

## El Pensamiento Constitucional de Pedro Planas

Omar Cairo Roldán\*

### I. Introducción

Cuando el golpe de Estado del 5 de abril de 1992 acabó con doce años de vigencia de la Constitución de 1979, las convicciones democráticas de nuestros sectores dirigentes fueron puestas a prueba<sup>1</sup>. Lamentablemente, sus posturas débiles y vacilantes sugirieron que nunca habían tenido confianza en la democracia como forma de gobierno<sup>2</sup>. Algunos profesores de derecho, incluso de una materia como el derecho constitucional, «sino apoyaron el golpe o conservaron un calculado silencio ante los atropellos sistemáticos, dijeron rechazarlo solo “por ser abogados”»<sup>3</sup>. En ese momento terrible, Pedro Planas empezó a construir.

Entre los años 1992 y 2000, al mismo tiempo que libró una lucha decidida contra la dictadura, Pedro Planas escribió más de diez libros sobre Derecho Constitucional<sup>4</sup> que enriquecieron la doctrina nacional.

---

\* Profesor ordinario Asociado de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Abogado asociado del Estudio Monroy Abogados.

<sup>1</sup> PLANAS, Pedro. *Rescate de la Constitución*. Lima: Abril Editores & Impresores, 1992, p. 15.

<sup>2</sup> Ib.

<sup>3</sup> PLANAS, Pedro. *El fujimorato. Estudio político-constitucional*. Lima: Talleres gráficos Kelly, 1999, p. 11.

<sup>4</sup> Algunas de estas obras son las siguientes:

*Rescate de la Constitución*. Lima: Abril Editores & Impresores, 1992.

*La Constitución traicionada* (con Domingo García Belaunde). Lima: Seglusa Editores, 1993.

*El Estado moderno (Apuntes para una nueva biografía del Estado Social de Derecho)*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1993.

*La República autocrática*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1994.

*Regímenes políticos contemporáneos*. Lima: Fondo de Cultura Económica, 1997.

Los elementos de su pensamiento constitucional, que recordaremos a continuación, permitieron a una generación de estudiantes acercarse a una disciplina que, lejos de ser una sofisticación académica, es el fundamento de la vida civilizada.

## II. La Democracia Constitucional

Pedro Planas entendió a la Democracia constitucional como un conjunto de normas que aseguran libertades y derechos, y como una estructura normativa que divide las funciones de modo tal que impide su concentración y garantiza su fiscalización y control, consagrando un principio jerárquico cuya cima la ocupan los tratados de derechos humanos y la Constitución<sup>5</sup>. Explicó además que, en lo sustantivo, es un régimen jurídico<sup>6</sup> y que, como forma política del Estado de Derecho, su fundamento principal «es la distribución del poder estatal en varios órganos independientes, que detentan poder y participan en la formación de la voluntad estatal»<sup>7</sup>. También precisó que, respecto a la ciudadanía, los mecanismos de este sistema político «garantizan la publicidad y transparencia de los actos y decisiones y promueven la mayor participación, la deliberación parlamentaria, el control político y el ejercicio responsable de las decisiones adoptadas».<sup>8</sup>

En la Democracia constitucional, sostiene Pedro Planas, la Constitución es «el instrumento jurídico fundamental de una Nación, que consagra el gobierno de las normas por encima de las personas a través de un compromiso que involucra, por igual a gobernantes y a legisladores, a

---

*Derecho parlamentario*. Lima: Ediciones Forenses, 1997.

*La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima, 1998.

*Democracia y tradición constitucional en el Perú (materiales para una historia del Derecho Constitucional en el Perú)*. Lima: Editorial San Marcos, 1998.

*Nuevas tendencias del Derecho Constitucional en América Latina*. Arequipa: Universidad Católica de Santa María, 1999.

*El fujimorato. Estudio político-constitucional*. Lima, 1999.

*La democracia volátil. Movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung, 2000.

<sup>5</sup> PLANAS, Pedro. *Rescate de la Constitución*. Lima: Abril Editores & Impresores, 1992, p. 69.

<sup>6</sup> Ib.

