PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

REGIMEN DE GOBIERNO Y PODER PRESIDENCIAL

(Versión preliminar y provisional)

Profesor CÉSAR DELGADO - GUEMBES

Magdalena del Mar, 7 de Abril de 1998

Primera edición, mayo de 1998

Composición de texto: *Dante Alfredo Pozo Cevallos*
Cuidado de Edición: *César Delgado Guembes*

«Régimen de Gobierno y Poder Presidencial»

Impresión: *Imprenta Editorial «POZO»*
Talleres: Calle Perú W-22 5to. paradero Urb. Ttio
Wanchaq - Cusco.
Teléfonos: 084-233647 625849

Prohibida la reproducción de esta versión preliminar y provisional por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso del autor.

Derechos Reservados

Impreso en el Perú - Printed in Perú

Advertencia

Este trabajo ha sido adaptado de una investigación en curso. Por esta razón se indica que se trata de una versión provisional y preliminar. La intención es compartir con los lectores y asistentes al curso que organizan el Centro Bartolomé de las Casas y Foro Democrático, algunos criterios que pueden echar luces nuevas respecto del régimen de gobierno y el haz de poderes que le reconocemos normativa o fácticamente a nuestros presidentes en su relación vis à vis el parlamento.

Por el espíritu que mueve a este trabajo, quiero declarar mi interés en recibir críticas, comentarios o sugerencias. Deben haber muchos aspectos que he descuidado, otros en los que no he sido suficientemente claro, y pueden haber otros más en los que puedo haber sido inexacto o injusto en mis apreciaciones. Quisiera corregir y mejorar esos aspectos.

Por estas razones es que quiero entregar este avance antes de la oportunidad en que me toque exponer. Creo que cuanto más conozcan ustedes mis presupuestos y posición mayor beneficio obtendrán, y más sólidas serán las críticas y comentarios que quieran hacerme. Si llegan a estudiar los planteamientos que propongo con suficiente anticipación, además, tengo la convicción que podremos haber reflexionado mejor sobre nosotros: el Perú.

Pido, por favor, a los participantes que tengan la bondad de entregarme por escrito sus primeras impresiones y críticas sobre esta investigación antes de que concluya mi segunda exposición, el día 9 de Mayo. Cualquier comentario adicional es igualmente bienvenido y si quieren honrarme con la generosidad de sus comentarios, pueden remitírmelos a mi ***dirección electrónica***

Indice

Introducción

1 El régimen de gobierno en la doctrina peruana

2 La escala de mediciòn del régimen de gobierno

3 Cuatro regímenes de gobierno latinoamericanos

4 Los regímenes hist`oricos de gobierno en las constituciones peruanas

5 Estudio piloto sobre el régimen de gobierno

6 Conclusiones

Introducción

En tanto que la ciencia política tiene un método eminentemente cuantitativo, el derecho constitucional es una disciplina preceptiva. Una y otra son concebidas como parcelas distintas de una sola dimensión: el saber sobre los usos normativos y efectivos del poder político. Uno de los propósitos de este adelanto de nuestra investigación es preguntarnos, primero, de qué modo derecho y ciencia política aportan una a la otra un aspecto del que la otra carece y del que la otra necesita para cumplir su objeto científico. Un segundo propósito es plantear la orfandad de una y otra, a su vez, para dar respuesta a una pregunta esencial en el conocimiento que no queda aclarada cuando se abordan casos como el régimen de gobierno o, en particular, el poder del presidente de la república.

El derecho constitucional y la ciencia política no dicen, en efecto, qué o cuál es la esencia de las cosas o conceptos últimos respecto de las cuales se describe, explica o interpreta su comportamiento o sus sentidos. Aunque ciertamente este aspecto y dimensión es en sí mismo inagotable y sólo insatisfactoriamente abordable, parece cuando menos conveniente, si no indispensable, que las precariedades queden confesadas a la vista de la condición "comarcal" de una y otra disciplinas.

Se pretenderá, por tanto, un objetivo central: presentar un caso de interacción disciplinaria entre el derecho y la ciencia política, recurriendo a instrumentos propios de una y otra áreas. Y segundo, enmarcar esta interdisciplinariedad en el plano de la ontología de las realidades que orillan y rozan uno y otro casos.

En el primer capítulo presento el estado de la cuestión en materia de la literatura constitucional sobre el régimen de gobierno. Es una apretada síntesis del estado actual del debate en el plano del derecho constitucional, de acuerdo a algunos de los más representativos autores nacionales. No debe verse en esta sección otra cosa que éso: la presentación del estado de la cuestión. Al contrario, se trata de un intento de aproximación a un problema insuficiente e insatisfactoriamente resuelto por los constitucionalistas. La idea es adelantar el problema tal cual queda formulado por los juristas, de forma que estemos en condiciones de apreciar y aplicar una metodología, criterios y planteamientos, que, esperamos, permitan clasificar menos impresionista y más objetivamente de nuestro régimen y, en lo posible, superar aunque no fuera sino parcialmente, los disensos manifiestos en la doctrina constitucional nacional sobre la identidad del régimen de gobierno peruano. Parece útil recurrir a un enfoque cuantitativo para acercarnos a este tema dejado hasta ahora entre nosotros exclusivamente al plano de la especulación interpretativa de los textos.

En el segundo capítulo se presenta y desarrolla la escala con la cual se espera medir diversos regímenes de gobierno. Se trata de los criterios desarrollados por dos profesores de ciencia política de las universidades de California en San Diego, y de Rochester en New York, Mathew Shugart y John Carey, quienes los han aplicado para evaluar el funcionamiento de decenas de regímenes a nivel mundial en su Presidents and Assemblies. Este capítulo contiene la adaptación de dichos criterios, con la finalidad de crear una escala a partir de la cual pueda en el futuro desarrollarse estudios comparativos, así como estudios longitudinales de opinión. Esta misma escala ha servido en efecto para estudiar en este mismo trabajo cuatro regímenes latinoamericanos y trece constituciones peruanas, a la vez que un estudio piloto de opinión o actitudes.

El tercer, cuarto y quinto capítulos son tres ejemplos del uso de esta escala. El tercero, sin embargo, es un poco màs comprensivo y además de las categorías y variables presentadas en el capítulo 2, incluye algunas otras que sirven para comprender los roles distintos de la institución presidencial en los países escogidos. Junto con la presentación de cada uno de los regímenes (Brasil, Colombia, Chile y Perú) de acuerdo a las categorías de análisis del capítulo 2, se califica la posición del presidente en cada uno de ellos, así como el peso que le corresponde al parlamento en su relación frente al presidente. El propósito original fue incluir, cuando menos, los regímenes sudamericanos. Esta tarea queda pendiente.

En el cuarto capítulo realizo un ensayo de interpretación del régimen histórico del Perú, a base de los textos constitucionales que nos han regido (1812 a 1993), y desde la misma metodología reseñada en el capítulo 2. Como en el capítulo 3, se califica el tipo de relación establecida entre la presidencia y el parlamento, con el fin de identificar los tipos o tendencias de tipo de gobierno que hemos tenido en el Perú.

En el quinto capítulo presento el primer ensayo de aplicación de la misma escala, en un grupo de personas. Esta aplicación se llevó a cabo con egresados y estudiantes de nivel superior en el mes de junio del año en curso. La escala del régimen de gobierno fue una de las pruebas que se les administró. Por dificultades en el proceso de análisis no se ha podido incluir en este trabajo sino los resultados de la prueba sobre la escala de régimen de gobierno. Queda pendiente, entre otras pruebas, la calificación y evaluación de mi escala sobre la percepción del poder presidencial, así como los análisis de correlación con otras pruebas de medición de actitudes.

Como podrá apreciarse, este trabajo tiene naturaleza eminentemente preliminar y provisional. Mi intención es presentar y compartir una investigación recientemente iniciada, por lo que todas las apreciaciones que se hagan sobre este texto y las aplicaciones será de extrema utilidad para los desarrollos futuros que, se espera, podrán en su momento concluir en un estudio más detallado y técnicamente màs riguroso y afinado, el mismo que debe incluir no sólo el afinamiento de esta misma propuesta metodológica, sino otra complementaria y más apropiada para medir y evaluar los regímenes de gobierno frente a las deformaciones que sus abusos ocasionan.

1

El Régimen de Gobierno en la Doctrina Peruana

Los constitucionalistas y la ciencia política se preguntan por la forma, sistema, régimen o tipo de gobierno. Cuando se refieren a este tema hay quienes afirman que no hay más tipos o sistemas de gobierno que el presidencial o el parlamentario. Y hay otro sector que afirma que existen otros tipos, entre los que se señalan el gobierno de Asamblea y las formas mixtas que combinan el la forma presidencial con la parlamentaria.

Dando por asumido que en todo gobierno existe dependencia recíproca entre los órganos del Estado, el criterio central para definir a un régimen de gobierno dentro de un tipo u otro es qué tanta **separación** tengan uno frente a otro en su origen. Loewenstein hablaba de un tipo de gobierno cuya base esa la interdependencia por **coordinación**, y otro en el que la interdependencia se daba por **integración**.

En el primer caso se encuentran los regímenes presidenciales, en los que el Presidente es elegido directa o indirectamente por el voto popular, del mismo modo como lo es la asamblea. En el segundo caso se encuentran los regímenes parlamentarios, en los que es preciso distinguir al Jefe de Estado del Jefe del Gobierno: el Jefe de Estado cumple funciones eminentemente representativas de la nación, es una figura mediadora, arbitral y hasta ceremonial, mientras que el Jefe de Gobierno es designado por el parlamento o asamblea, de la que debe merecer su confianza como titular de las principales políticas públicas.

En tanto que la interdependencia por coordinación permite advertir una separación funcional clara entre ambos órganos, la interdependencia por integración es una distribución difusa con un mismo origen. En los tipos presidenciales, por eso, no hay vínculo de origen entre el «ejecutivo» y el "legislativo", el primero no requiere del segundo para gobernar, y hay, por último, más estabilidad, pero también mayor rigidez para corregir errores.

En una orilla de los estudios constitucionales sobre el régimen peruano, hay quien, como el congresista Chirinos Soto, afirma que el nuestro es un régimen ***mixto*** y, más propiamente, ***ministerial***(1). Para sustentar su punto de vista, afirma que «nuestro sistema constitucional no es presidencialista puro. Tampoco es parlamentarista puro. Es *semipresidencial o semiparlamentario. Es, en definitiva, sistema mixto*» (2). Según Chirinos Soto es la dimensión de la responsabilidad ministerial por los actos del Presidente de la República que refrendan, a la par que el "blindaje jurídico" que éste tiene, un criterio decisivo para afirmar la gravitación y primacía de un régimen ni presidencial ni parlamentario, sino mixto (3). Cuestión aparte es la clasificación que da Chirinos sobre el tipo ministerial de nuestro régimen, aspecto éste al que este autor no dedica mayor reflexión (4).

---

(1) Chirinos Soto, Enrique; «Régimen Ministerial en el Perú», en El Comercio, Lima, 28 de Setiembre de 1993, p. A-2. Dice en dicho texto que «nuestro régimen de gobierno, por lo menos en la letra de la ley, no es presidencial *stricto sensu,* puesto que los ministros son políticamente responsables ante el Congreso. Tampoco es régimen parlamentario, propiamente hablando, puesto que el Presidente de la República es elegido por sufragio universal, del que deriva su robusta autoridad, muy en consonancia con nuestra tradición republicana, virreynalicia e incaica. *Nuestro régimen es, antes bien, ministerial*». Y concluye dicho artículo afirmando que «nunca, como en la nueva Constitución, hemos avanzado tanto en la dirección del gobierno parlamentario. Pero los papagayos de la política y aun del Derecho Constitucional, seguirán tachándola de autocrática -y es la de más acentuada tendencia parlamentaria en la historia del Perú y en el horizonte de América»

(2) ***Constitución de 1993: Lectura y Comentario***, Lima, Herman S.A., 1994. P.206

(3) Dice Chirinos Soto que «*nuestro régimen es presidencial y, en análoga medida,* semiparlamentario. Es presidencial en cuanto que, por ejemplo, el Presidente de la República es elegido por sufragio universal. Es parlamentario en cuanto que los ministros -y no el Presidente de la República- son políticamente *responsables ante el Congreso. Es régimen mixto*» (*op. cit., p. 208*)

(4) Chirinos Soto deja sin sustentar su calificación de nuestro régimen como uno ministerial. Es *más, obvia distinguir entre los regímenes semipresidenciales,* que correspondería apropiadamente a países como Francia, como Finlandia y otros países africanos claramente influenciados por la cultura francesa (como Camerún, Congo, Gabón, Mali o Marruecos), y otros regímenes que no son típicos de las relaciones que se advierte en los *semipresidenciales. Menos es el espacio* que le dedica a su calificación de nuestro régimen como uno ***ministerial***. Lo más próximo a esta calificación es la que Loewenstein da para el régimen británico, del que dice que es un régimen ***de gabinete***. Los regímenes ***de gabinete*** o ***ministeriales*** tendrían como característica fundamental la capacidad de gobierno autónoma que tienen los gabinetes, así como la conducción que les corresponde sobre, incluso, la agenda, y los plazos parlamentarios. Baste recordar que, como lo reconoce el propio Chirinos, el CCD no acogió su deseo de incluir en el texto constitucional la condición del Presidente del Consejo de Ministros como Jefe de Gobierno (op. cit. 204-205). Habría sido deseable que Chirinos Soto presentara su tipificación con mayor rigor no sólo jurídico sino lógico: un régimen ***ministerial*** no puede ser lo mismo que uno de ***gabinete*** (como lo es el régimen británico y el del commonwealth) que en todo caso es más próximo en género a los regímenes ***parlamentarios***. De que un régimen sea mixto no se sigue que pueda ser ***ministerial***. Pareciera tratarse de un caso en el que el constituyente que no tuvo éxito en hacer primar su tesis, pretendiera valerse de una publicación para tergiversar el texto de las *normas con un sentido* no sólo rechazado por la constituyente sino insustentable objetivamente. Al parecer, la voluntad del político juega una mala pasada al abogado.

El profesor Bernales Ballesteros comparte con Chirinos Soto la clasificación de nuestro régimen como uno ***mixto***. A diferencia de éste, sin embargo, precisa que tenemos un régimen ***semipresidencial*** en lo formal (5), aunque ***presidencial atípico*** en lo material (6). Advierte no obstante que, a pesar de haberse acentuado los rasgos que fortalecen el poder del Presidente de la República, «no debe confundirse la concentración de atribuciones en más de un sentido autoritaria en el Presidente de la República y concluir -equivocadamente a nuestro juicio- que la nueva Carta ha dado el salto hacia el régimen presidencial» (7). Para Bernales, debe seguirse la clasificación de regímenes de gobierno que postula Maurice Duverger para regímenes como el peruano. Según este autor, el tipo de ***presidencialismo atípico*** corresponde a los regímenes en los cuales se observa «una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente» (8)

---

(5) En su ***La Constitución de 1993. Análisis Comparado*** (Lima, Konrad-Adenauer Stiftung, 1996) dice Bernales que la Constitución de 1993 «insiste en el híbrido del sistema mixto» (p. 71), que «el régimen mixto ya existía en la Constitución de 1979» (loc. cit.), que «este carácter mixto del régimen político peruano (...) es parte de la tradición política peruana» (loc. cit.), que «formalmente el régimen mixto se mantiene» (p. 72), y cuando recuerda la condición de los regímenes latinoamericanos en general señala que «en el Perú, la tradición constitucional se ha inclinado por las fórmulas de carácter mixto presidencial-parlamentario» (op. cit. p. 453) y que «lo que constitucionalmente ha primado en nuestros países ha sido un ***semi-presidencialismo***, con el Presidente de la República como actor central del sistema» (ibid. p. 454).

(6) ***Ibid.*** p. 71. Bernales señala que el híbrido formal de nuestro sistema «exagera de tal manera la figura del Presidente de la República que rompe los más elementales criterios de equilibrio de poderes, configurándose entonces un ***anti-modelo:*** el ***cesarismo presidencial***, que también es conocido por la doctrina como ***dictadura constitucional***» (loc. cit.).

(7) ***Ob. cit.***, p. 71

(8) ***Ibid.*** p. 72. Duverger tiene la virtud de distinguir los poderes jurídicos de los poderes efectivos de los órganos del Estado. Dentro de los principales ***regímenes semipresidenciales*** este autor ubica los regímenes de Francia (desde 1962), Austria (después de 1929), Finlandia (después de 1919), Portugal (después de 1976), Islandia (después de 1945) e Irlanda (después de 1937), además de la República de Weimar de 1919-1933 (**Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**, Ariel, 1984;. p. 154). Para Duverger los dos rasgos distintivos del ***semipresidencialismo*** son «que el presidente es elegido por sufragio universal y está dotado de poderes propios, como un régimen presidencial, y que el primer ministro dirige un gobierno que los diputados pueden hacer caer como en un régimen parlamentario» (**ibid**. p. 257). Estos mismos términos son recogidos en su **Les Régimes Semi-Présidentiels** (Presses Universitaires de France, 1986, p. 7), en el que precisa que «le concept de "régime semi-présidentiel" est heuristique plutôt que descriptif» (p. 8). Es necesario tener presente que Duverger recurre a este concepto con el fin de establecer su modelo de análisis. De dicho modelo señala que «l´avantage principal du concept de régime semi-présidentiel est d´avoir permis la construction d´un modèle d´analyse qui permet d´expliquer en profondeur les mécanismes du fonctionnement des régimes entrant dans son champ d´application, étant naturellement entendu qu´ils son infléchis par les particularités nationales de chaque pays, lesquelles forment le context culturel du modèle» (**loc. cit.**). Dicho modelo comprende tres variables: «les pouvoirs que la Constitution reconnaît au chef de l´Etat, la présence ou l´absence d´une majorité parlamentaire, la position du Président par rapport à cette majorité» (**loc. cit.**)

Para explicar todos los casos en los que los tipos de gobierno no se presentan puros, sin embargo, Loewenstein habla de regímenes «frenados», «moderados», «atenuados» o «disminuidos» (9). En el Perú el profesor Domingo García Belaunde dice que «el nuestro es un ***modelo presidencial disminuido, atenuado o frenado***» (10), tesis ésta con la que concuerda, en principio, el profesor Valentín Paniagua Corazao, pero que matiza expresando que lo que tenemos en realidad es un ***presidencialismo absolutista*** (11) luego de revisar

(9) A pesar del enfoque más propiamente sociológico que específicamente institucional, Duverger insistía en los rasgos formales tanto como en los efectivos de una Constitución. Lo distintivo en Loewenstein es que su preocupación se centra en la **efectividad** de la Constitución, las relaciones de poder, los procesos políticos. El aspecto del diseño institucional formal (esto es, el texto en sí mismo) tiene un papel secundario para este autor. En su enfoque resulta más importante percibir la **distribución** y la **concentración** del poder en los procesos políticos, y las técnicas empleadas para usarlo. La distribución o concentración del poder son los rasgos relevantes que se seleccionan para construir un tipo, esto es un concepto que permitirá analizar las similares representaciones de la realidad política. La tipología de Loewenstein tiene como sustento teórico la doctrina de los **tipos ideales** de Max Weber, de quien fue discípulo. Los tipos ideales, son **medios** de naturaleza heurística, como lo son igualmente los modelos de Duverger, que permitirán conocer mejor los fenómenos de la realidad que se nos representan como significativos en nuestra comprensión y conciencia. La condición fenoménica de los tipos ideales loewensteinianos tiene origen y sustento, a su turno, en la teoría del conocimiento de Kant

(10) García Belaunde, Domingo; »Forma de Gobierno en la Constitución Peruana«, en ***Ius et Praxis,*** Universidad de Lima, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Enero-Diciembre 1992, p. 320

(11) Paniagua Corazao, Valentín; Las Relaciones Legislativo-Ejecutivo, en **Ius et Praxis**, Enero-Diciembre 1992, Nº 19-20, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima, Lima, pp. 61, 71-77. También en »La Constitución Peruana de 1993«, publicada en **Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela**, Volume IV, Nº 2, 1995, especialmente de la página 29 a la 32. Sostiene el profesor Paniagua que los cuatro factores que favorecen el absolutismo de nuestro régimen presidencial son »la elección presidencial, la estructura unipersonal del ejecutivo, la representatividad del presidente y su absoluta irresponsabilidad«. Está de acuerdo en calificar al régimen peruano como uno **neopresidencialista**, siguiendo el criterio de Loewenstein (ver, sobre este particular, la nota que sigue sobre el neopresidencialismo), el cual es una forma moderna y remozada del cesarismo plebiscitario que usó, por ejemplo, Napoleón I, con una fachada constitucional y un discurso democrático detrás del cual se ocultaba un proyecto autocrático contrario a la distribución del poder que es propia de la ideología democrática..

No es difícil dejar de convenir con el profesor Paniagua en su percepción negativa de la práctica política. No es difícil dejar de reconocer, con él, que nuestros presidentes se han comportado, como tendencia general y por lo tanto contando con excepciones honrosas como la de los presidentes Bustamante y Rivero, o Belaunde Terry, sin mesura y no sin cierta apetencia sensual por el poder y sus secuelas. No es difícil dejar de darle razón en que en el extremo opuesto nuestros parlamentos han tendido peligrosamente a exagerar sus inclinaciones, o a apoyar pródiga e incondicionalmente a su gobierno, o a entorpecer sectaria y ciegamente políticas públicas razonables. Pero la lectura del régimen de gobierno nuestro puede y merece ser tanto discutida como criticada a la luz de las instituciones que nuestros textos diseñan. Un modo de ~~proceder~~ es proceder al análisis de la finalidad y valores constitucionales contenidos en las instituciones. Así como la cultura, las condiciones económicas, la religión y la historia afectan un tipo de gobierno a partir del ejercicio del poder que hacen los gobernantes, del mismo modo debe entenderse que las instituciones, las estructuras organizacionales y las reglas afectan la cultura, condiciones económicas, religión e historia de la comunidad política. Un tipo de gobierno debe ser más que el agregado de comportamientos que repiten los actores políticos. Es más que la constatación del cumplimiento y realización de los intereses propios de los actores políticos: los gobernantes actúan también movidos por deberes y obligaciones (más allá de nuestro juicio sobre la motivación de su discurso y acciones públicas). Más también que la revisión de algunos aspectos que se reproducen con cierta regularidad en el comportamiento político: comprende igualmente la constatación de que tales comportamientos obedezcan a una desadaptación aún no terminada de corregir en la vida política. Y más por último que los patrones de toma de decisiones en la vida política: también comprende la revisión de la organización de la vida política a través de los desarrollos de significados de los símbolos, ritos y ceremonias. Sobre este punto puede revisarse "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", de James G. March y Johan P. Olsen, aparecido en The American Political Science Review, Vol. 78, 1984, pp. 734-749.

algunos de los casos más saltantes de las perversiones históricas en nuestra vida política ([12]) Sin la precisión que apunta el profesor García Belaunde, el profesor César Valega García concuerda también que en el Perú tenemos un régimen ***presidencial o presidencialista*** ([13]), pero un régimen en el que si bien era innegable la presencia de elementos del sistema parlamentario, tales elementos no tienen mayor significancia debido a que *la responsabilidad política del gobierno es sólo aparente, y a que la disolución del congreso podría resultar incompatible con el papel constitucional del Presidente de la República en su* inabdicable condición de Jefe de

---

(12) Con mucha frecuencia se asume la eficiencia de la historia como un recurso standard y válido para constatar patrones, continuidades, *tipos o modelos políticos. Este asunto está sujeto a investigación* y análisis y no puede presumirse sobre la sola base del análisis de los textos, del mismo modo como hoy se procede a usar las «estructuras reales del poder». En realidad el ideal es recurrir a una y otra fuentes, la histórica y la empírica, además, claro está, de la *valoración axiológica que se haga de los principios a que obedece cada régimen.* Puede (y puede que no) exista tal continuidad de aspiraciones, o de perversiones, en nuestros procesos políticos. Los esfuerzos por generalizar con información insuficiente sacrifican, en nombre de una apariencia de patrón único, *o motivaciones o hechos significativos que se descuidan o subvalúan, los mismos que pudieran ser útiles para una* concepción más precisa y ajustada a la propia verdad histórica en cuyo nombre se sustentan los tipos o patrones. Quede señalado que en rigor el análisis histórico del profesor Paniagua Corazao es ya un aporte en el proceso de *identificación de nuestro régimen histórico de gobierno. Esta huella debe seguirse y avanzar en la misma dirección.*

(13) Valega García, César; «La Responsabilidad Política del Gobierno», en La Constitución de 1993. *Análisis y Comentarios. Comisión Andina de Juristas, Lima, julio de 1994, pp. 193-201.* Afirma el profesor Valega que «el régimen peruano continúa siendo presidencialista, como lo fue desde la primera Carta de 1823. Sin embargo, al haberse introducido dentro de este régimen elementos parlamentarios, en cantidad y forma como no ha *hecho ningún otro país, se ha distorsionado el sistema».* En sustento de este criterio señala el profesor Valega que «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»* (p. 199). Advierte además como una contradicción, en relación a los resultados derivados de una disolución, que si, debido a la doble condición de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno del Presidente, y como consecuencia de la disolución del Congreso resulta que el electorado favorece políticamente a la tendencia mayoritaria del Congreso disuelto, ocurriría que el Presidente no podría cumplir cabalmente ambas funciones «de tal manera , si sólo se comportara como Jefe de Estado, abandonando sus obligaciones de Jefe de Gobierno, estaría contraviniendo la Constitución» (p. 200) Esto es, si la disolución obliga al Presidente a designar un gabinete que cuente con la confianza del parlamento, y el Presidente es forzado a nombrar a un gabinete opositor, no sería posible que ese Presidente sea Jefe de Gobierno de un gabinete con una política con la que el Presidente discrepe. El Presidente, según la Constitución, es quien dirige la política general del gobierno. Limitarse a actuar como Jefe de Estado, dejando de lado su papel como Jefe de Gobierno, resultaría en un acto no constitucional. Concluye su razonamiento diciendo que «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.* (...) en realidad el Presidente de la República estaría consultando la continuación o no de su desempeño en la función ministerial, 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« (loc. cit.). Y concluye que »la disolución, aun en su perspectiva más atenuada, resulta incompatible con un régimen presidencial o *presidencialista»* (*loc. cit.*).

Gobierno. En parecido sentido se pronunció respecto de la Constitución de 1979 el profesor José Pareja Paz Soldán, quien, siguiendo a Loewenstein, denomina ***neopresidencial*** al sistema establecido en dicha Carta (14).

El criterio central para afirmar que el nuestro es un modelo presidencial ***frenado*** es para el profesor Garcia Belaunde la capacidad decisoria del Presidente de la República (15) Los demás factores pueden ocupar un lugar de segunda importancia. Lo que importa es identificar quién manda. Lo capital es determinar quién consigue los resultados. Y lo cierto es, en efecto, que la capacidad, la potencia decisoria del Presidente de la República es significativamente gravitante en nuestro sistema político.

Sin embargo, la capacidad de mando del Presidente tiene algunos límites sin los cuales no estaría revestido de la plenitud de mando. Así como su poder es atemperado por el parlamento, la judicatura, la opinión pública y en menor grado por los partidos políticos, no está menos condicionado por el peso específico que tiene en nuestra vida política la jerarquía militar, los grupos económicos y aún las iglesias. En buena cuenta el papel preponderante del Presidente tiene como importante aval la cultura presidencial de nuestro pueblo, lo que es igual a decir y a reconocer la ausencia de cultura parlamentaria, que es una manifestación de ausencia parcial, también, de una cultura democrática. En el fondo, de lo que se trata es de la conciencia entre conservadora y autocrática, presente desde antes de inicios de nuestra república.

