicos, algunos partidos políticos, el emergente movimiento de Mario Vargas Llosa, y, fundamentalmente, los medios de prensa, todo lo cual llevó a que el intento estatizador abortara alrededor de ocho meses después.

Con ello no estamos afirmando que la conducta de los diferentes grupos de presión, incluido el Presidente de la República, se haya ajustado plenamente a Derecho. A lo que nos estamos refiriendo es que con todas las vicisitudes y avatares que tiene el desarrollo de la vida constitucional de un país, el de 1987 y 1988 constituyó un período de conflicto y hasta de crisis de graves enfrentamientos entre los distintos grupos de poder, pero el desenvolvimiento del mismo se dio dentro del marco que impone la Constitución.

A nosotros nos queda muy claro que el tema de la

estatización de la Banca se hubiera podido «solucionar» de manera muy fácil fuera de las prescripciones de nuestro ordenamiento jurídico, si, por ejemplo, el Presidente de la República hubiera ordenado y persistido en la utilización indebida de la fuerza pública para ello, o en una modificación de las instancias inferiores del Poder Judicial (ya que las intermedias y superiores le eran adeptas); o si, incluso, hubiese recurrido a medidas mayores, como decretar la proscripción de manifestaciones públicas de oposicion (o, simplemente, que la Prefectura denegase las solicitudes para su realización); o, por último, atentar contra la libertad de prensa.

El caso de la estatización de la Banca fue muy claro en cuanto a la medición de fuerzas entre un Presidente de la República líder, con gran apoyo de la ciudadanía (como era el caso –a mediados de 1987– de Alan García Pérez), y parte de la oposición política (decimos parte, porque en relación a este tema el Partido Aprista Peruano contó con la colaboración de los partidos de izquierda).

Y vale la pena recordar que los Gobiernos de Fernando Belaunde y de Alan García, tuvieron mayoría absoluta en ambas Cámaras –tanto en la de Diputados como en la de Senadores– (con la salvedad de que el Gobierno de Fernando Belaunde logró la mayoría absoluta en la Cámara de Senadores con los votos de su aliado en los primeros cuatro años de Gobierno, el Partido Popular Cristiano).

Pero el panorama político varió ostensiblemente a partir del Gobierno de Alberto Fujimori.

Fujimori es –sobre todo– un hombre que accede a la política nacional en la más alta magistratura del Estado, sin haber tenido una experiencia previa en aquella actividad política nacional (su experiencia se había circunscrito a la

actividad gremial, en el caso de la Universidad Nacional Agraria de La Molina, de la que fue Rector; y en la Asamblea Nacional de Rectores, de la que fue Presidente).

De modo tal que Fujimori no sólo carecía de ese tipo de experiencia, sino que tampoco había participado jamás en un partido político.

Dentro de tal orden de ideas, el triunfo de Fujimori se debió a una serie muy grande de factores, los mismos que han sido señalados en diversas ocasiones, pero que yo resumiría de la siguiente manera:

La opinión pública había experimentado en la década de los ochenta el fracaso de dos expectativas muy importantes, en lo que a partidos políticos se refiere: habían fracasado en el Gobierno los dos grandes partidos de nuestra historia política contemporánea. Claro está que ellos no eran los únicos partidos políticos, pero también queda claro que la ciudadanía jamás confió tanto y durante lapsos tan prolongados en alguna otra agrupación (más allá de alianzas electorales que, eventualmente, como el caso de Izquierda Unida, lograron una votación considerable en diversas ocasiones, como fueron las Elecciones Municipales de 1980, 1983, 1986 y en las Elecciones Generales de 1985, en donde llegó a constituirse en la segunda fuerza política nacional, después del Partido Aprista Peruano).

En buena cuenta, la década de los ochenta había representado el fracaso, para los ojos de la sociedad, de las únicas alternativas en las que tradicionalmente había confiado.

La izquierda, por sus múltiples problemas internos y por el desgaste que en el terreno práctico e ideológico le representó Sendero Luminoso durante esa década, en 1990

no representaba ni la sombra de lo que había sido –orgánica y electoralmente hablando– hasta las Elecciones Municipales de 1986.

Es decir que el electorado, decepcionado tanto del APRA como de Acción Popular, no iba a volcar su mirada respecto de aquellas agrupaciones que siempre desestimó en el plano electoral y que no habían variado –de manera alguna– ni su estructura ni sus programas de siempre.

Por ello es que la ciudadanía necesitaba nuevas opciones.

Y en esa medida es que dicho electorado, inicialmente tomó atención del mensaje de Vargas Llosa y su agrupación, pero aquél estuvo viciado por defectos tan graves que lo que pudo significar un fácil triunfo electoral, se constituyó en una rotunda y estrepitosa derrota.

Esto, por diversos motivos, como son el mensaje muy radical del propio Vargas Llosa y de sus más estrechos colaboradores; la alianza electoral que hizo con Acción Popular (precisamente uno de los partidos que fracasó gobernando el país en los años ochenta) y con su aliado en su segundo Gobierno, el Partido Popular Cristiano (aunque en el primero su aliado, la Democracia Cristiana también estaba integrada por quienes en 1967 se escindieron de ella y fundaron el Partido Popular Cristiano); y, finalmente –sólo por citar las principales causas de esa derrota–, por el derroche de dinero en que incurrió dicha alianza política a lo largo de su campaña electoral; aunado todo ello, a la falta de empatía interna y ausencia de vocación y convicción politicas de su líder, el notable Mario Vargas Llosa.

Todos esos defectos fueron muy bien aprovechados por el resto de fuerzas políticas que le eran adversas, en espe-

cial por el Partido Aprista Peruano, en el Gobierno, del cual la alianza electoral que encabezaba Vargas Llosa (el Frente Democrático –FREDEMO–) era enemigo declarado, creando una sensación de temor en la opinión pública hacia las medidas que eventualmente podrían tomar Vargas Llosa y su gente una vez llegados al poder.

De esta forma, el electorado nacional, desconfiando mayoritariamente de Vargas Llosa, fraccionó sus votos en diversas fuerzas políticas; pero un buen sector de la opinión pública, al no encontrarse cabalmente representado por alguna de las opciones conocidas, decidió votar por un candidato desconocido, hasta cierto punto exótico: Alberto Fujimori, quien despertó muchas simpatías por la simpleza de su lenguaje, la sencillez de su actuar, la firmeza de sus palabras y por algo que tal vez haya sido lo más importante: por no representar nada en concreto, más allá de su excelente *slogan* publicitario: «honradez, tecnología y trabajo», tres palabras que, sin lugar a dudas, el Perú necesitaba urgentemente se hicieran realidad en su conducción política.

Y el resto de la historia es por todos conocido. Fujimori ganó, no unicamente por sus méritos, sino por los excesivos errores de su adversario, Mario Vargas Llosa y por el apoyo que le brindaron los enemigos políticos de este último.

Pero aquí debemos detenernos y analizar un aspecto que a mi entender resulta crucial para poder explicar lo que ocurrió poco después.

Fujimori, a pesar de haber ganado con el respaldo de una agrupación política (Cambio 90), en los hechos esa agrupación no existía orgánicamente como tal, y solamente constituía un conglomerado de diversos sectores, hasta cierto punto marginados tradicionalmente del poder, que

buscaban acceso por esta vía a ampliar sus horizontes en diversos sentidos.

El cálculo político, en este caso falló para Fujimori, pero para bien suyo (pues no sólo resultó elegido Senador –que era en buena cuenta a lo que razonablemente podía aspirar–, sino también lo eligieron Presidente de la República).

Y la ausencia de una agrupación política organizada determinó, tanto que el propio Fujimori tomara el control directo de la misma (se recuerda que destituyó, *manu militari,* a su Secretario General de entonces), como que decidiera que ella no debía ser otra cosa que una membresía útil para los procesos electorales, pero que de ninguna manera se constituyera en un cuerpo orgánico, capaz de fiscalizar sus actos o de tomar iniciativa o vida propias.

Además debe recordarse que la agrupación política de Fujimori resultaba tan frágil y variopinta que era incapaz de tener una posición unitaria al interior del Congreso de la República. Rápidamente llegó la dispersión de sus integrantes, su polarización entre los que respaldaban plenamente al Jefe de Estado y aquellos que lo criticaban.

Pero aquí se pudo apreciar de una manera muy clara que el Presidente no sólo decidió prescindir del conglomerado de gente que lo rodeó para ayudarlo a acceder al poder, sino también de sus dos Vice–Presidentes de la República, quienes –en diferentes momentos– fueron alejados de cualquier esfera cercana, siquiera medianamente, al poder presidencial.

Tal vez los dos primeros años de la vida política de Fujimori (desde que fue candidato hasta el 5 de abril de 1992) nos demuestren cuánto poder tiene o puede tener en

el Perú el Presidente de la República, en la medida que puede darse el lujo, incluso, de carecer –voluntariamente– de una agrupación política que le dé sustento.

La fuerza del Presidente de la República puede en el Perú, como lo demostró y está demostrando Fujimori, basarse en pilares muy diferentes de aquellos que tradicionalmente han sustentado –para bien o para mal– el poder político.

Fujimori, en la primera etapa de su primer Gobierno (comprendida entre el 28 de julio de 1990 y el 5 de abril de 1992) cimentó su poder en las Fuerzas Armadas y en una relación directa con el pueblo.

Siempre prescindió de todo aquello que políticamente le representara un obstáculo o que constituyera un escollo para sus proyectos o decisiones; y, sin lugar a dudas, el Golpe de Estado del 5 de abril de 1992 fue la muestra más clara de que el Presidente de la República del Perú ambicionaba contar con el poder absoluto del país, con soslayar y apisonar a los demás Poderes del Estado; en fin, en constituirse en una especie de dueño de todas las instituciones políticas de la República.

Y, peor aún, demostró que alguien que se empeña en esa empresa, puede lograrlo.

El 5 de abril de 1992 demostró que en el Perú poco o nada se había construido o avanzado en lo que respecta a conciencia cívica, juridicidad, respeto mutuo, convivencia civilizada, tolerancia política y todos aquellos elementos que, de una u otra forma, constituyen la base de un Sistema Democrático.

La Constitución Política de 1979 prescribía el caso en que el Presidente de la República podía disolver la Cáma-

ra de Diputados (artículo 227). De ninguna manera podía proceder a disolverla en casos distintos a los mencionados por dicha norma, así como tampoco disolver –en caso alguno– la Cámara de Senadores.

Pero Fujimori lo hizo, violando la Constitución y el ordenamiento jurídico en su conjunto.

Es sabido que poco después, el Congreso, presidido por el Doctor Felipe Osterling Parodi (Presidente de la Cámara de Senadores –en tanto el Doctor Roberto Ramírez del Villar ocupaba la Presidencia de la Cámara de Diputados–) acordó, reunido «semi clandestinamente», la destitución del Presidente de la República, asumiendo la Presidencia, de manera interina, el Segundo Vice-Presidente de la República, el Pastor Evangelista Carlos García y García (quien pidió asilo inmediatamente en la Embajada Argentina en Lima); en tanto se esperaba el retorno al Perú del Primer Vice-Presidente de la República, el Ingeniero Máximo San Román Cáceres.

Una vez San Román llegó al Perú, asumió la Presidencia Constitucional de la República, en acto celebrado en el Auditorio José León Barandiarán del Colegio de Abogados de Lima.

El Congreso había actuado, legítimamente, destituyendo al Presidente de la República, en uso de las atribuciones que le confería la Constitución Política de 1979. Pero más allá de las formalidades seguidas, su actuar resultó total y absolutamente divorciado de la realidad, debido, fundamentalmente, a un factor, el más importante de todos: sus decisiones carecían de poder.

En el Perú mandaba un solo Presidente, el de facto (Fujimori); en tanto que San Román era, jurídica y consti-

tucionalmente hablando, el Presidente de la República, pero nada más.

Este fue un ejemplo muy concreto y reciente a través del cual quedó demostrada, una vez más, la fragilidad de las instituciones políticas peruanas y el hecho de que ante una situación límite de crisis constitucional como la ocurrida el 5 de abril de 1992, el conflicto no se resuelve a través de los mecanismos previstos por la Constitución, sino –lo reiteramos– por quien saca primero los tanques a la calle.

Además, Fujimori se vio favorecido en este empeño, por el constante ataque que había hecho desde el inicio de su Gobierno, a los «políticos tradicionales» (término acuñado por el propio Fujimori para denominar a todas aquellas personas que habían participado en política nacional antes que él) y a los partidos políticos, a los que también asignaba similar membresía.

Lo del 5 de abril de 1992 demostró al país en general que aquí se puede proceder a clausurar el Congreso y el Poder Judicial impunemente.

En el Perú el 5 de abril de 1992 se demostró que la Constitución no es lo que debería ser; simplemente es una norma que algunos la utilizan para aumentar su respectiva cuota de poder.