<sup>7</sup> PLANAS, Pedro. *Regímenes políticos contemporáneos*. Lima: Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 53.

<sup>8</sup> Ib.

funcionarios públicos como a la ciudadanía en general, sentando las bases mínimas de un proyecto nacional»<sup>9</sup>. Su elaboración se realiza «mediante transacciones y concesiones de las fuerzas políticas que asumen, por delegación del pueblo, el Poder Constituyente»<sup>10</sup>. Es, por lo tanto, «una norma de consenso»<sup>11</sup>. Este consenso, según Pedro Planas, surge de un triple compromiso constitucional: el compromiso previo de los constituyentes de deliberar con franqueza y apertura y ponerse de acuerdo en una norma que inspire a los futuros gobiernos, el compromiso final de los mismos constituyentes de aceptar y respetar el texto constitucional que emane de la deliberación interna, y el compromiso posterior de gobernantes y parlamentarios de respetar y cumplir su normatividad<sup>12</sup>.

Con relación al ejercicio de las funciones políticas en la Democracia constitucional, Pedro Planas recordó que la dogmática constitucional tiende a distinguir entre la división de poderes, la separación de poderes y el equilibrio de poderes<sup>13</sup> y, al respecto, sostuvo lo siguiente:

[...]. La «división» se aplica a quienes ejercen las diversas funciones del Estado: se trata de garantizar que las funciones del legislar, gobernar y juzgar la asuman distintas personas. La «separación» se refiere al origen y relación de quienes ejercen esas funciones. Y el «equilibrio» —más dinámico y vertebral— se grafica como un sistema de pesos y contrapesos entre las instituciones del Estado, que evitan —como lo quería Montesquieu— la concentración y el abuso del poder estatal. [...].<sup>14</sup>

Por otra parte, la autocracia, según explica Pedro Planas, es el sistema político contrario a la Democracia constitucional. «Es el caso de la concentración del poder político en un único detentador del poder; sea una persona individual (el dictador), una asamblea, un comité, una junta o un partido»<sup>15</sup>. Este sistema puede «apelar a fórmulas ‘democráticas’ o a liderazgos populares, con solo valerse de la identificación personal o carismática con el total de la población, negando la pluralidad política e ideológica y

<sup>9</sup> PLANAS, Pedro. *Rescate de la Constitución*. Lima: Abril Editores & Impresores, 1992, p. 14.

<sup>10</sup> *Ib.*, p. 131.

<sup>11</sup> *Ib.*, p. 431.

<sup>12</sup> *Ib.*

<sup>13</sup> PLANAS, Pedro. *El fujimorato. Estudio político-constitucional*. Lima, 1999, p. 48.

<sup>14</sup> *Ib.*, pp. 48-49.

<sup>15</sup> PLANAS Pedro, *Regímenes políticos contemporáneos*. Lima: Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 51.

procurando presentarse en calles y plazas y en la radio o canales de televisión, como encarnación del propio Estado»<sup>16</sup>. También puede encubrirse tras una «forma constitucional»<sup>17</sup>, pero «se trata de una Constitución semántica, fabricada para legitimar un ‘gobierno de facto’ y garantizar la permanencia en el poder de determinado actor o actores políticos, o de una Constitución meramente nominal, que es violada, distorsionada e incumplida con particular frecuencia.»<sup>18</sup>

### III. Las estructuras básicas de los regímenes políticos en la Democracia constitucional

Pedro Planas afirma que, en la dinámica de pesos y contrapesos dentro del Derecho Constitucional, y a pesar de sus diversas configuraciones, el régimen político democrático se caracteriza por garantizar cierto equilibrio fundamental entre las competencias del gobierno y las del parlamento<sup>19</sup>. Así, mientras el **régimen parlamentario** obedece, en rigor, a un esquema de integración de poderes, en el **régimen presidencial** prevalece un estricto esquema de separación de poderes<sup>20</sup>. Sin embargo, Pedro Planas explica que ambos esquemas, a pesar de la distinta configuración de sus instituciones y mecanismos constitucionales, aseguran un sano equilibrio entre las competencias gubernamentales y las que corresponden al cuerpo legislativo<sup>21</sup>. Además, sostiene que las principales características de cada uno de estos esquemas son las siguientes:

1. **Esquema parlamentario (integración de poderes).**— **a)** Separación entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, **b)** No hay elecciones populares para elegir gobernante, **c)** el gobierno tiene amplia competencia legislativa, y **d)** La confianza parlamentaria es requisito para la función gubernamental<sup>22</sup>, pero cuando esta se quiebra los

---

<sup>16</sup> Ib.