---

(14) Pareja Paz Soldán, José, «Relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo» discurso pronunciado en el Colegio de Abogados, en Revista del Foro, Año LXVI, Abril-Diciembre, Lima, 1979, pp. 209-218. Reconoce sin embargo Pareja Paz Soldán que el régimen de la Constitución de 1979 es un »sistema híbrido presidencial-parlamentario« (p. 213), tal como lo postula Bernales Ballesteros para la Constitución de 1993- Cabe recordar que el **neopresidencialismo** es también un concepto loewensteiniano. Este autor lo aplica a casos como el francés, afectado por el estilo gaullista, donde percibe una tendencia a un gobierno fuerte que se manifiesta con un ejercicio dictatorial del poder, a la vez que, simultáneamente, con una legitimación democrática del mismo. Dice Loewenstein que «no se puede trazar una línea tajante de separación entre el neopresidencialismo y una dictadura a secas» (**Teoría de la Constitución**. Apéndice, pp. 482 y 495). Lo decisivo, sin embargo, es que para Loewenstein, el **neopresidencialismo** es efectivamente un tipo híbrido. La hibridez, y esto es lo distintivo frente a Duverger, no resulta de observar rasgos de régimen presidencial y parlamentario en un mismo sistema político. Conforme se anotó en nota anterior, la tipología de Loewenstein selecciona como rasgos relevantes de los tipos la **distribución** o la **concentración** de poder. De ahí que el neopresidencialismo no tenga como referentes el régimen presidencial ni parlamentario, ambos de los cuales se valen de técnicas de distribución de poder. Por el contrario, el neopresidencialismo es ubicado por Loewenstein entre dos conceptos antitéticos en los cuales se condensan una u otra condiciones: el ***constitucionalismo***, como técnica de distribución de poder, y la ***autocracia*** como técnica de concentración de poder. Por lo tanto, el **neopresidencialismo** es, para Loewenstein un caso ***pseudoconstitucional***, una configuración intermedia en la que la Constitución tiene naturaleza **semántica**, en razón de lo cual «tendrá que procederse en cada caso un análisis empírico del proceso fáctico de poder» (**ibid.** pp. 51-52, y 84-88))

(15) Si el criterio central para clasificar nuestro régimen como presidencial es que »las grandes decisiones las tiene en última instancia el Presidente de la República«, al margen de la capacidad real que tiene una organización determinada causar y modelar comportamientos, u orientar y regular la toma de decisiones, es indispensable probar, además, que las grandes decisiones no sean significativamente influidas por otros agentes del poder. La percepción general o la intuición colectiva puede coincidir con el criterio del profesor Garcia Belaunde. Eso, sin embargo, está fuera de discusión. Lo que parece necesario es estudiar hasta qué punto las decisiones del Presidente no son en realidad resultado de una serie sucesiva de agregados interinstitucionales. Porque el Presidente de la República es la cabeza que descuella sobre las demás, es más fácil que se lo identifique como la última y decisiva instancia. El trabajo en equipo en muchos casos exige que los colaboradores del Presidente realicen un trabajo anónimo en el proceso de formulación de políticas gubernamentales. El mismo papel le corresponde al parlamento.

Aún cuando crece la convicción alrededor del planeta, a fines del siglo XX, que quedó ya detrás el tiempo de los caudillos, de los hombres que solos conducen a los pueblos, pareciera que tal percepción aún no llega a difundirse ni a vivirse en nuestro espacio político. Cala de tal manera y con tanto agrado la necesidad de ser gobernados por líderes fuertes, que nos confunde nuestra psicología colectiva con la percepción de los hechos políticos y de las instituciones jurídicas. No puede darse como presidencial, por ejemplo, la conducta de un presidente que carece de tolerancia o indulgencia con quienes no lo respaldan. Eso revela un carácter o personalidad autocráticos, pero de ninguna manera es un elemento del sistema político. El estilo no es igual que el sistema. Una misma forma de gobierno puede ser usada en estilo más presidenciales o parlamentarios.

Para el profesor García Belaunde «es difícil decir que el modelo, sistema o forma de gobierno en el Perú sea mixto, pues ello supondría un **mixtum**, o sea, una nueva realidad o modelo, un **tertium** que en rigor no existe» ([16]) Según él, entre otras razones, en el Perú no existe un modelo mixto semipresidencial porque no tenemos un ejecutivo dualista (nuestro Jefe de Estado es, en efecto, el Jefe de Gobierno) y porque, a diferencia de las experiencias europeas que migraban del parlamentarismo al presidencialismo (Francia, Finlandia y Portugal entre ellas), el caso peruano es una experiencia inversa: nuestra tendencia original ha sido afirmar el presidencialismo y recurrir al parlamentarismo, no tanto porque esta forma de gobierno interprete mejor nuestra identidad política, cuanto como reacción para frenar los excesos de nuestros Presidentes. Subraya el profesor García Belaunde que en el Perú «existe un régimen presidencial que se ha acercado al parlamentarismo, no por la excelencia de este modelo sino por limitar los poderes del Presidente» ([17])

La tendencia en latinoamérica ha sido basar los modelos de gobierno en el tipo presidencial fundado por los Estados Unidos. A ello han contribuido, además de la casualidad y el snobismo de los fundadores de nuestra institucionalidad, los sesgos de verticalidad y pasividad política del temperamento y carácter colectivo de nuestros países, junto con la incapacidad relativa para enfrentar imaginativa y comunitariamente nuestros retos comunes.

El modelo presidencial original en latinoamerica obedece a la circunstancia histórica de la fundación de una república, en un contexto de desintegración étnica, social y económica, y de hegemonía militar. El régimen presidencial fue el camino más útil para afirmar nuestro Estado republicano germinal. Era la alternativa natural para gobernar a un país dispar.El camino forzado para dominar una sociedad heterogénea. Sólo la concentración e imposición central del poder permitió la conducción hacia un destino único. No era por cierto un destino autodeterminado, pero sí era un destino nacional. Un destino definido por una elite gobernante peroa pesar de todo, un destino que, en vista de los grupos criollos dominantes de entes territoriales distintos, era más seguro. A pesar de no haber tenido un proceso fundacional plural ni auténticamente popular, enraizado en la conciencia y consentimiento plural de la diversidad de etnías, estamentos sociales y grupos económicos, un Estado restringidamente central con poder de mandar y unir pareció mejor que mantener la desintegración social relativa, el reino de la libertad. Con el Estado en manos de un régimen de base presidencial comenzó el redescubrimiento

---

([16]) *Loc. cit.*

([17]) *Ibid. p. 319*

de nuestra identidad y nuestro ser nacional, identidad y ser entre impuestos y ficticios, pero por lo menos formalmente definido en los textos y materialmente respaldado en «el poder del cañón» para valernos de una paráfrasis de Lasalle (18).

En lo que respecta al dualismo la observación de Garcia Belaunde es exacta. De ahí que no quepa definir a nuestro régimen como semi-presidencial. Nuestro régimen tiene en común con el régimen semi-presidencial que ninguno de los dos corresponde a uno de los tipos básicos. Pero el régimen peruano escapa al modelo precisamente en uno de los rasgos que le son esenciales: la similitud que tiene el Presidente con un monarca sin capacidad de gobierno. Esto es, en el régimen semi-presidencial la jefatura de estado no coincide con la jefatura de gobierno. Esta separación hace de la forma semi-presidencial *más una variante del régimen parlamentario que del presidencial* (19)

---

(18) Como se recordará, Ferdinand Lasalle (1825-1864) tuvo una participación activa en la unificación alemana no menos que en la formación del movimiento obrero prusiano (participó en la revolución de 1848). En su **¿Qué es una Constitución?** (*conferencia pronunciada en Berlín en 1862; ed. Ariel, 1984*) Lasalle indaga sobre la esencia de toda ley fundamental y distingue la Constitución real y efectiva formada por la suma de factores reales y efectivos que rigen en la sociedad, y la Constitución escrita a la que llama, en oposición a la anterior la *hoja de papel. Su concepción realista de la Constitución y del poder le lleva a afirmar que la monarquía es* un fragmento de la Constitución si al rey le obedecen el ejército y los cañones. Por eso afirma que «los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas **de derecho**, sino de **poder**; la verdadera Constitución de un país *sólo reside en los factores reales y efectivos de ese poder que en ese país rigen;* y las Constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social». Y líneas adelantes señala que «el ejército constituye el más importante y decisivo de todos los resortes del *poder organizado*» (**Op. cit.**, *p.* 119)

(19) Es acertada la precisión del profesor Paniagua Corazao cuando advierte que con la *Constitución de 1933 se convierte al Presidente de Jefe del Poder Ejecutivo en Jefe de Estado* (con lo que se añade mayor poder al Presidente del que ya le concedía la Constitución de 1920). Concepto éste último que, dentro de su interpretación sobre la identidad de nuestro régimen, no es correcto. Dice el profesor Paniagua Corazao que »*si bien es cierto que el Presidente representa interna y externamente al estado, no es, en rigor, un Jefe de Estado. Este sólo cabe, en realidad, allí donde hay también un Jefe de Gobierno, esto es, en un régimen parlamentario, semiparlamentario e incluso semipresidencial, pero no en un régimen presidencial, como el nuestro*« ("Las Relaciones Legislativo-Ejecutivo" en ***Ius et Praxis*** Nº 19-20, Enero-Diciembre 1992, p. 75). Parece, no obstante, que la denominación, detrás de la cual se agazapa la acentuación del poder presidencial, no es un oxímoron como el rigor conceptual pudiera llevar a concluir. Se trata del uso de la misma palabra con un contenido nuevo. *El rigor puede negar o impedir* una mejor expresión de sentimientos, aspiraciones o finalidades políticas. "Jefe de Estado" puede ser utilizada como una categoría de análisis, según el contenido que tiene en cada sistema político. No es un concepto unívoco. *Su asociación original, histórica o natural con los regímenes parlamentarios o semipresidenciales no niega que* pueda usarse en regímenes cuya tipicidad toma elementos de estos regímenes en combinación con elementos naturales de otros tipos de gobierno. La aversión al uso de conceptos fuera de su contexto original se justifica *cuando se define erróneamente el contenido de dichos conceptos. No cuando se les atribuye contenidos similares o* distintos en una geografía distinta a la original. De ahí, obviamente, que el uso de términos como "investidura", "responsabilidad política" y "censura" no deban ser descalificados prima facie sin el análisis previo tanto del contenido específico que le dieron *los constituyentes, como del análisis de las conductas y sentidos que le dieron* quienes las usaron en la vida política del país.

No obstante la razón que le reconocemos al profesor García Belaunde para afirmar el tipo presidencial como la forma **natural** de gobierno del Perú, existen algunos criterios y un esquema de relaciones interinstitucionales que permiten postular un tipo de gobierno que, aunque se base en el presidencial, se aparta de él en aspectos definitivos del tipo puro ([20]). No queda claro si el profesor García Belaunde se ciñe estrictamente a la metodología propuesta por Loewenstein (y por tanto, si basa su criterio de clasificación y filiación de nuestro régimen exclusivamente en las estructuras reales de gobierno», antes que en el patrón formal de relaciones institucionales, o en una ponderación y consideración de ambos). Tanto como es necesario tener plena conciencia de las dificultades que la profusión de datos difusos tiene en el cuadro clasificatorio, no debe descartarse la posibilidad de establecer una tipología que identifique y defina los varios tipos intermedios que podrían existir.

Al parecer existe la posibilidad de que la invocación del tertium non datur no sea aplicable a nuestro caso. Si bien los regímenes políticos son parte de la ontología política e institucional, es posible que un «ente» político, un sistema de gobierno específico en un territorio definido, se componga con los mismos elementos que constituyen y hacen a los regímenes presidenciales y parlamentarios, pero que por el juego de relaciones entre estos mismos elementos simples, se obtenga un resultado que finalmente no equivalga a los tipos bases y sea, por tanto, **ni** presidencial **ni** parlamentario.

Los principios de no contradicción y del tercio excluido, dicen que es imposible que una proposición sea verdadera y falsa a la vez, esto es, o es verdadera o es falsa [$\neg$ (p . $\neg$ p)], y que una proposición o es verdadera o es falsa, y *no puede ser verdadera y falsa a la vez. y no es posible una tercera opción, por tanto no es* imposible que ambas sean falsas a la vez [p v $\neg$ p]. La traducción de estos principios en el plano de los sistemas de gobierno equivaldría a afirmar que si **no** estamos ante un sistema presidencial, no es posible que a la vez **si** *sea un sistema presidencial* ([21]) Y viceversa, *si el sistema de gobierno peruano no es un sistema parlamentario,* no es posible que a la vez se defina como parlamentario ([22]).

---

(20) Loewenstein recordaba (op. cit., p. 49) que los tipos «puros» o «ideales» han desaparecido casi por completo. Se refiere a los tipos que fueron utilizados clásicamente para distinguir una de otra formas de Estado. Su formulación de los tipos ideales pretende, en este respecto, descartar las tipologías clásicas por, según Loewenstein, subjetivas. En vez de ellas propone una clasificación en base a las estructuras reales de gobierno (loc. cit.) Recurrir y rescatar la realidad como *criterio y fuente de conocimiento de los fenómenos jurídico-políticos es una postura que pareciera no ir en estricta concordancia* con la teoría weberiana de los tipos, pero el hecho de anunciarlo funda en Loewenstein la confianza en la posibilidad de nuevas formas, no dogmáticas, de conocer. De ahí, en efecto que, si en el caso del régimen peruano se percibiera que no coincide, por ejemplo, con el tipo puro en aspectos tan esenciales como (1) el doble origen popular de ambas ramas del Estado (Presidente y parlamento tienen igual origen popular en el Perú, como en el régimen presidencial, y por eso no es un régimen parlamentario), (2) la separación o incompatibilidad entre la función ejecutiva y la parlamentaria (los gabinetes pueden ser integrados por parlamentarios, a diferencia de lo que ocurre en el sistema presidencial), (3) la concurrencia de la voluntad del parlamento para conformar a los gabinetes (a través de la investidura, la censura y los votos de confianza, que no se conciben, y son antitéticos de y en un régimen presidencial), (4) la obligación ministerial de responder ante el parlamento (a través de la invitación, la interpelación, los pedidos de datos o informes y las preguntas), o (5) la posibilidad de disolver el parlamento; bien es posible que exista un tipo distinto, identificado, precisamente, por la específica, singular, regular y recurrente manera en que se combinen las relaciones entre uno y otro órganos.

(21) Esto es, si no es así que el Presidente sea la última instancia en la toma de las grandes decisiones, no *puede ser cierto que a la vez las grandes decisiones las tome el Presidente de la República. O las grandes decisiones son* tomadas en última instancia por el Presidente, o no son tomadas por el Presidente. No es posible una tercera opción a partir de la cual se niegue el extremo de la proposición afirmado.

(22) De modo análogo al seguido en el raciocinio de la nota anterior, si no es así que el parlamento sea la última instancia para tomar las grandes decisiones del país, tampoco es posible que el parlamento sea esa última instancia.

El tertium non datur es fácil de aplicar una vez que se ha establecido previamente cómo se define la proposición. Si decimos que un régimen de gobierno es presidencial cuando, y sólo cuando, el Presidente «tiene en *última instancia las grandes decisiones*» y *que tal hecho debe constatarse «en la realidad cotidiana»*, en la opinión o sentimiento generalizado o colectivo de la comunidad y en la historia constante de un país, antes que «en los textos», no será posible afirmar que tal tipo de gobierno sea a la vez otra cosa que un régimen presidencial, y por lo tanto no podrá a la vez ser calificado como otro régimen, sea parlamentario o semi-presidencial.

El tertium non datur parece funcionar, en efecto, en favor de la tesis del profesor García Belaunde. Pero la verdad de su afirmación dependerá de la definición que adoptemos de un régimen para catalogar la organización de la vida política y del poder en un país. El régimen es un compuesto, una conformación, y no un estado simple. El régimen es definido como una posición o status para los órganos de gobierno en el Estado. La posición es resultado de la definición de relaciones y funciones entre uno y otro. Las relaciones y las funciones distribuyen atribuciones o capacidades. Por eso mismo, la relaciones y la funciones no son sino reglas de asignación de atribuciones. Es la manera de codificar este juego de relaciones la que define a un tipo de gobierno, pero las relaciones y las funciones presuponen, precisamente, las atribuciones, como elementos más simples.

Para García Belaunde, como para Paniagua Corazao, o como para Bernales Ballesteros, el criterio de definición de nuestro régimen de gobierno es un asunto de quién decide sobre los más importantes asuntos nacionales. No tiene la misma importancia o peso el análisis de los rasgos institucionales. El régimen presidencial para ambos profesores no se define en última instancia por el diseño de la organización institucional sino por la capacidad de decidir, por la voluntad y ejercicio del poder de mando. Es más, por la constante histórica de dicha capacidad, voluntad y ejercicio.

El criterio para clasificar un régimen como presidencial es, como queda dicho, de acuerdo a la postulación del profesor García Belaunde, la determinación del titular de la decisión, dicha determinación no debiera quedar en el análisis del poder en el plano de los órganos del Estado. Si ha de analizarse quién decide y quién ha decidido, dicho análisis debe comprender a otros agentes de poder además de los que formalmente aparecen en los textos. Esto quiere decir que el estudio debiera valerse de un método de análisis que incorpore la conducta de actores tales como los grupos económicos, los medios de comunicación, las élites militares, etc. De lo contrario la evaluación y perspectiva quedaría menoscabada y ofrecería una sección de la realidad. Pero insistir tanto en el estudio de la decisión política y en la historia desatiende.

Esto último nos lleva a cuestionarnos sobre la suficiencia de la definición de *régimen presidencial* que usa el profesor García Belaunde. Con ella pareciera que queda relativamente descuidada la naturaleza y capacidades causales de las instituciones sobre las conductas y los hechos políticos. Si nuestra definición de régimen presidencial estuviera referida al diseño institucional y al sistema de controles horizontales previstos en el texto constitucional la cuestión sería más complicada, en principio por la multiplicidad de variables que entran en juego.

Es más, el criterio para definir un régimen frente a otro no está adecuadamente definido. Se sabe por qué es posible que el peruano sea un régimen presidencial, pero no se definen los criterios para precisar cuándo nos encontramos ante otro tipo. ¿Debemos asumir que el régimen es parlamentario, si es al parlamento al que le corresponde tomar en última instancia las *más grandes decisiones*? ¿O no sería el criterio el mismo? Es más, siempre podríamos preguntarnos si acaso en alguna experiencia ocurre que el parlamento sea el que lo decida?

¿Y si sólo lo hiciera en algún grado, qué grado de decisión permitirá que se siga asumiendo que un régimen es presidencial, y desde qué otro grado será apropiado definir a otro régimen como parlamentario? ¿Cómo prever el papel que cumple el gabinete en un régimen parlamentario? ¿Será más bien parlamentario un régimen, en el contexto del criterio fijado por el profesor García Belaunde, cuando en vez del presidente o el parlamento es el gabinete o el primer ministro quien toma las más grandes decisiones del país?

Existen tipos impuros, híbridos o mixtos con una identidad propia, que no pueden ser definidos como regímenes presidenciales ni como parlamentarios. Forzar, alargar y estirar la definición de uno y otro tipo de regímenes a punto tal que se fuerce a la realidad a acomodarse y reducirse al modelo. La realidad no contiene dos modelos únicamente. Por el contrario, tolera más de dos. La polaridad presidencial-parlamentario admite combinaciones e interrelaciones en diverso grado, ya sea en el plano de las funciones o de los procesos en los cuales participan uno y otro órganos del Estado.

Dar por cierta la aseveración del profesor García Belaunde, en el sentido de que un régimen es presidencial o no lo es, es parlamentario o lo no es, y que si es presidencial no es posible que, a la vez sea parlamentario, y si es parlamentario no es posible que sea presidencial, equivaldría a ignorar los matices que cada experiencia constitucional aporta a la vida política. En principio el propio modelo presidencial es un «constructo» (*tipo ideal* diría Weber) tomado de una experiencia. Lo mismo lo es el modelo parlamentario. Las combinaciones y alternativas entre uno y otro «constructos» si bien no son indefinidas sí son definibles y distinguibles e, incluso, medibles, si llegamos a establecer criterios o patrones uniformes y un marco teórico válido y confiable para evaluar diversas realidades.

En suma, entre la pluralidad de gamas en el espectro es posible afirmar que un color no sea ni blanco ni negro. Puede afirmarse, sin caer en falsedad, que algo no es blanco ni negro sino una tonalidad de plomo o de gris. Ahora bien, si decimos que es plomo, decimos a la vez que no es blanco y que no es negro. Como se ve, parece que el *tertium non datur* de la lógica proposicional no puede aplicarse de modo directo a la explicación de realidades sociales o políticas, a riesgo de que se aplique un método y procedimiento rígidos que desnaturalicen el propósito y utilidad que debe tener una tipología o clasificación de las se experiencias de gobierno.

Negar el *tertium o el quattuor* sería como desconocer ese tipo peculiar de tipo cultural que identifica, por ejemplo, a quienes vivimos en latinoamerica urbana. Ni nuestra raza ni nuestra cultura son indígenas. Ni nuestras costumbres ni nuestra mentalidad son europeas. Pero una y otra están presentes en nuestra visión del mundo y de la vida, pugnando por afirmar ese nuevo tipo de hombre, de cultura y de comunidad que tolera con mucha flexibilidad la impuntualidad, pero equipara, si no supera, la sagacidad y la tenacidad de otra forma privativas de los pobladores del hemisferio norte.

La definición de nuestro tipo de gobierno sí podría encajar en un *tertium* y éste podría, además, no ser igual al modelo semi-presidencial. ¿Pero cómo superar las objeciones del profesor García Belaunde? Lo primero es recordar, reconocer y constatar que la clasificación que establecen todos los autores citados parte de una perspectiva jurídica. Esto quiere decir que los criterios a partir de los cuales se establece la tipología tienen su origen fundamentalmente en el texto y en la norma constitucional, en el deber-ser.

Dentro de los análisis posibles de la norma constitucional, la hermenéutica supone una variedad de planos con los cuales interactúa el derecho. Principalmente, aparte del plano eminentemente normativo, estos planos son el valorativo (los principios políticos o filosóficos por los que opta o que prefiere el texto constitucional,

los valores o bienes especialmente protegidos en la conciencia histórica de la comunidad) y el fáctico (constatación de la aplicación efectiva de la Constitución por sus actores). Son las tres dimensiones de lo jurídico.

El derecho, es obvio, es una disciplina preceptiva, normativa. Se pregunta por el sentido y por el deber ser. Prescribe. Sin embargo, y de ahí el plano fáctico de la interpretación constitucional, la constatación de un modo de vigencia y de efectividad de la norma, se convierte en un modo de verificar el valor preferido consagrado por los actores de la comunidad que aplican de modo directo e inmediato las normas. Se trataría, así, de una búsqueda del sentido entre quienes usan la norma. La lectura del texto tiene como referente los valores, los criterios y las preferencias que los individuos consagran en su comportamiento. El intérprete lee estos comportamientos y preferencias y constata un sentido. Este sentido es el dato, ajeno la voluntad del intérprete, que concreta la prescripción. A continuación pues una propuesta metodológica que podría ser un auxiliar confiable para confirmar o para corregir la calificación de los regímenes de gobierno.

2

La Escala de Medición del Régimen de Gobierno

Es con el propósito de establecer una pauta y criterios objetivos y uniformes a partir de los cuales pueda definirse los distintos regímenes, que parece conveniente postular categorías y variables, así como sus respectivos coeficientes o pesos para cada una, de modo tal que el ámbito de discusión e interpretación se circunscriba y afine. Uno de los intentos para clasificar los regìmenes usando criterios objetivos, es postulado por dos politòlogos americanos, Matthew Shugart y John Carey. A partir de las categorìas que ellos utilizan para evaluar regìmenes comparativamente, presento en esta secciòn las variables y su correspondiente peso o coeficiente.

Supuestos Teóricos

Esta escala fue construida para medir la preferencia sobre el mayor o menor poder que se cree deben tener la Presidencia de la República y el Parlamento en la conducción del país, a través de los dos ejes básicos y centrales de sus relaciones orgánicas e institucionales,.

No existe unanimidad sobre la definición de los elementos esenciales que componen los tipos de gobierno, ni sobre el grado permisible en el que deben interrelacionarse para mantener la identidad sin violentar el margen elástico del modelo.

Generalmente se llama **presidencial** al tipo de gobierno en el que el presidente es elegido por voto directo de la población. Por ello, va perfectamente en concordancia con este presupuesto conceptual la posibilidad de *reelección* del PR porque, si es base del presidencialismo su origen popular, nada debería recortar la capacidad de expresar el voto por el pueblo, único agente ante el que en realidad es responsable el PR. Eliminar la reelección

diluye las características a la vez que las ventajas del régimen presidencial. Junto con la elección directa del PR, otra característica que es esencial de este tipo de gobierno es que el presidente y el parlamento tienen un mandato ininterrumpible y fijo.

Para efectos principalmente operativos, sin embargo, hay acuerdo en que un gobierno es **presidencial** si tiene como base el ideal de máxima separación de poderes a la vez que la total, *exclusiva y única responsabilidad del gabinete ante el presidente.* Será **parlamentario**, de otro la en el que hay *responsabilidad compartida - superpuesta o confundida- sobre los gabinetes entre el presidente y el parlamento.* El que un país opte por un tipo o por otro es una expresión del concepto que tiene sobre, tanto qué es lo que hacen mejor los parlamentos, como sobre qué deben hacer los ejecutivos para que la democracia funcione bien.

Sin embargo, los regìmenes no se dan en formas puras. De ahì la necesidad de encontrar pautas mìnimas con las cuales distinguir los casos ambigüos. Shugart y Carey han diseñado un modelo cuantitativo para medirla **eficiencia** y **representatividad** de los regímenes democráticos. A diferencia de los criterios generalmente aceptados, basados en una impresión fenoménica, o meramente especulativa, del impacto atribuido a ciertos elementos de un régimen, Shugart y Carey dividen las atribuciones de uno y otro òrganos, la presidencia y el parlamento, en dos ejes, el de las competencias legislativas y el de las competencias no legislativas. A su turno, el segundo eje comprende cuatro categorìas, y el primero seis. Dentro de cada categoria establecen variables o alternativas entre las que con mayor o menor frecuencia optan los paìses, De las combinaciones de atribuciones para el gobierno o para el parlamento, resulta que el gobierno o el parlamento tienen una posición más fuerte o más dèbil en la direcciòn de las políticas nacionales. Cada alterntiva u opciòn tiene un peso mayor o menor, segùn las ventajas que signifquen para el gobierno o para el parlamento. El total de puntos obtenidos en los ejes de competencias, no legislativas y legislativas permite ubicar el tipo de gobierno en uno de los cuatro cuadrantes: presidencial, parlamentario o de asamblea, semipresidencial o parlamentario con premierato, y el parlamentario presidencial, que son los cuatro tipos de regìmenes bàsicos posibles para estos autores

Son dos los ejes a partir de los cuales debe realizarse el análisis. El primero està referido a puntos de relación o autonomìa entre el presidente y el parlamento en los que no hay propiamente una competencia legislativa. Son puntos gravitantes de la interrelaciòn entre gobierno y parlamento, y tienen que ver con la conformaciòn y subsistencia del gobierno (gabinete) y del parlamento. El segundo eje està referido a las relaciones orgánicas entre gobierno y parlamento en el proceso legislativo.

La dimensión no legislativa

El primer eje es el del origen y la sobrevivencia del gabinete mediante remociòn o mediante censura, y como contraparte la disolución del parlamento. Se debe determinar la predominancia del Presidente de la República o del congreso en el origen/sobrevivencia del gabinete, y la facultad de disolución del congreso.

En este primer eje existen cuatro categorías. La primera tiene que ver con el origen y designaciòn del gabinete, y si esta competencia le corresponde al Presidente o al congreso, y en què grado de autonomìa, o de interdependencia. La segunda està referida a la remociòn del gabinete en iguales tèrminos (autonomìa o interdependencia entre gobierno y parlamento). La tercera categoria es la posibilidad de que el sistema prevea o no la censura como medio para concluir el perìodo de un gabinete. Y la cuarta es la posibilidad de que el congreso pueda ser disuelto.

Papel y competencia del presidente de la república en la conformación por decisión propia del gabinete

El sentido y propòsito de esta categoria es medir la autonomía y capacidad de decisión del presidente de la república para designar al gabinete o los ministros, sin consulta a, ni autorización de, otro órgano del estado. Dicha mediciòn se expresa en tèrminos del mayor o menor peso en la decisión propia (autónoma) del presidente, para nombrar al gabinete, frente al congreso

Peso	Variables
4 -	El Presidente de la República puede nombrar a su gabinete ministerial, sin necesidad de que el congreso lo confirme. PR designa gabinete sin necesidad de investidura parlamentaria
3	El congreso tiene la posibilidad de oponerse al nombramiento del gabinete ministerial y darle su confianza. El parlamento puede/no puede oponerse a designación del **gabinete**, mediante cuestión de confianza
1	El congreso tiene la posibilidad de oponerse al nombramiento del Presidente del Consejo de Ministros, no de todo el gabinete. Luego de la confianza del congreso el Presidente del Consejo de Ministros puede nombrar libremente a su gabinete. El parlamento puede/no puede oponerse sólo a designación del **Premier**, quien luego nombra al gabinete
0	Es al congreso al que corresponde, exclusivamente, el nombramiento de todo el gabinete ministerial. El parlamento tiene facultad plena para designar a todo el gabinete.