Y lo lamentable es que más allá de los resultados de la segunda parte del primer Gobierno de Alberto Fujimori o de los que obtenga en su segundo Gobierno, lo cierto es que el peso y la presencia en la escena política del Presidente de la República se ha acentuado hasta llegar a límites insospechados.

Por otra parte, con relación a la posibilidad de acusar constitucionalmente al Presidente de la República por im-

pedir la reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del Sistema Electoral, debemos recordar que esta es una atribución que corresponde al Congreso de la República, en virtud de lo dispuesto por el artículo 117 de la Constitución Política del Perú.

El tema de una eventual acusación constitucional al Presidente de la República por la causal que motiva el presente comentario tendría, sin lugar a dudas, severas consecuencias en el plano político y constitucional.

Impedir el funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones o de cualquier otro organismo del Sistema Electoral, como sería el caso de la Oficina Nacional de Procesos Electorales o el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, implicaría un claro intento del Presidente para permanecer en el poder por fines ilícitos e inconstitucionales.

En una situación de esta naturaleza, el Presidente adquiriría una condición ilegítima, en la medida que no estaría permitiendo el desenvolvimiento normal de los procesos electorales, tal como está contemplado en nuestra Carta Política de 1993.

Y la utilización de esta vía no debería descartarse en nuestra realidad, cuando un Presidente de la República intenta lograr determinados objetivos que lo lleven a perpetuarse en el poder o a mantener cuotas de poder que –en el supuesto de realizarse los procesos electorales que desea impedir–, de seguro perdería o, en caso no perdiese, tal vez vería menguadas.

El problema en relación al punto bajo comentario es que recurrir a este mecanismo ilegal no sería difícil en nuestro medio, en la medida que el Presidente de la República, el Servicio de Inteligencia Nacional y, en fin, todas aquellas

fuerzas que se empeñen en el intento, podrían iniciar una campaña de desprestigio hacia los diversos organismos que integran el Sistema Electoral, o hacia alguno o algunos de sus miembros en especial, situación que, lo más probable es que tenga un correlato en la opinión pública, la misma que posiblemente crea aquello que quieran hacerle creer y, de esta forma, una vez tomada la medida ilegal o inconstitucional, los efectos en la sociedad se minimicen, de forma tal que, como ha ocurrido en muchos otros casos a lo largo de nuestra historia, y, sobre todo, de nuestra historia reciente, el tema no pase más allá de un escándalo pasajero y sin consecuencias.

Resulta evidente que el tema adquiriría matices diversos en la medida que la mayoría parlamentaria esté dispuesta a acusar al Presidente de la República en relación a este acto inconstitucional, o que dicha mayoría parlamentaria esté compuesta por personas pertenecientes a grupos de oposición al Gobierno de turno o, formando parte –incluso– del oficialismo, sea gente de recta moral y de sólidos principios jurídicos, de tal modo que a pesar de ser el Presidente de la República de su misma agrupación política, antepongan a los intereses de grupo aquellos de la Nación y de la Democracia en su conjunto.

No obstante lo mencionado, la historia de nuestro país nos demuestra que la última hipótesis planteada sería algo impropia en nuestra realidad política, en la que –por lo general– los valores se han trastocado, como es evidente ha venido ocurriendo en los últimos años.

Considero que en el Perú de los noventa, hablar de juridicidad y de Estado de Derecho, resulta, simplemente, algo que a la mayoría de la población le tiene sin cuidado.

Estimo que ello es así, por varias razones.

Tal vez la primera de ellas, sea la poca conciencia cívica de nuestra población, aunada a la casi nula formación de criterios básicos respecto de lo que significan los valores de respeto a la Constitución y a lo que significa el Estado de Derecho.

Y esto también parte de que la ciudadanía peruana no ha vivido, a lo largo de su historia, una tradición democrática, en la medida que los constantes quebrantamientos del orden constitucional han hecho que las violaciones o infracciones constitucionales o, en términos amplios, jurídicas, sean algo común y hasta cotidiano.

En el Perú y su historia, las infracciones o violaciones que los diferentes Gobiernos han hecho respecto del orden constitucional son tan grandes y numerosas, que tal vez lo que el ciudadano percibe como normal es, precisamente, dichas infracciones, vale decir, que ellas se asumen como parte del acontecer político peruano, en la medida que –con frecuencia– son toleradas por la población, y que en la mayoría de los casos nuestra clase política no se ha caracterizado por ser ardorosa defensora de la legalidad, sobre todo cuando no ha tenido problemas en hacer valer su superioridad numérica al interior del Congreso de la República o, simplemente, en hacer prevalecer su fuerza.

Dentro de tal orden de ideas, al ser ésta la normalidad, lo que algunas (sólo algunas) veces llama la atención de la opinión pública, es que las infracciones constitucionales sean de gran magnitud. Las triviales ya no asustan a nadie (el sistema nervioso deja de alterarse en la misma medida ante determinados estímulos perturbatorios, cuando éstos se convierten en reiterados).

Pero como ha sido dicho anteriormente, las reacciones de la opinión pública también pueden ser neutralizadas,

en la medida que haya habido un paulatino, constante, reiterado y eficaz trabajo de inteligencia y de propaganda explícita o subliminal para socavar la solidez de aquella institución que se quiere derribar.

Y en adición a lo señalado, debemos mencionar que el Gobierno actual nos está demostrando que si se desea interferir o anular las funciones de algún organismo contemplado por la Constitución Política y que en cierta forma actúe de manera independiente del propio Gobierno, no le es necesario tampoco recurrir a medidas de fuerza, ya que podrían expedirse leyes o normas con rango de tales, con las que se creen determinados organismos que, de una u otra forma, neutralicen el funcionamiento de los primeros, que estorban al ejercicio autoritario del poder, en la medida que no permiten que éste se ejerza a plenitud y sin frenos.

Con relación a la posibilidad de acusar al Presidente de la República, debemos señalar que de conformidad con lo establecido por el artículo 99 de la Constitución Política del Perú, corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso a este funcionario por infracción de la Constitución y por todo delito que cometa en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado éstas.

En lo referente a este punto, remitimos al lector a las expresiones vertidas con ocasión del análisis de una eventual vacancia de la Presidencia de la República porque el Presidente haya sido sancionado por alguna de las infracciones señaladas en el artículo 117 de la Constitución.

En caso que la Comisión Permanente decida acusar al Presidente de la República ante el Congreso, deberá seguirse el trámite previsto por el artículo 100 de la Constitución Política, norma que también establece la posibili-

dad de suspender, inhabilitar o destituir a los funcionarios públicos[31].

Por otra parte, con relación a la posibilidad de acusar constitucionalmente a los Congresistas, debemos recordar que de conformidad con lo establecido por el artículo 99 de la Constitución, corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso a estos funcionarios por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado éstas.

La acusación a un Congresista por parte de la Comisión Permanente, no es un punto que constituya pilar de la moralización en el Perú.

Además, no olvidemos que el órgano encargado de acusar (que en el caso de la Constitución de 1993 es la Comisión Permanente) está integrado también por Congresistas.

Esta situación lleva, en la realidad, a que estos Congresistas actúen con suma cautela respecto de sus propios co-

---

31 El texto de la referida norma es el siguiente:
Artículo 100.- «Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.
El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso.
En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.
La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.
Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso.»

legas que eventualmente hayan incurrido en situaciones de esta naturaleza; esto, por un simple instinto de conservación, debido a que actuar con ligereza, además de constituir un problema de índole moral, podría llevar a que en el futuro, cuando la correlación política de las fuerzas cambie, los acusadores de hoy, se conviertan en los acusados de mañana.

Debe tenerse en consideración que en este caso también se seguirá el trámite establecido por el artículo 100 de la Constitución Política.

Con relación a la posiblidad de acusar a los Ministros de Estado, es sabido que de conformidad con lo establecido por el artículo 99 de nuestra Carta Política, corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso a estos funcionarios por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado éstas.

La posibilidad de que la Comisión Permanente acuse ante el Congreso a los Ministros de Estado por las causas antes mencionadas, es una facultad constitucional que igualmente debe ser ejercida con la mayor cautela.

No debemos perder de vista el hecho de que no solamente estamos hablando de responsabilidad política, sino de responsabilidad penal.

En este caso, no sólo nos encontramos en la eventualidad de poder censurar a un Ministro por su función pública, sino ante un hecho muy grave, consistente en que el Ministro haya cometido un acto que sea considerado delictuoso por el Congreso de la República.

Una situación de esta naturaleza resultaría muy grave en cuanto a la moral pública, y lo razonable e idóneo sería

que el propio Presidente tomase la iniciativa de remover a este funcionario del alto cargo que ocupa.

Sin embargo, ello puede no haber sido así, y dicho Ministro continuará teniendo el respaldo del Presidente de la República, situación en la cual resultaría bastante difícil que un Congreso con mayoría parlamentaria afín al Presidente, proceda a formular una acusación de esta magnitud.

Caso contrario, es decir, si en el Congreso es la oposición política la que cuenta con mayoría parlamentaria, será más factible prospere dicha acusación.

Ahora bien, todo ello dependerá, naturalmente, de las evidencias que existan en relación a los actos delictivos cometidos por el mencionado funcionario, lo que llevará a que el mismo pueda mantenerse más o menos tiempo resistiendo los embates de la oposición política en relación al eventual delito cometido.

Pero no me cabe la menor duda de que una acusación en este sentido por lo general prosperará, en la medida que el Ministro acusado haya dejado la función pública y, en muchos casos, cuando el régimen en el cual ejerció sus funciones, haya cesado y haya sido reemplazado por uno de signo distinto.

Esto es lo que, de una manera u otra, ocurrió con varios de los Ministros del Presidente Alan García, una vez que éste dejó el Poder.

Debe tenerse en consideración que en este caso también se seguirá el trámite establecido por el artículo 100 de la Constitución Política.

Con relación a la posibilidad de acusar a los miembros

del Tribunal Constitucional, debe tenerse en cuenta que de conformidad con lo establecido por el artículo 99 de la Constitución Política del Perú, corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso a estos Magistrados por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado éstas.

Hasta el 29 de mayo de 1997, en nuestra historia no se había producido ninguna acusación a los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, ni tampoco –obviamente– de algún integrante del Tribunal Constitucional.

Las razones eran muy claras. La primera de ellas, que tanto los integrantes de un organismo como del otro, han sido, por lo general, personas de reconocida solvencia moral, cuya probidad los ha alejado siempre de cualquier infracción de índole penal.

Pero, además, el tema de la acusación a los funcionarios está, por lo general, íntimamente relacionado con un oscuro manejo de los fondos públicos.

Como sabemos, el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Tribunal Constitucional, han manejado tradicionalmente sólo los recursos indispensables para su funcionamiento administrativo.

Esto conduce a una clara diferencia de grado con otros funcionarios, como es el caso de los Ministros de Estado, a los que nos hemos referido en un punto anterior.

Y, en adición a lo señalado, debemos precisar que era muy difícil, ya dentro del plano netamente político, pensar en la acusación constitucional, derivada de algún delito, de algún miembro del Tribunal Constitucional (salvo que se

trate de algún delito flagrante y absolutamente ajeno al ejercicio de la opinión pública), pues ello podría hacer pensar a la sociedad que se trata de una forma de presión o manipulación política del Gobierno y su mayoría parlamentaria en contra del actuar de alguno o algunos de los miembros del Tribunal Constitucional, buscando, precisamente, su reemplazo por algún otro abogado que le sea afín, políticamente hablando.

En este sentido, resultaría muy peligroso para cualquier Gobierno intentar una acción infundada de esta naturaleza en contra de un miembro del Tribunal Constitucional. Sus beneficios políticos, podrían ser mucho menores que los perjuicios que ello ocasione.

Debe tenerse en consideración que en este caso también se seguirá el trámite establecido por el artículo 100 de la Constitución Política.

Con relación a la posibilidad de acusar a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, de conformidad con lo establecido por el artículo 99 de nuestra Carta Política, corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso a estos Magistrados por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado éstas.

Consideramos que la mayor parte de las expresiones vertidas con ocasión de la posibilidad de acusar a los miembros del Tribunal Constitucional, resultarían aplicables a una eventual acusación de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.

Ahora bien, lo que no puede dejarse de reconocer, es que el peso político del Consejo Nacional de la Magistratura, es menor que el del Tribunal Constitucional; esto, deri-

vado de las funciones inherentes a cada uno de estos órganos, pues en tanto el primero de ellos las ve circunscritas al nombramiento y remoción de Magistrados, el segundo cuenta con un alcance mucho mayor, al ser el encargado, entre otras funciones, de velar por la constitucionalidad de las leyes.

Debe tenerse en consideración que en este caso también se seguirá el trámite establecido por el artículo 100 de la Constitución Política.

Con relación a la posibilidad de acusar a los Vocales de la Corte Suprema, podemos mencionar que de conformidad con lo establecido por el artículo 99 de la Constitución Política del Perú, corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso a estos Magistrados por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado éstas.