<sup>17</sup> Ib., p. 52.

<sup>18</sup> Ib.

<sup>19</sup> PLANAS, Pedro. *La Constitución traicionada* (con Domingo García Belaunde). Lima: Seglusa Editores, 1993, p. 194.

<sup>20</sup> Ib.

<sup>21</sup> Ib., pp. 194-195.

<sup>22</sup> Ib., p. 195.

dos métodos para reencontrarla son la censura del gobierno y el derecho de disolución<sup>23</sup>.

- 2. Esquema presidencial (separación de poderes).—** a) Unión del Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, b) Hay elecciones populares simultáneas para el elegir Congreso y Presidente de la República, c) el Congreso ejerce función de control y d) el Congreso tiene el monopolio de la competencia legislativa<sup>24</sup>.

Teniendo presente estas configuraciones del régimen democrático, Pedro Planas afirma que, desde la perspectiva del origen de la estructura del poder gubernamental —«¿Quién es el Jefe de Gobierno y como se le designa?»<sup>25</sup>—, los regímenes contemporáneos de la Democracia constitucional se agrupan en las siguientes posibilidades<sup>26</sup>:

- 1. Régimen de estructura básicamente parlamentaria.-** En este régimen, el «Jefe de Gobierno surge por elección, decisión o votación del parlamento»<sup>27</sup>. Al «votar por una mayoría parlamentaria se le encarga —simultáneamente— la formación de un gobierno»<sup>28</sup>. El «nombre acuñado para designar al Jefe de Gobierno puede recibir fórmulas distintas: Primer Ministro (Reino Unido y Francia), Canciller (Alemania y Austria), Presidente del Gobierno (España) o Presidente del Consejo de Ministros (Italia)»<sup>29</sup>, pero «su origen y funciones son muy similares»<sup>30</sup>.
- 2. Régimen de estructura básicamente presidencial.-** En este régimen, «el Jefe de Gobierno es elegido por votación popular (directa o indirecta), en simultáneo con los miembros del Congreso»<sup>31</sup>, aunque reciba la denominación de «Presidente de la República», «Delegado», «Primer Magistrado» o «Gran Jefe»<sup>32</sup>.

<sup>23</sup> *Ib.*, pp. 195-196.

<sup>24</sup> *Ib.*, pp. 196-198.

<sup>25</sup> PLANAS, Pedro. *Regímenes políticos contemporáneos*. Ob. cit., p. 60.

<sup>26</sup> *Ib.*

<sup>27</sup> *Ib.*

<sup>28</sup> *Ib.*

<sup>29</sup> *Ib.*, pp. 60-61.

<sup>30</sup> *Ib.*, p. 61.

<sup>31</sup> *Ib.*, p. 60.

<sup>32</sup> *Ib.*, pp. 60-61.

Pedro Planas explica que, cuando se realiza el análisis de las formas de gobierno desde las formas «puras» o modélicas (presidencialismo/parlamentarismo), lo común es encontrar algunas mezclas, no siempre sustantivas, pero lo suficientemente heterodoxas respecto al modelo original como para denominarlo régimen «mixto» o «híbrido»<sup>33</sup>. Sin embargo, «el *mixtum*, entendido como tercer sistema (*tertium*), no existiría como modelo autónomo en cuanto no hay un origen de poder distinto a los ya conocidos»<sup>34</sup>. Por eso, «respecto a la Jefatura de Gobierno: o el régimen obedece a una estructura de poder básicamente presidencial o responde a una estructura básicamente parlamentaria»<sup>35</sup>. Estas estructuras básicas, sostiene Pedro Planas, permitirán reconocer y clasificar las distintas formas de gobierno de la Democracia constitucional<sup>36</sup>. Asimismo, precisa que es válido aplicarles la siguiente distinción establecida por Arend Lijphart entre los regímenes presidencial y parlamentario, aunque modificando la expresión «Jefe del Ejecutivo» por la de «Jefe de Gobierno»<sup>37</sup>:

- a) En un sistema parlamentario, el Jefe de Gobierno y su Gabinete son responsables ante el Legislativo, en tanto dependen de su confianza y pueden ser revocados si este emite un voto de no confianza, mientras que, en similar circunstancia, en un sistema presidencial, el Jefe de Gobierno no puede ser obligado a dimitir. Es decir, el sistema presidencial se sustenta en la separación de los poderes ejecutivo y legislativo, mientras que el sistema parlamentario se sustenta en la fusión de ambos; y,
- b) El sistema presidencial se caracteriza por la elección popular del Jefe de Gobierno, mientras que en el sistema parlamentario los primeros ministros son elegidos por el Legislativo<sup>38</sup>.

---

<sup>33</sup> Ib., p. 62.

<sup>34</sup> PLANAS, Pedro. *Regímenes políticos contemporáneos*. Ob. cit., p. 62.

<sup>35</sup> Ib.

<sup>36</sup> Ib., p.60.

<sup>37</sup> Ib., p. 61.

<sup>38</sup> Ib.

#### IV. La organización territorial del poder político en la democracia constitucional

Desde la perspectiva de la organización territorial del poder político en la Democracia constitucional, Pedro Planas explica que existen los siguientes tres grandes tipos de Estado<sup>39</sup>:

1. **Estado Unitario.**- Se «caracteriza por ser indivisible»<sup>40</sup>. Tiene «un único ordenamiento constitucional y un solo poder constituyente, que ejerce la soberanía popular a nombre de la nación»<sup>41</sup>. En «un Estado Unitario, la intención de una provincia o departamento de desagregarse del Estado recibe el nombre de ‘separatismo’»<sup>42</sup>.
2. **Estado Federal.**- Se «organiza como una suma de estados o de entidades políticas previamente existentes, como ha sido el caso de los cantones suizos y de las ex-colonias inglesas en América del Norte»<sup>43</sup>. Tiene «dos ordenamientos constitucionales simultáneos, que se encuentran deslindados en la Constitución de la Unión»<sup>44</sup>. Desde una perspectiva más jurídica, su principal característica es «la existencia de estados, provincias o cantones, provistos de autonomía constitucional, cada cual con su Constitución estatal o provincial, con su trilogía de poderes y con capacidad de organizar y dictar su ordenamiento jurídico interior, sin otra limitación que la no contradicción del ordenamiento general federal»<sup>45</sup>. Sin embargo, la «separación es imposible»<sup>46</sup> y «se considera ‘secesión’, tal como aconteció en Estados Unidos, cuando se desencadenó la guerra de ese nombre en virtud de la proclama que hicieron los estados rebeldes del sur»<sup>47</sup>.

<sup>39</sup> PLANAS, Pedro. *La descentralización en el Perú republicano*. Ob. cit., 1998, p. 19.

<sup>40</sup> Ib.

<sup>41</sup> Ib.

<sup>42</sup> Ib., p. 21.

<sup>43</sup> Ib., p. 19.

<sup>44</sup> Ib.

<sup>45</sup> Ib.

<sup>46</sup> Ib., p. 21.

<sup>47</sup> Ib.