Competencia del presidente de la república para remover por decisión propia al gabinete (competencia negativa del congreso)

Esta categoria mide la autonomía y capacidad de decisión del presidente de la república para remover al gabinete o los ministros, sin consulta a, ni autorización de, otro órgano del estado. Se mide el mayor o menor peso en la decisión propia (autónoma) del presidente, para remover al gabinete, frente al congreso

Peso	Variables
4	El Presidente de la República puede cesar y remover al gabinete o a cualquiera de los ministros libremente y sin restricción ni justificación legal alguna. El parlamento no tiene facultad sobre la remoción del gabinete ni de los ministros
2	El Presidente de la República puede cesar y remover al gabinete o a cualquiera de los ministros, pero dentro de ciertas condiciones que lo justifiquen. El parlamento puede censurar o remover

al gabinete o ministros, pero el PR puede **disolver** el parlamento

1 El Presidente de la República puede despedir y remover al gabinete o a uno de los ministros, a condición de que el congreso esté de acuerdo con el gabinete o ministro que lo reemplace. El parlamento puede censurar al gabinete o ministros pero sólo si presenta un gabinete alternativo (**voto de censura constructivo**).

0 El gabinete o uno de los ministros sólo puede ser censurado o despedido por el congreso sin restricción ni límite. El parlamento puede censurar sin restricción alguna.

Competencia positiva del congreso para censurar al gabinete ministerial por decisión propia

La finalidad es medir la capacidad del congreso para censurar o negar confianza al gabinete o a los ministros.Dicha medición tiene en cuenta el menor o mayor peso en la capacidad del congreso, para censurar o negar confianza al gabinete o a los ministros

Peso	**Variables**
4	El congreso no cuenta con la facultad de censurar, negar confianza, ni despedir, por ninguna causa, al gabinete ni a ninguno de los ministros. El parlamento no puede censurar ni remover al gabinete ni ministros
2	El congreso puede censurar, negar confianza o despedir al gabinete o a cualquiera de los ministros, pero el Presidente de la República puede disolver el congreso. Parlamento puede censurar, pero el PR puede responder disolviéndolo
1	El congreso puede censurar, negar confianza o despedir al gabinete o a cualquiera de los ministros, pero solamente si presenta un gabinete alternativo que reemplace al gabinete despedido o censurado. ***Voto de censura constructivo***
0	El congreso puede censurar, negar confianza o despedir al gabinete o a cualquiera de los ministros, sin ningún tipo de restricción ni condición. Censura sin restricción ni límite.

Disolución del parlamento

Se mide la autonomía y capacidad de decisión del presidente de la república para disolver el congreso, con o sin el previo cumplimiento de alguna condición previa. La mediciòn comprende el mayor o menor peso en la capacidad del presidente de la república para disolver el congreso, frente a la facultad del congreso para censurar el gabinete o los ministros.

Peso	Variables
4	El Presidente de la República está facultado para disolver el congreso libremente, sin límite ni restricción de ningún tipo. Libre e irrestricta iniciativa del PR para disolver el parlamento
3	El Presidente de la República está facultado para disolver el congreso de modo limitado, sólo un número de veces máximo dentro de su período. Disolución restringida según criterio de frecuencia, u ocasiones dentro del período
2	El Presidente de la República está facultado para disolver el congreso, pero solamente si la disolución significa también la postulación a elecciones del Presidente de la República. Disolución trae consigo nueva elección del PR
1	El Presidente de la República estár facultado para disolver el congreso, pero sólo si es que el congreso ha censurado, negado confianza o despedido al gabinete. Disolución restringida, como respuesta a censura
0	No existe posibilidad que PR disuelva el parlamento

La dimensión legislativa

El segundo eje o dimensiòn se refiere a las potestades legislativas del congreso y del gobierno. Comprende los àmbitos en los que se interrelacionan gobierno y parlamento y la mayor o menor autonomìa de que disponen para definir asuntos normattivos.

Decree Power

El propósito es medir en qué grado es que el presidente de la repùblica puede legislar por derecho propio, idependientemente y además de las facultades que le puede delegar el parlamento, esto es, la autonomía y capacidad de decisión del presidente de la república para legislar, sin consulta a, ni delegación del congreso. Se mide el mayor o menor peso en la capacidad del presidente, para legislar por derecho propio, frente a la potestad legislativa reconocida al congreso. Es el àmbito de la capacidad legislativa reservada para el gobierno.

Peso	Variables
4	El Presidente de la República tiene la facultad de dar o modificar leyes durante su mandato, sin necesidad que el congreso lo autorice a legislar. Tiene competencia legislativa reservada positivamente, y el parlamento no puede modificarla, ni caduca por transcurrir del tiempo

2 El Presidente de la República tiene la facultad de dar o modificar leyes, con acuerdo de su *gabinete ministerial y sin autorización del congreso, pero sólo si se cumple algún requisito* general, y durante un plazo determinado. Puede legislar durante condiciones/circunstancias y plazos específicamente señalados en la Constitución [*PR y gabinete deben acordarlo unánimemente, pero el nombramiento y remoción del gabinete es potestad exclusiva del PR*]

1 El Presidente de la República tiene la facultad de dar leyes con el acuerdo su gabinete *ministerial, sin autorización previa del congreso,* pero a condición de que dé cuenta de las leyes dictadas. Facultad de legislar por derecho propio limitada [*debe haber acuerdo entre PR y gabinete, pero el gabinete no depende exclusivamente de la investidura, confianza o censura del parlamento*]

0 El Presidente de la República no cuenta con la facultad de poder dictar leyes, sino exclusivamente cuando recibe la delegación expresa del congreso. No tiene competencia legislativa propia, o la tiene sólo por delegación expresa del parlamento

Iniciativa Legislativa

Con esta categoría se examina si el presidente de la república puede iniciar legislación ante el parlamento, frente a las cuales èste tenga límites de acciòn (es decir, si es que existe un àmbito de políticas legislativas privativas o reservadas del PR).. La finalidad es medir la autonomía y capacidad de decisión del presidente de la república para presentar proyectos de ley con materia a él reservada

Peso **Variables**

4 El presidente de la república puede presentar proyectos de ley en el congreso sobre algunos temas, que no puedan ser modificados por el congreso

2 El parlamento está restringido en las modificaciones que puede introducir

1 El parlamento no tiene ninguna restricción para modificar los proyectos del gobierno sobre materia a él reservada

0 El presidente de la república no tiene facultad para presentar proyectos de ley que no puedan ser cambiados por el congreso

Iniciativa presupuestaria

En este caso la iniciativa presupuestaria mide la autonomía y capacidad de decisión del presidente de la república para elaborar el presupuesto y conseguir su aprobación, sin que el congreso altere la estructura de ingresos y egresos. La medición tiene en cuenta el mayor o menor peso en la capacidad del presidente, para aprobar el presupuesto de la república, frente a la facultad del congreso para elaborarlo o para aumentar los gastos. El dominio de esta categoría es el proceso de adjudicaciòn de los recursos fiscales.

Peso	Variables
4	El Presidente de la República tiene la facultad de elaborar el presupuesto y el congreso sólo puede expresar su aprobación o rechazo, sin introducir ninguna modificación. PR prepara el ppto. y no cabe modificación alguna por el parlamento
3	El congreso debe tener la facultad de reducir pero no de crear ni aumentar los gastos en el presupuesto que elabora el Presidente de la República. El parlamento puede reducir pero no aumentar las partidas presupuestarias
2	El congreso debe poder modificar los gastos en el presupuesto, pero sólo dentro del límite total de gastos que fija el Presidente de la República. PR fija el límite superior en el gasto total dentro del cual el parlamento puede introducir modificaciones
1	El congreso debe poder aumentar los gastos en el presupuesto, pero solamente si designa nueva fuente de ingresos. El parlamento puede aumentar el gasto pero sólo si designa nueva fuente o ingreso
0	El congreso debe tener facultad ilimitada de elaborar o de modificar el presupuesto. El parlamento tiene facultad irrestricta para preparar o modificar el presupuesto

Veto total a las leyes

La categoria veto total examina la autonomía y capacidad de decisión del presidente de la república para vetar el íntegro de una ley aprobada por el congreso. Se mide el mayor o menor peso en la capacidad del presidente, para vetar u obstruir la totalidad de una ley aprobada por el congreso, frente a la capacidad del congreso para anular el veto a la ley

Peso	Variables
4	El Presidente de la República puede vetar el íntegro de una ley, y el congreso no cuenta con

	la posibilidad de anular el veto del presidente. Parlamento no puede reconsiderarlo
3	El congreso sí debe poder anular el veto del Presidente de la República al íntegro de una ley, pero solamente si votan en contra del veto más de 2/3 de congresistas. Parlamento requiere mayoría de más de 2/3 del quorum para reconsiderarlo
2	El congreso puede anular el veto del Presidente de la República al íntegro de una ley, si es que votan 2/3 de congresistas para anularlo. Parlamento requiere mayoría de 2/3 para reconsiderarlo
1	El congreso puede anular el veto del Presidente de la República al íntegro de una ley, si votan en contra del veto más de la 1/2 de congresistas (mayoría absoluta). Parlamento requiere mayoría absoluta del parlamento, o una mayoría extraordinaria inferior a los 2/3 para reconsiderarlo
0	El Presidente de la República no tiene la facultad de vetar el íntegro de las leyes, o es suficiente que la mayoría simple de congresistas voten en contra del veto del Presidente de la República al íntegro de una ley, para que el veto sea anulado. Parlamento requiere sólo mayoría simple para reconsiderarlo

Veto parcial a las leyes

Si con la categoría anterior se media la capacidad presidencial para obstruir el texto íntegro de una ley, con esta categoría se mide la autonomía y capacidad de decisión del presidente de la república para vetar la parte de una ley con la que discrepa. La medición comprende el mayor o menor peso en la capacidad del presidente, para vetar parte de una ley aprobada por el congreso, frente a la capacidad del congreso de anular el veto parcial. Es un poder adicional en el presidente, distinto al que le correspondería con el veto total. Debe repararse que el veto parcial le da al presidente un poder adicional de carácter selectivo. El veto parcial le permite calibrar su poder frente a las mayorías del congreso. Es una forma de dividir al congreso, porque puede anular los compromisos o concertaciones a las que se arriba con el fin de sacar la ley. Si el presidente conviene con una parte de la ley, puede aprobarla y promulgarla, dejando sin respaldo los extremos que resultaron del acuerdo con las minorías del congreso.

Peso	**Variables**
4	El congreso no tiene la facultad de anular el veto parcial del Presidente de la República a una ley. Parlamento no puede reconsiderarlo
3	El congreso sólo puede anular el veto parcial del Presidente de la República a una ley, si es

que votan a favor de la anulación del veto una mayoría muy alta de congresistas superior a la mayoría absoluta. Parlamento requiere mayoría calificada especial del quorum para reconsiderarlo (2/3 o similar).

2 El congreso sí puede anular el veto parcial del Presidente de la República a una ley, si votan a favor de la anulación por lo menos la mitad más uno del total de congresistas. Parlamento requiere mayoría absoluta del número legal de representantes para reconsiderarlo.

1 El congreso sí tiene la facultad de anular el veto del Presidente de la República a una parte de una ley, con el voto de la mayoría simple de congresistas. Parlamento requiere sólo mayoría simple para reconsiderarlo

0 El Presidente de la República no tiene la facultad de vetar una parte de una ley. No tiene veto parcial

Referendum

El propósito es determinar si el PR puede proponer **referendum** sobre legislación rechazada por el parlamento. y en qué grado puede hacerlo. Se mide la autonomía y capacidad de decisión del presidente de la república para someter a referendum legislación rechazada por el congreso. La medición comprende el mayor o menor peso en la capacidad del presidente, para someter a referendum la legislación que rechaza el congreso. Es una forma de confirmar las facultades legislativas presidenciales mediante una consulta popular.

Peso	Variables
4	El Presidente de la República tiene la facultad de convocar a un referendum, sin restricción alguna ni consulta o acuerdo del gabinete ministerial. Sin restricción, consulta ni referencia al gabinete.
2	El Presidente de la República tiene la facultad de convocar a un referendum, pero sólo si cumple algunos requisitos o se ajusta a algunas restricciones. Facultad restringida por acuerdo necesario del gabinete/conocimiento, consulta, o acuerdo del parlamento
0	El Presidente de la República no tiene facultad ni iniciativa para someter a referendum ningún asunttiva privativa, corresponde reservada ni exclusiva

3

Cuatro Regímenes de Gobierno Latinoamericanos
según la Escala Shugart / Carey

Presentaré en este capítulo el marco de estas relaciones Presidente / Parlamento en los textos de las constituciones de Brasil, Colombia, Chile y Perú, países todos en los que subsiste una cultura y tipo de estructura social predominantemente europea, junto con un sistema de gobierno presidencial inspirado fundamentalmente en el modelo americano, al que se han adaptado algunos desarrollos de regímenes parlamentarios de la europa continental.

No escapa a nuestra observación de los hechos históricos recientes que los mismos textos constitucionales visten diferentes estilos, dentro de un mismo tipo de régimen político. Hemos conocido los estilos del noble señorón, tolerante, que dejó espacio conveniente para el desarrollo de los demás actores del teatro político. Nos dejó presenciar también un segundo estilo omnipresente, acaparador de imagen y protagonismo, semejante a la cerámica nazca («horror vacui»). Y un último estilo, el tsunami enigmático, entre altivo y taimado, pero efectivo, que se vuelve audaz y pragmáticamente dúctil en unos casos, como férrea y dogmáticamente intolerante e insensible en otros.

La personalidad colectiva de nuestras naciones limita también la eficacia y virtudes de nuestro régimen político. El atosigamiento, cansancio, fatiga y hastío de la monocromía partidaria en ambas ramas del estado, llevó a nuestro elector a aventurarse en un experimento. Venciendo toda tentación catatónica se lanzó a una alternativa menos complaciente, y le dió al Presidente de la República un parlamento adversario.

Estos límites son los que debemos tener presentes cuando discutimos sobre los modelos de relación que las instituciones proponen. Ellas son siempre un elemento auxiliar para obtener el fin de toda organización política: la felicidad de los individuos. Nada sustituye la capacidad natural que todos debemos desarrollar para vivir virtuosamente en la república. Ese es el don que mejor deben todos procurar que se reparta y distribuya. Bien

repartido puede permitir que cualquie modelo institucional produzca bienestar material y prosperidad espiritual. Pero ningún modelo ni diseño institucional sustituye la participación moral de los habitantes en el buen gobierno. Un medio que no debe descuidarse. Sólo la paciente y confiada educación de la juventud puede ordenar en definitiva una comunidad política.

Como advertí en la introducción, utilizaré las categorías de medición de Shugart y Carey, sin perjuicio de utilizar algunas otras para presentar el marco específico de la institución presidencial de cada país. Dichas categorías son la fórmula para las elecciones presidenciales; la reelegibilidad al cargo presidencial; la concurrencia de oportunidad en las elecciones para la presidencia y para el parlamento; el papel del vicepresidente; la relación del presidente con el jefe de gobierno; la simultaneidad de postulación al cargo presidencial y a un cargo parlamentario; y la incorporación de oficio del presidente al parlamento al cese de sus funciones.

1. Origen y posición del Presidente de la República

1.1 Elección

Los cuatro países utilizan la fórmula de la mayoría absoluta, con la segunda vuelta entre las dos mayorías relativas más votadas. Gana quien obtiene la más alta votación en la segunda vuelta. Sólo Colombia tiene provisión respecto de la renuncia o sustitución de candidatos. El mandato presidencial de Colombia es el más corto (4 años), siguen Brasil y Perú (5 años), y el más largo es Chile (8 años).

BRASIL

De acuerdo al artículo 82 de la Constitución de Brasil del 22 de Setiembre de 1988, el PR es elegido por 5 años.

La elección del PR es regulada por los artículos 76 al 83. Se produce por el voto directo de la población. Resulta electo quien alcanza la mayoría absoluta de votos, excluyendo del cómputo los votos nulos y en blanco.

Si ningún candidato alcanza la mayoría absoluta se realiza una segunda vuelta, 20 días después de la proclamación del resultado, entre los dos candidatos más votados. En segunda vuelta gana el candidato con mayoría simple de votos válidos.

En caso de muerte, abstención o impedimento de un candidato, se convoca al candidato con la siguiente mayor votación. Si hay dos que tienen igual votación califica el candidato más antiguo.

COLOMBIA

De acuerdo al artículo 190 de la constitución colombiana, el PR es elegido por 4 años con el voto directo del pueblo.

Para ser elegido debe contar con la **mayoría absoluta** de votos (la mitad más uno). De no alcanzar esta mayoría pasan a **segunda vuelta** los dos candidatos más votados. En segunda vuelta gana quien obtiene **mayoría simple.**

Uno de los candidatos puede ser reemplazado por muerte o incapacidad. Cabe también que, en ausencia del reemplazante, o si falta el segundo candidato por una causa ajena a la muerte o la incapacidad, se le sustituya por el candidato con la mayor tercera votación en la primera vuelta.

CHILE

El PR es elegido por 8 años (art. 25, segundo párrafo) con el voto directo de la **mayoría absoluta** de sufragios válidamente emitidos (se excluyen los votos nulos y blancos). Si no se alcanza dicha mayoría se va a **segunda vuelta** (15 días después de la declaración del Tribunal, que según el artículo 27 debe hacerlo dentro de los 40 días posteriores a la primera elección) entre los dos candidatos con las más altas mayorías relativas (Art. 26).

No hay previsión sobre renuncia de candidatos, sustitutos ni reemplazantes.

PERU

El PR es elegido por 5 años (art. 112), con el voto directo, con **mayoría absoluta** *(más de la mitad de los votos -excluidos los viciados y en blanco-). Si no se alcanza se pasa a* **segunda vuelta** *entre los candidatos con las 2 más altas mayorías relativas (art. 111)*

No hay previsión de renuncia de candidatos ni reemplazantes.

Con la mayoría absoluta a dos vueltas los candidatos no se esfuerzan por ganar a la primera. Es más ventajoso decidir quién gana en la segunda. Puede ganarse más resultando segundo, primero porque en sociedades con pluralidad de partidos la mayoría absoluta es más esquiva, y segundo porque aún llegando en segundo lugar puede ganarse debido a las alianzas para derrotar a un opositor común. Si se estableciera una barrera menos rígida los candidatos especularían menos, habrían menos candidatos postulando al puesto y el elector podría identificar más claramente a su candidato. Lo importante es lograr neutralizar la necesidad de la segunda vuelta creando un mecanismo que reduzca las oportunidades de competir con quienes normalmente no tendrían chance.

1.2 Reelección

Hay pluralidad de mecanismos. En tanto en Colombia rige la irreelegibilidad absoluta, en Perú se permite una primera reelección inmediata pero no la segunda reelección inmediata. De otro lado, en Brasil y en Chile está prohibida la reelección inmediata.

BRASIL

Conforme al artículo 82 no es permitida la reelección para el período inmediato siguiente. El artículo 14 parágrafo 5 reitera este precepto y añade que es igualmente inelegible para el período sucesivo quien sucede o sustituye al PR en los últimos 6 meses de su mandato.

COLOMBIA

Según el Artículo 197 no puede ser elegido PR «el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la presidencia»

Exceptúa la propia constitución la irreelegibilidad absoluta, en el caso del VP, si éste ejerce la presidencia por un período menor de 3 meses en los 4 años del mandato presidencial.

Sin embargo el propio VP, de acuerdo al artículo 204, está prohibido de postular a la presidencia de la república, así no haya ejercido la presidencia en caso alguno, para el período inmediato siguiente al de su vicepresidencia.

CHILE

El artículo 25, segundo párrafo, señala que no cabe reelección para el período siguiente, y el artículo 29 prohibe que el elegido para concluir el mandato del PR a quien reemplaza postule a la reelección en el período siguiente.

PERU

El PR puede ser reelegido de inmediato para un período adicional.

«Transcurrido otro período adicional, como mínimo, puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones» (art. 112)

La reelección es perfectamente coherente con un régimen presidencial puro. Permite que quien ha hecho bien su trabajo como presidente, siga haciéndolo si esa es la voluntad general. Así se refuerza el derecho que se le reconoce al pueblo de elegir directamente al PR. La legitimidad popular del PR y del parlamento tiene la misma fuente, por tanto no se opone a que el PR y el parlamento gocen de la misma posibilidad de ganar cuando hacen bien su trabajo. La posibilidad de fraude es un riesgo que aumenta en PR con vocación autoritaria.

Si el régimen fuera de parlamentarismo con premierato (semipresidencial) el tema de la elección o reelección pierde gravitación y relevancia. El PR en ése régimen es más una figura nacional, un árbitro, que un líder de partido. Más importante que el PR es el Premier y su gabinete, que deben gobernar con la confianza del parlamento. El Premier es el jefe de gobierno, y el PR queda como jefe del estado. Si se mantiene en base a la reelección no daña la condición ni el régimen democrático del país. El gobierno es dirigido a base de la confianza que el pueblo le otorga indirectamente al gabinete, a través de la investidura.

En caso de ubicarnos en el parlamentarismo presidencial la superposición y confusión de atribuciones se agudiza. El entrampamiento ni inmovilismo se aligeran, sino que se vuelven más pesados. En especial si hay concurrencia de plazos para la renovación de PR y del parlamento.

De otro lado, la irreelegibilidad absoluta daña el régimen presidencial puro, sigue siendo irrelevante en el parlamentarismo presidencial y alivia algo las tensiones entre PR y parlamento por la desconcentración relativa de poder (especialmente en el caso de PR con vocación autoritaria, por la facilidad de fraude que tienen en sus manos para perpetuarse).

1.3 Concurrencia

En Colombia y en Perú hay concurrencia plena de elecciones. En Brasil y Chile hay concurrencia no regular. En Brasil las elecciones de la Cámara de Diputados son cada 4 años, las del Senado cada 8 con renovación de 1 y 2/3 cada 4 años, y las presidenciales cada 5 años; por tanto la concurrencia se produce cada 20 años. En Chile la frecuencia es menos irregular: la renovación de la Cámara de Diputados es total cada 4 años, en tanto que el Senado se renueva parcialmente cada 4 años, para un período total de 8. Por tanto, la concurrencia con las elecciones parlamentarias se produce sólo cada 8 años.

BRASIL

La elección de MP y de PR no se produce en la misma fecha. El artículo 44, párrafo único, dice que cada legislatura tiene una duración de 4 años. Y el artículo 82 señala que el mandato del PR dura 5 años.

COLOMBIA

Los períodos presidencial y parlamentario son concurrentes. Ambos duran 4 años (Arts. 190).

CHILE

La concurrencia es alterna. En tanto que el PR es elegido cada 8 años (art. 25), la Cámara de Diputados lo es cada 4 (art. 43), y el Senado cada 8 pero se renueva parcialmente cada 4 (art. 45).

PERU

Sí son concurrentes. Ambos períodos duran 5 años (arts. 90 y 112)

Cuando las elecciones en ambas ramas del estado se celebran concurrentemente disminuye el efecto que puede tener el ascendiente de un candidato sobre su localidad. El tema central de la elección tiene interés nacional, no local. Por tanto el debate eleccionario tiene que ver más con los problemas de política nacional que local.

La concurrencia determina también que sea más importante el rol del partido que las personas, cuando de lo que se trata es de ganar en ambas ramas del estado. De lo contrario, los candidatos a la presidencia quedarían sin el respaldo parlamentario. De ahí que sea beneficioso para un esquema presidecialista que exista un congreso unicameral elegido en distrito nacional: quienes compitan para llegar al parlamento deben tener también mejor imagen nacional que representación local.

La concurrencia por tanto tiende a favorecer la **eficiencia**, el debate alrededor de políticas nacionales, y la representación parlamentaria a través de figuras nacionales que se identifican también con el debate sobre políticas nacionales. Y tiene además una ventaja importante: ***cuando el parlamento se elige en distrito nacional, tiende a favorecer que las mayorías en ambos órganos provengan de la misma mayoría parlamentaria.*** Esta combinación radical hace de este sistema un aparato extremadamente eficiente. Esta ventaja se diluye significativamente si las elecciones parlamentarias no son concurrentes o, si siendo concurrentes, el régimen electoral prevé representación proporcional con distritos de magnitudes altas, lo cual, además de favorecer el multipartidismo, permite que no coincidan las mayorías en ambos órganos del estado.

La no concurrencia tiende a favorecer la **representatividad** y carácter propio de las elecciones parlamentarias, sin dejar que desaparezca la **eficiencia** como objetivo del debate y elección del PR, ni el mecanismo de control basado en la elección de los órganos por distinta base circunscripcional.

1.4 Vicepresidente

Chile no tiene VP. En tanto que en Brasil y Colombia sí hay un VP que se elige en la misma fórmula y por el mismo período. En Perú hay 2 VP's, elegidos también en la misma fórmula.

BRASIL

Sólo se elige un VP. La elección se produce por voto popular, simultáneamente con el PR, en la misma fórmula y por el mismo período. La norma que regula este precepto es el artículo 77.

COLOMBIA

El artículo 202 prevé la figura del VP. Dice que hay uno solo, que es elegido por voto popular el mismo día que se produce la elección del PR, dentro de la misma fórmula, y por el mismo período.

El VP puede ejercer el cago que le encomiende el PR, pero no puede ser Ministro «delegatario» (encargado)

Si ejerciendo la presidencia incurre en falta, la presidencia es asumida por un Ministro que pertenezca al mismo partido del VP. El reemplazo del VP ejerce la PR hasta que el congreso elija nuevo reemplazo en el plazo de 30 días.

CHILE

No hay VP electo.

En ausencia del PR, por impedimento temporal (enfermedad, ausencia del territorio, o motivo grave) lo subroga, con el título de VP de la república, el Ministro titular según el orden de **precedencia**. A falta de ministros, subrogan el Pdte. del Senado, el Pdte. de la Corte Suprema y el Presidente de la Cámara de Diputados. Por vacancia del cargo el Senado elige reemplazo por mayoría absoluta: éste dura hasta la próxima elección general del parlamento (art. 29).

PERU

Junto con el PR son elegidos dos VP, con iguales requisitos y por igual término (art. 111)

El tema tiene relevancia en dos niveles. Primero, porque es necesario decidir si son necesarios los VP, o si el puesto de PR puede ser suplido por quien no es elegido sin perder la legitimidad. Y segundo, porque de decidirse que es necesario prever la figura del VP, debe responderse a la pregunta de si debe o no ser elegido junto con el PR en una sola fórmula, o si debe darse opción al pueblo para que elija al VP independientemente del PR.

1.5 Jefe de gobierno

En los cuatro países coincide que el Jefe de Estado es a la vez el Jefe de Gobierno (pero en Brasil y Chile no existe la censura, en Colombia sí hay censura y no investidura. En Perú existe la censura y también la investidura)

BRASIL

La constitución brasileña no prevé un Consejo de Ministros ni Consejo de Gabinete, ni reconoce el papel de un Primer Ministro.

De acuerdo al artículo 84, inciso II, el PR tiene como atribución exclusiva ejercer la dirección superior de la administración federal, "con ayuda de los Ministros de Estado". El inciso VI del mismo artículo dice que es también su atribución "*disponer sobre la organización y el funcionamiento* de la administración federal", aunque cabe que delegue esta atribución a los Ministros de Estado"

Cada Ministro tiene como misión orientar, coordinar y supervisar *los órganos y entidades de la administración* federal en el área de su competencia (Art. 87, párrafo único, inciso I)

COLOMBIA

Según los artículos 115 y 189 el PR es **jefe de estado** además de **jefe de gobierno**, de **suprema autoridad administrativa** y, de **comandante supremo de las FFAA**

CHILE

El PR es jefe de Estado, y a él le el gobierno y la administración del Estado (art. 24). Los Ministros son colaboradores *directos e inmediatos del PR en el gobierno y la administración del Estado* (art. 33)

No existe la figura del gabinete o el consejo de ministros.