La tradicional falta de miramiento de los Gobiernos de turno en relación al Poder Judicial, lleva a que no pueda descartarse la posibilidad de una acusación constitucional a los Vocales de la Corte Suprema.

Sin embargo, esta eventualidad sería un tanto extraña, en la medida que al fin y al cabo serán sus propios colegas de la Corte Suprema de la República, a quienes corresponderá su juzgamiento.

Con ello queremos decir que, salvo que se trate de un delito flagrante y de gravedad, dicho magistrado tendrá muchas ventajas al momento de ser procesado, motivo por el cual el poder político debería actuar con suma cautela en una eventualidad de esta naturaleza.

En este caso también se seguirá el trámite establecido por el artículo 100 de la Constitución Política.

En lo referente a la posibilidad de acusar a los Fiscales Supremos, debe precisarse que de conformidad con lo establecido por el artículo 99 de la Constitución Política del Perú, corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso a estos funcionarios por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado éstas.

Sobre este particular, estimamos que, aunque en menor grado, resultarían aplicables las expresiones vertidas con ocasión del análisis de una eventual acusación constitucional a los Vocales de la Corte Suprema.

Debe tenerse en consideración que en este caso también se seguirá el trámite establecido por el artículo 100 de la Constitución Política.

Y con relación a la posibilidad de acusar al Defensor del Pueblo, resulta necesario señalar que de conformidad con lo establecido por el artículo 99 de la Constitución Política del Perú, corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso a este funcionario por infracción de la Constitución y por todo delito que cometa en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado éstas.

En tanto el Defensor del Pueblo se encuentre en ejercicio de sus funciones, resultará difícil que el Poder político pueda removerlo a través de una acusación constitucional por un eventual delito cometido.

Además, esta posibilidad sería muy difícil de ocurrir, en la medida que el Defensor del Pueblo, dada su forma de

elección, debe ser una persona que congregue el consenso de las fuerzas políticas representadas en el Parlamento. Y este consenso, precisamente, se logrará respecto de algún ciudadano cuyas altas calidades morales e intelectuales lo hagan merecedor del mismo.

Por otra parte, el Defensor del Pueblo tiene una función muy delicada, en la medida que para cumplir a cabalidad con la misma, deberá guardar una respetable distancia de la generalidad de fuerzas políticas.

El Defensor del Pueblo se debe a la sociedad a la que tiene que defender.

En este caso también se seguirá el trámite establecido por el artículo 100 de la Constitución Política.

Con relación a la posibilidad de acusar al Contralor General de la República, debemos expresar que de conformidad con lo establecido por el artículo 99 de la Constitución Política del Perú, corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso a este funcionario por infracción de la Constitución y por todo delito que cometa en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado éstas.

Una eventual acusación del Contralor General de la República podría derivarse de diversas causas.

La primera de ellas podría ser un efectivo incumplimiento de sus funciones, incurriendo en ilícitos penales que ameriten que el Congreso proceda de esta forma.

Pero no debemos soslayar la eventualidad de que el Contralor sea acusado por delitos inexistentes, justamente por ejercer adecuadamente sus funciones de fiscalización del manejo de los recursos públicos por parte de las diver-

sas entidades del Estado. Y este actuar apegado a ley, podría llevar a que el Poder político se incomode con el Contralor General de la República, tratando de lograr su remoción y desprestigio por razones ficticias.

Naturalmente, esto formaría parte de un juego político; de la política llevada a nivel de la mezquindad.

Debe tenerse en consideración que en este caso también se seguirá el trámite establecido por el artículo 100 de la Constitución Política.

Conclusiones

Primera

El más antiguo antecedente norteamericano de un Poder Ejecutivo, en cierto modo destacable como algo diferente a una mera agencia legislativa, se manifiesta en cada Gobernador de Territorio Real, durante el Imperio Inglés, del cual los estadounidenses eran colonos.

Segunda

El Régimen Presidencialista se desarrolló inicialmente en los Estados Unidos de América, sobre la base de la Constitución de 1787. Constituye ésta el modelo por excelencia del Presidencialismo.

Tercera

De esta forma, y con la idea de evitar tanto el despotismo legislativo como el absolutismo del Ejecutivo, los Estados Unidos de América montaron en su sistema gubernamental diversos e independientes detentadores del poder, unidos por una mutua coordinación. Para ello separan las actividades estatales en tres grandes áreas, asig-

nando un *body of magistracy* a cada una de ellas. Un Presidente para el Ejecutivo, el Congreso Legislativo y los Tribunales para el Judicial; otorgándose autonomía y monopolio de acción a cada uno de estos detentadores del poder en el ejercicio de sus funciones, siguiendo el principio de la especialización. Pero como eran conscientes de que el aislamiento rígido de las funciones estatales produciría bloques entre los detentadores del poder, conduciendo estos bloques a la parálisis del proceso político, concibieron ciertos puntos de contacto donde sólo mediante la coordinación y la cooperación entre los detentadores se alcanzaría la validez constitucional y legal en la actitud estatal específica y previamente determinada.

Cuarta

Las Repúblicas latinoamericanas tomaron la institución de la Presidencia, de la Constitución de los Estados Unidos de América.

Latinoamérica ideó la figura del Presidente de la República elegido por el pueblo, con poderes propios, y con atribuciones esenciales, pero también con limitaciones constitucionales.

Todos los países latinoamericanos son Presidencialistas.

Se puede decir que el Continente Americano ha inventado la figura del Presidente.

La institución presidencial, con facultades propias y extensas de gobierno efectivo, se alimenta en nuestros países en una fortísima tradición y en hábitos populares incoercibles.

El pueblo ve en el Presidente un indispensable contra-

peso, no sólo de la ligereza y falta de meditación de sus parlamentarios, sino de la tendencia de éstos a ceder ante la indebida presión de los intereses locales o privados.

Las características del Presidencialismo latinoamericano, responden a un estado económico y social que impone sus leyes inflexibles a la evolución política.

Quinta

Entre los factores sociales que hacen que prime el Presidencialismo como forma de Gobierno en el Continente Americano, podríamos señalar los siguientes:

a La tendencia al paternalismo político, a encarnar al poder en un hombre, «el mito del gobernante protector», a personalizar el poder, a otorgar confianza a un caudillo más que a una institución, inclusive en los Estados Unidos de América.

b A que el triunfo electoral se debe –en gran parte– a las condiciones personales del candidato, tanto o más que a la ideología del partido que lo lanza o a su programa de gobierno. El éxito en la votación depende –en gran medida– de la simpatía, la calidad personal del líder (*leader*) y la aptitud de captar votos (*de vote getter*), más que del contenido de su programa electoral.

Sexta

Un «sistema político», es un sistema social que se caracteriza porque sus elementos (los actores y sus relaciones) tienen como objeto central al poder. En torno al poder, o a propósito de él, los actores (o sea, los gobernantes y los gobernados) desempeñan sus roles y se relacionan entre sí.

La forma de gobierno, por el contrario, se refiere «al

conjunto de las principales instituciones estatales o gubernamentales que caracterizan a un Estado, apuntando siempre a la tipología de la estructura gubernamental y configurándose, en tal sentido, un Gobierno Parlamentario, un Gobierno Presidencial o un Gobierno Mixto, asumiendo éste diferentes modalidades... La forma de gobierno se determina por la posición que ocupan, y las relaciones que guardan entre sí, los diversos órganos constitucionales del Estado».

Dentro de tal orden de ideas, el concepto «sistema político» se refiere a la estructura ideológica, mientras que el concepto «tipo de gobierno o régimen político» alude a la concreta conformación de las instituciones del sistema político en una determinada sociedad estatal.

En ese sentido, el Presidencialismo constituye una forma de Gobierno o régimen político donde –en estricto– el Presidente es, a la vez, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno en una República.

Séptima

Frente al Régimen Presidencial Clásico aparece el Presidencialismo como «una aplicación deformada de éste, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente; de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos de América a una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y superpoderosa economía de los Estados Unidos».

Octava

La forma de Gobierno que prevé la Constitución Peruana de 1993 es la misma que la de la Constitución de 1979. Se adopta una forma Mixta entre el Presidencialismo y el Parlamentarismo puros; nos rige, pues, lo que se conoce como un Presidencialismo Controlado, Atenuado o, como dice Delgado Guembes, un Parlamentarismo Presidencial.

Novena

El Sistema Mixto de Gobierno y las instituciones políticas de V República Francesa, establecen un equilibrio de Poderes; una clara diferencia entre lo que significa el Presidente de la República y el Gobierno, el mismo que está constituido por el Primer Ministro y los Ministros, de modo que las relaciones con el Parlamento (Asamblea Nacional), se plantean dentro de un plano de equiparidad, siendo el Presidente de la República, como lo establece la propia Constitución Francesa, la máxima autoridad de la Nación y se le confiere la calidad de árbitro político, para que asegure la estabilidad de las instituciones, razón por la cual no podríamos señalar que nuestra forma de gobierno concuerde con aquélla, a pesar de haber sido su fuente de inspiración en muchos aspectos y de que el Perú –en los hechos– es un país tanto más Presidencialista que la propia Francia.

Décima

Nuestra forma de Gobierno tiene marcados aspectos afines al Presidencialismo, como también otros que son afines al Parlamentarismo, lo que conlleva a que la forma de Gobierno que rige en el Perú no pueda encuadrarse –teóricamente– en ninguna de las dos, pero tiene rasgos Presidencialistas que le imponen el sello distintivo, más

allá de si dicho Presidencialismo resulta atenuado, en el plano constitucional.

Décimo Primera

Según la doctrina consultada, «El Estado es una gran unidad que distribuye sus funciones entre los que desde Montesquieu se llamó los Poderes del Estado y que hoy en día, con un criterio más preciso se titula los Grandes Organos Estatales. Son ellos el Organo Ejecutivo, el más importante de todos, que tiene a su cargo el gobernar –o sea planificar, dirigir y promover el bien común y la justicia social– así como dirigir los servicios públicos, resolver los problemas concretos y los intereses individuales de los ciudadanos; el Organo Legislativo que tiene a su cargo dictar las leyes y controlar políticamente al Ejecutivo; y el Organo Jurisdiccional o sea la potestad de administrar justicia, fallando las controversias jurídicas en materia civil y comercial, castigando y sancionando a los infractores de las leyes en materia penal».

Décimo Segunda

De acuerdo a nuestra Constitución, el Presidente de la República, quien además de ser Jefe de Estado es Jefe de Gobierno, no sólo representa, sino también personifica a la Nación.

Esta concepción demuestra de manera palmaria de qué forma está presente en la idiosincracia de la sociedad peruana la importancia y preponderancia de la figura del Presidente de la República.

El problema está en la deformación de cómo debe entenderse ese «personificar a la Nación», situación que muchas veces degenera en visos autoritarios, propios de la Francia de Luis XIV («El Estado soy Yo»).

Décimo Tercera

La peculiaridad, dentro del Régimen Presidencial Norteamericano, consiste en la observancia absoluta del Principio de Separación de Poderes; toda vez que la Separación de Poderes apareció por primera vez en la Constitución de los Estados Unidos de América, al crear una diferencia efectiva y un sistema de controles y frenos.

Décimo Cuarta

La observancia absoluta del Principio de Separación de Poderes, no opera en los países latinoamericanos. Esta parte del mundo considera, en cambio –al menos en teoría–, una doctrina moderna y exacta de división de funciones e integración de Poderes.

La llamada Separación de Poderes debe entenderse como una interdependencia coordinada y como una garantía indispensable contra el abuso del Poder Público.

En ese orden de ideas, los autores hablan de una división mitigada y un juego equilibrado, es decir una distinción de las autoridades superiores del Estado y de su campo de competencia, pero al mismo tiempo, influjo, contrapesos e interdependencia.

Décimo Quinta

En base a las consideraciones esgrimidas sobre las características que imprimen –y que han marcado– a nuestras Constituciones, podríamos argumentar que la «interdependencia coordinada de Poderes», a la que se refieren los constitucionalistas nacionales, lo es tan sólo en la letra constitucional; a decir verdad, esa «coordinación de esfuerzos» entre los Poderes o facultades del Estado, no es efectiva en la práctica.

A tenor de nuestras normas constitucionales, podríamos señalar que dentro de ese sistema «híbrido» de Gobierno, los diferentes órganos, Poderes o facultades del Estado deberían desarrollar sus esfuerzos de modo «coordinado e interdependiente» en pro del bien común.

Sin embargo, la manera como en realidad esas facultades estatales se materializan en la sociedad peruana, nos lleva a denotar que dicha «interdependencia coordinada de Poderes», tan solo queda en la letra.

Décimo Sexta

Esas consideraciones de Derecho Constitucional, respecto a la «interdependencia coordinada de Poderes», se encuentran en constante conflicto con la realidad, donde la historia ha comprobado que siempre resultó y resulta ser el Ejecutivo el más fuerte; debiendo también tener en consideración apreciaciones de tipo sociológico y de Ciencia Política.