**3. Confederación.-** Es «la unión o federación de Estados soberanos que mantienen su soberanía aun después de integrados»<sup>48</sup>. Su «integración se produce mediante un tratado internacional, sujeto a las normas del Derecho internacional Público, y puede ser objeto de rescisión unilateral, si así lo ha previsto el propio tratado»<sup>49</sup>. Sin embargo, es preciso distinguir la hipótesis en la cual «dos o más Estados soberanos deciden integrarse y formar un solo Estado, con la previa renuncia a sus propias soberanías»<sup>50</sup>. En este caso estaríamos, según explica Pedro Planas, «ante una fusión que es un proceso distinto al confederativo»<sup>51</sup>. La «fusión implica la desaparición de los Estados precedentes y la creación de uno nuevo, cuya organización interna bien podría ser unitaria o federal»<sup>52</sup>

Pedro Planas precisó, además, que Estado Unitario y centralismo «no son conceptos identificables»<sup>53</sup> pues, aunque el Estado Unitario «tiene un único centro, desde donde nace el ordenamiento jurídico fundamental de la nación»<sup>54</sup>, este centro «es solo su génesis mas no su organización ni estructura»<sup>55</sup>. «Que exista Estado Unitario no significa centralizar potestades y competencias en un único órgano central»<sup>56</sup>, porque este Estado «admite diversas formas descentralizadas, mediante órganos autónomos cuyas características mínimas serían su dimensión territorial intermedia (entre los municipios provinciales y el gobierno central), su potestad normativa, su autonomía económica y administrativa (con rentas propias) y, muy especialmente, su carácter electivo o representativo»<sup>57</sup>. También advirtió que no debía confundirse «la descentralización con la simple desconcentración, que es solo una técnica de funcionamiento y acción del centralismo que genera ciertas esferas de autonomía, mediante corporaciones o juntas subordinadas jerárquicamente al gobierno central, con funcionarios

---

<sup>48</sup> Ib., p. 20.

<sup>49</sup> Ib., pp. 20-21.

<sup>50</sup> Ib., p. 21.

<sup>51</sup> Ib.

<sup>52</sup> Ib.

<sup>53</sup> Ib., p. 20.

<sup>54</sup> Ib.

<sup>55</sup> Ib.

<sup>56</sup> Ib.

<sup>57</sup> Ib.



nombrados por el propio Presidente de la República o por el Ministro del respectivo sector.»<sup>58</sup>

## V. La estructura básica de los regímenes políticos en América Latina

En nuestro medio se solía afirmar que el Perú y el resto de América Latina siguieron el modelo presidencial creado por los Estados Unidos y que a este modelo se le adicionaron diversos elementos de control, tomados del modelo parlamentario. Frente a esta circunstancia, Pedro Planas consideró necesario «reformular la percepción que hasta hoy se tiene con respecto a los orígenes del presidencialismo latinoamericano, como fruto de una inspiración —en el mejor de los casos— o de una dependencia mental —en el peor respecto al esquema instaurado por los Padres Fundadores en 1787»<sup>59</sup>. Por lo tanto, explicó que, en «sus orígenes constitucionales, el presidencialismo latinoamericano estuvo mucho más próximo a la influencia europea que al presidencialismo estadounidense»<sup>60</sup>.

Pedro Planas recordó que casi todos los países latinoamericanos, en sus primeras constituciones, «consagraron, desde el inicio, instrumentos extraídos de las monarquías europeas, tales como la refrendación ministerial, la iniciativa legislativa del Ejecutivo, la interpelación ministerial y el derecho al libre acceso de los Ministros en los debates legislativos, institutos que no existían —ni existen hasta hoy— en el presidencialismo estadounidense»<sup>61</sup>. La presencia temprana de estos institutos en las constituciones latinoamericanas, según explica Pedro Planas, se manifestó de la forma siguiente:

1. La Constitución grancolombiana de 1819 «consignó el derecho de los Ministros a participar de las deliberaciones del parlamento con voz y sin voto y también les otorgó ‘asiento propio’ en ambas Cámaras, simplemente por su condición de Ministros»<sup>62</sup>.
2. «El requerimiento por las Cámaras a los Ministros (sin ser estos miembros del Parlamento) para que informen, expliquen o defiendan

---

<sup>58</sup> Ib.

<sup>59</sup> PLANAS, Pedro. *Regímenes políticos contemporáneos*. Ob. cit., p. 78.

<sup>60</sup> Ib.

<sup>61</sup> Ib., pp. 78-79.