Sin embargo sí se exige el requisito del refrendo como condición de eficacia de *los reglamentos y decretos del PR*: «no serán obedecidos sin este esencial requisito» (art. 35). Los Ministros son **individual** o **solidariamente** responsables por los actos ministeriales (art. 36)

PERU

El PR además de jefe del Estado, dirige la política general del gobierno y preside el Consejo de Ministros cuando lo convoca o cuando asiste a sus sesiones (arts. 110, y 118 inc.3).*El PR* es el portavoz autorizado del gobierno (Art.123 inc.1).

En el presidencialismo puro el ejecutivo está encabezado por un solo individuo que a la vez cumple *funciones de jefe de estado y jefe de gobierno. En el presidencialismo con premierato (régimen semipresidencial)* el ejecutivo es dualista.

En el parlamentarismo con premierato se proyecta un PR que gobierna con un Premier. En este último *caso la jefatura de gobierno puede ser firmemente retenida por el PR*, pero cabe también que delegue el desempeño efectivo de la jefatura de gobierno al Premier. Lo decisivo sin embargo es que el PR y el parlamento concurren en la capacidad de nombrar y remover al gabinete, situación ésta que entrampa el gobierno.

Lo óptimo pareceria derivar hacia el presidencialismo o hacia el presidencialismo con premierato. En el primer caso el PR retiene ambos roles y el parlamento no participa en la designnación ni remoción del gabinete. En el segundo el PR se convierte en una figura arbitral y protocolar, perdiendo poder en favor del Premier, que es quien dirige en gobierno.

1.6 Simultaneidad

En ninguno de los cuatro países cabe la postulación simultánea a la presidencia y a un cargo parlamentario. Pero en el Perú los 2 VP sí pueden postular.

BRASIL

El artículo 14 inc. 6, prescribe que para postular a otros cargos el PR debe renunciar al mandato como PR 6 meses antes de las elecciones. Por tanto se prevé la incompatibilidad de una doble y simultánea postulación.

COLOMBIA

En Colombia no cabe la elección para más de un cargo público o Cámara, ni para una Cámara y un cargo, dentro del mismo periodo constitucional (Artículo 179, inciso 8).

CHILE

No hay disposición constitucional sobre la materia.

PERU

El PR no puede postular simultáneamente a un cargo parlamentario. Pero sí pueden hacerlo los VP's (art. 90)

La postulación del PR a un cargo parlamentario es un factor que orienta el voto del elector que quiere dividir su papeleta electoral entre dos partidos. Por tanto, la simultaneidad **favorece la representatividad** y la **separación de poderes.**

1.7 Incorporación

Solamente en Chile el PR se incorpora al parlamento, como Senador vitalicio.

BRASIL

No existe previsión alguna sobre este aspecto.

COLOMBIA

No existe previsión constitucional para que el PR se incorpore al parlamento al cese de su período constitucional.

CHILE

De acuerdo al artículo 45 inciso a) los ex-PR que desempeñan el cargo 6 años en forma contínua integran el Senado, por derecho propio, y con **carácter vitalicio.**

Además el inciso 6 del artículo 32 faculta al PR a designar a 2 integrantes del Senado: un ex-rector universitario y un ex-ministro de Estado.

PERU

No existe la condición de Senador Vitalicio que previó la Constitución de 1979.

Este es un factor de cohesión interorgánica mediante el cual se favorece la defensa y continuidad de regímenes anteriores. De esta manera, debido al carácter no eleccionario de la incorporación del PR se incluye elementos importantes de eficiencia en el parlamento.

2. Origen y sobrevivencia del Gobierno y del Parlamento

2.1 Designación del gabinete por PR

Los PR de los cuatro países pueden nombrar libremente a su gabinete. Solamente Perú requiere adicionalmente de investidura

BRASIL

Compete privativamente al PR *nombrar* a los Ministros de Estado (Artículo 84 inciso I). No es necesaria la investidura o confianza parlamentaria.

COLOMBIA

El PR *tiene libertad plena para* ***nombrar*** *el gabinete (Artículo 189 inciso 1).* La *designación* del gabinete **no requiere investidura** del parlamento.

CHILE

Es atribución especial del PR «nombrar a su voluntad a los ministros de Estado» (art. 32 inc. 9). *No se requiere* la confianza del parlamento para la investidura ministerial.

PERU

El PR nombra y remueve al Presidente del Consejo de Ministros, y a los demás ministros a propuesta y con acuerdo de aquél (art. 122), pero el parlamento debe otorgar su confianza e investir al gabinete.

El gabinete debe concurrir al parlamento para exponer la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea **cuestión de confianza** (art. 130)

La investidura es útil para crear gobierno. En Perú antes de la investidura se ha diseñado un control intraorgánico en el seno del ejecutivo, porque se exige acuerdo entre PR y Premier en la designación de los demás integrantes del gabinete. Este requisito no tiene sentido cuando el PR es también jefe de gobierno. Se trata de un acto de cortesía y coordinación, más que de control. Para que funciones óptimamente la investidura debe considerarse:

§ que el tipo de mayoría parlamento/gbno. puede no coincidir: si coinciden la relevancia de la investidura desaparece. Si no coinciden puede adquirir mayor relevancia el requisito del acuerdo entre PR y Premier sobre la composición del resto del gabinete, porque no puede tomar sólo esa determinación

§ si el sistema electoral favorece o no el multipartidismo: en caso de multipartidismo, con mayoría parlamentaria, la investidura es relativamente más difícil y requerirá de coalición, por lo cual la posición del gobierno es menos fuerte; en caso de multipartidismo, sin mayoría parlamentaria, será más relevante.

§ la capacidad del PR para decidir la nominación: si tiene esta capacidad se produce superposición de poderes y se neutraliza la virtud que originalmente estaba llamada a prestar.

Al disminuir en favor del parlamento la simetría de la **designación** del gabinete, no se ha logrado eliminar la simetría y superposición de tareas entre parlamento y gobierno para la **remoción**.

En tanto quepa que tanto el parlamento como el gobierno puedan disponer de un gabinete subsistirá la potencialidad de **conflicto** y de **inestabilidad**.

Se disminuye el empantanamiento potencial en el que quedaban atrapados uno y otro: la cuestión de confianza, ligada a la disolución, compele al parlamento a reconstituir un gobierno. Desaparece la situación negativa en virtud de la cual a la no confianza del gabinete sucede otra propuesta igualmente inaceptable del PR, el que no tiene tipo alguno de coacción o apremio: basta que el parlamento rechace dos cuestiones de confianza (sin el requisito especial de mayoría calificada propio de la censura) para que el gobierno pueda disolverlo.

La disolución está atada a 2 censuras o rechazos de confianza a gabinetes: por tanto el límite de acción de un parlamento está condicionado (debe negociar con el PR). Debe calcular la oportunidad de las oposiciones que presente al gobierno.

La capacidad de responder (*accountability*) es mayor cuando hay **asimetría** entre las potestades de parlamento y gobierno. Cuando se superponen las facultades de uno y otro a punto tal que la posibilidad de

remover es simétrica -especialmente si la etapa de nombramiento es *asimétrica*- hay un elevado riesgo de conflicto e inestabilidad. Este riesgo puede ser salvado ahora que se ha diseñado la *simetría* en el nombramiento, y se mantiene la *simetría* en la remoción.

2.2 Remoción del gabinete por PR

Los PR de los cuatro países pueden remover libremente al gabinete. Sólo en Colombia y Perú cabe la censura.

BRASIL

Compete privativamente al PR remover a los Ministros de Estado (Artículo 84 inciso I). No cabe la censura.

COLOMBIA

El PR tiene libertad plena para separar a los ministros del gabinete (Artículo 189 inciso 1). Cabe la censura del parlamento contra el gabinete

CHILE

Es atribución especial del PR «remover a su voluntad a los ministros de Estado» (art. 32 inc. 9).

PERU

El PR remueve al Presidente del Consejo de Ministros, y a los demás ministros a propuesta y con acuerdo de aquél (art. 122). Cabe la censura o falta de confianza contra el gabinete.

La capacidad de remover tiene relación con la atribución paralela del parlamento para censurar. Si PR y parlamento pueden hacerlo no hay mayor problema cuando las mayorías en ambos órganos son las mismas. Pero si las mayorías no coinciden crece la posibilidad del obstruccionismo, el empantanamiento y el inmovilismo en las relaciones entre poderes.

Para lograr la eficiencia del sistema debe tenderse, o a separar al PR de la remoción del gabinete (como en los regímenes parlamentarios), o a separar al parlamento de la capacidad de censurar (como en los regímenes presidenciales).

Procurar evitar mayorías diversas en ambas ramas del estado (como en el caso de las elecciones concurrentes PR y parlamento, con elección del parlamento en distrito nacional único) es útil cuando el objetivo es la eficiencia. Sin embargo insistir exageradamente en la eficiencia nos orienta más en la tendencia presidencialista. Esta tendencia, exageradamente reforzada, puede dañar la legitimidad y estabilidad de la democracia debido al descontento potencial que se genera por la insatisfacción de los intereses locales: distrito nacional para el parlamento e incapacidad del parlamento para crear o censurar gobiernos debieran ser

compensados altamente, y no parece que el reforzamiento o mayor poder concedido al parlamento en asuntos legislativos varíe mucho el panorama, fundamentalmente porque la tendencia a la uniformidad de mayorías en ambas ramas es muy fuerte. Por esta razón, para nivelar el sistema político el régimen electoral debiera flexibilizar el sistema de partidos permitiendo un grado mayor de multipartidismo que el bipartidismo, probablemente aumentando la magnitud electoral y perfeccionando el sistema de representación proporcional.

2.3 Censura

Ni en Brasil ni en Chile cabe la censura al gabinete. Sí cabe en Colombia y en Perú.

BRASIL

El parlamento no puede censurar al gabinete.

COLOMBIA

De acuerdo al artículo 135 inciso 9, **cada Cámara puede censurar** a los ministros «por asuntos relacionados con funciones propias del cargo».

La moción de censura debe proponerla **una décima parte** de los miembros de la Cámara, se vota entre el 3º y el 10º día siguientes a la conclusión del debate **en sesión conjunta**, con audiencia de los ministros cuestionados. La censura se aprueba con la **mayoría absoluta de cada Cámara**. Con la censura, el ministro es automáticamente separado del cargo, sin que se requiera su dimisión, ni aceptación de su renuncia.

En caso que la moción de censura no fuera aprobada el rechazo impide la presentación de otra sobre la misma materia, a menos que se funde en **hechos nuevos**.

CHILE

Según el artículo 48, inciso 2, acápite b), parece que la responsabilidad ministerial se hace efectiva exclusivamente «por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infrigido abiertamente la Constitución o las leyes, o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno».

El artículo 48, inciso 1, dice que la Cámara de Diputados puede adoptar acuerdos o sugerir observaciones sobre actos de gobierno. El gobierno responde a los acuerdos u observaciones, pero la respuesta agota la responsabilidad ministerial.

PERU

Aun cuando el PR tiene plena facultad y competencia para remover al gabinete, el parlamento comparte esta facultad (art. 132). El uso de la censura está, sin embargo, vinculado al derecho presidencial de disolver el congreso.

Para **censurar** debe presentarse una moción de censura por no menos del 25% del número legal de MP's. Se debate y vota entr 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. La censura determina que el ministro renuncie. La dimisión debe ser aceptada inevitablemente por el PR.

También cabe la censura respecto de los actos del PE durante la disolución del Congreso (art. 135). El Congreso debe, además, destituir al gabinete cuando aquél se reúne de pleno derecho luego de disuelto, si las elecciones no se llevan a cabo dentro de los 4 meses de materializada la disolución (arts. 134 y 136)

La censura no es en sí misma una virtud que fortalezca los regímenes o que los debilite. Es una herramienta destructiva cuando coincide con la facultad del PR para remover libremente al gabinete. Atora las relaciones entre ambos órganos. Pero es favorable cuando el PR no tiene la facultad de nombrar ni remover al gabinete.

2.4 Disolución

Solamente en Perú puede el PR disolver el parlamento. La disolución es contingente al uso de la censura contra el gabinete.

BRASIL

No existe tal facultad para el PR.

COLOMBIA

El PR no está facultado para disolver el parlamento.

CHILE

Originalmente el PR tenía la facultad de disolver la CD por una sola vez durante su período presidencial, sin que pudiera ejercer esta atribución en el último año del funcionamiento de ella (Art. 32 inc.5).

Este artículo fue derogado en la reforma constitucional de 1989.

PERU

El PR puede disolver el parlamento sólo restringidamente, como respuesta a las censuras sobre el gabinete.

El PR está facultado para disolver el Congreso si éste censura, o niega confianza, a dos gabinetes. El PR no puede disolverlo en el último año de su mandato. Tampoco puede ser disuelto bajo estado de sitio. No cabe la disolución de la Comisión Permanente (art. 134).

Es útil cuando se modifican estos regímenes mediante la disminución de las facultades presidenciales en favor del gabinete, en un régimen como el del parlamentarismo presidencial (semipresidencialismo), reconociéndole mayores facultades legislativas al ejecutivo. La disolución sirve para equilibrar los poderes y sensibilizar al gobierno con la confianza del parlamento. Así se favorece igualmente la estabilidad del régimen democrático.

3. Potestad legislativa del Presidente de la República

3.1 Decree power

En tanto que el PR de Chile no tiene facultad legislativa propia, salvo por la delegación de facultades en su favor por el parlamento, en Brasil tiene facultad legislativa propia sujeta a conversión o ratificación parlamentaria (la ausencia de conversión anula ex tunc la medida presidencial con fuerza de ley). En Colombia y Perú los PR también tienen facultad legislativa propia durante estados de excepción (y en Perú también durante la disolución del parlamento), pero, a diferencia de Brasil, en ambos países los gabinetes están sujetos a la confianza del parlamento (existe el voto de censura).

BRASIL

Dice el artículo 84, inciso XXVI, que es competencia privativa del PR «*dictar medidas provisorias con fuerza de ley, en los términos del artículo 62*». De acuerdo al artículo 62 el PR puede adoptar **medidas provisionales con fuerza de ley**, en caso de relevancia y urgencia. En este caso el Congreso es convocado extraordinariamente.

El propio artículo 62 prevé que el Congreso *convierta* las medidas provisionales en ley. Si el Congreso no las convierte expresamente en el plazo de 30 días, las medidas provisionales **pierden eficacia desde su publicación**. Esta es una medida análoga a la establecida en el artículo 77 de la Constitución italiana, donde la no conversión tiene efectos *ex tunc*. También es parecida a la regla italiana en la obligación que se impone al congreso de reglamentar las relaciones jurídicas emergentes de la no conversión o ratificación.

En materia de **facultades delegadas**, el artículo 68 dice que sólo cabe sobre materia no reservada exclusivamente al Congreso, las Cámaras, las reguladas por «ley complementaria», ni las siguientes materias: organización judicial y del ministerio público; nacionalidad, ciudadanía, derechos individuales, políticos y electorales; y los planes plurianuales, las directrices presupuestarias y el presupuesto. No existe prohibición de habilitación de facultades sobre *materia tributaria*.

No consta exigencia alguna de mayoría especial para delegar facultades, por lo cual debe entenderse que vige el artículo 47, que los acuerdos se adoptan por mayoría, estando presentes la mayoría absoluta de miembros.

Tampoco existe norma que disponga la inhibición de capacidad legislativa del Congreso durante el plazo de delegación.

COLOMBIA

El PR tiene autoridad limitada para dictar medidas con fuerza de ley. Estas medidas son denominadas **decretos con fuerza de ley**, que se dictan durante el régimen de excepción denominado «estado de emergencia», y **decretos legislativos**, que se dictan durante los regímenes de excepción denominados «estado de guerra exterior» y «estado de conmoción interior». A diferencia del caso brasileño, en Colombia ésta competencia está mediatizada por la facultad que tiene el parlamento para negar su confianza y censurar al gabinete (en Brasil el parlamento no puede censurar, y el gabinete, por tanto, no requiere de la confianza de aquél)

Aun cuando tiene competencia legislativa por derecho propio, ésta debe ceñirse a ciertas condiciones para ejercitarla, relativas a la finalidad, materia, plazo y control.

El PR puede dictar **decretos con fuerza de ley**, según el artículo 215, cuando declara el **estado de emergencia**. La finalidad de dicha medida es exclusiva: sólo debe utilizarse para «conjurar la crisis, e impedir la extensión de sus efectos».

La materia de los decretos con fuerza de ley debe estar relacionada directa y específicamente con el estado de emergencia. Si bien no puede usarse esta medida para afectar los derechos sociales de los trabajadores, la propia constitución prevé que sí puede usarse, **transitoriamente**, para crear o modificar tributos.

El uso de estas medidas debe ceñirse a ciertas condiciones de plazo. Dice la constitución que mediante la **legislación de emergencia** los tributos no rigen sino dentro del año fiscal, y sólo el congreso puede darles carácter permanente en el siguiente año fiscal.

El congreso está facultado expresamente para controlar el uso de las facultades legislativas extraordinarias. Su examen revisa las **causas** y las **medidas adoptadas**. Esto es, es un examen de **medios y fines**, y su pronunciamiento debe concluir en una evaluación de la **conveniencia** y la **oportunidad** de las normas dictadas. El PR y todo el gabinete puede tener responsabilidad si la declaratoria de emergencia se efectúa sin que ocurran en efecto hechos que perturben o amenacen perturbar, de forma **grave** e **inminente** el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan **calamidad pública**, o si el gobierno **abusa** en el ejercicio de las facultades extraordinarias.

El control del congreso alcanza la derogación, modificación o adición de los decretos expedidos, aún si éstos regulan materia que es de **iniciativa exclusiva del gobierno**.

Además, según los artículos 212, 213 y 214, durante los estados de «guerra exterior o de conmoción interior», el PR y el gabinete pueden dictar **decretos legislativos**. Estas normas, que no requieren de delegación de facultades, pueden suspender leyes incompatibles con el estado de excepción, y crean efectos hasta el restablecimiento de la normalidad.

Estos decretos legislativos pueden regular cualquier materia que tenga relación directa y específica con la situación que determinó la declaratoria del estado de excepción. La única **limitación** es que mediante ellos «no pueden suspenderse los derechos ni las libertades fundamentales», ni «interrumpirse el normal funcionamiento de las ramas del poder público».

Durante «el estado de guerra exterior» el congreso puede reformar o derogar los decretos legislativos, con el voto de los **dos tercios** de los miembros de cada Cámara.

CHILE

El PR no tiene competencia legislativa propia, pero sí puede recibir **delegación de facultades**.

De acuerdo al artículo 61 cabe **delegación de facultades** por un plazo no superior a un año, y sobre las materias a que la limite la ley habilitadora.

No cabe delegación sobre:

- § nacionalidad, ciudadanía, elecciones y plebiscito
- § garantías constitucionales
- § materias que se regulan por ley orgánica o que requieran quorum calificado para su aprobación
- § organización, atribuciones y régimen de funcionamiento del Poder Judicial, Tribunal Constitucional y Contraloría General de la República

PERU

Aun cuando el PR tiene competencia legislativa propia, el gabinete depende de la confianza del parlamento.

El PR puede dictar **medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley**, en materia económica y financiera. Para hacer efectiva esta facultad debe requerirlo el **interés nacional**. Del uso de esta facultad debe **dar cuenta** al Congreso. El Congreso, sin embargo, sí puede modificar o derogar los decretos de urgencia (art. 118 inc. 19) Los decretos de urgencia **no pueden contener materia tributaria** (art. 74)

Durante la **disolución** del Congreso el PR puede legislar mediante **decretos de urgencia** (art. 135, segundo párrafo)

Además el PR puede recibir **delegación de facultades**. Las facultades se otorgan por **materia y plazo específicos** señalados en la ley habilitadora. Sin embargo, se ha fijado un límite de delegabilidad no previsto en la Constitución de 1979: no pueden delegarse al PR, ni a la Comisión Permanente, materias relativas a reforma constitucional, la aprobación de tratados internacionales, las leyes orgánicas, la ley de presupuesto y la ley de la cuenta general de la república (arts. 101 y 104)

3.2 Iniciativa legislativa reservada PR

En los cuatro países los PR tienen alguna forma de iniciativa legislativa reservada. Sólo en Brasil, Colombia y Perú, sin embargo, pueden los parlamentos introducir modificaciones a los proyectos del gobierno sin restricciones. En Chile el parlamento no puede introducir ilimitadamente sus modificaciones.

BRASIL

El PR tiene iniciativa legislativa reservada sobre el número de efectivos de la FFAA, así como en las disposiciones sobre creación de cargos, funciones o empleos públicos y aumento de remuneraciones; las organizaciones administrativa y judicial, y las materiras tributaria y presupuestaria; los servicios públicos y su régimen jurídico; la organización del Ministerio Público; y la creación, estructuración y atribuciones de los Ministerios y órganos de la administración pública (Artículo 61, inciso 1)

Sobre esta materia, el parlamento mantiene su facultad legislativa irrestricta y en consecuencia puede introducir ilimitadamente todas las modificaciones que estime pertinentes.

COLOMBIA

El PR tiene iniciativa reservada sobre algunas materias, pero el congreso puede introducir modificaciones a los proyectos presentados por el gobierno.

Las materias reservadas a iniciativa exclusiva del PR son, conforme a los artículos 154 y 150:

(1) el plan nacional de desarrollo e inversiones públicas (inc. 3)
(2) la estructura administrativa nacional, ministerios, superintendencias, corporaciones autónomas, constitución de empresas públicas y de economía mixta (inc. 7)
(3) concesión de autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales (inc. 9)
(4) establecer rentas nacionales y fijar gastos de la administración (inc. 11)
(5) normas generales para organizar crédito público (inc. 19-a)
(6) normas generales para regular el comerio exterior y el régimen de cambio internacional, en coordinación con el Banco de la República (inc. 19-b)
(7) normas generales para fijar el régimen de salariios y «prestacional» de los empleados públicos, de los miembros del congreso y de las FFAA y la Policía Nacional (inc. 19-e); y,
(8) la ley que rige el Banco de la República y las funciones de su junta directiva (inc. 22)

CHILE

El PR sí tiene derecho de iniciativa reservado, y el parlamento puede modificar sus propuestas con algunas restricciones.

Las materias reservadas como derecho de iniciativa legislativa del PR son, de acuerdo a los artículos 62 y 60 incisos 10,13 y 14:

(1) creación, modificación y supresión de **tributos** (exenciones y condonaciones)
(2) *creación de* ***servicios públicos*** *o* ***empleos rentados***
(3) contratación de **empréstitos** que comprometan el **crédito** o la **responsabilidad financiera** del Estado
(4) conceder, aumentar o modificar **remuneraciones, jubilaciones, pensiones, emolumentos, prestaciones** y otros
(5) modalidad y procedimiento de **negociación colectiva**
(6) establecer normas sobre **seguridad social**
(7) establecer normas sobre **enajenación de bienes del Estado**
(8) fijar los efectivos de las **FFAA**
(9) establecer normas sobre ingreso al territorio nacional de **FFAA extranjera**
(10) establecer normas sobre **salida de FFAA fuera del territorio nacional**

El parlamento puede sólo aceptar, disminuir o rechazar las iniciativas relacionadas sobre servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios y gastos y «demás iniciativas sobre la materia» que proponga el PR.

PERU

El PR sólo tiene como iniciativa legislativa exclusiva reservada, los proyectos con los que se aprueban **tributos con fines predeterminados** (ear-marked taxes). Estos proyectos no pueden ser aprobados por el parlamento a menos que lo solicitara el PR (art. 79). Adicionalmente, son iniciativa propia del PR los proyectos de presupuesto y de las leyes de endeudamiento y de equilibrio financiero (art. 78)

Se prevé, además, que todos los proyectos de ley sobre materia tributaria que incluyan provisiones sobre beneficios o exoneraciones requieren informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas (art. 79).

3.3 Iniciativa presupuestaria

Brasil, Colombia y Perú permiten la modificación parlamentaria del presupuesto, siempre que señalen los ingresos correspondientes. Chile limita esta capacidad: puede modificarse el presupuesto pero el PR puede *reducir los gastos que no se justifiquen en una fuente suficiente, a juicio de la entidad recaudadora, con el* refrendo de Contraloría.

BRASIL

El PR tiene **iniciativa privativa** en proyectos de ley que dispongan sobre materia presupuestaria (Artículo 61).

El Artículo 84, acápite XXIII, señala que el PR es competente privativamente para enviar al Congreso Nacional las *propuestas de presupuesto.*

El artículo 166 inciso 6 dice que el PR debe presentar el presupuesto dentro del plazo que señala la «ley complementaria».

De acuerdo al propio artículo 166 inciso 3, acápite II, el Congreso en sesión conjunta aprecia el proyecto de presupuesto. Las enmiendas del parlamento al presupuesto, sin embargo, sólo pueden aprobarse **si se indican los recursos necesarios.** El inciso 4 del mismo artículo dice además que las enmiendas no se aprueban si son **incompatibles con el plan plurianual.**

COLOMBIA

El gobierno debe presentar el presupuesto dentro de los primeros 10 días de cada legislatura. Las Comisiones de Asuntos Económicos de las 2 Cámaras estudian el presupuesto en forma conjunta. El Congreso discute y expide el presupuesto dentro de los primeros 3 meses de cada legislatura.

El parlamento sólo puede aumentar las partidas de gastos o incluir nuevas con la aceptación escrita del ministro del ramo (Arts. 200 inc. 4; 346; y, 351)

Este artículo presenta un **problema de interpretación** de las facultades legislativas del PR:

Según el art. 351, el congreso puede aumentar partidas con la aceptación escrita del ministro del ramo. El art. 154 dice que es iniciativa exclusiva del gobierno, entre otras, el establecer las rentas nacionales y fijar gastos de la administración {presupuesto} (art. 150 incs. 3 y 11). Por último, el art. 215 señala que el congreso puede derogar, modificar o adicionar decretos dictados durante el estado de emergencia «en aquellas materias que *ordinariamente* son de iniciativa del gobierno»: **(1) ¿se trata de dos excepciones a la exclusividad de la iniciativa gubernamental? (2) ¿puede modificarse partidas presupuestales sin la aceptación escrita del ministro del ramo cuando el PR cumple con el ejercicio de facultades extraordinarias?**

CHILE

El PR prepara y presenta al Congreso el presupuesto. El Congreso puede modificarlo sólo dentro de ciertos límites (Art. 64).

El PR presenta el proyecto por lo menos 3 meses antes de que el presupuesto empiece a regir. El Congreso no puede aumentar ni disminuir la estimación de ingresos ni reducir gastos.

El Congreso no puede aprobar ningún nuevo gasto sin indicar las fuentes de recursos para atenderlos. La estimación de rendimiento de recursos sólo corresponde al PR. Si la fuente de ingresos fuese insuficiente para financiar nuevos gastos, el PR previo informe de la entidad recaudadora del ingreso, refrendado por Contraloría, **reduce proporcionalmente los gastos.**

PERU

El PR prepara y presenta el proyecto de presupuesto (el 30 de agosto, según el artículo 78), pero éste admite modificación por el parlamento

Teóricamente el parlamento no puede crear ni aumentar gastos públicos. Sin embargo la única restricción para la aprobación del presupuesto es que éste esté efectivamente equilibrado. No existe otra provisión que limite la capacidad presupuestaria del parlamento (arts 78 y 79).

3.4 Veto total

Chile es el único de los cuatro casos en el que se exige una mayoría de 2/3 del parlamento, para insistir en un proyecto totalmente vetado por el PR. En Brasil, Colombia y Perú sólo se exige la mayoría absoluta.

BRASIL

El PR puede vetar totalmente un proyecto si lo considera o **inconstitucional**, o **contrario al interés público** (*Artículo 66 inciso 1*)

El veto puede ser desechado por el Congreso en sesión conjunta. Para que proceda se requiere la **mayoría absoluta** de Diputados y Senadores (Artículo 66 inciso 4).

COLOMBIA

El PR puede **objetar todo** un proyecto, pero cabe reconsiderarlo con el voto de la **mitad más uno** de los miembros de cada Cámara (Arts. 166 y 167).