Décimo Séptima

Entonces, no es que nuestro Sistema Híbrido de Gobierno sea malo y que la «simulación aparente» de la «interdependencia coordinada de Poderes» se deba a la deformada adecuación del Sistema Presidencial Norteamericano en nuestra sociedad.

En realidad, creemos que no es el sistema el desperdiciado o malogrado, sino los individuos que conforman la sociedad y sus valores, sobre todo aquellos en los que la mayoría deposita su confianza para la dirección de la política nacional.

Es una especie de círculo vicioso, donde el pueblo –aspirando a que la situación mejore– quiere siempre tener un

líder, pero cuando dicho líder enfatiza o cae en una política de gestos inútiles, en corrupción, autoritarismo e ineficacia, el pueblo le retira su apoyo y representatividad, para buscar depositar en otro caudillo, nuevas esperanzas.

Décimo Octava

El Poder Ejecutivo en el Perú es un órgano pluripersonal, cuya organización se precisa en el Decreto Legislativo Nº 560 (Ley del Poder Ejecutivo), del 29 de marzo de 1990, norma que señala –además– sus funciones.

Son órganos que conforman el Poder Ejecutivo: El Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros y los Ministros.

Décimo Novena

El Presidente del Consejo de Ministros –titular de un Ministerio–, colabora con el Presidente de la República en la dirección de la política general del Gobierno y coordina la actividad intersectorial de la función política administrativa del Estado. En base a dicha política, mantiene relaciones con el Congreso de la República y con los Organismos Autónomos. Asimismo, mantiene los niveles de coordinación del Poder Ejecutivo con los Gobiernos Regionales y Locales, promueve la participación y concertación social y económica en la gestión del Gobierno.

Vigésima

En relación a los Ministerios, éstos son organismos administrativos que formulan –en coordinación con los Gobiernos Regionales– las políticas sectoriales de su competencia.

Les corresponde dictar las normas sectoriales de alcan-

ce nacional en los asuntos que les concierne y prestar, a través de los organismos públicos descentralizados que se reservan expresamente al nivel central de Gobierno, bienes y servicios sectoriales; así como supervisar y evaluar la ejecución de las políticas de los diversos sectores. Tienen a su cargo la supervisión y control de las instituciones públicas descentralizadas que conforman el Sector correspondiente. Asimismo, ejecutan las acciones e inversiones en los casos que son reservados al Gobierno Nacional.

Vigésimo Primera

Atendiendo a los sistemas doctrinales de elección, en el Perú el Presidente de la República se designa por sufragio directo (Sistema Directo o de Elección Popular). Así lo prescribe la Constitución Política en su artículo 111.

Vigésimo Segunda

El mismo procedimiento que prescribe la Constitución para la elección del Presidente de la República, se sigue –con similares requisitos y por igual término– para la elección de los Vicepresidentes.

Vigésimo Tercera

Dentro de las atribuciones constitucionales del Presidente de la República está la de convocar a la realización de procesos electorales para Presidente y Vicepresidentes de la República, Congreso, Asambleas Regionales y Municipalidades.

Pero más allá de esta atribución (a la vez que deber del Presidente), tenemos como tema de fondo el tratamiento que la Constitución Política de 1993 ha dado a los organismos electorales.

En la Constitución derogada (de 1979), el único órgano constitucional que se encargaba de los procesos electorales era el Jurado Nacional de Elecciones.

En la Constitución vigente, se han creado dos organismos adicionales, cuales son la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Con ello no se ha fortalecido, sino, por el contrario, debilitado la fuerza de los órganos electorales, minimizando su poder, a la vez que –incluso– duplicando funciones.

Por último, dada la composición de estos organismos, en especial de la ONPE y del RENIEC, resulta factible imaginar se les manipule políticamente desde el poder de turno.

Vigésimo Cuarta

En nuestro Sistema Electoral, es el Jurado Nacional de Elecciones el órgano competente para llevar a cabo la declaración solemne del comienzo de un Gobierno.

A través de una Resolución, publicada en el Diario Oficial «El Peruano», el Jurado Nacional de Elecciones verifica el Acto de Proclamación, donde pone en conocimiento de la ciudadanía el cómputo final de la votación para Presidente y Vicepresidentes de la República; y cualquier otro resultado emanado de una consulta popular.

Vigésimo Quinta

La primera obligación del titular del Poder Ejecutivo, cuando todavía tiene el carácter de Presidente Electo, es prestar juramento o promesa en una ceremonia especial.

Este juramento o promesa consiste en desempeñar fielmente el cargo de Presidente de la República, conservar la

integridad e indepedencia de la Nación, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.

Vigésimo Sexta

A lo largo de nuestra historia republicana, la duración del mandato ejecutivo ha fluctuado entre cuatro y cinco años.

Sólo dos Cartas Constitucionales preveían disposición distinta. La Constitución de 1826, que establecía en su artículo 77 que el ejercicio del Poder Ejecutivo reside en un Presidente vitalicio, y la Constitución de 1839, que precisaba en su artículo 78 que la duración del cargo de Presidente de la República era de seis años.

La actual Carta Política Peruana, siguiendo el lineamiento de sus predecesoras, establece en la primera parte de su artículo 112, que el mandato presidencial es de cinco años.

Vigésimo Séptima

Uno de los aspectos que más incide en el desbalance de Poderes en el Perú, es el tema de la posibilidad de reelección inmediata del Presidente de la República.

Esta innovación de la Constitución de 1993, ha tenido por objeto –como ha sido constatado–, no sólo que el Presidente Fujimori fuese reelegido en 1995, sino que lo pueda ser también en el año 2000.

Intentando sintetizar una problemática tan compleja, podríamos decir que la reelección presidencial inmediata es negativa por cuanto corrompe el equilibrio de los Poderes del Estado; impide la renovación generacional, incluso dentro de la propia fuerza política de Gobierno; impide la

alternancia en el poder; facilita un manejo electorero de los recursos públicos; y resulta ser una abrumadora forma de presión sobre la sociedad en general, dados los múltiples resortes y privilegios que otorga el cargo de Presidente de la República.

En conclusión, creemos que la reelección presidencial, no tiene asideros sólidos, y que solamente está dirigida a satisfacer enormes ambiciones personales y a ocultar eventuales malos manejos de fondos públicos en los que hubiera incurrido la gestión que desea seguir gobernando.

Vigésimo Octava

Las atribuciones del Poder Ejecutivo son todas las facultades, poderes, derechos y deberes que dan existencia a éste, y establecen sus fines pertinentes.

La gran suma de atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo, tienen por finalidad convertirlo en el eje directivo suficiente para realizar una política eficaz de progreso y desarrollo nacional.

En este sentido, se puede decir que –en Teoría Constitucional– las principales atribuciones del Poder Ejecutivo, son las siguientes:

- Atribuciones con relación a la política general del Gobierno.
- Atribuciones administrativas.
- Atribuciones financieras.
- Atribuciones diplomáticas en relación con la soberanía exterior.
- Atribuciones militares.
- Atribuciones en relación con el Poder Legislativo.
- Atribuciones legislativas directas.
- Atribuciones judiciales.

- Atribuciones con relación a la Religión.
- Facultad de disolver el Congreso.
- Otras atribuciones.

Vigésimo Novena

En lo referente a las atribuciones en relación a la política general del Gobierno, podemos decir que en los hechos es el Presidente de la República el que impone a todos sus Ministros la línea que debe seguir cada uno de ellos en sus respectivos Portafolios y que, dada la formación o estructura del Consejo de Ministros, poco es aquello que en la práctica pueden hacer estos funcionarios para contradecir la voluntad del Presidente y, de este modo, evitar que el Jefe de Estado lleve adelante sus propósitos.

Trigésima

Es dentro de las atribuciones administrativas, que encontramos un mayor número de funciones que la Constitución otorga al Presidente de la República en el Perú; y esto no debe sorprendernos, dada la naturaleza, eminentemente ejecutiva, del órgano de Gobierno que encabeza el Jefe de Estado.

Trigésimo Primera

En lo referente a las atribuciones financieras, el Presidente de la República es quien debe administrar la Hacienda Pública, negociar empréstitos, regular las tarifas arancelarias, presentar al Congreso de la República, para su aprobación, el Proyecto de Ley de Presupuesto y la Cuenta General de la República.

Por otra parte, debe mencionarse que el Defensor del Pueblo presenta ante el Poder Ejecutivo su Proyecto de

Presupuesto y éste lo somete a aprobación del Congreso, previa sustentación por su titular.

Con relación a la creación, modificación o derogatoria de tributos, aranceles y tasas, debe señalarse que de acuerdo a lo prescrito por nuestra Constitución, los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por Ley o Decreto Legislativo, en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante Decreto Supremo.

Trigésimo Segunda

Con relación a la elaboración y aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto, debemos recordar que de acuerdo al artículo 77, primer párrafo, de la Constitución Política del Perú, la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso, previa presentación del mismo por el Presidente de la República.

Trigésimo Tercera

Nuestra Constitución Política establece que los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso tal como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario se tramitan ante la Comisión Permanente. Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros.

Trigésimo Cuarta

La Constitución también establece que la Cuenta General de la República, acompañada del Informe de Auditoría de la Contraloría General, es remitida por el Presidente de

la República al Congreso en un plazo que vence el 15 de noviembre del año siguiente al de ejecución del Presupuesto.

Trigésimo Quinta

Con relación a la Política exterior, la Constitución Peruana establece que corresponde al Presidente de la República dirigirla, al igual que con respecto a las relaciones internacionales.

Dadas las relaciones internacionales del Perú, esta es una función muy delicada que la Constitución encomienda al Presidente, quien debe actuar con cautela en este aspecto, en especial a los problemas pendientes de solución con dos países vecinos y tradicionalmente nada amigos del Perú.

Trigésimo Sexta

Con relación a la celebración, ratificación y denuncia de los Tratados, debemos recordar que de acuerdo a lo establecido por el artículo 118, inciso 11, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República celebrar y ratificar Tratados.

Por otra parte, en virtud del artículo 56 de la Constitución se establece que los Tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias: Derechos Humanos; Soberanía, Dominio o Integridad del Estado; Defensa Nacional; y Obligaciones Financieras del Estado.

En virtud de este numeral se establece que también deben ser aprobados por el Congreso los Tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación

o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

De otro lado, de acuerdo al artículo 57, primer párrafo, de nuestra Carta Política, el Presidente de la República puede celebrar o ratificar Tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo 56. Sin embargo, en todos estos casos debe dar cuenta al Congreso.

El segundo párrafo del artículo 57 establece que cuando el Tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la Reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República.

En lo referente al tema de la denuncia de los Tratados, es de aplicación lo dispuesto por el artículo 57, tercer párrafo, de la Constitución, en el sentido que ella es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta al Congreso. En el caso de los Tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere aprobación previa de éste.

Trigésimo Séptima

La nueva Constitución tiene el punto positivo de definir las competencias del Congreso al momento de aprobar los Tratados, lo que se logra a través de una enumeración taxativa, quedando todos los temas restantes en manos de los Convenios Ejecutivos.

Sin embargo, ello tiene un correlato negativo, consistente en la extensión de las facultades presidenciales de aprobar y denunciar Tratados, sin necesidad de aprobación previa del Congreso de la República, lo que genera una limitación de las funciones fiscalizadoras del Congreso.

Por nuestra parte, somos de opinión que no es positivo el recorte en la obligatoriedad de la aprobación por el Congreso de la generalidad de los Tratados, y que mucho menos se soluciona el problema con la enumeración que se efectúa en el texto constitucional de aquellas materias que sí deben contar para su validez con la aprobación del Congreso.

Consideramos que ella es sumamente reducida y en algunos casos ambigua, de tal manera que no sería raro apreciar diversos supuestos en los cuales, a pesar de que –en estricto– se debiera requerir la aprobación de un Tratado por el Congreso de la República, ella se obvie aduciendo que no corresponde a los temas enumerados en el texto constitucional.

Finalmente, en lo que respecta a la denuncia de los Tratados, también estimamos ha habido un proceder negativo, con similares consecuencias, en la medida que en el texto constitucional derogado, para denunciar un Tratado, el Presidente de la República requería de la aprobación del Congreso, en tanto que de acuerdo a la Constitución vigente, el Presidente de la República puede denunciar un Tratado con cargo de dar cuenta al Congreso, salvo en los casos de Tratados que versen sobre Derechos Humanos, soberanía, Defensa Nacional, obligaciones financieras del Estado, tributos, o los que demanden una ley para su aplicación, casos en los cuales la denuncia requiere aprobación previa del Congreso de la República.

Como vemos, en este tema también se ha acentuado el Presidencialismo en el Perú.