<sup>62</sup> Ib., p. 79.

las políticas del Ejecutivo»<sup>63</sup> —que «será el germen de la interpelación ministerial»<sup>64</sup>— ya se encontraba «plenamente instalado como atribución de las Cámaras en la mayoría de las constituciones latinoamericanas, en forma literal, en circunstancias en que los parlamentos de Europa Continental recién comenzaban a aplicar esta misma institución»<sup>65</sup>.

3. En Chile, «aunque la interpelación no estuvo registrada en la Constitución de 1833, se introdujo en el Reglamento de la Cámara de Diputados de 1846 y fue práctica frecuente en ambas Cámaras, en las décadas posteriores»<sup>66</sup>. En Uruguay, «la interpelación o ‘llamado a Sala’ aparece acompañada de la posibilidad de las Cámaras de expresar ‘advertencias’ y ‘manifestaciones’ —delante del Ministro— respecto a si ellas están satisfechas con las explicaciones del Ministro interpelado»<sup>67</sup>. Además, «en el caso uruguayo, parece que la interpelación fue una práctica precoz y sistemática, inaugurada por los propios constituyentes de 1829-1830, si es que no fue antes»<sup>68</sup>.
4. En el Perú, «donde la Cámara de Diputados censuró en 1849, por vez primera a un Ministro (el de Hacienda), se aprobó más tarde, en 1856, una Ley de Ministros que organizó el Consejo de Ministros, creó la Presidencia del Consejo de Ministros y legalizó el voto de censura, que si bien no tenía efectos obligatorios, motivó numerosas renunciaciones de ministros y hasta de gabinetes, en algunos casos con la sola amenaza de presentar una censura por determinados actos, responsabilidad del Ministerio»<sup>69</sup>.
5. «La práctica parlamentaria chilena motivó renunciaciones ministeriales (censuras u órdenes del día), asoció los gabinetes con cierta correlación de fuerzas en el parlamento y hasta consideró al Ministro del Interior con un ‘primer ministro’ encargado por el Presidente de

---

<sup>63</sup> Ib.

<sup>64</sup> Ib.

<sup>65</sup> Ib.

<sup>66</sup> Ib.

<sup>67</sup> Ib.

<sup>68</sup> Ib.

<sup>69</sup> Ib., p. 80.

formar el Ministerio y luego de exponer el programa a las Cámaras (todo ello antes de 1891)»<sup>70</sup>.

Pedro Planas sostuvo que el desarrollo parlamentario y constitucional de estos instrumentos de control parlamentario en América Latina, fue propio, autónomo y paralelo al desarrollo constitucional que los mismos instrumentos tuvieron en Europa Continental<sup>71</sup>. No hubo, por lo tanto, copia alguna<sup>72</sup>. Además, «dentro del constitucionalismo inicial latinoamericano se había previsto la refrendación ministerial, instituto del cual emanaría —tarde o temprano— la responsabilidad política de los Ministros ante el parlamento por los actos de gobierno refrendados, que fue exactamente lo sucedido en Europa continental, en especial desde mediados del siglo XIX»<sup>73</sup>.

Este proceso de construcción del constitucionalismo latinoamericano sucedió «cuando el dilema principal de las ‘formas de gobierno’ se reducía a la confrontación entre Monarquía y República»<sup>74</sup>. Pedro Planas explicó que, en este contexto, «si Estados Unidos era una *República presidencial en un Estado Federal*, estos países latinoamericanos (Uruguay, Chile o Perú, por ejemplo) serían ejemplos de una *República semipresidencial en un Estado unitario*», que se mantenía dentro del esquema básicamente presidencial, aunque insertando en él un conjunto de prácticas de censura y de control, destinadas a hacer efectiva la responsabilidad de los Ministros por los actos de gobierno»<sup>75</sup>. Según Pedro Planas, en esta «forma de gobierno» inscrita dentro de la estructura presidencial<sup>76</sup> —que consigna «instituciones típicas del régimen presidencial latinoamericano, casi desde sus orígenes, que no han sido propias del régimen presidencial estadounidense»<sup>77</sup>—, se encontraba «la mayoría de Constituciones de América Latina en 1997»<sup>78</sup>.

---

<sup>70</sup> Ib.