Sin embargo, si la causa de la objeción es la ***inconstitucionalidad****, una vez reconsiderado el proyecto debe pasar antes a la* **Corte Constitucional**.

CHILE

El veto total del PR puede ser reconsiderado, según el artículo 70, con la mayoría de 2/3 de los presentes.

PERU

El PR puede vetar **totalmente** los proyectos de ley. Para reconsiderar las observaciones del PR se requiere **mayoría absoluta**, esto es, el voto de **más de la mitad del número legal** (art. 108). Sin embargo el PR no PR no tiene facultad legislativa propia (**decretos de urgencia**), porque es su control respecto del uso de las competencia legislativa por el parlamento. El poder de veto es menos fuerte cuando el PR goza además de la capacidad de dictar medidas con fuerza de ley.

La importancia del veto es más grande (mediante una exigencia de mayorías calificadas elevadas para reconsiderar e insistir en los proyectos vetados) cuando el PR no tiene facultad legislativa propia (**decretos de urgencia**), porque es su control respecto del uso de las competencias legislativas por el parlamento. El poder de veto es menos fuerte cuando el PR goza además de la capacidad de dictar medidas con fuerza de ley.

3.5 Veto parcial

Nuevamente el caso de Chile es el que exige una mayoría más elevada para vencer el veto parcial del PR: se pide 2/3 de los votos de los presentes. En tanto que en Brasil, Colombia y Perú se exige sólo mayoría absoluta.

BRASIL

El PR también puede vetar parcialmente un proyecto de ley, como en el caso del veto total, cuando considera que un proyecto es **inconstitucional**, o que es **contrario al interés público** (Artículo 66, inciso 1). Para desechar el veto del PR, se exige la **mayoría absoluta de cada Cámara** (art. 66 inc. 4)

COLOMBIA

El PR también puede objetar **parcialmente**, y cabe igualmente la reconsideración del veto, con el voto de la **mitad más uno** de los miembros de cada Cámara. Igualmente, si la objeción es de **carácter constitucional**, luego de la reconsideración el proyecto debe pasar a la Corte Constitucional (Arts. 166 y 167)

CHILE

El veto parcial puede también ser reconsiderado, con la mayoría de 2/3 de los presentes.

PERU

El PR puede vetar **parcialmente** los proyectos de ley. Para reconsiderar las observaciones parciales se requiere mayoría absoluta, esto es el voto de **más de la mitad del número legal** (art. 108). El PR tampoco puede vetar parcialmente los proyectos de reforma constitucional (art. 206)

Porque el veto parcial aprovecha las divisiones del parlamento, es mucho más fuerte que el veto total. Quienes votaron en paquete por el proyecto original pierden necesidad de apoyar el extremo sobre el que cae la reconsideración, porque pudo ser precisamente el punto con el que no estaban de acuerdo.

3.6 Referendum

Solamente en Chile puede el PR recurrir al referendum para dejar sin efecto una medida legislativa aprobada por el parlamento con la cual él discrepa. Ello procede exclusivamente sobre las materias de reforma constitucional específicamente no prohibidas por la Constitución. En Brasil, Colombia y Perú los PR no tienen reconocida esa atribución constitucionalmente.

BRASIL

El artículo 14 define el plebiscito y el referendum como medios por los cuales se ejercita la soberanía popular. Concordante con esta definición, el artículo 49, acápite XV, señala que es competencia exclusiva del Congreso Nacional «autorizar los referenda, y convocar a los plebiscitos».

No existe en consecuencia facultad presidencial alguna para proponer referenda.

COLOMBIA

No existe provisión relacionada con la discrepancia entre poderes. El PR no tiene competencia para proponer referenda sobre la legislación con la que él discrepa.

Sin embargo sí puede, de acuerdo al artículo 104, con el acuerdo de todo el gabinete y «el concepto favorable del senado», consultar decisiones de trascendencia nacional.

CHILE

Es atribución del PR convocar a plebiscito en caso de existir disconformidad con la insistencia o reconsideración que hace el parlamento sobre sus observaciones a los proyectos de reforma constitucional (Arts. 32 inc. 4; 117; y 118)

Procedimiento para convocar:

§ Procede cuando el PR **veta totalmente** un proyecto de RC, y el Congreso insiste en su proyecto con el voto de 3/4 de los miembros hábiles de cada Cámara, pero el PR mantiene su rechazo a dicho proyecto.

§ procede también cuando luego de su **veto parcial** el Congreso insiste con 2/3 de votos hábiles de cada Cámara sobre el proyecto aprobado, y el PR opta por consultar para no promulgar

Limitaciones:
PR no puede convocar a plebiscito en los proyectos de RC sobre:

§ normas constitucionales que regulan el plebiscito
§ disminución de facultades del PR
§ mayores atribuciones al Congreso
§ nuevas prerrogativas a MP´s

Caso especial de RC. Cabe que el PR use un procedimiento especial para convocar a plebiscito respecto de los proyectos de RC sobre los capítulos relativos a las Bases de la Institucionalidad; el Tribunal Constitucional; las Fuerzas Armadas, Orden y Seguridad; y el del Consejo de Seguridad Nacional.

PERU

La Constitución no define quién es el titular de la convocatoria a referendum. No se prevé tampoco si el PR puede someter a referendum proyectos que él veta y reciben insistencia o reconsideración del parlamento.

4. Calificación de los regímenes

De acuerdo a la información previamente consignada, y a los valores o pesos de la escala que se presentó en el capítulo segundo, los cuatro regímenes estarían representados cuantitativamente según el cuadro 3.1.

Cuadro 3.1

Estructura del Poder Presidencial y Parlamentario
en cuatro Constituciones Latinoamericanas

	Brasil	*Colombia*	*Chile*	*Perú*
Formac. Gbno	4	4	4	3
Remoc.Gbn.	4	4	4	4
Censura	4	0	4	2
Disolución	0	0	0	1
Decr.Power	4	1	0	1
Inic.Leg.	1	1	2	1
Inic.Pptar.	1	1	2	3
Veto Total	1	1	2	1
Veto Parc.	2	2	3	2
Referendum	0	0	2	2

Tomando como punto de partida los puntajes arriba indicados, podemos establecer el poder relativo al presidente de la república en cada uno de estos paises. E poder del presidente debe medirse en función al poder que acumula en las competencias no legislativas y en las legislativas. El cuadro que sigue ilustra el poder presidencial comparado en estos cuatro paises latinoamericanos. El presidente con menor poder institucional seria Colombia (14 puntos), donde el parlamento si tiene facultad de censura pero el gobierno no tiene derecho de disolución. Chile por el contrario debiera contarse como el marco normativo que mayores poderes institucionales reconoce a su presidente (23 puntos). El presidente brasileño tiene mayor margen de manejo que el Perù en la dimensiòn no legislativa (12 puntos vs 10 puntos), pero el Perù le da un marco legislativo más amplio a su presidente que el texto brasileño (10 vs 9 puntos),

Cuadro 3.2

Poder del Presidente en las
Constituciones Latinoamericanas

	No Legislativ.	*Legislativ.*	*Total*
Brasil	12	9	21
Colombia	8	6	14
Chile	12	11	23
Perú	10	10	20
Media	10.5	9	19.5
Mediana	11	9.5	20.5
Moda	12		
Desv.Stand.	1.91	2.16	3.87
Coef.Variab.	0.182	0.240	0.199

Mientras que la curva de competencias no legislativas es más homogènea en los cuatro casos, la de competencias legislativas lo es menos. Ello es confirmado por la menor desviaciòn standard y el menor coeficiente de variabilidad en una y otra dimensiones. Este dato permite percibir còmo es que en cada uno de estos regimenes parecería existir menor acuerdo sobre las capacidades legislativas que deben tener los gobiernos con respecto a los parlamentos. Colombia le concede el menor nivel de competencias legislativas a su presidente, en tanto que Chile es el que más facultades legislativas le otorga a su primer mandatario.

Del mismo modo como los valores que hemos adjudicado a cada una de las variables nos ha servido para comparar el poder presidencial en cada uno de estos cuatro países, esos mismos valores son útiles para comparar el poder del presidente frente al parlamento. Para calcular el poder del presidente hemos sumado los valores de las variables formaciòn y remociòn del gobierno, con los relativos a la censura y a la disoluciòn. La comparaciòn entre presidente y parlamento puede efectuarse recordando que el mayor poder del presidente equivale, en idéntica proporción, al menor poder institucional del parlamento. El poder presidencial es obtenido por la formación y la remoción del gabinete, y el del parlamento de la censura y la disolución. Sin embargo deben realizarse algunos ajustes.

El cálculo del poder del parlamento toma como punto de partida la columna de la disoluciòn. Si el parlamento no pudiera ser disuelto en ningún caso por el gobierno, tal parlamento contaría con 4 puntos. Pero si de alguna forma cabe que el gobierno intervenga en la existencia del parlamento, debe restarse de los 4 puntos posibles la cantidad de puntos que haya tocado al gobierno como consecuencia de la facultad que se le reconoce para disolver. En el caso de la constitución peruana, por ejemplo, el presidente tiene 1 punto por la facultad que

se le reconoce para disolver. Por eso, para determinar el puntaje que le correspondería al parlamento peruanc habría que restar ese punto del máximo teórico que le correspondería al parlamento. De ahí que ello equivalga a 3 puntos para el parlamento peruano. En cuanto a la censura, sin embargo, el principio no se invierte porque ya está incorporado conceptualmente en el modelo. De ahí pues que al parlamento peruano le correspondan 5 puntos. Con este mismo criterio, se advierte que los parlamentos brasileño y chileno tienen 8 puntos y el colombianc 4 puntos.

Cuadro 3.3

Poderes Constitucionales del Presidente y del Parlamento

EN LOS REGÍMENES LATINOAMERICANOS

	Presidente	*Parlamento*
Brasil	8	8
Colombia	8	4
Chile	8	8
Perú	7	5
Media	7.75	6.25
Mediana	8	6.5
Moda	8	8
Desv.Stand.	0.5	2.061552
Coef.Variab.	0.064516	0.329848

El cuadro precedente indica que hay mayor uniformidad en cuanto al poder que se le reconoce a presidente de la república para designar tanto como para remover al gabinete. Esta es una tendencia bastant fuerte que marca la orientación presidencialista de los cuatro regímenes. La única excepción es el Perú, qu reconoce un tipo de investidura al parlamento. En los otros tres casos los presidentes cuentan con 8 puntos cad uno.

Las diferencias en cuanto al poder que se adjudica a los parlamentos es variado. Mientras que e poder de los presidentes tiene una desviación standard de 0.5, y un coeficiente de variabilidad de 0.06, el pode de los parlamentos tiene una dispersión cuatro veces más grande en cuanto a la desviación standard, y nuev veces más grande tomando como referencia el coeficiente de variabilidad. Estos datos permiten advertir menc acuerdo relativo que existe entre nuestros países sobre el poder que debe tener el parlamento frente al gobierno

El poder del PR aparece representado en el eje vertical, y tiene como máximo puntaje los ocho punto equivalentes a la suma de los coeficientes que se reconoce al PR para nombrar y para censurar al gabinete. Dich total máximo equivale a ocho puntos, a razón de cuatro puntos máximos por el nombramiento, y otro cuatro por l remoción, a cargo del PR.

El poder del parlamento se representa en el eje horizontal y también tiene como máximo puntaje ocho puntos. Sin embargo, como ocurre que el modelo de adjudicación de puntos pretendía medir el poder del PR la escala de puntos debe invertirse. Así, si le reconociamos cero puntos al PR por no poder disolver el parlamento, debemos invertirlo cuando nuestro objetivo es determinar no el poder del PR sino el del parlamento. Los cero puntos del PR equivalen a cuatro puntos para el parlamento. Y viceversa, si encontraramos un caso con cuatro puntos para la capacidad de disolver el parlamento por el PR, es decir el máximo alcanzable, visto el problema desde la perspectiva del parlamento esos cuatro puntos equivalen a cero porque su poder está recortado al mínimo.

Al orden invertido en cuanto a la disolución se agrega los puntos que corresponda a cada parlamento en la categoría de la censura al gabinete. Por tanto, el poder del parlamento es igual al poder contrario del PR en materia de disolución, más el puntaje reconocido en la categoría o columna de censura. Esto es, como ya adelantamos, en el caso de la censura no se invierte el orden, en razón de que lo que se mide es el grado en el cual la sobrevivencia del parlamento está separado del presidente, no el poder puro del parlamento sino el poder del parlamento como independiente de cortapisas institucionales por el PR.

Conforme puede percibirse en el gráfico precedente, y según los criterios de calificación señalados, podemos observar que Brasil tiene ocho puntos para el PR, pero también tiene ocho puntos para su parlamento. Ello lo ubica dentro del cuadrante del *régimen presidencial*. Esto quiere decir que el grado de separación entre una y otra ramas del gobierno es mucho más marcado: ni el PR puede disolver el parlamento, ni el parlamento puede censurar al gabinete.

Chile se ubica igualmente en el mismo cuadrante, correspondiente al *régimen presidencial* en idéntica configuración de puntos: 8 para el PR y 8 para el parlamento. El PR no puede disolver el parlamento, y no es necesaria la confianza de éste para formar o mantener un gabinete. Por lo tanto el grado de separación entre una y otra ramas del gobierno es igual que en Brasil.

Colombia es un caso de aún menor separación en la relación entre poderes. El PR tiene 8 puntos en la escala, y el parlamento 4. Si bien su PR puede nombrar y remover gabinetes libremente, el parlamento no puede ser disuelto por el PR pero sí puede censurar al gabinete. Ello importa una concurrencia o simetría de poderes que, según lo advierten Shugart y Carey, conduce al entrampamiento y bloqueo del régimen. Debido a esta superposición de facultades sobre la misma materia, *aparece entre dos cuadrantes, el del presidencialismo, y el del parlamentarismo presidencial.*

En el caso de la Constitución del Perú (1993) el nombramiento del gabinete es facultad del PR, pero es necesaria la investidura del parlamento mediante un voto de confianza para que se perfeccione la designación. Ello le significa tres puntos al PR en ese rubro. En cuanto a la remoción del gabinete, la Constitución le reconoce la plena facultad al PR para hacerlo sin sujeción a ninguna restricción. Ello le significa cuatro puntos al PR. Respecto de la censura al gabinete, el parlamento puede censurar, pero el PR puede, bajo ciertas condiciones responder a la censura mediante la disolución del parlamento. Este hecho le significa dos puntos al PR. Y finalmente, en cuanto a la disolución del parlamento, la atribución del PR es restringida sólo como respuesta a censuras, con lo cual el PR obtiene un punto. Debido al criterio establecido para medir el grado de separación entre una y otra ramas, este punto debe restarse de cuatro para afirmar el grado de independencia del parlamento, con lo cual obtenemos tres puntos, a los que debe añadirse los dos de la variable *censura*, para un total de cinco puntos.

Perú se ubicaría, así, con siete puntos en el eje del poder presidencial para designar y remover al gabinete, y con cinco puntos para el eje de la separación entre ramas del gobierno. De esta manera, debe ubicarse en el cuadrante correspondiente al régimen presidencial. Respecto al régimen de la Constitución de 1979, hemos disminuído en un punto el poder de nombramiento y remoción del PR, pero se mantiene el mismo grado de separación entre gobierno y parlamento.

El cuadro que sigue puede resultar muy sugerente respecto a la eventual tendencia hacia un tipo de gobierno para latinoamerica. Si existiese en efecto la probabilidad de proponer la existencia de un sistema de relaciones gobierno -parlamento comùn para toda latinoamèrica, algo debiera poderse notar en un cuadro como el que sigue.

Cuadro 3.4

Dispersión de los Regímenes Latinoamericanos
(Brasil, Colombia, Chile y Perú)

	Media	Mediana	Moda	Dsv. Stand.	Cof.Variab.
Form.Gbno	3.75	4	4	0.5	0.133
Remoc.Gbn	4	4	4	0	0
Censura	2.5	3	4	1.91	0.766
Disolución	0.25	0	0	0.5	2
Decr.Power	1.5	1	1	1.73	1.155
Ini.Legis.	1.25	1	1	0.5	0.4
Inic.Pptar.	1.75	1.5	1	0.96	0.547
Veto Total	1.25	1	1	0.5	0.4
Veto Parc.	2.25	2	2	0.5	0.222
Referendum	1	1	0	1.15	1.155

Puede apreciarse que hay una categoria en la que hay acuerdo total entre los cuatro paises estudiados: la remociòn del gabinete por el presidente de la república. En el extremo inverso, el punto en el que menos acuerdo existe entre todos los paises es en la disolución. En tres de los cuatro paises no existe tal posibilidad. En el intermedio hay también dos áreas distinguibles. Una primera en la que hay coincidencias es en la formación del gobierno por el presidente de la república (Perú es el único país que contempla la investidura como mecanismo de control de la decisión presidencial a la vez que como exigencia de legitimación de carácter fiduciario). También hay coincidencia respecto al veto parcial, la iniciativa legislativa reservada del gobierno, el veto total y la iniciativa presupuestaria. Menos coincidencia se aprecia en la censura, el *decree power* y el referendum.

Una apreciación general de los cuatro casos llama la atención sobre un aspecto crítico que es común para Colombia y para el Perú. En ambos se produce una concurrencia simétrica de facultades sobre la remoción del gabinete. Tanto el presidente como el parlamento tienen el mismo poder para concluir con los gabinetes. Esta

simetría conduce al entrampamiento potencial, en particular cuando el gobierno no cuente con mayoría en las cámaras legislativas. Lo deseable sería procurar un equilibrio de poderes no nocivo para la estabilidad del régimen.

Los puntos de equilibrio posible son, o que el PR no tenga capacidad para remover al gabinete (característica del régimen presidencial con premierato, o semipresidencial), o que el parlamento no pueda censurar al gabinete (rasgo que incidiría en una personalidad más claramente presidencial). En uno y otro casos es indispensable que uno de los órganos ceda poder al otro. La concurrencia simétrica es fuente de riesgos.

De forma tal que el poder ganado no debilite institucionalmente al órgano que cede y, recíprocamente, que el poder cedido no signifique ineficacia sustancial para cumplir con el objetivo propio, es indispensable recurrir a los principios básicos como criterio de la redistribución de la cuota cedida o ganada. Dichos principios son la **eficiencia** y la **representatividad.**

De ahí que, como compensación de la eficiencia o la representatividad ganada por el régimen concebido globalmente, sea preciso reformular otros elementos del sistema político. Si quien cede es el PR, probablemente sea indispensable otorgarle mayor ventaja relativa en el proceso legislativo (referendo, iniciativa presupuestaria, veto). Si quien cede es el parlamento, la compensación podría encontrarse igualmente en la ganancia en cuanto al proceso legislativo.

El reequilibrio de poderes en el proceso legislativo a su turno no debe desorientar la vocación y el sentido natural que cada órgano tiene en el sistema político. Una primera alternativa es que sea el PR el que gane en el plano de la separación de poderes. En este caso se evita el riesgo, advertido por Shugart y Carey, de entregar al PR mayor cuota en el proceso legislativo. Se configura una tendencia que acerca los sistemas al ***presidencialismo***. Al perder el parlamento la capacidad de censurar, gana en la capacidad legislativa y su nueva posición lo convierte en un mejor negociador con el PR en materia de las políticas legislativas que éste requiera, pero en una situación de paridad y sin el riesgo del entrampamiento o inmovilismo. A su turno el PR pierde también la atribución de disolver el parlamento, que deja de tener sentido como un mecanismo de control.

En este caso el sistema es **menos representativo** desde el punto de vista de la legitimidad del gabinete, pero relativamente **más eficiente** desde el punto de vista de la conducción del país en las políticas generales por las que votó el pueblo. Las circunscripciones locales resentirán su menor participación en la definición de las políticas nacionales, pero el voto por la conducción a cargo del PR recibe mejor retribución porque las políticas legislativas son el lugar de negociación en el que se resuelve la conducción.

Por el contrario, de ser el parlamento el que mantenga su capacidad de censurar, ello le significaría un recorte en su competencia legislativa. El PR en ese caso, habiendo perdido su capacidad para remover al gabinete, gana en el proceso y políticas legislativas, y mantiene además la facultad de disolver el parlamento cuando la relación de confianza se deteriora. La tendencia es hacia el gobierno tipo ***parlamentarismo con premierato, o semipresidencial***, con la figura de un PR más árbitro o figura nacional que líder de partido.

El sistema es **más representativo**, pero relativamente **menos eficiente**. El pueblo está localmente mejor representado, pero la conducción de las políticas generales a través del gabinete que recibe la confianza del parlamento será más vulnerable a las *inestabilidades parlamentarias*. Sin embargo, es igualmente cierto que la inestabilidad presunta de un régimen de esta naturaleza, favorece la estabilidad de la democracia. Incluso en la eventualidad de la disolución del parlamento, los desequilibrios temporales permiten la consulta y la confirmación o reorientación de la presencia partidaria o ideológica en el poder.

Indudablemente que en uno y otro casos las deficiencias del nuevo punto de equilibrio pueden también compensarse con ajustes en el sistema electoral. Para compensar el mejor control del gabinete del PR, en el primer caso, la representatividad del sistema debería quedar reforzada. Ello podría conseguirse con el énfasis en el sistema de **representación proporcional**. Y en cuanto al segundo caso, debe compensarse la ineficiencia relativa que puede ocasionar la inestabilidad parlamentaria, mediante el énfasis en **distritos de magnitud baja** que favorezcan la identificación más clara de políticas y la disminución de partidos en el espectro parlamentario.

4

Los Regímenes Históricos de Gobierno
en las Constituciones Peruanas

Con mucha frecuencia se habla de la constitución histórica del Perú, o del tipo histórico de gobierno peruano. Hay un sentido en el cual tales afirmaciones son ciertas. En particular cuando se trata de la tendencia mesiánica a creer en el caudillo o el hombre extraordinario que se luce como estadista, héroe o ciudadano distinguido. También hay acierto en esa afirmación cuando se refiere a los fueros parlamentarios, que permanecen como inabdicables (especial y concretamente a partir de la segunda mitad del siglo XIX).

En este capítulo sin embargo, una mirada más detenida a las facultades reconocidas al presidente y al parlamento en cada una de las Constituciones que nos han regido (incluyendo a este efecto la gaditana constitución monárquica de 1812) nos dejan ver la disparidad de poder y relaciones que se han diseñado en nuestra historia constitucional.

Tratándose de una primera aproximación al tema con las categorías de análisis e instrumentos de medición que han sido presentados en el capítulo 2, este trabajo pretende, fundamentalmente, proveer la base de datos a partir de la cual podré realizar en el futuro análisis e interpretaciones más detenidos, en las que se irá incorporando gradualmente el rico material de la práctica constitucional en nuestra historia. Doy cuenta de los artículos de cada una de las constituciones que han regido en el Perú, de acuerdo al orden de las categorías postuladas, y acto seguido realizo una revisión general de las disposiciones mismas con el fin de calificar su ubicación según los pesos que les corresponda en atención al marco teórico de este trabajo.

Formación de gobierno

Art.95. Los secretarios del despacho, los consejeros de Estado, y los que sirven empleos de la casa real, no podrán ser elegidos diputados de Córtes.

Art.171. Ademas de la prerogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponde como principales las facultades siguientes:

16. Nombrar y separar libremente los secretarios de Estado y del Despacho.

Art.225. Todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el secretario del Despacho del ramo á que el asunto corresponda.

Ningun tribunal ni persona dará cumplimiento á la órden que carezca de este requisito.

El rey cuenta con facultad para elegir libremente al gabinete (Secretarios de Despacho), y las Cortes no tienen la opción de la investidura. Corresponden cuatro puntos para el jefe de estado.

Remoción del gobierno

Art.171. Ademas de la prerogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponde como principales las facultades siguientes:

16. Nombrar y separar libremente los secretarios de Estado y del Despacho.

El rey puede también remover al gabinete, sin requisito adicional de consulta o deliberación con nadie. Por lo tanto debe adjudicársele también cuatro puntos.

Censura

Art.131. Las facultades de las Córtes son:

25. Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demas empleados públicos.

Art.226. Los secretarios del Despacho serán responsables á las Córtes de las órdenes que autoricen contra la Constitucion ó las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey.

Art.228. Para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho, decretarán ante todas cosas las Córtes que ha lugar á la formacion de causa.

Art.229. Dado este decreto, quedará suspenso el secretario del Despacho; y las Córtes remitirá al tribunal supremo de justicia todos los documentos concernientes á la causa que haya de formarse por el mismo tribunal, quien la sustanciará y decidirá con arreglo á las leyes.

Art.261. Toca á este supremo tribunal:
2. Juzgar á los secretarios de Estado y del Despacho, cuando las Córtes decretaren haber lugar á la formacion de causa.
4. Conocer de las causas criminales de los secretarios de Estado y del Despacho, de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias, perteneciendo al jefe político mas autorizado la instruccion del proceso para remitirlo á este tribunal.

La censura no está concebida formalmente, aunque aparezca confundida con el instituto del juicio político. Puede advertirse el concepto de la responsabilidad ministerial ante el parlamento (art. 226), pero el procedimiento de hacerla efectiva está vinculado con la acusación constitucional que concluye no sólo con la destitución o dimisión del ministro, sino con las responsabilidades legales y judiciales que le adjudican los tribunales (arts. 228, 229, y 261 incisos 2 y 4). Son cuatro puntos: el gabinete no puede ser removido por cuestiones estrictamente políticas sino por el rey y es, por tanto, autónomo e independiente en su sobrevivencia del control político de las cortes..

Disolución

Art.172. Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes:
1. No puede el Rey impedir bajo ningun pretexto la celebracion de las Córtes en las épocas y casos señalados por la Constitucion, ni suspenderlas ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones. Los que le aconsejen ó auxiliasen en cualquier tentativa para estos actos, son declarados traydores, y serán perseguidos como tales.

El rey no puede disolver las cortes. Por tanto, son cero puntos.

Decree Power

Art.171. Ademas de la prerogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponde como principales las facultades siguientes:
1. Expedir los decretos reglamentos é instrucciones que crea conducentes para la ejecucion de las leyes.

El rey no tiene facultad legislativa propia. Ésta es exclusiva de las cortes. Sólo le corresponde la facultad de reglamentar las leyes, no dictar normas con valor, jerarquía ni rango de ley.

Iniciativa legislativa reservada

No hay disposición que faculte al monarca a presentar proyectos sobre materia reservada.

Iniciativa presupuestaria

Art.172. Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes:
8. No puede el Rey imponer por sí directa ni indirectamente contribuciones, ni hacer pedidos bajo cualquier nombre ó para cualquier objeto que sea, sino que siempre los han de decretar las Córtes.

Art.227. Los secretarios del Despacho formarán los presupuestos anuales de los gastos de la administracion pública, que se estime deban hacerse por su respectivo ramo, y rendirán cuentas de los que se hubieren hecho, en el modo que se expresará.

Art.341. Para que las Córtes puedan fijar los ramos del servicio público, y las contribuciones que deban cubrirlos, el secretario del Despacho de Hacienda las presentará luego que esten reunidas, el presupuesto general del Despacho el respectivo á su ramo.

Art.342. El mismo secretario del Despacho de Hacienda presentará, con el presupuesto de gastos, el plan de las contribuciones que deban imponerse para llenarlos.

Art.343. Si al Rey pareciere gravosa ó perjudicial alguna contribucion, lo manifestará á las Córtes por el secrtario del Despacho de Hacienda, presentando al mismo tiempo la que crea mas conveniente sustituir.

Art.344. Fijada la cuota de la contribucion directa, las Córtes aprobarán el repartimiento de ella entre las provincias, á cada una de las cuales se asignará el cupo correspondiente á su riqueza, para lo que el secretario del Despacho de Hacienda presentará tambien los presupuestos necesarios.

Art.345. Habrá una tesorería general para toda la Nacion, á la que tocará disponer de todos los productos de cualquier renta destinada al servicio del Estado.

Art.346. Habrá en cada provincia una tesorería, en la que entrarán todos los caudales que en ella se recauden para el erario público. Estas tesorerías estarán en correspondencia con la general, á cuya disposicion tendrán todos sus fondos.

Art.347. Ningun pago se admitirá en cuenta al tesorero general, si no se hiciere en virtud de decreto del Rey, refrendado por el secretario del Despacho de Hacienda, en el que se expresen el gasto á que se destina su importe, y el decreto de las Córtes con que este se autoriza.