Trigésimo Octava

Con relación al nombramiento de Embajadores y Ministros Plenipotenciarios, debemos recordar que de conformi-

dad con lo establecido por el artículo 118, inciso 12, de la Constitución Política del Perú, corresponde al Presidente de la República nombrar Embajadores y Ministros Plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros, con cargo de dar cuenta al Congreso.

De acuerdo al texto constitucional de 1979, el nombramiento de Embajadores del Perú en el extranjero requería de la ratificación por parte del Senado de la República. En virtud de la nueva Constitución, por lo dispuesto en el artículo 118, inciso 12, aquélla es hoy en día, conjuntamente con la de nombrar Ministros Plenipotenciarios, una facultad del Presidente de la República, pasando por un control sumamente relativo, cual es la aprobación del Consejo de Ministros.

Esta situación conlleva a dos problemas. El primero de ellos, la ya tradicional falta de consideración (no privativa de este Gobierno) por la Carrera Diplomática. Con ello queremos expresar que, de esta forma, el Presidente de la República tendrá una mayor libertad de acción y menos inconvenientes, para nombrar Embajadores o Ministros Plenipotenciarios del Perú en el extranjero, a personas ajenas al Servicio Diplomático.

Y, en segundo lugar, con ello el Presidente maneja en forma directa el otorgamiento de «premios» a quienes por diversas razones guarda gratitud o por el hecho de haber servido a su Gobierno en el ejercicio de la función pública.

Trigésimo Novena

El Presidente de la República tiene en el Perú la función ejecutiva de recibir a los Agentes Diplomáticos extranjeros, y autorizar a los Cónsules el ejercicio de sus funciones.

Cuadragésima

El Presidente tiene la importantísima misión de presidir el Sistema de Defensa Nacional; y organizar, distribuir y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Cuadragésimo Primera

También le corresponde la delicada misión de adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado.

Cuadragésimo Segunda

Al Presidente le corresponde declarar la guerra y firmar la paz, pero en ambos casos con autorización del Congreso.

Sin embargo, a pesar de existir en este punto un contrapeso entre ambos Poderes, el mismo no tiene prácticamente utilidad alguna, en la medida que resulta exótico en el mundo de hoy que los países en conflicto armado se «declaren la guerra», justamente para iniciar un conflicto, ni mucho menos ya iniciado el mismo.

Cuadragésimo Tercera

El Presidente de la República del Perú es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas.

Adicionalmente, el texto constitucional establece que el Jefe de Estado está obligado a poner a disposición del Congreso los efectivos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que demande el Presidente del Congreso.

Los efectivos de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional no pueden ingresar en el recinto del Congreso sino con autorización del propio Presidente de dicho Poder del Estado.

El tema de la relación del Presidente de la República con las Fuerzas Armadas representa uno de los aspectos más notables de la preponderancia del Presidente por sobre los demás Poderes del Estado en nuestro país.

Si bien es cierto que en la gran mayoría de textos constitucionales consultados en este trabajo, se señala que el Presidente de la República es el Jefe Supremo (o denominación equivalente) de las Fuerzas Armadas de su país, estas disposiciones constitucionales tienen por objeto establecer de manera clara, en el plano legislativo, que el poder militar debe estar subordinado al poder civil, encarnado por la máxima autoridad política del país.

Sin embargo, ha podido observarse en el Perú de los noventa una paulatina y creciente deformación de este concepto, ya que el Presidente como autoridad civil se ha valido del poder militar para utilizarlo como instrumento de dominación por sobre los demás agentes de la política nacional.

El Presidente, en buena cuenta, aprovechando su condición de Jefe de Estado, se ha apoyado, al carecer de una organización social y partidaria propia, de las Fuerzas Armadas como su principal sustento de Gobierno.

Estas Fuerzas, en los años noventa, han perdido la función que cumplieron en la década pasada, de ser fieles garantes de la constitucionalidad.

Todo ello ha quedado claramente demostrado desde el Golpe de Estado del 5 de abril de 1992, en que dieron al Presidente Fujimori su pleno respaldo para el quebrantamiento de un orden constitucional que, precisamente, estaban obligadas a preservar.

Cuadragésimo Cuarta

En lo que respecta a la atribución del Presidente de la República de convocar al Congreso a legislatura extraordinaria, la Constitución de 1993 ha acentuado los poderes del Presidente, en detrimento de los del Congreso.

Decimos esto, por cuanto en virtud de la Constitución vigente sólo el Presidente de la República es quien puede convocar al Congreso a legislatura extraordinaria, en tanto el texto de 1979, además de esta posibilidad, facultaba a que el propio Congreso se autoconvocara con el pedido de por lo menos dos tercios del número legal de representantes de cada Cámara (40 Senadores y 120 Diputados).

Cuadragésimo Quinta

Derivado de su carácter de órgano colegislador, el Presidente de la República participa en la formación de las Leyes. Con arreglo a las disposiciones constitucionales, las sanciona o promulga. El Jefe de Estado goza de iniciativa legislativa a través de la proposición de mensajes, por medio de los Ministros de Estado, que contengan proyectos de Leyes; aún más, en algunos países y en determinadas materias goza de iniciativa exclusiva, y puede, por último, hacer uso del derecho de veto.

Forma parte de la atribución que venimos analizando, la «legislación delegada», mecanismo a través del cual el Poder Legislativo autoriza al Gobierno para que dicte normas con fuerza de Ley en aspectos usualmente reservados para su normatividad por el Congreso.

De otro lado, está la potestad reglamentaria del órgano administrativo o ejecutivo. En virtud de ella se crean las normas jurídicas de general aplicación, que permiten al

Presidente de la República y a otros órganos del Estado el ejercicio de sus facultades.

Cuadragésimo Sexta

Aunque teóricamente no se discute en nuestros días la legalidad de este mecanismo, ha resultado usual durante el proceso iniciado en 1980, hasta nuestros días, que los diferentes Gobiernos recurran a solicitar del Congreso de la República el otorgamiento de facultades legislativas.

Esto implica el ser autorizados para legislar a través de Decretos Legislativos sobre determinadas materias específicas y por un plazo determinado establecido en la Ley autoritativa.

En relación al tema de nuestro estudio hemos podido advertir que han existido fundamentalmente dos cuestiones a considerar.

La primera de ellas es que en la mayoría de casos en que se han otorgado facultades legislativas al Poder Ejecutivo, éste ha rebasado los límites del otorgamiento de dichas facultades, en la medida que ha incluido dentro de los Decretos Legislativos expedidos determinados puntos que, en estricto, no correspondían a la materia delegada.

Por otra parte, se advierte que los Decretos Legislativos son un mecanismo que reviste una utilidad relativamente menor, en la medida que hoy en día el Poder Ejecutivo ejerce un control directo sobre el comportamiento del Congreso de la República y que, por tal razón, aquél no requiere necesariamente delegación de facultades legislativas; similar función la puede realizar el propio Congreso.

Sin embargo, la utilidad de los Decretos Legislativos estriba, fundamentalmente, en que el Poder Ejecutivo tiene

una agilidad mucho mayor para legislar, y hacerlo, por tal razón, de manera más rápida y eficaz.

Cuadragésimo Séptima

Corresponde al Presidente de la República cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales.

Esta atribución, de neto corte ejecutivo, sin embargo, no se cumple cabalmente en la práctica, en la medida que es frecuente apreciar una voluntad en el sentido de no acatar dichas resoluciones.

Cuadragésimo Octava

Al Presidente de la República le corresponde conceder indultos y conmutar penas. También le corresponde ejercer el derecho de gracia en beneficio de los procesados, en los casos en que la etapa de instrucción haya excedido el doble de su plazo más su ampliatoria.

Sin embargo, debe tenerse presente que el Presidente de la República sólo puede conceder indultos y no amnistiar, pues dicha facultad corresponde ser ejercida por el Congreso, de acuerdo a lo establecido por el artículo 102, inciso 6, de la Constitución.

Cuadragésimo Novena

Siguiendo la línea de la inmensa mayoría de Constituciones latinoamericanas, la nuestra no establece atribuciones concretas del Presidente de la República en relación a la Religión. La excepción que hemos encontrado es la Constitución Argentina.

Sin embargo, debe tenerse presente lo establecido por el artículo 50 de nuestra Carta Política en el sentido que

dentro de un régimen de independencia y autonomía, el Estado reconoce a la Iglesia Católica como elemento importante en la formación histórica, cultural y moral del Perú, y le presta su colaboración. Además, señala que el Estado respeta otras confesiones y puede establecer formas de colaboración con ellas.

Quincuagésima

En lo que respecta a la facultad que tiene el Presidente de la República del Perú de disolver el Congreso, si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros, ella resulta una de las atribuciones que ha generado más polémica en la Constitución de 1993, además de ser uno de los factores que podríamos considerar como correlato del Golpe de Estado del 5 de abril de 1992.

Desde el punto de vista de la Teoría Constitucional, y dado el contexto de nuestra Carta Política, la posibilidad de disolver el Congreso es, desde todo punto de vista, negativa.

Esto, por varias razones.

La primera de ellas es que si bien en la Constitución de 1979 existía esta posibilidad, no olvidemos que ella se encontraba circunscripta a la Cámara de Diputados, pues jamás podía disolverse el Senado de la República.

Además, si cuando se presenta por primera vez un Gabinete Ministerial y plantea cuestión de confianza, esta le es negada por el Congreso, ya tendríamos uno de los dos Gabinetes cuya caída facultaría al Presidente de la República a disolver el Congreso; y, prácticamente, se le estaría atando de manos en el futuro para evitar censurar a sucesivos Gabinetes, en la medida que pendería sobre ese Poder del Estado la espada de Damocles de su eventual disolución.

Además, debe señalarse que la censura de un Gabinete Ministerial dentro de la forma de Gobierno contemplada por nuestra Constitución, no implica alterar mayormente la continuidad del Poder Ejecutivo, en tanto el Presidente de la República es a la par que Jefe de Estado, Jefe de Gobierno; y, luego de la censura, podría recomponer fácilmente su Gabinete Ministerial.

Pensamos que todo esto es fruto de una concepción autoritaria del poder, llevada adelante desde la Presidencia de la República.

Desde esa perspectiva, mientras menos espacios existan para ser cubiertos por la oposición política, será mejor. Y mientras menos facultades y poderes tengan los demás órganos del Estado (fuera del Poder Ejecutivo), esta situación hará más viable la actuación del Gobierno.

Quincuagésimo Primera

La Constitución Política del Perú establece para el Presidente de la República, según el artículo 118, inciso 1, la obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución y los Tratados, leyes y demás disposiciones legales. Sin embargo, estimamos que ello no es privativo del Jefe de Estado, en la medida que todos los habitantes del país también nos encontramos obligados a cumplir con la Constitución, los Tratados y las Leyes, en tanto éstos no sean modificados.

Si quisiésemos resumir en pocas palabras este tema, podríamos decir que nos encontramos frente al difícil y espinoso problema del respeto a la legalidad y al Estado de Derecho.

Juridicidad significa orden jurídico; pero no nos estamos refiriendo a un orden jurídico cualquiera, sino a un

orden jurídico basado en la norma fundamental de nuestro Estado, cual es su Constitución Política.

Creemos también que todos los actores de la política (y con ello no nos estamos refiriendo exclusivamente a los partidos o agrupaciones de similar carácter) tienen la obligación de respetar este ordenamiento jurídico.

Debe entenderse, además, que el mutuo respeto al mismo constituye una garantía para que, cuando quienes hoy no gobiernan lo hagan, a ellos también se les pueda exigir, no sólo en el plano jurídico, sino –fundamentalmente– en el moral, que respeten el Estado de Derecho.

Algo que en la sociedad peruana de nuestros días tal vez pasa desapercibido es el relajamiento –en cuanto a la solidez que deben tener en nuestro pueblo– de conceptos como «Estado de Derecho» o «juridicidad», el mismo que se ha producido, no sólo por las circunstancias que ya hemos anotado, sino también porque los pueblos en muchos casos reflejan –con su comportamiento y actitudes– los buenos y malos ejemplos de sus gobernantes.

Quincuagésimo Segunda

Las Constituciones entregan a los mandatarios –en forma eventual y transitoria– ciertas facultades especiales, cada vez que el orden público y la tranquilidad nacional se vean afectados por una situación conflictiva.

Tales son los Regímenes Constitucionales de Excepción, aquellas situaciones dentro de las cuales se entregan al Gobierno, por mandato constitucional, medios excepcionales para poner fin a una conmoción actual o por producirse –de cualquier orden que ella sea– y que consiste en suspender o restringir las garantías individuales, en la medi-

da necesaria para volver al país a la normalidad constitucional.

Dentro de la Constitución Peruana, el Régimen Jurídico de Excepción, comprende al Estado de Emergencia y al Estado de Sitio:

1. Estado de Emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado (f) del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.

2. Estado de Sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, con mención de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restrinje o suspende.

Respecto a los Estados de Excepción, hemos manifestado nuestro parecer en el sentido que el tratamiento de los mismos no ha variado de manera considerable en relación a la Constitución derogada.