<sup>71</sup> Ib., p. 81.

<sup>72</sup> Ib.

<sup>73</sup> Ib.

<sup>74</sup> Ib.

<sup>75</sup> Ib., pp. 81-82.

<sup>76</sup> Ib., p. 82.

<sup>77</sup> Ib.

<sup>78</sup> Ib.

## VI. Los orígenes y el significado del Estado Social de Derecho

Pedro Planas recordó que se decía que el Estado Social de Derecho surgió «como ‘superación’ de las insuficiencias que trajo adheridas en el terreno económico y social el Estado de Derecho<sup>79</sup>. Según esta tesis, el Estado de Derecho habría sido típico del siglo XIX europeo y su superación se habría producido recién «tras el ensayo de Weimar en la posguerra»<sup>80</sup>. Su inconveniente habría sido asimilar a su constitución orgánica «un sacrosanto respeto a las libertades económicas (de comercio, de contratación de trabajo, de precios y salarios), caracterizado por dos principios: el derecho absoluto de propiedad (siguiendo la partitura romana del *ius abutendi*) y el indiferentismo estatal (esto es, el no intervencionismo en cuestiones de índole económica y/o social)»<sup>81</sup>.

Frente a la tesis descrita, Pedro Planas, en primer lugar, detectó la estructura del Estado Social —«como estructura jurídico-política, independientemente de su vínculo o no con la estructura jurídico-formal del Estado de Derecho, o con las libertades individuales, el pluralismo político y el marco institucional de la democracia política»<sup>82</sup>— entendiéndolo como «un Estado cuya función principal es ‘garantizar la existencia’ ‘obtener y mantener la plena ocupación’, ‘proteger el potencial del trabajo’ y establecer mecanismos de ‘prevención y asistencia social’<sup>83</sup>. Con este punto de partida, explicó que el Estado Social de Derecho «fue resultado de una armoniosa confluencia de los principios del Estado Social con los del Estado de Derecho, después de seguir caminos y luchas paralelas durante el siglo XIX»<sup>84</sup>, y que ambos —Estado Social y Estado de Derecho— «*despegaron juntos*, de la misma Revolución Francesa»<sup>85</sup>. Los principios del Estado Social, según Pedro Planas, estuvieron presentes en los siguientes actos políticos y normativos correspondientes a los momentos iniciales de esta revolución:

<sup>79</sup> PLANAS, Pedro. *El Estado moderno (Apuntes para una nueva biografía del Estado Social de Derecho)*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1993, p. 32.

<sup>80</sup> *Ib.*, p. 32-33.

<sup>81</sup> *Ib.*, p. 32.

<sup>82</sup> *Ib.*, p. 55.

<sup>83</sup> *Ib.*, pp. 55-56.

<sup>84</sup> *Ib.*, p. 56.

<sup>85</sup> *Ib.*

1. En la Constitución monárquico liberal de 1791 estuvo prevista «la creación de ‘un establecimiento general de socorros públicos para educar a los niños abandonados, aliviar a los enfermos pobres y proponer trabajo a los pobres inválidos que no hubieran podido procurárselo’»<sup>86</sup>
2. El primer artículo de la Constitución de 1793 especificó «que ‘el fin de la sociedad es el bienestar común’»<sup>87</sup>, y su artículo 21 otorgó a este «enunciado finalista una identidad muy cercana a lo que en nuestros días tipificamos como Estado de Bienestar»<sup>88</sup>. Este artículo 21 prescribió lo siguiente:

Art. 21.- El socorro público es una deuda sagrada. La sociedad debe asistencia a los ciudadanos desgraciados, bien procurándoles trabajo, bien asegurando los medios de existencia para aquellos que no están en situación de trabajar.<sup>89</sup>

3. El «19 de marzo de 1793, la Convención aprobó en función de la Constitución de 1791, las *bases de organización del socorro público*»<sup>90</sup> y los dos primeros artículos de esta ley de bases proclamaron lo siguiente<sup>91</sup>:

1.- Que toda persona tiene derecho a su sostenimiento por medio del trabajo si está capacitado para ello, y si no lo está tiene derecho a socorros gratuitos.