Art.348. Para que la tesorería general lleve su cuenta con la pureza que corresponde, el cargo y la data deberá ser intervenidos respectivamente por las contadurías de Valores y de Distribucion de la renta pública.

Art.173. El Rey en su advenimiento al trono, y si fuere menor, cuando entre á gobernar el reyno, presentará juramento antes las Córtes bajo la fórmula siguiente:

«N. (aquí su nombre) por la gracia de Dios y la Constitucion de la Monarquía española, Rey de las Españas, juro por Dios y por los santos Evangelios, que defenderé y conservaré la religion católica, apostólica, romana, sin permitir otra alguna en el reyno: que guardaré y haré guardar la Constitucion política y leyes de la Monarquía española, no mirando en cuanto hiciere sino al bien y provecho de ella: que no enagenaré, cederé ni desmembraré parte alguna del reyno: que no exigiré jamas cantidad alguna de frutos, dinero ni otra cosa, sino las que hubieren decretado las Córtes: que no tomaré jamas á nadie su propiedad, y que respetaré sobre todo la libertad política de la Nación y la personal de cada ser obedecido, antes aquello en que contraviniere, sea nulo y de ningún valor. Así Dios me ayude y sea en mi defensa; y si no, me lo demande».

Las cortes son el órgano que autoriza los presupuestos del reino, aunque el Despacho de Hacienda participa en la formulación.

Veto total, veto parcial y referendum

No hay disposición sobre estas tres materias.

Constitución 1823

Formación de gobierno

Art. 60. Son facultades exclusivas del Congreso :

24ª Elegir el presidente y vice-presidente de la República de entre los individuos que le proponga el Senado.

Art. 73. Todos los actos de su administración serán suscritos por el Ministro de Estado en el despacho respectivo. El que careciere de esta circunstancia se reputará como no dimanado de este poder.

Art. 78. El presidente es responsable de los actos de su administración.

Art. 79. El presidente es jefe de la administración general de la República, y su autoridad se extiende tanto a la conservación del orden público en lo interior, como a la seguridad exterior conforme a la Constitución y a las leyes.

Art. 80. Además son facultades exclusivas del presidente :

8ª Nombrar por si los ministros de Estado; y los agentes diplomáticos de acuerdo con el Senado.

Si bien se accede a la presidencia mediante una decisión del congreso, se reconoce al presidente la facultad de nombrar a sus ministros.

Remoción del gobierno

No hay disposición sobre esta materia.

Censura

Art. 90. Las atribuciones del Senado son :

5ª Decretar, tanto en los casos ordinarios como en los extraordinarios, que ha lugar a formación de causa contra el magistrado que ejerciere el poder ejecutivo, sus ministros, y el Supremo Tribunal de Justicia.

Art. 100. Corresponde a la Suprema Corte :

2ª Hacer efectiva la responsabilidad del magistrado que ejerciere el poder ejecutivo, y de los ministros de Estado, cuando el Senado decretare haber lugar a formación de causa.

3ª Conocer de las causas criminales, de los ministros de Estado, y hacer efectiva la responsabilidad de las Cortes Superiores.

Como con la Constitución de 1812, no existe el desarollo formal de la censura, aunque sí el de la responsabilidad ministerial. Esta responsabilidad está asociada con el juicio político, no con la censura.

Disolución

Art. 81. Limitaciones del poder ejecutivo:

6ª No puede diferir ni suspender en ninguna circunstancia las sesiones del Congreso.

El presidente no puede disolver el congreso.

Decree Power e Iniciativa legislativa reservada

Art. 60. Son facultades exclusivas del Congreso:

1ª Decretar y sancionar las leyes, interpretarlas, modificarlas, o derogarlas.

Solo el congreso tiene potestad legislativa, de la que no participa el gobierno.

Iniciativa presupuestaria

Art. 150. La administración general de la Hacienda pertenece al ministerio de ella.

Art. 151. Este presentará anualmente al gobierno, para que lo haga al Congreso:

1º Los planes orgánicos de la Hacienda en general, y de sus oficinas en particular.
2º El presupuesto de los gastos precisos para el servicio de la República.
3º El plan de contribuciones ordinarias para cubrirlos.
4º El de las contribuciones extraordinarias para satisfacer los empréstitos nacionales, y sus réditos correspondientes.

El congreso tiene que autorizar el presupuesto que presenta el gobierno y puede además crear gastos independientemente de los que propone el ministro de Hacienda.

Veto total, veto parcial y referendum

Art. 63. Los proyectos de ley suficientemente discutidos, pasarán al poder ejecutivo, quien con las observaciones oportunas, los remitirá al Senado en el preciso término de tres días.

Art. 64. El Senado deliberará sobre ellos consultivamente, y dentro de tercero día los devolverá al Congreso, el que después de nueva discusión, les dará o no fuerza de ley.

Art. 65. Si pasado el término que prefijan los dos artículos anteriores, no se hubiese devuelto el proyecto al Congreso, procederá este a la segunda discusión, y en su consecuencia le dará o no fuerza de ley.

Aún cuando se reconoce el derecho de observación del presidente, éste puede ser remontado por mayoría simple del congreso.

Constitución 1828

Formación y remoción del gobierno

Art. 82. *El Supremo Poder Ejecutivo se ejercerá por un solo ciudadano, bajo la denominación de Presidente de la República.*

Art. 88. El Presidente es responsable de los actos de su administración.

Art. 90. Son atribuciones del Poder Ejecutivo:
1 El Presidente es jefe de la administración general de la República.
19 Nombra y remueve libremente los Ministros de Estado.

Art. 97. Los Ministros firmaran los decretos y órdenes del Presidente, cada uno en su respectivo ramo, sin cuyo requisito no serán obedecidos.

Art. 100. Los Ministros son responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes.

Sólo el presidente nombra y remueve a los ministros. El congreso no participa en el proceso fiduciario. Ni los selecciiona ni les otorga su confianza. Hay separación de poderes.

Censura

Art. 22. [La Cámara de Diputados] Tiene igualmente el deber de acusar ante el Senado al Presidente y Vicepresidente, a los *miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado, y a los Vocales de la Corte Suprema de Justicia por delitos de traición,* atentados contra la seguridad publica, concusión, infracciones de la Constitución; y en general por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones a que esté impuesta pena infamante.

No se reconoce expresamente la facultad de censurar a los ministros. Permanece la institución del juicio político como el único medio para exigir la responsabiilidad ministerial, incluso sobre meras infracciones a la constitución que no tengan contenido penal ni delictivo.

Disolución

Art. 91. Son restricciones del Poder Ejecutivo:
1ª No puede diferir ni suspender en circunstancia alguna las elecciones constitucionales, ni las sesiones del Congreso.

El presidente no puede disolver el congreso. Existe prohibición expresa.

Decree Power, e iniciativa legislativa reservada

Art.48. Son atribuciones del Congreso:

1ª Dar las leyes, interpretar, modificar, o derogar las existentes.

2ª Aprobar los reglamentos de cualesquiera cuerpos o establecimientos Nacionales.

Art. 90. Son atribuciones del Poder Ejecutivo:

6ª Da decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes.

El presidente no cuenta con capacidad legislativa propia, y tampoco puede iniciar proyectos sobre materias reservadas a él. El titular de la competencia legislativa es el congreso.

Iniciativa presupuestaria

Art. 99. El Ministro de Hacienda presentará anualmente a la Cámara de Diputados un estado general de los ingresos y egresos del Tesoro Nacional, y asimismo el Presupuesto General de todos los gastos públicos del año en trámite con el monto de las contribuciones y rentas Nacionales.

No existe limitación expresa sobre la posibilidad del congreso de iniciar el gasto presupuestal.

Veto total, veto parcial y referendum

Art. 177. En julio del año de mil ochocientos treinta y tres se reunirá una Convención Nacional, autorizada para examinar y reformar en todo o en parte esta Constitución.

Art. 178. Si antes del periodo prefijado, circunstancias muy graves exigieren el examen y reforma de que habla el articulo anterior, el Congreso podrá anticipar el tiempo en que debe reunirse la Convención Nacional.

Art. 179. En este caso, la proposición, que podrá tener su origen en cualquiera de las dos Cámaras, deberá ser apoyada por la cuarta parte de sus miembros, y leida por tres veces con intervalo de seis días de una a otra lectura.

Art. 180. Después de la tercera lectura se discutirá en forma ordinaria, debiendo concurrir dos terceras partes de votos en las dos Cámaras para sancionar si ha o no lugar a la convocatoria de la Convección Nacional: en el caso de votarse la afirmativa, se comunicara la resolución al Poder Ejecutivo, quien, si la suscribe procederá inmediatamente a hacer la convocatoria.

Art. 181. Si el Poder Ejecutivo la devolviese con observaciones, reconsiderada la materia en las dos Cámaras, será necesaria la concurrencia de tres cuartas partes de votos en cada una para sancionar la convocatoria, procediéndose inmediatamente a verificarla.

Si bien existe una exigencia de ¾ de los votos de cada Cámara, la materia respecto de la cual se pronuncia el congreso es la observación del gobierno sobre un proyecto de reforma constitucional, no sobre una ley ordinaria.

No hay otra provisión sobre veto, ni total ni parcial, y tampoco hay referencia a la posibilidad de que el presidente pueda convocar a referendum.

Formación de gobierno y remoción del gobierno

Art. 51. Son atribuciones del Congreso:

22ª Proclamar la elección de Presidente de la República, hecha por los Colegios electorales, o hacerla cuando no resulte elegido según la ley.

Art. 78. El presidente es responsable de los actos de su administración.

Art. 85. Son atribuciones del Poder Ejecutivo:

19ª Nombrar y remover a su voluntad a los Ministros de estado.

Art. 93. Los Ministros deben firmar cada uno en su ramo respectivo, los decretos y ordenes del Presidente, que sin este requisito no se obedecen.

Art. 94. Los Ministros son responsables de los actos del Presidente, que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes.

El presidente tiene la facultad de nombrar y remover a sus ministros.

Censura

Art. 23. Le corresponde también [a la Cámara de Diputados] acusar de oficio, o a instancia de cualquier ciudadano ante el Senado, al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado, a los del Consejo de Estado y a los Vocales de la corte Suprema, por delitos de traición, atentados contra la seguridad publica, concusión, infracciones de Constitución, y en general, por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, a que esté impuesta pena infamante.

Art. 95. Los Ministros, además de los casos contenidos en el artículo 23, pueden ser acusados por cualquier individuo, por razón de los perjuicios que se le hayan inferido injustamente por algún acto del ministerio; y entonces se procederá con arreglo a la ley.

Sigue apareciendo la responsabilidad ministerial por infracciones constitucionales y por delitos de función, pero no surge la censura como atribución parlamentaria.

Disolución

Art. 86. Son restricciones del Poder Ejecutivo:

1ª No puede diferir, ni suspender en circunstancia alguna las elecciones Constitucionales, ni las sesiones del Congreso.

El presidente no puede disolver el congreso. Se mantiene la separación orgánica entre una y otra ramas del Estado.

Decree Power, e iniciativa legislativa reservada

Art. 51. Son atribuciones del Congreso:

1ª Dar, interpretar, modificar y derogar las leyes.

2ª Dar o aprobar los reglamentos de cualesquiera cuerpos o establecimientos nacionales.

Art. 85. Son atribuciones del Poder Ejecutivo:

5ª Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y de las leyes.

Sólo el congreso tiene facultad legislativa. El gobierno sólo puede reglamentar las leyes que éste dicta.

Iniciativa presupuestaria

Art. 51. Son atribuciones del Congreso:
8ª Aprobar o no el Presupuesto de los gastos del año, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, suprimir las establecidas; determinar la inversión de las rentas nacionales y tomar anualmente cuentas al Poder Ejecutivo.
Art. 90. El Ministro de Hacienda presentará al Consejo de Estado, tres meses antes de abrirse la sesión anual del Congreso, la cuenta de la inversión de las sumas decretadas para los gastos del año anterior; y asimismo el Presupuesto General de todos los gastos y entrada del año siguiente.

No se impide al congreso actuar directamente en materia presupuestaria, aunque se mantiene la iniciativa básica del ejecutivo en cuanto a la formulación.

Veto total, veto parcial y referendum

Art. 85. Son atribuciones del Poder Ejecutivo:
6ª Hacer observaciones a los proyectos de ley que le pase el Congreso, oyendo previamente al Consejo de Estado.
Art. 55. Aprobado un proyecto por la mayoría absoluta de cada Cámara, se pasará al Poder Ejecutivo, quien lo suscribirá y publicará inmediatamente, si no tuviere observaciones que hacer.
Art. 56. Si el Ejecutivo tuviere observaciones que hacer, lo devolverá con ellas a la Cámara de su origen en el término de quince días útiles, oyendo previamente al Consejo de Estado.
Art. 57. Reconsiderando en ambas Cámaras con presencia de las observaciones del Ejecutivo, si fuere aprobado por la mayoría absoluta de una y otra, se tendrá por sancionado y se hará ejecutar. Pero si no obtuviere la aprobación en la forma indicada, no se podrá considerar hasta la Legislatura siguiente, en la que podrá proponerse de nuevo.

A pesar que la Constitución exige la mayoría absoluta, de acuerdo al reglamento del congreso ésta es calculada sobre la base de los presentes, y no sobre la mayoría legal. Para efectos prácticos, por consiguiente, la «mayoría absoluta» tiene no más efectos que una mayoría relativa sobre el número legal.

De otro lado, no se reconoce el veto parcial, ni el derecho del presidente a convocar a referendum.

Constitución 1839

Formación y remoción del gobierno

Art. 70. La elección del Presidente de la República se hará por los Colegios Electorales, según el modo y forma que prescriba la ley.
Art. 79. El Presidente es responsable de los actos de su administración, y la responsabilidad se hará efectiva concluido su período.
Art. 87. Son atribuciones del Presidente de la República:
23ª Nombrar los Ministros de Estado y removerlos haciendo efectiva su responsabilidad, según las leyes.
Art. 90. Las órdenes y decretos del Presidente de la República, serán firmados por los Ministros en sus respectivos ramos, sin cuyos requisitos no se obedecerán.

Art. 95. Los Ministros son responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes, pudiendo hacerse efectiva esta responsabilidad durante su cargo.

El presidente tiene facultad plena para nombrar y remover a sus ministros a discreción, sin sujeción a requisito, límite o consulta alguna.

Censura

Art. 35. Corresponde también [a la Cámara de Diputados] acusar ante el Senado al Presidente de la República durante el período de su mando, si atentare contra la independencia y unidad nacional; a los miembros de ambas Cámaras; a los Ministros de Estado; a los del Consejo de Estado, y a los Vocales de la Corte Suprema por delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión, y en general por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, a que esté impuesta pena infamante.

Art. 42. También le pertenece conocer, si ha lugar a formación de causa, en las acusaciones que haga la Cámara de Diputados; debiendo concurrir el voto unánime de los dos tercios de los Senadores presentes para formar sentencia.

Art. 43. La sentencia del Senado en el caso del artículo anterior, no produce otro efecto, que suspender del empleo al acusado, el que quedará sujeto a juicio según la ley.

El congreso no tiene facultad para censurar a los ministros, aunque sí la de responsabilizarlos por delitos funcionales.

Disolución

Art. 88. Son restricciones [del presidente de la república]:

2ª No puede diferir ni suspender las elecciones constitucionales, ni las sesiones del Congreso.

El presidente no puede disolver el congreso.

Decree Power, e iniciativa legislativa reservada

Art. 55. Son atribuciones del Congreso:

1ª Dar, interpretar, modificar y derogar las leyes.

Art. 87. Son atribuciones del Presidente de la República:

5ª Tener parte en la formación de las leyes con arreglo a esta Constitución.

7ª Dar decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y las leyes.

La capacidad legislativa del presidente está limitada. No puede legislar por derecho propio, ni existe un área reservada a su iniciativa.

Iniciativa presupuestaria

Art. 34. A la Cámara de Diputados corresponde la iniciativa de las leyes sobre contribuciones, negociado de empréstitos y arbitrios; quedando al Senado la facultad de admitirlas, rehusarlas, o devolverlas, con modificaciones para que se tomen en consideración.

Art. 55. Son atribuciones del Congreso:

6ª Aprobar o desechar el presupuesto de los gastos del año, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos,

suprimir las establecidas, determinar la inversión de las rentas nacionales, y tomar anualmente cuentas al Poder Ejecutivo.

7ª Abrir empréstitos, dentro y fuera de la República, empleando el crédito nacional, y designar los fondos para cubrirlos.

Art. 93. El Ministro de Hacienda presentará al Congreso de Estado, tres meses antes de abrirse la sesión bienal del Congreso, la *Cuenta de la inversión de las sumas decretadas, para los gastos del año anterior, y asimismo, el Presupuesto* General de todos los gastos y entradas del año siguiente.

El congreso puede definir los gastos e ingresos libremente. No está impedido de hacerlo.

Veto total, veto parcial y referendum

Art. 58. Aprobado el proyecto por la mayoría absoluta de cada Cámara, se pasará al Poder Ejecutivo, quien lo suscribirá y publicará inmediatamente, si no tuviere observaciones que hacer.

Art. 59. Si el Ejecutivo tuviere que hacer observaciones, lo devolverá con ellas a la Cámara de su origen, en el término de 15 días útiles, oyendo previamente el Consejo de Estado.

Art. 60. *Reconsiderado en ambas Cámaras con presencia* de las observaciones del Ejecutivo, si fuere aprobado por la mayoría absoluta de una y otra, se tendrá por sancionado y se hará ejecutar. Pero si no obtuviere la aprobación en la forma indicada, no se podrá considerar hasta la Legislatura siguiente, en la que podrá proponerse de nuevo.

Art. 87. Son atribuciones del Presidente de la República:

8ª Hacer observaciones a los proyectos de ley que le pase el Congreso, oyendo previamente al Consejo de Estado.

El texto exige mayoría absoluta para aprobar los proyectos de ley, e idéntica mayoría para reconsiderar e insistir sobre las observaciones del gobierno. Sin embargo, el cálculo de la mayoría absoluta, conforme al reglamento del congreso, se calculaba sobre el número de congresistas hábiles presentes en el momento de la votación, y no sobre el número legal de miembros de las cámaras. De ahí que el puntaje que deba adjudicarse sea el *mínimo*.

No hay disposición expresa sobre el veto parcial, ni sobre la facultad de convocar a referendum.

Constitución 1856

Formación y remoción del gobierno

Art. 77. Será Presidente el que obtuviere mayoría absoluta de sufragios. Si no hay mayoría absoluta, el Congreso elegirá entre los dos que hubiesen obtenido mayor número de votos. Y si dos o más tuviesen igual número de votos, el Congreso elegirá entre todos ellos.

Art. 85. Son atribuciones del Presidente de la República:

13ª Nombrar y remover a los Ministros de Estado y a los Agentes Diplomáticos.

Art. 90. Son restricciones [del Presidente de la República]:

1ª No puede salir del territorio de la República sin permiso del Congreso durante el período de su mando, ni concluido éste, mientras dure su juicio de residencia.

Art. 92. Las Ordenes y decretos del Presidente se firmarán por cada Ministro en sus respectivos ramos, sin cuyo requisito no serán obedecidos.

El presidente tiene amplia facultad para designar y para remover a sus ministros, sin condiciones, consultas ni limitaciones.

Censura

Art. 61. Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, durante el período de su mandado, por infracciones directas de la Constitución; y a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado y a los Vocales de la Corte Suprema por las mismas infracciones, y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones a que esté señalada pena corporal aflictiva.
Art. 62. Corresponde a la Cámara de Senadores declarar si ha lugar o no a formación de causa, sobre las acusaciones hechas por la otra Cámara; quedando el acusado, en el primer caso, suspenso del ejercicio de su empleo, y sujeto a juicio según la ley.

Sigue sin aparecer con su propio perfil la censura. Existe la noción de responsabilidad política, pero confundida con la comisión de infracciones constitucionales.

Disolución

Art. 83. La Presidencia de la República vaca de hecho:
4º Por impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones o disolverlo.

El presidente comete falta grave si disuelve el congreso. La falta equivale a vacancia en el cargo.

Decree Power, e iniciativa legislativa reservada

Art. 89. Son atribuciones del Presidente de la República:
4ª Tener parte en la formación de las leyes conforme a esta Constitución.
5ª Promulgar y hacer ejecutar las leyes, decretos, estatutos y demás disposiciones del Congreso; y dar decretos, órdenes, reglamentos o instrucciones para su mejor cumplimiento.

El presidente no tiene facultad para legislar por propio derecho, y tampoco tiene un ámbito reservado de iniciativa legislativa.

Iniciativa presupuestaria

Art. 55. Son atribuciones del Congreso:
4ª Imponer contribuciones para satisfacer los gastos públicos, suprimir las establecidas, sancionar el presupuesto y tomar cuentas anualmente al Poder Ejecutivo.
5ª Abrir empréstitos empeñando el crédito nacional y designando fondos para cubrirlos.
Art. 95. El Ministro de Hacienda presentará, además, al Congreso ordinario al tiempo de instalarse, la Cuenta del año anterior y el proyecto de Presupuesto para el siguiente:

El congreso tiene capacidad para crear gasto público y para señalar la fuente de financiamiento.

Veto total, veto parcial y referendum

Art. 65. Aprobada una ley por el Congreso, pasará al Ejecutivo para que la haga cumplir; y si tuviese observaciones que hacer, las presentará al Congreso en el término de diez días perentorios.

Art. 66. Reconsiderada la ley en ambas Cámaras con las observaciones del Ejecutivo, si no obstante ellas se aprobase, quedará sancionada y se mandará cumplir; si no se aprobase, no podrá ser considerada hasta la siguiente Legislatura.

Las observaciones del presidente de la república no requieren votación calificada para su reconsideración. No se reconoce de modo expreso el veto parcial. No se reconoce tampoco la posibilidad de convocar a referendum.

Constitución 1860

Formación y remoción del gobierno

Art. 59. Son atribuciones del Congreso:

24ª Examinar, al fin de cada período constitucional, los actos administrativos del jefe del Poder Ejecutivo, y aprobarlos, si fuesen conformes a la Constitución y a las leyes; en el caso contrario, entablará la Cámara de Diputados ante el Senado la correspondiente acusación.

Art. 81. El Congreso hará la apertura de las actas electorales, las calificará, regulará los votos y proclamará Presidente al que hubiese obtenido mayoría absoluta.

Art. 94. Son atribuciones del Presidente de la República:

13ª Nombrar y remover a los Ministros de Estado y a los Agentes Diplomáticos.

Art. 99. Las órdenes y decretos del Presidente se firmarán por cada Ministro en sus respectivos ramos, sin cuyo requisito no serán obedecidos.

El presidente tiene facultad plena para nombrar y remover a sus ministros, sin condiciones, límites ni consulta alguna.

Censura

Art. 59. Son atribuciones del Congreso:

4ª Examinar de preferencia las infracciones de Constitución, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

Art. 64. Corresponde a la Cámara de Diputados, acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado, *a los miembros de la Comisión Permanente del Cuerpo Legislativo*[23] y a los Vocales de la Corte Suprema por infracciones de la Constitución, y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, al que, según las leyes, deba imponerse pena corporal aflictiva.

Art. 66. Corresponde a la Cámara de Senadores:

1ª Declarar si hay o no lugar a formación de causa, a consecuencia de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados; quedando el acusado, en el primer caso, suspenso del ejercicio de su empleo, y sujeto a juicio según la ley.

---

(23) La Comisión Permanente fue suprimida en 1874.

El congreso no tiene facultad para censurar a los ministros. El control de responsabilidad se ejercita mediante el juicio político.

Disolución

Art. 65. El Presidente de la República no podrá ser acusado durante su periodo, excepto en los casos: de traición, de haber atentado contra la forma de Gobierno, de haber disuelto el Congreso, impedido su reunión, o suspendido a la Cámara de Senadores.

El presidente no puede disolver el congreso en ningún caso. Hacerlo lo haría susceptible de acusación constitucional.

Decree Power, e iniciativa legislativa reservada

Art. 59. Son atribuciones del Congreso:

1ª Dar leyes, interpretar, modificar y derogar las existentes.

Art. 94. Son atribuciones del Presidente de la República:

4ª Tomar parte en la formación de las leyes, conforme a esta constitución.

5ª Promulgar y hacer ejecutar las leyes y demás resoluciones del Congreso; y dar decretos, ordenes, reglamentos e instrucciones para su mejor cumplimiento.

Las facultades legislativas del presidente de la república son limitadas. No puede legislar por derecho propio. Tampoco existe un ámbito de iniciativa reservada para él.

Iniciativa presupuestaria

Art. 59. Son atribuciones del Congreso:

5ª Imponer contribuciones, con sujeción a lo dispuesto en el articulo 8º.; suprimir las establecidas; sancionar el Presupuesto y aprobar o desaprobar la Cuenta de gastos que presente el Poder Ejecutivo, conforme al articulo 102.

Art. 102. *El Ministro de Hacienda presentará, además, la Cuenta general del bienio anterior y el Presupuesto para el siguiente* [24].

El congreso puede crear gasto público y señalar la fuente de financiamiento.

Veto total, veto parcial y referendum

Art. 69. Aprobada una ley por el Congreso, pasará al Ejecutivo para que la promulgue y haga cumplir. Si el ejecutivo tuviese observaciones que hacer, las presentará al Congreso, en el término de diez días perentorios.

Art. 70. Reconsiderada la ley en ambas Cámaras con las observaciones del Ejecutivo, si no obstante ellas, fuese aprobada nuevamente, quedará, sancionada y se mandará promulgar y cumplir. Si no fuese aprobada, no podrá volver a tomarse en consideración hasta la siguiente Legislatura.

---

(24) *Este artículo ha sido modificado en los términos siguientes*: Art. 102. El Ministro de Hacienda presentará además la cuenta general del año anterior y el presupuesto para el siguiente. (*Ley de 21 de Agosto de 1889*).

Se reconoce el derecho de veto total del presidente, y no se hace referencia al veto parcial. El congreso puede vencer las observaciones del presidente sin mayoría calificada.

Constitución 1867

Formación y remoción del gobierno

Art. 72. El Presidente de la República será elegido por los pueblos en la forma que prescriba la ley.
Art. 73. El Congreso hará la apertura de las actas electorales, las calificará y regulará los votos y proclamará Presidente al que hubiese obtenido mayoría absoluta.
Art. 85. Son atribuciones del Presidente de la República:
13ª Nombrar y remover a los Ministros de Estado y Agentes Diplomáticos:
Art. 91. Las órdenes y decretos del Presidente se firmarán por los Ministros en sus respectivos ramos, sin cuyo requisito no serán obedecidos.
Se sigue la tendencia histórica. El presidente no tiene limitación para nombrar y para remover a sus ministros.

Censura

Art. 63. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones a las resoluciones o leyes que dicte el Congreso, en el ejercicio de sus atribuciones 2ª, 3ª, 4ª, 6ª y 16ª, ni aquellas en que se expida un voto de censura contra los Ministros.
Art. 88. El Presidente no puede despachar en ningún Departamento de la administración pública, sin la concurrencia oficial de Ministros responsables. Tampoco puede despachar en ningún Departamento con el Ministro contra quien el Congreso haya emitido voto de censura.
Art. 94. El Ministro de Hacienda presentará además con la memoria, la Cuenta General del año anterior y el Presupuesto para el siguiente.
La falta de cumplimiento de esta disposición produce de hecho los efectos del voto de censura a que se refiere el artículo 88.
Este es el primer texto constitucional en el que se reconoce la facultad de censurar, que previamente se llevó a la práctica sin disposición legal que la reconozca y luego mediante la ley de ministros de 1862.

Disolución

Art. 79. La Presidencia de la República vaca de hecho:
4º Por impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones o disolverlo.
Se mantiene la tendencia de todas las constituciones del siglo XIX, que no facultan al presidente a disolver el congreso.

Decree Power, e iniciativa legislativa reservada
Art. 85. Son atribuciones del Presidente de la República:
4ª Tomar parte en la formación de las leyes, conforme a esta constitución.
5ª Promulgar y hacer ejecutar las leyes y resoluciones del Congreso, y dar decretos, órdenes, reglamentos e instrucciones para su mejor cumplimiento:

El presidente no puede legislar por derecho propio y tampco tiene un ámbito legislativo reservado a su iniciativa.