Sin embargo, hemos anotado que aun dentro del régimen vigente se presentan serios peligros de un uso abusivo de los Estados de Excepción, en casos ya ocurridos y en otros que esperamos nunca se presenten.

Quincuagésimo Tercera

Mediante el sistema de delegación en el ejercicio del Poder Ejecutivo, se procura evitar que la máxima y primera

magistratura del Gobierno, quede vacante y –esta circunstancia– encierre graves consecuencias para la estabilidad del régimen político de una Nación.

Señala la doctrina que según sea la causa que determine la sustitución, ésta puede ser definitiva o absoluta, temporal o transitoria.

Las causas que provocan faltas absolutas o vacancias de quienes ejercen el Poder Ejecutivo, pueden ser: renuncia aceptada, incapacidad física o mental permanente declarada por el Congreso, destitución, salida del territorio nacional sin la debida autorización del Congreso, no reincorporarse al territorio de la República vencido el plazo concedido por el Congreso, abandono de su puesto, sentencia judicial condenatoria por ciertos delitos o cualquier otro grave motivo que provoque una falta absoluta.

Este tema es tratado por la generalidad de Constituciones consultadas y ello resulta lógico dentro de la Teoría Constitucional, a fin de evitar una acefalía en el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, pueden darse infinidad de situaciones en las cuales se aprecie –en distintos órdenes– el juego de los diversos agentes políticos respecto al poder, ya que no necesariamente los encargados de suceder, en cualquier eventualidad, al Presidente de la República, serán personas de su mismo grupo político o, incluso siéndolo, podrían existir problemas internos o rivalidades recíprocas.

Quincuagésimo Cuarta

Si bien los órganos del Estado gozan –teóricamente– de autonomía en el cumplimiento de sus funciones, el ejercicio democrático exige una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, situación que en los sis-

temas constitucionales vigentes no significa otra cosa que los representantes conozcan y decidan sobre las actividades y políticas que plantean los gobernantes de turno. Surge así el control político como medio eficaz de interrelación entre los Poderes estatales.

Quincuagésimo Quinta

La División de Poderes se basa en la especialización de funciones y en un sistema de frenos y controles (*checks and controls*). El poder tiende a acrecentarse y a generar abusos. Por eso es que se necesita organizarlo en forma tal, que «el Poder detenga al Poder». Y se le modera, fraccionando al Estado en un sistema de competencias circunscriptas, cooperando todas ellas –teóricamente– al bien común.

Quincuagésimo Sexta

Las técnicas de control son, estructuralmente, de tres tipos. Cuando las instituciones de control operan dentro de la organización de un solo detentador del poder, son designados como Controles Intraórganos. Cuando, por otra parte, funcionan entre diversos detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal, se les designa como Controles Interórganos.

Se entiende así que dichos controles operan entre la totalidad de los detentadores del poder establecidos constitucionalmente y encargados de dirigir el proceso gubernamental, y todas las otras fuerzas socio-políticas de la sociedad estatal, que pueden funcionar sobre una base territorial, pluralista y hasta individual.

El tercer tipo de Controles son los Extraórganos, que básicamente representan las influencias o presiones de di-

versos sectores de las llamadas fuerzas de presión o de persuación de una sociedad.

Quincuagésimo Séptima

En relación a los Controles Intraórganos, podemos decir que dentro del plano teórico, tienen por finalidad regular los actos del Presidente de la República, o que, por lo menos, no actúe por si solo, sino con la asesoría, aprobación y respaldo de otros funcionarios que colaboran en la función ejecutiva, como es el caso de los Ministros de Estado.

En primer lugar, podemos mencionar al precepto que establece que son nulos los actos del Presidente de la República que carecen de refrendación ministerial.

Por su parte, nuestra Carta Política agrega que al Presidente del Consejo de Ministros le corresponde refrendar los Decretos Legislativos, los Decretos de Urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley.

Adicionalmente, debemos decir que de conformidad con lo establecido en la Constitución Política del Perú, son atribuciones del Consejo de Ministros aprobar los proyectos de Ley que el Presidente de la República somete al Congreso.

Por otra parte, es atribución del Consejo de Ministros aprobar los Decretos Legislativos y los Decretos de Urgencia que dicta el Presidente de la República, así como los proyectos de Ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley.

Finalmente, debemos decir que los Ministros son individualmente responsables por sus actos y por los actos presidenciales que refrendan.

Además, todos los Ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente.

Si bien en el plano de la Teoría Constitucional, el control ministerial –a través del refrendo– de los actos del Presidente de la República, antes mencionados, resulta de utilidad para el desarrollo de un ponderado ejercicio de las facultades ejecutivas del Presidente, hemos podido comprobar que este tipo de controles resultan sumamente relativos, en la medida que dada la forma de Gobierno que rige en nuestro país, el Presidente tiene la más absoluta libertad de remover al Presidente del Consejo de Ministros y a cualquier Ministro que se oponga a que el Jefe de Estado lleve adelante algún acto que se haya propuesto.

Pero, sin lugar a dudas, el obligar a que un Ministro renuncie por tales motivos o, simplemente, removerlo, sería un hecho que podría traer consecuencias políticas que afecten la imagen del Presidente de la República en el seno de la sociedad.

Quincuagésimo Octava

En relación a los Controles Interórganos, podemos mencionar que de acuerdo a nuestra Constitución corresponde al Presidente de la República, dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y, obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera legislatura ordinaria anual. Se establece además que los mensajes anuales contienen la exposición detallada de la situación de la República y las mejoras y reformas que el Presidente juzgue necesarias y convenientes para su consideración por el Congreso. Por último, señala que los mensajes del Presi-

dente de la República, salvo el primero de ellos, son aprobados por el Consejo de Ministros.

Aparte de ser un medio de Control Interórganos, los mensajes del Presidente de la República al Congreso constituyen, por requerir la aprobación previa del Consejo de Ministros, una forma de comunicación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Quincuagésimo Novena

Otro Control Interórganos es la interpelación ministerial, facultad que la Constitución otorga al Congreso respecto de los Ministros de Estado, el mismo que tal vez sea uno de los elementos por los que se considera que en el Perú existe un Presidencialismo Mixto o, dicho de otra forma, un Presidencialismo Controlado.

Sin embargo, el hecho de que los Ministros de Estado sean pasibles de interpelación, no necesariamente resta poder al Presidente de la República.

Además, contrariamente a lo que se piensa, la interpelación sólo significa interrogar a los Ministros sobre determinados temas, y ella no necesariamente va a derivar, ni formulando una cuestión de confianza, ni en el planteamiento de una moción de censura.

Sexagésima

El Congreso de la República tiene autonomía constitucional en lo que se refiere a su funcionamiento interno; sin embargo, la práctica política nos indica que –ante la existencia de una mayoría parlamentaria oficialista– la injerencia del Poder Ejecutivo sobre el Parlamento puede ser enorme.

Sexagésimo Primera

Es norma constitucional que cualquier representante a Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General de la República, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. En estos casos, el pedido se hará por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso, en tanto que la falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

No obstante, ello no constituye una garantía de que los mismos van a obtener la información requerida, pues resulta frecuente apreciar cómo en muchos casos los órganos estatales demoran en dar –o simplemente no brindan– los datos solicitados, sobre todo, cuando quienes los solicitan (como ocurre por lo general) son Congresistas de la oposición política.

Sexagésimo Segunda

De acuerdo a nuestra Constitución, el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.

La labor fiscalizadora del Congreso resulta en extremo importante para frenar excesos, arbitrariedades o irregularidades en el ejercicio de la función pública, sobre todo, eventualmente derivados del manejo de fondos públicos, atribución que corresponde, en lo fundamental, al Poder Ejecutivo.

La verdad es que dentro de nuestra forma de Gobierno, cuando el Presidente tiene mayoría parlamentaria, el Congreso sólo decide investigar aquello que conviene a los in-

tereses del régimen, entendido ésto en los términos más generales.

El problema real de fiscalización –considero–, está en el hecho de que la opinión pública tome conciencia de la necesidad de que ella se produzca, y de que se constituya en una sociedad lo suficientemente organizada, como para tener una voz de protesta y de respuesta frente a la inactividad que al respecto pudiesen mantener el Gobierno y su mayoría parlamentaria.

Fiscalizar es, precisamente, fortalecer al Sistema Democrático mismo, ya que las personas serán conscientes de que existe un adecuado manejo de los fondos públicos y, de esta forma, además de mejorar la conciencia tributaria, las personas tendrán más fe en el funcionamiento del propio Sistema Democrático, y difícilmente se dejarán seducir por opciones totalitarias.

Sexagésimo Tercera

La Constitución Política Peruana prescribe que cuando el Congreso investiga, es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las Comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Sin embargo, en la práctica, las Comisiones Investigadoras se han cuidado mucho de citar para que comparezcan en su seno, solamente a políticos de Gobiernos anteriores o a funcionarios públicos del Gobierno de turno, pero que por una razón u otra, hayan perdido la confianza de las máximas autoridades (lo que en la práctica significa haber perdido el respaldo del propio Presidente de la República).

Sexagésimo Cuarta

De acuerdo a la Constitución Peruana, para el cumplimiento de sus fines, las Comisiones Investigadoras del Congreso pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal.

En realidad, son muchos los temas sobre los cuales la opinión pública requiere estar informada; son innumerables las dudas que existen sobre el patrimonio de muchos funcionarios públicos, pero en el caso de las Comisiones Investigadoras, se percibe, tal vez más que en otros rubros, la reverencia y el temor a investigar a quienes detentan el poder.

Sexagésimo Quinta

De acuerdo a la Constitución Política del Perú, 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.

Estimamos que el hecho de que los Ministros de Estado puedan asistir y participar en los debates del Congreso, constituye un indicador más de los Poderes del Presidente de la República en relación al Congreso.

Sexagésimo Sexta

Los Ministros de Estado concurren también al Congreso cuando son invitados para informar, caso en el cual, 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.

Esta es una situación destinada a enriquecer las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Sexagésimo Séptima

De conformidad con la Carta Política del Perú, dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros 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.

Sexagésimo Octava

De acuerdo a lo establecido por nuestra Constitución, 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.

Sin embargo, como hemos visto, la responsabilidad política en el Perú no tiene mayor trascendencia, por cuanto queda limitada a los Ministros de Estado, funcionarios fácilmente nombrados y removidos por el Presidente de la República.

Sexagésimo Novena

De conformidad con lo establecido por la Carta Política del Perú, el Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del Gabinete.

En este punto es necesario reiterar que la negativa del Congreso a respaldar una cuestión de confianza, tendrá similares efectos que los que implicaría haber aprobado una moción de censura (entendida respecto de todo el Gabinete), pues si se produce cualquiera de estas situaciones, se estaría abriendo el camino de la disolución del Congreso.

Septuagésima

La Constitución Política del Perú establece la posibilidad de que el Congreso formule acusación constitucional contra diversos funcionarios, por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado éstas.

Dentro de los funcionarios comprendidos en la mención anterior, se encuentran los Congresistas, los Miembros del Tribunal Constitucional, los Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, los Vocales de la Corte Suprema de Justicia, los Fiscales Supremos, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República y los Ministros de Estado.

Estimamos que en relación a un asunto tan delicado, el Congreso deberá actuar siempre con la mayor cautela y ponderación.

Sin embargo, hemos anotado nuestras dudas en el sentido de que podría ocurrir un manejo sucio de una eventual acusación constitucional de alguno de los mencionados funcionarios, con el objeto de sacar provecho político del asunto, por parte de la mayoría parlamentaria que decida actuar de esta forma.

Septuagésimo Primera

El Congreso de la República tiene la facultad de acusar constitucionalmente al Presidente de la República, durante su período, por traición a la patria.

Para tal efecto, necesariamente debemos concordar esta disposición con lo que dispone la ley penal de nuestro país.

De ninguna manera puede entenderse que queda a libre discresionalidad del Congreso juzgar si una conducta es o no traición a la patria, en la medida que se estaría infringiendo una de las garantías medulares de la administración de justicia, a la vez que uno de los principios fundamentales del Derecho Penal, cual es que nadie puede ser procesado ni condenado sin una ley que previamente tipifique esa conducta como delictiva.

Septuagésimo Segunda

El Congreso también tiene la posibilidad de acusar constitucionalmente al Presidente de la República, durante su período, por impedir las Elecciones Presidenciales, Parlamentarias, Regionales o Municipales.

Las razones de mayor peso que podrían llevar al Jefe de Estado a un actuar de esta naturaleza serían el temor de que su agrupación política sea vencida por otra u otras en dichos procesos; de modo tal que ello le representara un seguro camino a la pérdida de poder, dentro del nivel en el cual se desarrolle dicho proceso electoral (nacional, regional o municipal), con las secuelas negativas que ello implicaría.

Esta ya sería una situación de fuerza, de extrema gravedad, en la que se pondría en riesgo total la permanencia y vigencia del Estado de Derecho en el país.

Septuagésimo Tercera

El Congreso también puede acusar constitucionalmente al Presidente de la República, durante su período, por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución y por impedir su reunión o funcionamiento.

Un acto de esta naturaleza nos hace recordar los hechos del 5 de abril de 1992, tema al cual nos hemos referido de manera recurrente a lo largo de nuestro trabajo, y que, sin lugar a dudas, representó una situación de extrema gravedad, ya que produjo la ruptura del ordenamiento constitucional, de la juridicidad y del Estado de Derecho.

De ahí la pertinencia del texto constitucional a este respecto.

Sin embargo, debemos recordar que una coyuntura tal no se resuelve –lamentablemente– dentro de la Teoría y marco constitucionales, sino por la fuerza de los Poderes en disputa y, especialmente, por aquel que maneja o tiene el control de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, a la vez que el mayoritario respaldo de la opinión pública.

Septuagésimo Cuarta

Igualmente, el Congreso tiene la posibilidad de acusar constitucionalmente al Presidente de la República por impedir la reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del Sistema Electoral.

En relación a la gravedad de esta situación, estimamos innecesario reiterar conceptos, y en cuanto a la solución de un problema tan serio como éste, hacemos de aplicación, *mutatis mutandis*, lo que acaba de ser mencionado en la conclusión anterior.

En caso que la Comisión Permanente decida acusar al Presidente de la República ante el Congreso, deberá seguirse lo dispuesto por el artículo 100 de la Constitución Política, norma que establece el trámite respectivo, conjuntamente con la posibilidad de suspender, inhabilitar o destituir a los funcionarios públicos.

Septuagésimo Quinta

Los principales Controles Políticos Extraórganos están conformados –en teoría– por siete sectores sociales denominados fuerzas de presión o de persuación al Presidente de la República, que mencionamos seguidamente:

- Familiares y amigos íntimos con los que ha estado ligado a lo largo de su vida.
- Altos dirigentes de su propio movimiento político.
- Ministros de Estado y Directores de Institutos Nacionales autónomos del sector público independiente, especialmente los altos funcionarios que él ha designado.
- Líderes parlamentarios tanto de su propio movimiento político como de la oposición.
- Grupos de presión interna (grandes intereses económicos, gremios profesionales, sindicatos, etc.).
- Presiones del exterior tanto de los Gobiernos extranjeros (ejercidas discreta y cautamente), como de los grandes organismos internacionales, especialmente los de financiación y de crédito que exigen, por lo general, una política específica de equilibrio presupuestal y autoridad fiscal y anti-inflacionaria para acordar préstamos.
- Los medios de comunicación que transmiten, muchas veces, valores contrapuestos, perfilando la cohesión o

la desintegración social. De ahí que se llega a afirmar que los medios de comunicación constituyan el cuarto Poder Estatal, ya que contribuyen a perfilar la actitud crítica del hombre, estimulan su libertad y fomentan su independencia.

La realidad política peruana actual nos demuestra que el peso específico de los referidos Controles reviste grandes diferencias entre sí.

Septuagésimo Sexta

Pero más allá de todas las consideraciones que hemos esgrimido a lo largo de este trabajo sobre los poderes del Presidente de la República que le confieren la Constitución y las leyes, nos hemos encargado de reparar en un punto que estimamos tan o más trascendental que todos los otros; y es el relativo a la idiosincracia del pueblo peruano, de tener como una figura fundamental, y tal vez elemento identificador de todo el Perú, al Presidente de la República.

Creemos que el Presidente se constituye, fuera de cualquier norma legal, en el líder de la Nación; en la cabeza de la opinión pública, en el símbolo de las múltiples nacionalidades existentes en nuestro país; y, a la vez, en un caudillo cuyo impulso marca el ritmo del desarrollo del Perú.

Somos un país que si bien en el plano de la Teoría Constitucional puede ser calificado como que su forma de Gobierno es la de un Presidencialismo Controlado, Mixto o Atenuado, la práctica nos demuestra que somos –tal vez– de lo más Presidencialistas que se puede ser; de que el Presidente de la República en el Perú no tiene contrapeso práctico alguno y que todo ello se ve acentuado con rigor –como ocurre en la actualidad–, cuando el mismo cuenta

con el apoyo de las Fuerzas Armadas y de la mayoría parlamentaria.

Septuagésimo Séptima

Finalmente, debo manifestar encontrarme convencido de que todos los excesos en las facultades teóricas y prácticas en que incurre el Presidente de la República, se deben, fundamentalmente, a una ausencia de cultura cívica, la misma que en muchos casos permite a la población tolerar (y hasta sentirse cómoda con ellos) caudillajes y actitudes personalistas que debilitan y hasta destruyen cualquier institucionalidad democrática y acentúan el autoritarismo, la prepotencia y la ilegalidad.

Bibliografía Consultada

Libros:

BADADRE, Jorge. Perú: Problema y Posibilidad. Cuarta edición. Consorcio Técnico de Editores, Lima, 1978.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique y RUBIO CORREA, Marcial. *Constitución: Fuentes e Interpretación. Teoría y documentación del Proceso Constitucional y la Constitución de 1979*. Mesa Redonda Editores S.A. Lima, 1988. 354 pp.

BOSQUEJO DE LA HISTORIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. Con nota preliminar de Jorge Basadre. Lima, 1957.

BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos; LANDA ARROYO, César y RUBIO CORREA, Marcial. *Derecho Constitucional General*, Tomo II. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1992. 597 pp.

CASTILLO FREYRE, Mario. Acción Estudiantil y el Movimiento Democrático Universitario en la Universidad Católica (una visión personal). Lima, 1990. 427 pp.

CORWIN, Edward S. *El Poder Ejecutivo. Funciones y Poderes. 1787 - 1957. Atribuciones y funciones del Presidente de los E.E.U.U. a través de la historia y el análisis de la práctica constitucional.* Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1959. 366 pp.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco. *La Constitución Peruana de 1979 y sus problemas de aplicación.* Editorial Cuzco S.A. Lima, 1987. 776 pp.

ENCICLOPEDIA BARSA. Preparada con el asesoramiento del cuerpo de la Encyclopædia Britanica. Chicago, 1974.

GARCIA BELAUNDE, Domingo. *Las Constituciones del Perú.* Edición del Ministerio de Justicia. Lima, 1993. 622 pp.

GARCIA SAYAN, Diego. *Habeas Corpus y Estado de Emergencia.* Comisión Andina de Juristas. Publicación de la Fundación Friedrich Naumann. Lima. 1988. 124 pp.

JIMENEZ DE ASUA, Luis. La Ley y el Delito, Décimo tercera edición, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1984.

MEJIA BACA, Juan. La Constitución. *El Estatuto Electoral. Los Derechos Humanos. Cifras del Censo de 1961.* Lima, 1962. 265 pp.

NOHLEN, Dieter. *La Reforma Electoral en América Latina: Seis Contribuciones al Debate.* Ediciones CAPEL. Costa Rica, 1987. 148 pp.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución.* Segunda Edición. ARIEL Demos. Barcelona, 1982. 619 pp.

PAREJA PAZ SOLDAN, José. *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979.* Tercera Edición. Ediciones Justo Valenzuela V. Lima, 1984. 742 pp.

PISANO FISCHER, Carlos. *El Poder Ejecutivo en las Constituciones Latinoamericanas.* Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Seminario de Derecho Público Nº 26. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1968.

PLACENCIA RUBIÑOS, Liliana. *Derecho y Estado: Crecimiento del Ejecutivo peruano entre 1919-1930.* Edición auspiciada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC). Chiclayo, 1990. 92 pp.

PRESIDENCIALISMO vs. PARLAMENTARISMO. Publicación de Desarrollo y Paz. Asesorandina S.R.L. Lima, 1992. 119 pp.

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Edición, Madrid, 1984.

QUIROGA LAVIE, Humberto. *Derecho Constitucional Latinoamericano.* Universidad Nacional Autónoma de México, 1991. 544 pp.

ROJAS SAMANEZ, Alvaro. *Partidos Políticos en el Perú.* Centro de Documentación e Información Andina. Lima, 1982. 160 pp.

RUBIO CORREA, Marcial. *Para Conocer la Constitución de 1993.* Tercera Edición. DESCO. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. Lima, 1994. 210 pp.

RUBIO CORREA, Marcial. Proyecto de Trabajo sobre el tema Los Partidos Políticos en las Constituciones entre 1933 y 1993 en Perú. Documento presentado en el Seminario sobre la Ciencia Política y el quehacer del Derecho Público. Doctorado en Derecho de la Escuela de Graduados de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Mayo, 1996.

VALLE-RIESTRA, Javier. *La Responsabilidad Constitucional del Jefe de Estado.* Segunda Edición. Benítez-Rivas & Montejo Editores Asociados. Lima, 1988. 213 pp.

VILLARAN, Manuel Vicente. *Anteproyecto de Constitución de 1931. Exposición de Motivos.* Talleres Gráficos P. L. Villanueva S.A. Lima, 1962. 177 pp.

VILLARAN, Manuel Vicente. *Cuestiones Generales sobre el Estado y el Gobierno.* Segunda Edición. Librería e Imprenta Gil S.A. Lima, 1936. 133 pp.

ZOLEZZI IBARCENA, Lorenzo. *Derecho y Desarrollo. Perspectiva y Análisis.* Fondo Editorial de la Pontificia Univesidad Católica del Perú. Lima, 1978. 172 pp.

Artículos:

BERNALES ALVARADO, Manuel. *La Transformación del Estado: Problemas y Perspectivas.* En: Revista Peruana de Ciencia Política y Ciencias Sociales I. Editorial Perla. Lima, 1988. pp. 17 a 50.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *Estructura del Estado y modelo político en la Constitución de 1993.* En: Comisión Andina de Juristas. La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. Serie: Lecturas sobre temas constitucionales, Número 11, Lima, 1995. pp. 97 a 108.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *La Constitución de 1933 y la organización constitucional del Estado Peruano.* En: Revista de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Nueva Serie. Nº 3. Lima, 15 de mayo de 1978. pp. 3 a 38.

BIDART CAMPOS, Germán; LANDA ARROYO, César; MESIA, Carlos y SAGÜES, Néstor. *Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, Pena de Muerte y Garantías Constitucionales.* En: Pensamiento Constitucional. Publicación de la Maestría en Derecho con Mención en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1994. pp. 179 a 190.

BREWER-CARIAS, Allan. *El papel de las políticas gubernamentales en la gestión del Estado Moderno.* En: Seminario organizado por la Asociación Latinoamericana de Administración Pública - Ecuador. Publicación de la Fundación Friedrich Naumann. Quito, 25 y 26 de noviembre de 1987. pp. 39 a 73.

BUSTAMANTE, Alberto. *Gobierno y Administración en la Constitución*. En: Apuntes. Nº 9. Revista de Ciencias Sociales. Año V. Nº 4. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima, 1979. pp. 43 a 52.

BUSTAMANTE BELAUNDE, Luis. *Democracia e Informalidad*. En: Instituto del Ciudadano. Boletín Número 7. Lima, noviembre de 1994. pp. 3 a 16.

BUSSE, Erika. *¿Presidente o Gobierno?. La legitimidad de las instituciones y actuaciones según las encuestas de opinión (Agosto 1990 - Diciembre 1991)*. En: Debates en Sociología. Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento de Ciencias Sociales. Nº 17. Lima, 1992. pp. 313 a 333.

CARDENAS QUIROS, Carlos. *Los Decretos con Fuerza de Ley (Algunas consideraciones a próposito del inciso 20 del artículo 211 de la Constitución)*. En: Thémis. Revista de Derecho editada por alumnos de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Segunda Epoca. Nº 6. Lima, 1987. pp. 39 a 41.

CARETAS, Ilustración Peruana, 17 de noviembre 1994, Número 1338, pp. 10 a 14.

CARRILLO CASTRO, Alejandro. *Políticas Gubernamentales para el desarrollo de la capacidad administrativa del Estado*. En: Seminario organizado por la Asociación Latinoamericana de Administración Pública - Ecuador. Publicación de la Fundación Friedrich Naumann. Editorial Mendieta. Quito, 25 y 26 de noviembre de 1987. pp. 31 a 34.

CISNEROS, Luis Jaime. *La función de los medios de comunicación. Efectos socioeconómico, sociopolítico y socio culturales de la comunicación.* En: Enfoques Peruanos. Temas Latinoamericanos. Número 8. Publicación de la Fundación Friedrich Naumann. Lima. pp. 16 a 52.

CIURLIZZA, Javier. La Inserción y Jerarquía de los Tratados en la Constitución de 1993: Retrocecos y Conflictos. En: Comisión Andina de Juristas. Serie: Lecturas sobre temas Constitucionales, Número 11. La Constitución de 1993. Análisis y Comentarios II.