Iniciativa presupuestaria

Art. 59. Son atribuciones del Congreso:

6ª Sancionar el Presupuesto y aprobar o desaprobar la cuenta anual de gastos que presente el Poder Ejecutivo:

Art. 94. El Ministro de Hacienda presentará además con la memoria, la Cuenta General del año anterior y el Presupuesto para el siguiente.

La falta de cumplimiento de esta disposición produce de hecho los efectos del voto de censura a que se refiere el artículo 88.

El congreso tiene margen para elaborar el presupuesto sobre la base del que prepara el gobierno y puede crear o aumentar gastos.

Veto total, veto parcial y referendum

Art. 61. Los proyectos o resoluciones de interés general, no serán puestos al voto, sino después de segunda discusión que tendrá lugar a los tres días cuando menos de haberse cerrado la primera. El trámite de segunda discusión, podrá ser dispensado en los asuntos de carácter urgente, por dos tercios de los diputados presentes.

Aprobada una ley por el Congreso, se pasará al Ejecutivo para que la promulgue y haga cumplir. Si el Ejecutivo tuviese observaciones que hacer las presentará al Congreso en el término perentorio de diez días.

Art. 62. Reconsiderada una ley por el Congreso con las observaciones del Ejecutivo, si fuese aprobada nuevamente, quedará, sancionada, y se mandará cumplir; si no se aprobase, no podrá ser considerada hasta la siguiente Legislatura.

Art. 63. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones a las resoluciones o leyes que dicte el Congreso, en el ejercicio de sus atribuciones 2ª, 3ª, 4ª, 6ª y 16ª, ni aquellas en que se expida un voto de censura contra los Ministros.

Art. 59. Son atribuciones del Congreso:

2ª Abrir y cerrar las sesiones en el tiempo designado por la ley:

3ª Designar el lugar de sus sesiones, y determinar si ha de haber o no fuerza armada, en que número y a que distancia:

4ª Examinar de preferencia las infracciones de Constitución, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

6ª Sancionar el Presupuesto y aprobar o desaprobar la cuenta anual de gastos que presente el Poder Ejecutivo:

16ª Prestar o negar su consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República.

El congreso no necesita de mayoría calificada para reconsiderar el veto del presidente. La constitución no prevé el veto parcial ni el referendum.

Constitución 1920

Formación y remoción del gobierno

Art. 121. Son atribuciones del Presidente de la República:

14ª Nombrar y remover a los Ministros de Estado y a los Agentes Diplomáticos con arreglo al inciso 3º del Artículo 97;

Art. 127. Las ordenes y decreto del Presidente serán acordados con cada Ministro en sus respectivos ramos y serán firmados por ellos, sin cuyo requisito no serán obedecidos.

Se mantiene la facultad del presidente de nombrar y remover libremente a los ministros.

Censura

Art. 133. No pueden continuar en el desempeño de sus carteras los Ministros contra los cuales alguna de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza.

La constitución no fija límite al ejercicio de la facultad de negar confianza a los ministros. Pueden por tanto ser constitucionalmente censurados sin condición ni límite.

Disolución

Art. 96. El Presidente de la República, no podrá ser acusado durante su periodo excepto en los casos de traición, de haber atentado contra la forma de Gobierno, de haber disuelto el Congreso, impedido su reunión o suspendido sus funciones.

No hay variación sobre la posibilidad de que el presidente disuelva el congreso. Sigue considerándose la disolución como causal de pérdida del mandato presidencial.

Decree Power, e iniciativa legislativa reservada

Art. 83. Son atribuciones del Congreso:

1ª Dar leyes, interpretar, modificar y derogar las existentes;

Art. 121. Son atribuciones del Presidente de la República:

6ª *Tomar parte en la formación de las leyes, conforme a esta Constitución;*

7ª Promulgar y hacer ejecutar las leyes y demás resoluciones del Congreso y dar decretos, ordenes, reglamentos e instrucciones para su mejor cumplimiento;

El presidente mantiene su papel tradicional en materia legislativa y no se le reconoce facultades legiferantes propias, excepto por su facultad reglamentaria de las leyes y su facultad de dictar decretos destinados a conducir el cumplimiento de las leyes.

Iniciativa presupuestaria

Art. 85. El Congreso no podrá otorgar gracias personas que se traduzcan en gastos del Tesoro, ni aumentar el sueldo de los funcionarios y empleados públicos sino por iniciativa del Gobierno.

Art. 129. Cada Ministro presentara al Congreso Ordinario al tiempo de su instalación, una memoria en que exponga el estado de los distintos ramos de su despacho, y en cualquier tiempo los informes que se le pidan. El Ministro de Hacienda presentara además la cuenta general de la República correspondiente al año anterior y el Presupuesto del siguiente con la aprobación del Consejo de Ministros. La presentación de ambos documentos debe efectuarse precisamente en el mes de agosto de cada año y su omisión hará responsable a todo el Gabinete.

El límite presupuestario impuesto al congreso es mínimo. Se refiere sólo a los premios o gracias, y a sueldos públicos. Puede considerarse que en todos los demás aspectos la capacidad de definir gastos no queda limitada.

Veto total, veto parcial y referendum

Art. 104. Aprobada una ley por el Congreso pasará al Ejecutivo para que la promulgue y la haga cumplir. Si el Ejecutivo tuviese observaciones que hacer, las presentara al Congreso en el termino de diez días perentorios.
Art. 105. Reconsiderada la ley en ambas Cámaras con las observaciones del Ejecutivo, si no obstante ellas fuese aprobada nuevamente, quedara sancionada y se mandara promulgar y cumplir. Si no fuese aprobada, no podrá volver a tomarse en consideración hasta la siguiente Legislatura.

El presidente no tiene facultad expresa de vetar parcialmente las leyes ni de convocar a referendum. Sus observaciones (veto total) pueden ser reconsideradas con mayorías no calificadas.

Constitución 1933

Formación y remoción del gobierno

Art. 154°- Son atribuciones del Presidente de la República
7ª. Nombrar y remover al Presidente del Consejo de Ministros y a los Ministros de Estado, conforme a la Constitución.
Art. 158°- 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.
Art. 163°- El Presidente de la República convoca extraordinariamente y preside el Consejo de Ministros, y tiene el derecho de presidirlo cuando ordinaria o extraordinariamente es convocado por el Presidente del Consejo.
Todo acuerdo del Consejo requiere el voto conforme de la mayoría de sus miembros.
Art. 166°- Los actos de gobierno y administración del Presidente de la República son refrendados por el Ministro del Ramo. Sin este requisito son nulos.
Art. 167°- El Presidente del Consejo al asumir sus funciones concurrirá a la Cámara de Diputados y al Senado, separadamente, en compañía de los demás Ministros, y expondrá la política general del Poder Ejecutivo.
Art. 172°- El voto de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los Ministros, puede ser presentado por solo un Diputado o Senador, y se votará en la misma sesión.
Art. 173°- El Ministro censurado debe dimitir. El Presidente de la República aceptará la dimisión.

La variación más notoria del texto de la carta de 1933 es la consulta que se impone al presidente para nombrar a los ministros distintos al Presidente del Consejo de Ministros. Esta variación, sin embargo, no ha aminorado el poder del presidente, toda vez que las consultas no pasan de ser un acto casual de consideración y cortesía, antes que una obligación que el Presidente del Consejo esté en capacidad de exigir que se aplique.

Censura

Art. 172°- El voto de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los Ministros, puede ser presentado por solo un Diputado o Senador, y se votará en la misma sesión.
Art. 173°- El Ministro censurado debe dimitir. El Presidente de la República aceptará la dimisión.
Art. 174°- La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza.

Esta constitución fortalece el derecho de censura. Faculta aún a un solo representante para presentarlo. Además, reconoce esta facultad a los miembros de ambas cámaras

Disolución

No hay disposición análoga a la que se incluía en las constituciones anteriores, en las que constaba la disolución como causal de suspensión del mandato presidencial

Decree Power, e iniciativa legislativa reservada

Art. 123°- Son atribuciones del Congreso:

1ª. Dar leyes; interpretar, modificar y derogar las existentes.

Art. 154°- Son atribuciones del Presidente de la República

6ª. Intervenir en la formación de las leyes y resoluciones legislativas, conforme a la Constitución.

8ª. Reglamentar las leyes sin trasgredirlas ni desnaturalizarlas y, con esta misma restricción, dictar decretos y resoluciones;

No hay disposición expresa que faculte al presidente a valerse de decretos presidenciales extraordinarios para legislar. De acuerdo a la práctica, sin embargo, hubo una mutación constitucional que habilitó al uso de la potestad legislativa por delegación. Sigue sin aparecer, sin embargo, el derecho a legislar por cuenta propia.

Iniciativa presupuestaria

Art. 9°- El presupuesto General determina anualmente las entradas y los gastos de la República. La ley regula la preparación, aprobación y ejecución del Presupuesto General. De cualquiera cantidad cobrada o invertida contra la ley, será responsable el que ordene la cobranza o el gasto indebido. También lo será el ejecutor, si no prueba su inculpabilidad.

La publicación inmediata de los presupuestos y de las cuentas de entradas y de gastos de todas las dependencias de los Poderes Públicos, es obligatoria bajo responsabilidad de los infractores.

Art. 123°- Son atribuciones del Congreso:

5ª. Imponer contribuciones y suprimir las establecidas; sancionar el Presupuesto; aprobar o desaprobar la Cuenta General de la República que anualmente presente el Poder Ejecutivo, y aprobar los presupuestos de los Concejos Departamentales.

Art. 177°- El Ministro de Hacienda remitirá a la Cámara de Diputados, en Legislatura Ordinaria, con la correspondiente Exposición de Motivos, el Proyecto de Presupuesto General de la República para el año próximo.

Una copia de la Exposición de motivos y del proyecto del Presupuesto será remitida por el Ministro al Senado.

Enviará también, dentro del mismo plazo, al Senado y a la Cámara de Diputados, la Cuenta General de las entradas y de los gastos de la República, correspondiente al ejercicio del año fiscal anterior, con el informe del funcionario encargado del control de la ejecución del Presupuesto.

La Cuenta será sometida al estudio de una Comisión de Senadores y de Diputados, que tendrá todas las facultades de las Comisiones Parlamentarias de investigación.

Aún cuando durante la vigencia de la Constitución de 1933 se inicia el intento de racionalizar la capacidad de gasto del congreso, limitando algo la facultad de los congresista de modificar el presupuesto, estas limitaciones son virtualmente neutralizadas durante el proceso mismo de aprobación del presupuesto en el pleno.

Veto total, veto parcial y referendum

Art. 128°- Dentro de los diez días siguientes a la recepción por el Presidente de la República de una ley aprobada por el Congreso, debe aquel promulgarla y mandarla cumplir.

SEXTA [DISPOSICION TRANSITORIA].- Mientras se constituye el Senado se tendrá como segundo párrafo del Artículo 128°, el siguiente: Si el Ejecutivo tuviese observaciones que hacer, las presentará al Congreso en el término de diez días perentorios. Reconsiderada la ley en el Congreso con las observaciones del Ejecutivo, si no obstante ella fuese aprobada nuevamente, quedará sancionada y se mandará promulgar y cumplir.

El tema del veto ha tenido estrecha vinculación con la historia de esta constitución. Sin embargo, en resumen, el veto no ha sido admitido, y el congreso tendió a anular los resultados del veto presidencial.

No se reconoce el veto parcial, y tampoco se reconoce el derecho del gobierno a convocar a referendum.

Constitución 1979

Formación y remoción del gobierno

Art. 211.- Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República:

3.- Dirigir la política general del Gobierno.

Art. 215.- Los Ministros reunidos forman el Consejo de Ministros. La ley determina su organización y funciones.

El Consejo de Ministros tiene su Presidente. Corresponde al Presidente de la República presidir el Consejo de Ministros cuando lo convoca o asiste a sus sesiones.

Art. 216.- El Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo. También nombra y remueve a los demás Ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo.

Art. 224.- El Presidente del Consejo concurre a las Cámaras reunidas en Congreso, en compañía de los demás Ministros, para exponer y debatir el programa general del Gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiere su gestión.

La exposición no da lugar a voto del Congreso.

El presidente de la república es jefe de gobierno, porque dirige la política general. Sin embargo, cuenta con un Consejo de Ministros, que él nombra y remueve. Esta carta es la primera que introduce el acuerdo que debe existir entre el presidente y el presidente del consejo de ministros para integrar el gabinete. El acuerdo no pasa de ser, en realidad, otra cosa que una formalidad, o una cortesía, pero no un poder efectivo para el presidente del consejo de ministros. Repárese por ejemplo, cómo es el presidente de la república quien preside los consejos de ministros.

Esta constitución elimina la posibilidad de negar confianza al gabinete cuando éste acude al congreso a exponer el plan general de gobierno. De esta manera el parlamento pierde la facultad que le reconoció la constitución de 1933.

Censura

Art. 226.- La Cámara de Diputados hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los Ministros por separado mediante el voto de censura o de falta de confianza. Este último sólo se produce por iniciativa ministerial.

Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros o contra cualesquiera de los Ministros debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de Diputados. Se debate y vota por lo menos tres días después de su presentación. Su aprobación requiere el voto conforme de más de la mitad del número legal de Diputados.

El Consejo de Ministros o el Ministro censurado debe renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión.

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que haya hecho de la aprobación una cuestión de confianza.

Las facultades de interpelar, censurar y extender confianza a los Ministros son exclusivas de la Cámara de Diputados.

La censura queda circunscrita a la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados. Está ligada, sin embargo, a la disolución.

Disolución

Art 210.- 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 locales; por disolver el Congreso, salvo lo dispuesto en el artículo 227°; y por impedir su reunión o funcionamiento o los del Jurado Nacional de Elecciones y del Tribunal de Garantías Constitucionales.

Art. 227.- El Presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados si ésta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros.

Art. 228.- El decreto de disolución expresa la causa que la motiva. Incluye la convocatoria a elecciones en el plazo perentorio de treinta días, de acuerdo con la ley electoral en vigor al tiempo de la disolución.

Si el Presidente no cumple con llamar a elecciones dentro del plazo señalado o la elecciones no se efectúan, la Cámara disuelta se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades constitucionales y cesa el consejo de Ministros, sin que ninguno de sus miembros pueda ser nominado nuevamente para ministerio alguno durante el período presidencial.

La Cámara elegida extraordinariamente completa el período constitucional de la disuelta.

Art. 229.- El Presidente de la República no puede disolver la Cámara de Diputados durante el estado de sitio ni de emergencia. Tampoco puede disolverla en el último año de su mandato. Durante ese término, la Cámara sólo puede votar la censura del Consejo de Ministros o de cualesquiera de los Ministros con el voto conforme de por lo menos dos tercios del número legal de Diputados.

El Presidente de la República no puede ejercer la facultad de disolución sino una sola vez durante su mandato.

Art 230.- El Senado no puede ser disuelto.

Esta es la primera constitución en la que aparece el derecho de disolución. Su uso no es libre y está condicionado por la censura.

Decree Power, e iniciativa legislativa reservada

Art 186.- Son atribuciones del Congreso:

1.- Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

7.- Aprobar la demarcación territorial que propone el Poder Ejecutivo. Y

Art. 211.- Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República:

8.- Concurrir mediante iniciativa a la formación de las leyes y resoluciones legislativas, y ejercer el derecho de observación.

9.- Promulgar y ejecutar las leyes y ordenar su cumplimiento así como el de las resoluciones legislativas.

10.- Dictar decretos legislativos con fuerza de ley, previa delegación de facultades por parte del Congreso, y con cargo de dar cuenta a éste.

11.- Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin trasgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.

20.- Administrar la Hacienda Pública; negociar los empréstitos; y dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo a dar cuenta al Congreso.

El presidente no tiene facultad legislativa propia. Por lo menos no, si nos ceñimos al texto constitucional, porque la práctica se encargó de modificar el sentido del artículo 211 inciso 20, mutando la institución en una auténtica facultad legiferante.

Respecto a la iniciativa legislativa reservada, el caso es distinto, porque se concreta un espacio de iniciativas reservadas al gobierno. Entre las materias sobre las que el parlamento no tiene iniciativa, por ejemplo, está la demarcación territorial, la misma que solamente puede ser aprobada por el congreso.

Iniciativa presupuestaria

Art 199.- En la ley de presupuesto no pueden constar disposiciones ajenas a la materia presupuestaria ni a su aplicación.

No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente, ni aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la Deuda Pública. Los Representantes a Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo lo dispuesto en el artículo 177º.

Las leyes de carácter tributario que sean necesarias para procurar ingresos al Estado deben votarse independientemente y antes de la Ley de Presupuesto. Los créditos suplementarios, transferencias y habilitaciones de partidas se tramitan ante el Congreso en igual forma que la Ley de Presupuesto; o, en receso parlamentario, ante la Comisión Permanente. La decisión aprobatoria de ésta requiere el voto conforme de los dos tercios de sus miembros.

Sólo el presidente tiene iniciativa presupuestaria. El congreso puede, en principio, hacer modificaciones en el proyecto de presupuesto, pero sólo previo estudio coordinado con el gobierno. El texto señala claramente que los representantes no tienen iniciativa presupuestaria. En la práctica se produjo, otra vez, una modificación, porque en los debates presupuestales no se siguió el texto, precisamente, al pie de la letra.

Veto total, veto parcial y referendum

Art. 193.- El proyecto de ley, aprobado en la forma prevista por la Constitución, se envía al Presidente de la República para que lo promulgue dentro de quince días. En caso contrario, lo hace el Presidente del Congreso o el de la Comisión Permanente.

Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer, en todo o en parte, respecto del proyecto de ley aprobado en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días.

Reconsiderado el proyecto de ley, el Presidente del Congreso lo promulga, siempre que voten en favor del mismo más de la mitad del número legal de miembros de cada Cámara.

Art. 306.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada en una primera legislatura ordinaria y ratificada en otra primera legislatura ordinaria consecutiva.

El proyecto correspondiente no es susceptible de observación por el Poder Ejecutivo.

La aprobación y la ratificación requieren la mayoría absoluta de los votos del número legal de miembros de cada una de las Cámaras.

La iniciativa corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los Senadores y Diputados; a la Corte Suprema, por acuerdo de Sala Plena, en materia judicial; y a cincuenta mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones.

Se reconoce el veto total y es la primera vez que se hace alusión al veto a parte de la ley. El presidente, además, puede proponer a consulta y pronunciamiento de las poblaciones la modficación a la demarcación territorial que las afecta.

Constitución 1993

Nos referimos a los valores e interpretación reseñados en el capítulo anterior.

Evaluación de la Clasificación

En el cuadro 4.1 aparecen los valores que, a título de un primer ensayo (con cargo a afinar los critierios de calificación), adjudicamos a cada constitución, en función del tipo de opción del constituyente. A golpe de vista se percibe una tendencia básica uniforme durante todo el siglo XIX. Esta tendencia básica cambia bruscamente cuando llegamos a las dos últimas constituciones, la de 1979 y la de 1993, con las cuales el poder y capacidad legiferante del gobierno aumenta considerablemente.

Cuadro 4.1

Estructura del Poder Presidencial y Parlamentario en las Constituciones Peruanas

	1812	1823	1826	1828	1834	1839	1856	1860	1867	1920	1933	1979	1993
Form.Gbno	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	4	3
Rmoc.Gbno	4	4	4	4	4	4	4	4	2	4	4	4	4
Censura	4	4	4	4	4	4	4	4	0	0	0	2	2
Disolución	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Dcree Powr	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Inic.Legislat.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Inic. Pptaria.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
Veto Total	0	1	0	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Veto Parcial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Referendum	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2

El cuadro 4.2 reune el total de competencias presidenciales. Aquí se perciben tres grandes bloques. Las constituciones de 1812 a 1860 es un primer bloque, en el cual la suma total de poderes presidenciales fluctúa entre 12 y 14 puntos, la mayoría, si no la totalidad, de los cuales, se concentra en las competencias no legislativas (formación y remoción del gobierno, e independencia funcional de parlamento y gobierno).

En un segundo bloque aparecen las constituciones de 1867, 1920 y 1933, cuyo denominador común es un puntaje total de entre 7 y 9 puntos, los mismos que proceden de competencias no legislativas disminuidas, fundamentalmente por la inclusión de la competencia del parlamento en la facultad de remover a los ministros mediante la censura, de un lado, y el mantenimiento del mismo tipo de perfil legislativo para el presidente, que no varía sustantivamente desde 1823.

Cuadro 4.2

Poder Historico constitucional del Presidente en las Constituciones Peruanas

	No Legislativ.	Legislativ.	Total 12
Constitución 1812	12	0	12
Constitución 1823	12	1	13
Constitución 1826	12	0	12
Constitución 1828	12	2	14
Constitución 1834	12	1	13
Constitución 1839	12	1	13
Constitución 1856	12	1	13
Constitución 1860	12	1	13
Constitución 1867	6	1	7
Constitución 1920	8	1	9
Constitución 1933	7	1	8
Constitución 1979	11	9	20
Constitución 1993	10	10	20
Media	10.62	2.23	12.84
Mediana	12	1	13
Moda	12	1	13
Desv. Standard	2.18	3.27	3.84
Coef. Variabilidad	0.205	1.466	0.299

Y en un último bloque se nota el mayor poder total de que disponen los presidentes de las constituciones de 1979 y 1993, que es muy significativamente superior a los precedentes. Este mayor poder resulta, en primer lugar, de la recuperación de los niveles anteriores a 1867 en la esfera de competencias no legislativas Esta

recuperación se produce, a su turno, por la inclusión de mecanismos de control para el libre uso de la censura, la misma que aparece condicionada, por primera vez en 1979, con el uso de la disolución.

En segundo lugar, el poder extraordinario aparece derivado del incremento de responsabilidades y facultades legislativas, de que antes carecieron todos los presidentes peruanos. Es a resultas del aumento de las competencias legislativas reconocidas al presidente desde 1979, que puede explicarse la mayor variabilidad comparativa de esta columna (1.466), sobre todo teniendo como referencia la mayor homogeneidad relativa de la columna de competencias no legislativas (0.205)

El cuadro 4.3 reseña la orientación originaria de nuestro régimen de gobierno, así como su tendencia actual a formas menos puras. La base es un *régimen presidencial*. Sin embargo, la inclusión de mecanismos de integración entre el gobierno y el parlamento en el plano de las competencias no legislativas, que es de donde proceden los valores, no llega a alterar la orientación presidencialista básica de nuestro régimen histórico.

Cuadro 4.3

Poderes Constitucionales del Presidente y del Parlamento

Constituciones 1812 - 1993

	Presidente	Parlamento
Constitución 1812	8	8
Constitución 1823	8	8
Constitución 1826	8	8
Constitución 1828	8	8
Constitución 1834	8	8
Constitución 1839	8	8
Constitución 1856	8	8
Constitución 1860	8	8
Constitución 1867	8	4
Constitución 1920	8	4
Constitución 1933	7	4
Constitución 1979	8	5
Constitución 1993	7	5
Media	7.69	6.62
Mediana	8	8
Moda	8	8
Desv. Standard	0.63	1.85
Coef. Variabilidad	0.08	0.28

Para la suma de las variables *formación y remoción* el cuadro muestra una desviación standard baja (0.63), y un coeficiente de variabilidad de 0.08, que es extraordinariamente bajo. La tendencia a la normalidad en la curva es, como se ve, bastante grande. Las excepciones son las constituciones de 1933 y de 1993, en las cuales se reconoce la posibilidad de la negación de confianza en la formación del gobierno que define el presidente. Independientemente de si convenga en llamarse a tal acto una *investidura* o no, lo que queda claro es que el

parlamento en estas dos constituciones cuenta con la posibilidad de impedir el ejercicio de las funciones del gabinete a partir de la presentación de la política general de gobierno en su seno. Esta posibilidad fue expresamente negada en la constitución de 1979.

La columna del parlamento, en la que se refleja la tendencia a la independencia (separación) o a la integración entre parlamento y gobierno, el nivel de heterogeneidad en el diseño institucional es bastante menor que en la columna anterior. Se reiteran los tres bloques, etapas históricas y sub-tipos de de nuestro presidencialismo. El presidencialismo sin derecho a censura, el presidencialismo con censura irrestricta del congreso, y la posición intermedia del presidencialismo con censura condicionada a la disolución del congreso.

Cuadro 4.4

Dispersión Histórica en los Regímenes Constitucionales del Perú (1812-1993)

	Media	Mediana	Moda	Desv.Stand	Cof. Varib.
Form.Gbno.	3.85	4	4	0.376	0.098
Rem. Gbno	3.85	4	4	0.554	0.144([25])
Censura	2.77	4	4	1.739	0.628
Disolución	0.15	0	0	0.376	2.441
Decr.Power	0.08	0	0	0.277	3.606
Inic.Legisl.	0.15	0	0	0.376	2.440
Inic. Pptar.	0.46	0	0	1.127	2.440
Veto Total	0.92	1	1	0.493	0.534
Veto Parc.	0.31	0	0	0.751	2.441
Referndum	0.31	0	0	0.751	2.441

En el cuadro 4.4 aparece el detalle de la variación en cada una de las categorías. Es posible agrupar todas las categorías en dos rangos. El primero, de las categorías con variabilidad histórica relativamente baja, en las que se encuentran la formación de gobierno, la remoción de gobierno, el veto total, y la censura. Y el segundo rango, compuesto por todas las categorías con fluctuación alta, entre las que se encuentran la iniciativa legislativa reservada, la iniciativa presupuestaria, la disolución, el veto parcial, el referendum y, finalmente, la facultad de legislar por derecho propio (*decree power*) con el nivel más alto de variabilidad (3.606).

(25) No debe llamar a confusión que la desviación standard y el coeficiente de variabilidad sean distintos para la *formación* y para la *remoción*, contando con similares valores para la media, mediana y moda. La explicación debe buscarse en el punto de menos que recibe la constitucionn de 1867, porque el parlamento puede censurar a un gabinete recién formado. Esta posibilidad disminuye la independencia con que procede el presidente para definir la remoción de sus gabinetes.

Las dispersiones revelan tanto las tendencias históricas hacia el papel más activo del gobierno en materia legislativa, como los intentos de corregir los defectos más notables percibidos (a la inexistencia de censura sucede la censura irrestricta, y a ésta a su vez la censura frenada por la disolución, por ejemplo). Es una manera de advertir las lecciones históricas aprendidas por nuestros gobernantes y representantes. Al parecer, éste es un terreno fértil y debe cultivárselo. Una forma es alimentar a quienes llegan a las posiciones desde las que se diseñan nuestras instituciones y desde las que se practica la vida política, con la trayectoria y desarrollo que hemos seguido, tanto como con estudios de actualidad sobre comportamiento político e institucional y sus respectivos efectos en la vida y en las propias instituciones.

5

Estudio Piloto sobre el Régimen de Gobierno
(31 PERSONAS DE EDUCACION SUPERIOR)

Con el mismo marco teórico reseñado en el capítulo 2, se preparó una prueba con el fin de aplicarla a un grupo piloto de personas, con el fin de contrastar los resultados obtenidos en el estudio de las Constituciones latinoamericanas y peruanas y examinar las posibles concordancias o discrepancias en los resultados.

Considerando que el marco teórico era inaplicable tal cual quedò formulado en el capìtulo 2, se adaptò su formato de manera que pudiera hacerse accesible a personas no especializadas en cuestiones de tècnica constitucional. Aún cuando se mantuvo las categorìas y las variables, tuvo que sacrificarse algunos aspectos. Entre èstos el cambio principal consistió en la reducción de alternativas a solo dos por variable. De esta manera las personas que debìan responder sólo tendrìan que elegir entre la opciòn que daba mayor poder al presidente y la que, inversamente, le otorgaba mayor poder al parlamento. Se asumiò que se trataba de un sacrificio necesario, porque los instrumentos de anàlisis no serìan accesibles al mayor nùmero posible de personal. El sacrificio supondrìa una pèrdida de precisión y de matices pero permitirìa valernos de un instrumento para consultar la actitud u opinión de personas ajenas al debate y sutilezas del aparato técnico construido por Shugart y Carey.