CHIRINOS SOTO, Enrique. *El veto presidencial en los Estados Unidos*. En: Diario El Comercio. Lima, martes 23 de abril de 1996. p. A-2.

CRESPO, Emilio Agencia EFE. Más temor por la Frágil Democracia Americana. Artículo publicado en el Diario Ambito Financiero. Buenos Aires, martes 7 de abril de 1992.

DELGADO GUEMBES, César. *El Debate Parlamentario de la Ley Nº 25397. La Ley de Control de Potestades Normativas en el Debate Parlamentario. A Roberto Ramírez del Villar, in memoriam.* En: Pensamiento Constitucional. Publicación de la Maestría en Derecho con Mención en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1995. pp. 263 a 292.

DELGADO GUEMBES, César. *La Investidura: ¿Confianza en la Política del Gobierno o en el Presidente de la República?*. En: Desafíos Constitucionales Contemporáneos. César Landa y Julio

Fernández Editores. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1996. pp. 79 a 159.

DIARIO EL CLARIN. Buenos Aires, martes 7 de abril de 1992.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco. *El Control Parlamentario de los Decretos de Necesidad y Urgencia del Artículo 211 inciso 20 de la Constitución*. En: Thémis. Revista de Derecho editada por alumnos de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Segunda Epoca. Nº 6. Lima, 1987. pp. 42 a 46.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco. *La legislación delegada en la Constitución peruana de 1979: Algunos problemas y experiencias del período: 1980-1985*. En: Derecho. Nº 39. Revista de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, diciembre de 1985. pp. 139 a 175.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco. *Las relaciones entre gobierno y parlamento: elementos para una propuesta de reforma en el Perú*. En: Comisión Andina de Juristas. Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo - Parlamento. Serie: Lecturas Constitucionales Andinas, Número 2, Lima, 1993. pp. 158 a 190.

FAUNDEZ, Julio. *Presidencialismo y la Constitución de 1925 en Chile*. En: Desafíos Constitucionales Contemporáneos. César Landa y Julio Fernández Editores. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1996. pp. 173 a 192.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco. *Los órganos electorales en el ordenamiento constitucional peruano.* En: Comisión Andina de Juristas. La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. Serie: Lecturas sobre Temas Constitucionales, Número 11. Lima, 1995. pp. 205 a 221.

GARCIA BELAUNDE, Domingo. *Funciones Legislativas del Ejecutivo: El Caso Peruano.* En: Lecturas sobre Temas Constitucionales. Número 3. Comisión Andina de Juristas. Lima, agosto de 1989. pp. 17 a 39.

GARCIA MARTINEZ, Roberto. *Las funciones del Vicepresidente de la República.* En: Revista Jurídica Argentina La Ley. Buenos Aires, 1985. pp. 897 a 905.

GARCIA VARGAS, Antonio. General de Brigada Ejército Peruano. *El Premierato.* Organización y funciones. En: Proceso. Revista del Primer Ministro. Nº 2. Lima, setiembre de 1973. pp. 32 a 43.

HENRY, Laurin. *La Transición Presidencial.* En: Facetas. Volumen 2. Número 2. Nathan Glick Editor. Washington, 1969. pp. 97 a 108.

HERRERA PAULSEN, Darío. *Facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo.* En: Revista de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Año XVI. Nº I-II-III. Lima, 1952. pp. 549 a 553.

HORN, Hans-Rudolf. *Legitimación y límites del poder ejecutivo (Reflexiones actuales sobre problemas político-constitucionales de los Estados Unidos Mexicanos y de la República Federal de Alema-*

nia. En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie. Año XIII. Nº 37. México, enero-abril de 1980. pp. 53 a 111.

IZIGA, Roger. *Sociología de la nueva política en el Perú contemporáneo. Análisis del fenómeno Fujimori*. En: Revista de Sociología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Volumen 6. Nº 7. Lima, 1990. pp. 87 a 111.

JIMENES MAYOR, Juan F. *Las relaciones Parlamento-Ejecutivo y el Sistema legislativo. Algunas explicaciones en torno a la crisis política peruana*. En: Pensamiento Constitucional. Publicación de la Maestría en Derecho con Mención en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1994. pp. 147 a 176.

LINZ, Juan. *Los peligros del presidencialismo*. En: Comisión Andina de Juristas. Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo - Parlamento. Serie: Lecturas Constitucionales Andinas. Número 2. Lima, 1993. pp. 11 a 33.

MANSILLA. H. C. F. *Alternativas al Estatismo Fracasado. ¿Qué Estado necesita América Latina?*. En: Perfiles Liberales. Número 46. Fundación Friedrich Naumann. Bogotá, marzo - abril, 1996. pp. 51 a 54.

MARCENARO FRERS, Ricardo. *Los Decretos Supremos Extraordinarios*. En: El Jurista. Revista Peruana de Derecho. Año I. Nº 4. Páginas 71 a 77.

MELO, Jorge. Control Parlamentario. En: La Constitución Peruana de 1979 y sus problemas de aplicación. 11 estudios interpretativos. Dirigidos por Fran-

cisco Eguiguren Praeli. Cultural Cuzco S.A., Lima, 1987.

MONTANER, Carlos Alberto. *Progreso y Constitucionalismo: Nacidos el uno para el otro.* En: Perfiles Liberales. Número 43. Fundación Friedrich Naumann. Bogotá, octubre - noviembre, 1995. pp. 30 a 34.

ORREGO VILLACORTA, Eduardo. *Experiencias Nacionales sobre políticas gubernamentales para la eficacia del Estado - Caso Peruano.* En: Seminario organizado por la Asociación Latinoamericana de Administración Pública - Ecuador. Publicación de la Fundación Friedrich Naumann. Quito, 25 y 26 de noviembre de 1987. pp. 95 a 101.

OSTERLING PARODI, Felipe. Consejo de Ministros. En: Ensayos sobre la Constitución de 1993. Publicación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Católica de Santa María y de la Fundación Luis de Taboada Bustamante. Arequipa. En Prensa.

OSTERLING PARODI, Felipe. El Equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo. En: Thermis. Revista de Derecho. Número 26. Publicación Trimestral editada por alumnos de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Segunda época, Lima, 1993.

PACHECO BARANDIARAN, María del Rosario. *Los Decretos de Urgencia y un vacío en la Constitución de 1979.* En: Thémis. Revista de Derecho editada por alumnos de la Facultad de Derecho de la

Pontificia Universidad Católica del Perú. Segunda Epoca. Nº 6. Lima, 1987. pp. 47 a 54.

PANFICHI, Aldo. *El Fujigolpe: Salida autoritaria a una crisis de representación política*. En: Thémis. Revista de Derecho editada por alumnos de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Segunda Epoca. Nº 22. Lima, 1992. pp. 25 a 28.

PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *El golpe del 5 de abril y el Sistema Constitucional Peruano*. En: Thémis. Revista de Derecho editada por alumnos de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Nº 22. Lima, 1992. pp. 19 a 24.

PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *Las relaciones Legislativo-Ejecutivo*. En: Ius et Praxis. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima. Diciembre 1992. pp. 9 a 135.

PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *¿Acusación constitucional, antejuicio o juicio político?*. En: Comisión Andina de Juristas. La Constitución de 1993. Análisis y Comentarios. Serie: Lecturas sobre Temas Constitucionales. Número 11. Lima, 1995. pp. 125 a 138.

PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *La Constitución Peruana de 1993*. En: Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela. Vol. IV. Nº 2. 1995. pp. 9 a 52.

PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *Sistema Electoral y Elección del Congreso en el Perú*. En: Dereito.

Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela. Vol. 5. Nº 2. 1996. pp. 199 a 224.

PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *La Reforma del Estado*. En: Revista del Foro. Año LXXXIV. Número 2. Octubre-noviembre. 1996. pp. 24 a 30.

PLANAS, Pedro. *Recursos de la Dictadura*. En: Perfiles Liberales. Número 45. Fundación Friedrich Naumann. Enero - Febrero. Colombia, 1996. pp. 6 a 8.

QUINTERO, César. *El Poder Ejecutivo en las Constituciones de América*. En: El Constitucionalismo en las Postrimerías del siglo XX. Colaboraciones Extranjeras, Tomo III. Universidad Nacional Autónoma de México, 1988. pp. 265 a 319.

REBORA, Juan Carlos. *Facultades Extraordinarias del Poder Ejecutivo*. En: Revista de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Año XVI. Nº I-II-III. Lima, 1952. pp. 526 a 535.

RUBIO CORREA, Marcial. *El Balance del Legislativo y el Ejecutivo para una próxima Constitución*. En: Thémis. Revista de Derecho editada por alumnos de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Nº 24. Lima, 1992. pp. 5 a 7.

RUBIO CORREA, Marcial. *La actuación del Poder Ejecutivo y la estructura del orden jurídico*. En: Apuntes Nº 8. Revista de Ciencias Sociales. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Año IV. Lima, 1978. pp. 81 a 98.

SAGUES, Néstor Pedro. *Formas de gobierno: aproximaciones a una teoría del control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo.* En: Comisión Andina de Juristas. Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo - Parlamento. Serie: Lecturas Constitucionales Andinas. Número 2. Lima, 1993, pp. 66 a 81.

VALEGA GARCIA, César. *La Responsabilidad política del Gobierno en la Constitución de 1993.* En: Comisión Andina de Juristas. La Constitución de 1993 Análisis y Comentarios. Serie: Lecturas sobre Temas Constitucionales. Nº10. Lima, 1994. pp. 193 a 201.

VANOSSI, Jorge Reinaldo. *La Responsabilidad de los Gobernantes en el Estado de Derecho.* En: Revista Jurídica Argentina La Ley. Buenos Aires, 1982. pp. 946 a 955.

VERDUGA VELEZ, César. *Reinventar el Gobierno. Descentralización y Poder Local.* En: Perfiles Liberales. Número 44. Fundación Friedrich Naumann. Colombia. Diciembre, 1995. pp. 34 a 38.

Tesis:

ALVAREZ MIRANDA, Ernesto. *El Presidencialismo Controlado como tipo de Gobierno vigente en el Perú.* Tesis para optar el Grado de Bachiller en Derecho y Ciencias Políticas en la Facultad de Derecho de la Universidad Particular San Martín de Porres. Lima, 1985. 137 pp.

Constituciones y Estatutos Políticos nacionales:

CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA de 1812.

REGLAMENTO PROVISIONAL de 1821.

ESTATUTO PROVISORIO de 1821.

BASES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA PERUANA de 1822.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA PERUANA de 1823.

LEY DEL 10 FEBRERO 1824. RECESO DEL CONGRESO Y PODERES AL LIBERTADOR BOLIVAR

CONSTITUCION de 1826.

CONSTITUCION PARA LA REPUBLICA PERUANA de 1828.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA PERUANA de 1834.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO SUD-PERUANO de 1837.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO NOR-PERUANO de 1839.

ESTATUTO PROVISORIO de 1855.

CONSTITUCION de 1856.

CONSTITUCION POLITICA DEL PERU de 1860.

CONSTITUCION POLITICA DEL PERU de 1867.

ESTATUTO PROVISORIO de 1879.

CONSTITUCION de 1920.

CONSTITUCION de 1933.

CONSTITUCION de 1979.

CONSTITUCION de 1993.

Constituciones extranjeras:

CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA de 1853.

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA ARABE DE EGIPTO de 1980.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE de 1980.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO BOLIVIANO de 1967.

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA FEDERATIVA DE BRASIL de 1988.

CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA de 1991.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA de 1949.

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DOMINICANA.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR.

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR de 1983.

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA.

CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE D'HAITI.

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE HONDURAS de 1982.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE NICARAGUA.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE PANAMA de 1972.

CONSTITUCION NACIONAL DEL PARAGUAY de 1992.

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY de 1970.

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA.

CONSTITUCION ESPAÑOLA de 1978.

LEY FUNDAMENTAL DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA.

Todos los Poderes del Presidente, se
terminó de imprimir en el mes de agosto
de 1997 en los talleres gráficos de
Editorial e Imprenta DESA S.A.
(Reg. Ind. 16521),
General Varela 1577,
Lima, 5, Perú.

PUBLICACIONES RECIENTES

ALICIA DEL AGUILA
Callejones y mansiones. 1997. 176 p.

OTTO LEIDINGER
Procesos industriales. 1997. 250 p.

ANA MARIA LORANDI
De quimeras, rebeliones y utopias. 1997. 220 p.

ROGELIO LLERENA
Código de ética judicial. 1997, 108 p.

NELSON MANRIQUE
La sociedad virtual y otros ensayos. 1997. 282 p.

JORGE MARCONE
La oralidad escrita. 1997. 294 p.

MANUEL MARZAL
Historia de la antropología social. 1996. 576 p.

CARLOS RAMOS NUÑEZ
El código napoleónico. 1997. 408 p.

ROGER RODRIGUEZ ITURRI
El derecho a amar y el derecho a morir. 1997. 356 p.