Es obvio entonces que la pérdida de los matices en los esquemas de relaciones intermedios resulta una importante pérdida de precisión en la consulta efectuada. La insuficiente precisión no permitirá que quede rigurosamente especificado el tipo exacto de relaciones y equilibrio entre la presidencia y el congreso por el optarían los entrevistados. Para conseguir tal precisión habría sido necesario educar antes a todos los consultados sobre la naturaleza y los efectos que cada opción significa en la atribución y distribución de poderes a uno u otro órganos del estado, condición previa impracticable en el marco de esta investigación.

Características de la muestra

Esta prueba fue administrada a cuatro grupos distintos de personas, todas de nivel de instrucción superior. Un grupo estuvo constituido por los participantes del Seminario «Derecho y Ciencias Sociales», que se desarrolló durante el primer semestre de 1997 en el Instituto Riva Agüero. Los participantes eran en su mayoría graduados en Derecho, de diversas universidades de Lima. El segundo grupo estuvo compuesto por alumnos de la Maestría en Ciencias de la Comunicación de la Universidad San Martín de Porres. El tercero, por alumnos del tercer y cuarto ciclos de la Facultad de Ciencias de la Comunicación, de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Y el último grupo estaba integrado por los alumnos del Instituto Superior de Arte «Corriente Alterna». En total tomaron la prueba 35 personas. Sin embargo, debido a deficiencias u omisiones en la absolución de la prueba, debieron eliminarse 4 de los tests de los alumnos del instituto «Corriente Alterna».

Es preciso indicar que además de la prueba sobre el régimen de gobierno, a cada uno de los participantes se les administró conjuntamente otras 3 pruebas, las mismas que no son materia de evaluación en este trabajo. Dichas pruebas fueron el test de Kelman y Hamilton sobre actitud y orientación política, el test de dogmatismo de Rokeach (actitudes abiertas vs. actitudes cerradas), el test sobre locus de control socio-político de Paulhus y Christie, y la escala de poder presidencial («*presidencialismo despótico*») que elaboré durante el curso del primer semestre de 1997. La aplicación de todas las pruebas tomó entre 35 minutos y una hora y cuarto. La mayor parte de las calificaciones ya han sido hechas, pero está pendiente aún la tabulación, y los análisis de consistencia y confiabilidad.

El propósito original de tomar todas las pruebas referidas consistió en el interés que tengo de estudiar la relación que pueda existir entre actitudes individuales hacia los hechos y la experiencia política, y el tipo de gobierno y gobernante que quieren o prefieren los individuos. Extraigo del material obtenido sólo la prueba sobre régimen de gobierno, de forma que el tema de este trabajo mantenga una unidad conceptual.

De las 31 personas evaluadas, 17 eran del sexo masculino (54.83%) y 14 del sexo femenino (45.16%); 27 señalaron como estado civil soltero (87.1%) y 4 casado (12.9%). La edad promedio es de 26.9, con 18 años como edad mínima, y 49 como edad más alta.

Nueve de las 31 personas se consideraban dentro del sector socio-económico medio-alto, (3 en Riva Agüero, 3 en UPC, y 3 en «Corriente Alterna»). El grupo más numeroso se ubicó dentro del sector medio, con 19 personas. Sólo 2 se clasificaron dentro del sector medio-bajo, y 1 en el sector bajo.

En cuanto a la posición política con la que se identificaron los participantes, 7 se consideraban social-demócratas, 6 apolíticos, 6 independientes, 5 demócratas, 2 socialistas, 1 conservador, 1 liberal y 1 que señaló «otro» distinto a las opciones anteriores. Resulta significativo que entre apolíticos e independientes haya 12 personas (casi el 40% de la muestra), en tanto que los restantes optan por algún rasgo ideológico en su autopercepción.

Conforme he adelantado, el propósito de la consulta sobre las preferencias ha tenido, por lo tanto, un enfoque reducido y simplificado de la escala original con la cual se ha revisado las constituciones latinoamericanas y las peruanas. Estimo, sin embargo, que el formato simplificado que consigno luego, no afecta el objetivo central de este estudio. La imprecisión sobre la identificación de las alternativas intermedias no obsta para que se descubra más o menos cuánto mayor preferencia tendrá la muestra por uno como por otro extremos, así como para que contemos con elementos de juicio ciertos que permitan establecer la eventual relación entre estas preferencias y las que se constate en las otras escalas.

Por ello, de forma que los matices de preferencia quedaran recogidos con la mayor fidelidad posible, se adoptó la escala Likert de cuatro (4) opciones, del tipo desde «estoy **mucho** más de acuerdo con la opción A, estoy **más** de acuerdo con la opción A que con la opción B, estoy **más** de acuerdo con la opción B que con la opción A, y estoy **mucho** más de acuerdo con la opción B». Aún cuando lo ideal pudiera haber sido recurrir al esquema de seis (6) opciones, se opta por sólo cuatro (4) niveles de respuesta en razón de que seis (6) podría significar un excesivo o innecesario nivel de discriminación para quienes en particular no están muy familiarizados con el sistema político y el régimen de gobierno.. El mayor puntaje representa la mayor intensidad de respaldo al presidente en las relaciones interorgánicas. El formato utilizado en la prueba, en consecuencia, tuvo la siguiente forma:

_____ Estoy MUCHO más de acuerdo con (A)
_____ Estoy MAS de acuerdo con (A) que con (B)
_____ Estoy MAS de acuerdo con (B) que con (A)
_____ Estoy MUCHO más de acuerdo con (B)

Las opciones quedaron reformuladas, a su turno, de acuerdo al siguiente formato:

[1] (A) El presidente de la república debe poder nombrar a todos sus ministros, sin necesidad de que el congreso los confirme en el cargo.

(B) Sólo el congreso debe nombrar a los ministros, sin necesidad de que ellos reciban la aprobación del presidente de la república.

[2] (A) El presidente de la república debe poder despedir a todos o cualquiera de los ministros libremente, sin restricción ni justificación de ningún tipo.

(B) El presidente de la república no debe contar en absoluto con la posibilidad de despedir a los ministros en su mandato.

[3] (A) Al congreso no debe corresponderle la facultad de censurar, por ninguna razón, al gabinete ni a ninguno de los ministros

(B) El congreso debe tener la facultad de censurar sin límites al gabinete o a cualquiera de los ministros, sin ningún tipo de restricción ni condición

[4] (A) El presidente de la república debe estar facultado para disolver el congreso libremente, sin límite ni restricción de ningún tipo

(B) El presidente de la república no debe tener la facultad de disolver el congreso

[5] (A) El presidente de la república debe tener la facultad de dictar o modificar leyes durante su mandato, sin necesidad que el congreso lo autorice a legislar

(B) El presidente de la república no debe contar con la facultad de dictar leyes, sino exclusivamente cuando recibe la delegación expresa del congreso

[6] (A) El presidente de la república debe poder presentar proyectos de ley en el congreso sobre algunos temas, que no puedan ser cambiados por el congreso

(B) El presidente de la república no debe tener facultad para presentar proyectos de ley que no puedan ser cambiados por el congreso

[7] (A) El presidente de la república debe tener la facultad de elaborar el presupuesto de la república y el congreso sólo puede o aprobarlo o rechazarlo, sin ningún cambio

(B) El congreso debe tener facultad ilimitada de elaborar y de modificar el presupuesto

[8] (A) El presidente de la república debe poder vetar las leyes del congreso, y el congreso no debe poder anular el veto del presidente

(B) El presidente de la república no debe poder vetar las leyes del congreso

[9] (A) El congreso no debe tener la facultad de anular el veto del presidente de la república a sólo una parte de una ley

(B) El presidente de la república no debe tener la facultad de vetar una parte de una ley.

[10] (A) El presidente de la república debe tener la facultad de convocar a un referendum, sin restricción alguna ni consulta o acuerdo del gabinete ministerial

(B) El presidente de la república no debe tener facultad ni iniciativa para someter a referendum ningún asunto

Resultados y Evaluación

Probablemente una reflexión anterior al análisis propiamente dicho debe ser la que merece la naturaleza de las opciones o juicios que marcan quienes participan en esta prueba. ¿Qué es lo que se ha medido? ¿Se trata de preferencias, percepciones o actitudes hacia el régimen de gobierno? ¿Son juicios cognitivos, o axiológicos? Si bien cabe discernir entre una y otra naturalezas, se ha asumido en este trabajo que la selección a que llega cada participante es un juicio integral, en el que cada quien prioriza también lo que le resulta más trascendente. No ha habido intención de discriminar entre uno y otro tipo de juicios. Tomamos las respuestas, por lo tanto, en su sentido más amplio. Futuros estudios probablemente podrán discernir entre uno y otro tipo de naturalezas. Para nosotros se trata de preferencias, antes que juicios sobre hechos (las preguntas están planteadas como «deber ser», no como «es»). Por otra parte, no podría en principio asumirse que las opciones son juicios puramente cognitivos, en razón de que este test no era una prueba de la que se esperara conocer el mayor o menor conocimiento de los participantes, sino básicamente su opinión.

En el cuadro 5.1 puede apreciarse los resultados generales de la prueba, de acuerdo a las diversas categorías. El dato que más llama la atención es el puntaje relativamente alto que se otorga a la capacidad del presidente para vetar parcialmente una ley. Al parecer los participantes no han reparado que el veto parcial es una facultad mucho más potente que el veto total, y al asumir que si el presidente puede vetar el íntegro de una ley, qué más daba «darle lo menos». Sin embargo, no es fácil advertir cómo es que el veto parcial da más poder. La lógica y potencia del veto parcial reside en la capacidad

extraordinaria que se le reconoce al presidente para eliminar las alianzas coyunturales del congreso.

El presupuesto político del veto parcial es que las mayorías deben llegar a entendimientos con las minorías. En el intento de sacar un texto más o menos consensuado entre los grupos o fracciones, mayoría y minorías ceden y llegan a compromisos. Algunas de las concesiones no son precisamente hechas de buen grado y se pueden considerar no aceptables para la mayoría. Si el presidente conoce de los arreglos o maquinaciones parlamentarias, no debe resultarle difícil desembarazarse del texto no deseado. El veto parcial le permite pues calibrar sus objetivos legislativos con mucha precisión y desembarazarse del fragmento incómodo o intruso.

Este tipo de información no llega a la mayoría de las personas. De ahí que pueda así explicarse que califiquen tan alto la facultad de vetar parcialmente una ley. Este sesgo y distorsión se hará patente en la calificación integral de las competencias legislativas reconocidas y en el poder presidencial atribuido.

Cuadro 5.1

PERCEPCIÓN DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO

Institución	Sx.	ECi	ED	SEc	Pol	ForlGb	Re.Gb	Cons	Disol.	DecPo	Integ	InPpto	VeTot	VePar	Refer
Riva Agüero	M	S	29	4	8	3	3	2	3	2	2	4	3	3	3
Riva Agüero	M	S	38	3	5	3	3	3	1	1	2	3	3	3	3
Riva Agüero	M	S	32	4	3	4	4	2	2	4	3	4	4	3	3
Riva Agüero	M	S	26	3	5	3	3	2	1	1	2	3	3	2	3
Riva Agüero	M	C	28	4	1	3	3	2	3	1	2	2	3	3	3
Riva Agüero	F	S	25	3	7	2	3	1	2	1	2	1	2	2	3
Riva Agüero	M	S	27	3	5	4	4	1	3	3	2	2	3	3	3
Riva Agüero	M	S	26	1	5	2	2	3	2	1	2	3	3	3	2
Riva Agüero	F	S	28	3	5	2	1	1	1	1	3	2	2	3	4
Riva Agüero	M	S	27	3	2	3	4	2	2	1	4	4	1	1	3
Riva Agüero	F	S	32	2	4	2	2	2	1	1	1	4	1	3	3
Riva Agüero	F	S	22	2	7	2	1	3	1	1	3	2	2	3	3
Riva Agüero	F	S	38	3	5	3	3	2	1	1	2	2	2	2	3
Sn Mar. Porr	M	S	30	3	7	3	3	1	2	2	3	2	2	2	3
Sn Mar. Porr	M	C	38	3	2	4	4	1	1	1	4	4	4	4	4
Sn Mar. Porr	M	S	29	3	5	3	2	1	2	4	1	1	2	2	2
Sn Mar. Porr	M	C	45	3	7	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3
Sn Mar. Porr	M	C	49	3	7	3	3	2	1	1	4	1	1	4	4
UPC	F	S	20	4	8	1	3	3	1	2	2	2	3	2	3
UPC	F	S	19	3	2	3	2	2	1	2	2	2	2	3	3
UPC	F	S	20	3	2	2	2	2	2	1	2	2	1	2	2
UPC	M	S	19	4	4	2	1	4	1	1	1	2	1	1	2
UPC	F	S	20	3	6	2	1	2	1	1	3	2	1	1	4
UPC	F	S	20	3	6	2	1	1	1	1	1	2	1	2	2
UPC	F	S	24	4	6	3	3	2	3	3	3	3	3	2	3
Corr. Altena	M	S	19	3	5	2	4	3	3	4	1	4	1	4	3
Corr. Altern	M	S	22	3	6	2	3	2	2	2	3	1	2	2	4
Corr. Altern	F	S	25	4	2	3	2	2	2	2	2	2	3	4	3
Corr. Altern	M	S	20	3	7	4	4	0	2	4	4	0	0	4	4
Corr. Altern	F	S	18	4	6	3	2	4	1	2	2	4	2	3	1
Corr. Altern	F	S	19	4	6	3	3	2	3	3	3	3	2	2	3

En el cuadro 5.2 se constata la relativa homogeneidad de percepciones sobre el poder del presidente de la república. En la columna de competencias no legislativas, se da una curva normal, con un coeficiente de variabilidad de 0.2. El grado de homogeneidad en las competencias legislativas del presidente pareciera que la homogeneidad fuera aún mayor, en vista de la coincidencia de las tres medidas de tendencia central alrededor de los 14 puntos, y de un coeficiente de variabilidad aún menor que el expresado en las competencias no legislativas. El total revela igualmente una tendencia a la normalidad.

Cuadro 5.2

Poder Presidencial atribuido

Institución	*Sx*	*ECi*	*Ed*	*SEc*	*Pol*	*CompNoLeg*	*Comp Leg*	*PoderPdcial*
Riva Agüero	M	S	29	4	8	11	17	28
Riva Agüero	M	S	38	3	5	10	15	25
Riva Agüero	M	S	32	4	3	12	21	33
Riva Agüero	M	S	26	3	5	9	14	23
Riva Agüero	M	C	28	4	1	11	14	25
Riva Agüero	F	S	25	3	7	8	11	19
Riva Agüero	M	S	27	3	5	12	16	28
Riva Agüero	M	S	26	1	5	9	14	23
Riva Agüero	F	S	28	3	5	5	15	20
Riva Agüero	M	S	27	3	2	11	14	25
Riva Agüero	F	S	32	2	4	7	13	20
Riva Agüero	F	S	22	2	7	7	14	21
Riva Agüero	F	S	38	3	5	9	12	21
Sn Mar. Porr	M	S	30	3	7	9	14	23
Sn Mar. Porr	M	C	38	3	2	10	21	31
Sn Mar. Porr	M	S	29	3	5	8	12	20
Sn Mar. Porr	M	C	45	3	7	8	17	25
Sn Mar. Porr	M	C	49	3	7	9	15	24
UPC	F	S	20	4	8	8	14	22
UPC	F	S	19	3	2	8	14	22
UPC	F	S	20	3	2	8	10	18
UPC	M	S	19	4	4	8	8	16
UPC	F	S	20	3	6	6	12	18
UPC	F	S	20	3	6	5	9	14
UPC	F	S	24	4	6	11	17	28
Corr. Alterna	M	S	19	3	5	12	17	29
Corr. Alterna	M	S	22	3	6	9	14	23
Corr. Alterna	F	S	25	4	2	9	16	25
Corr. Alterna	M	S	20	3	7	10	16	26
Corr. Alterna	F	S	18	4	6	10	14	24
Corr. Alterna	F	S	19	4	6	11	16	27
Promedio			26.9			9.0	14.3	23.4
Mediana			26	3	5	9	14	23
Moda			20	3	5	9	14	25
Desv. Stand.						1.8	2.8	4.27
Coef Variab.						0.2	0.1	0.18

Las medidas señaladas permiten advertir que la percepción del poder presidencial, a través de sus competencias, legislativas y no legislativas, es, en general, bastante uniforme. La idea de lo que debe ser y hacer el presidente en cuanto a sus relaciones orgánicas con el parlamento y el gabinete, así como en cuanto al poder que debe corresponderle en el proceso legislativo, parece ser muy clara (reparando siempre en la acotación anterior sobre la distorsión que introduce el peso excesivo del veto parcial). En los siguientes cuadros podrá distinguirse más claramente si existen algunos puntos en los cuales el acuerdo, y desacuerdo, son mayores. Este cuadro, por lo pronto, es una visión panorámica que deja ver la percepción global de la presidencia y su poder general.

Cuadro 5.3

Poderes Constitucionales del Presidente y del Parlamento

Institución	*Sx*	*ECi*	*Ed*	*SEc*	*Pol*	*President.*	*Parlam.*
Riva Agüero	M	S	29	4	8	6	3
Riva Agüero	M	S	38	3	5	6	6
Riva Agüero	M	S	32	4	3	8	4
Riva Agüero	M	S	26	3	5	6	5
Riva Agüero	M	C	28	4	1	6	3
Riva Agüero	F	S	25	3	7	5	3
Riva Agüero	M	S	27	3	5	8	2
Riva Agüero	M	S	26	1	5	4	5
Riva Agüero	F	S	28	3	5	3	4
Riva Agüero	M	S	27	3	2	7	4
Riva Agüero	F	S	32	2	4	4	5
Riva Agüero	F	S	22	2	7	3	6
Riva Agüero	F	S	38	3	5	6	5
Su Mar. Porr	M	S	30	3	7	6	3
Su Mar. Porr	M	C	30	3	2	8	4
Su Mar. Porr	M	S	29	3	5	5	3
Su Mar. Porr	M	C	45	3	7	4	4
Su Mar. Porr	M	C	49	3	7	6	5
UPC	F	S	20	4	8	4	6
UPC	F	S	19	3	2	5	5
UPC	F	S	20	3	2	4	4
UPC	M	S	19	4	4	3	7
UPC	F	S	20	3	6	3	5
UPC	F	S	20	3	6	3	4
UPC	F	S	24	4	6	6	3
Corr. Alterna	M	S	19	3	5	6	4
Corr. Alterna	M	S	22	3	6	5	4
Corr. Alterna	F	S	25	4	2	5	4
Corr. Alterna	M	S	20	3	7	8	2
Corr. Alterna	F	S	18	4	6	5	7
Corr. Alterna	F	S	19	4	6	6	3
Media						5.29	4.258
Mediana						5	4
Moda						6	4
Desv.Stand						1.553	1.29
Coef. Variab.						0.294	0.303

El cuadro 5.3 distingue en esa visión panorámica el contraste de los poderes del presidente frente a los del parlamento. Sigue apareciendo una tendencia a la normalidad de las curvas, a través de las medidas de tendencia central, aunque esta vez existe también una mayor dispersión que en el cuadro 5.2. En efecto el coeficiente de variabilidad sube esta vez hasta valores cercanos a 0.3. Parece, en consecuencia, que al agrupar los factores que dan poder al presidente existe una tendencia general y un concepto más o menos básico sobre el poder que le corresponde. Sin embargo, también parece que al discriminarse el poder del presidente vis à vis el parlamento en materia de permanencia o cambios en el gabinete hubiera menos acuerdo.

El cuadro 5.4 facilita la discriminación entre los factores que podrían afectar el incremento de variabilidad entre el cuadro 5.2 y el 5.3. Si agrupamos las categorías de análisis según rangos, en el primero se encontrarían la formación de gobierno y el referendum (con coeficientes de variabilidad de 0.28 y 0.23); en el segundo, la remoción del gobierno, la iniciativa legislativa reservada y el veto parcial (0.38, 0.39 y 0.33); en un tercero, la censura, la disolución, la iniciativa en materia presupuestal y el veto total (0.47 para el veto total y 0.44 para los otros tres); y por último, el factor de mayor variabilidad (0.58) es la facultad legislativa propia y reservada del presidente (decree power)

Cuadro 5.4

Dispersión de Preferencias sobre Regímenes de Gobierno

	Media	*Mediana*	*Moda*	*Desv.Stand*	*Cof. Varib.*
Form.Gbno.	2.67	3	3	0.75	0.28
Rem. Gbno	2.61	3	3	0.99	0.38
Censura	2	2	2	0.89	0.44
Disolución	1.74	2	1	0.77	0.44
Decr.Power	1.83	1	1	1.06	0.58
Inic.Legisl.	2.38	2	2	0.92	0.39
Inic. Pptar.	2.45	2	2	1.09	0.44
Veto Total	2.12	2	3	0.99	0.47
Veto Parc.	2.6	3	3	0.88	0.33
Referndum	2.9	3	3	0.7	0.23

Con cargo a posterior revisión y ajuste, podría concluirse tentativamente que la muestra analizada opta por un régimen de gobierno en el que el origen y sobrevivencia de gobierno y parlamento se base en poderes simétricos para el presidente y el parlamento, esto es, el tipo de gobierno que Shugart y Carey denominan presidencialismo parlamentarista. El concepto detrás de este tipo es que debe existir equipolaridad de fuerzas para definir la relación. Parece claro que se percibe el gobierno como igualdad de capacidades para definir situaciones.

Lo que no parece percibirse es que la simetría podría ser una traba más que una virtud. Cuando ambos poderes pueden decidir las mismas cosas con iguales facultades las posibilidades de entrampamiento se acrecientan y, por tanto, también la ineficiencia para salir de situaciones críticas. Este podría ser un punto importante a tener presente, tanto para quienes especulan sobre el régimen ideal, como para los políticos y para los educadores. En cuanto a los últimos, en efecto, creo útil sugerir que la apariencia de igualdad es mala consejera y que la desigualdad de facultades permite equilibrios y simetrías que los diseños no dejan percibir. El gran concepto detrás de estas observaciones es la confianza. La realidad no puede controlarse ni limitarse en el papel. Las más grandes lecciones de política son las que enseña la experiencia. Y la experiencia no se adquiere sin madurez y sin confianza. Lo contrario importaría no sólo una versión ingenua sino de mala fe sobre la naturaleza humana.

6

CONCLUSIONES

El capítulo 1 dejó planteadas dos cuestiones esenciales. La primera y central era, cuál es el tipo de régimen que tiene el Perú. La segunda, presupuesta en la anterior, fue si es que cabían tipos de gobiernos distintos al presidencialismo y el parlamentarismo.

Con la escala de medición presentada en el capítulo 2, se ha realizado tres ensayos de aplicación, que ha permitido comprobar algunos aspectos vinculados a la primera y a la segunda cuestiones. Además, sin embargo, este instrumento también ha servido para proyectar una posible medición del mayor o menor poder presidencial en los textos constitucionales.

En cuanto a la primera cuestión, sobre el tipo de gobierno del Perú, y tal como se ve en el gráfico 1, el texto de la constitución peruana de 1993 encaja dentro de lo que puede considerarse, efectivamente un **régimen presidencial**. Dentro de este mismo tipo de régimen se encuentran los diseños institucionales previstos en las constituciones de Brasil y de Chile. El caso colombiano, sin embargo, es un caso límite, que escapa al presidencialismo y que está más bien próximo a lo que Shugart y Carey llaman el presidencialismo parlamentarista, un cuarto tipo de régimen distinto al parlamentarismo, al presidencialismo y al presidencialismo con premierato (semipresidencial, según la terminología de Duverger).

De modo que quede aclarada la cuestión de si el presidencialismo es una forma histórica en el Perú, se revisaron los diseños de los textos de las constituciones que han regido el Perú, desde 1812. El resultado demostró que hay 3 tipos o tendencias más o menos diferenciadas. La más concurrida agrupa a todas las constituciones del siglo XIX, a excepción de la constitución de 1867, e incluye también a la constitución de 1920. Este primer racimo de constituciones potencia la autonomía e independencia orgánica del gobierno y del parlamento.

Una segunda tendencia comprende a las constituciones de 1867 y de 1933, que recortan la facultad presidencial extrema reconocida en el primer grupo y le da mayor relevancia al rol del congreso como agente de

gobierno. El parlamento tiene mayor participación en el destino del gobierno y la separación entre gobierno y parlamento es menos clara.

Y una última tendencia, en la que pueden incluirse tanto a la constitución actual de 1993, como la de 1979, que se encuentran en un término medio entre la separación funcional de uno y otro órganos del Estado, y el híbrido extremo de los diseños del segundo grupo.

Dentro de ciertos márgenes de flexibilidad puede en conclusión afirmarse que existe una constante presidencial en nuestros textos constitucionales. Lo cual supone la afirmación anterior: que el régimen de gobierno de la constitución peruana de 1993 es una constitución presidencialista. Pero al calificar a la actual forma de gobierno, tanto como a la tendencia histórica de todos nuestros regímenes anteriores, como presidencial, hemos podido advertir hasta tres sub-tipos de presidencialismo, el mismo que coincide con tres distintas fases históricas de nuestro desarrollo constitucional. Tales fases o sub-tipos son el presidencialismo sin derecho a censura parlamentaria (período en el que rigen las constituciiones de 1812 a 1860), el presidencialismo con censura parlamentaria irrestricta (período cubierto por las constituciones de 1867, 1920 y 1933) y, finalmente, el presidencialismo con censura parlamentaria condicionada al uso de la disolución (período de vigencia de las constituciones de 1979 y 1993).

Al reconocer el presidencialismo básico (no puro) de la actual constitución, tenemos igualmente que pronunciarnos sobre la cuestión metodológica que levanta el profesor García Belaunde. ¿Caben o existen regímenes distintos al presidencial y al parlamentario? La respuesta que puede adelantarse es que hay más tipos que estos dos. No los hemos encontrado entre las constituciones que hemos estudiado en este trabajo, es cierto, pero ello no quita que del análisis de relaciones interorgánicas parlamento-gobierno se deduzcan enlaces o combinaciones funcionales dispares, las mismas que generarían un tipo diverso al pasar los límites cuantitativos que aparecen en los gráficos en que quedó ilustrada la tipología.

Un último aspecto que exige consideración detenida es el estudio piloto. Se quiso realizarlo para contrastar el *desideratum* constitucional con la voluntad o percepción del destinatario final, la comunidad. Lo que ha quedado más o menos claro, en principio, y en general, es que el instrumento de medición debe ajustarse para corregir algunas dificultades técnicas. Me refiero en particular a la distorsión anotada respecto al peso excesivo que se dió para el veto parcial, al asumir que era una facultad de naturaleza análoga al veto total, que **no añadía** mayor poder al presidente. Este error de enfoque tendría que corregirse llamando la atención de los futuros participantes sobre el **mayor** y **no menor** poder que se da al presidente con el veto parcial.

Fuera de la dificultad anterior, que, de paso, no afecta para nada la clasificación de los tipos de gobierno porque ésta no repara en las competencias legislativas (dentro de la cual se incluye la opción del *veto parcial*), la conclusión a que se llega como consecuencia de la aplicación de la escala a los 31 participantes, sugeriría como resultado que el tipo de gobierno en el que termina la agregación concentrada de preferencias de todos, sería un modelo, o tendencia, parecidos al de la constitución de 1867, aunque, por cierto, con mayor interdependencia e integración funcional entre gobierno y parlamento. Es decir, una opción bastante más emparentada con un régimen parlamentario que todas las constituciones que hemos ensayado hasta el presente.

Debe anotarse, por supuesto, que no se pretende, ni se ha pretendido, que los participantes sean una muestra representativa de nuestra sociedad. Se trata, más bien, de una muestra con un sesgo marcado por la educación superior, por una parte, y por otra, por un sesgo hacia la sobrerrepresentación de estratos económicos medio-altos, e infrarrepresentación notable de los estratos medio-bajo y mayor aún del estrato bajo.

Entre las diversas cosas que quedan pendientes, una de ellas es no haber llegado aún a precisar los límites entre el uso y el abuso del presidencialismo, que permite afirmar a los profesores que citamos en el capítulo 1, que nuestro gobierno es *absolutista, cesarista, neopresidencialista, sultanista,* etc. etc. Una forma de acercarnos a este terreno es la constatación histórica, y otra son los estudios de opinión y percepción. Queda la inquietud y la oferta de satisfacerla.