2.- Que el cuidado de vigilar por la subsistencia del pobre es una obligación nacional.<sup>92</sup>

4. Mediante la «ley de bases» de 1793, entre junio y julio de este año se dictaron medidas específicas «favoreciendo “a los niños pobres o abandonados, a los ancianos y a los indigentes”»<sup>93</sup>:

Así, por ejemplo, por decretos de 8 de marzo y 24 de junio de 1793 se establecieron socorros para indigentes, niños y ancianos. Con la

---

<sup>86</sup> Ib.

<sup>87</sup> Ib.

<sup>88</sup> Ib., pp. 56-57.

<sup>89</sup> Ib., p. 57.

<sup>90</sup> Ib., pp. 58-59.

<sup>91</sup> Ib., p. 59.

<sup>92</sup> Ib.

<sup>93</sup> Ib.

ley de 10 de junio de 1793 se autorizó el reparto de bienes comunales, convirtiendo a numerosos campesinos en propietarios. El 11 de marzo de 1794 se “instituyó el principio de seguridad social” y se abrió el *Livre de la bienfaisance nationale*, registro especial que sirvió para otorgar socorros en cada departamento para un número limitado de campesinos y artesanos enfermos o mayores de 60 años, y a madres viudas cargadas de hijos, recibiendo todos ellos asistencia médica gratuita a domicilio. Con ley del 10 de julio de 1794 se declaró nacionales los hospitales y centros de beneficencia. Además el Comité de Mendicidad, establecido en 1790, fue transformado en una dinámica Comisión de Socorros, «verdadero ministerio de asistencia —según opina Soboul— encargado de asegurar tanto la distribución de los socorros militares como los socorros de beneficencia»<sup>94</sup>.

5. La Declaración de Derechos de la Primera República (1793) es «la primera formulación histórica y constitucional de los derechos económicos y sociales»<sup>95</sup>, pues incorpora «en su texto, el derecho al trabajo a la asistencia y a la instrucción, no mencionados en la Declaración de 1789»<sup>96</sup>.

Por otra parte, algunas de las expresiones de la *eficacia normativa* de la estructura jurídica del Estado Social<sup>97</sup> durante el siglo XIX, encontradas por Pedro Planas, son las siguientes:

1. La exigua vigencia de los *Talleres Nacionales*, inspirados en Louis Blanc, en Francia, en 1848.<sup>98</sup> Estos talleres funcionaron como remedio provisional «hacia el desempleo, canalizando a los hombres en situación de desocupados —fuesen obreros calificados o no— a trabajos en excavaciones, construcción de carreteras o fortificaciones alrededor de París, con salario mínimo garantizado»<sup>99</sup>.
2. La política social de Napoleón III: Inició «un inmenso e intenso programa de obras públicas (carreteras, canales, redes ferroviarias, puertos, etcétera) a través del cual multiplicó puestos de trabajo»<sup>100</sup>,

<sup>94</sup> Ib., pp. 59-60.

<sup>95</sup> Ib., p. 56.

<sup>96</sup> Ib.

<sup>97</sup> Ib., p. 75.

<sup>98</sup> Ib., p. 60.

<sup>99</sup> Ib.

<sup>100</sup> Ib., p. 63.

«redujo la jornada laboral (a 12 horas, incluyendo los domingos) e instituyó diversas medidas de previsión social: cajas mutuas, viviendas populares, etcétera»<sup>101</sup>.

3. En «Prusia, durante el *II Reich*, y a través del sistema de Seguros Sociales implantado por Bismarck»<sup>102</sup>, «el Estado Social adquirió su primer perfil institucional»<sup>103</sup>, porque dejó de «asumirse como un ensayo provisional, o como una política vinculada a determinado gobierno, y fue asimilado, institucionalmente, al propio comportamiento funcional del Estado»<sup>104</sup>. Este sistema «fue sumamente minucioso y completo: seguros por enfermedad y maternidad (aprobados en 1883), por accidentes laborales (en 1884) y por invalidez y ancianidad (1889)»<sup>105</sup>.
4. Suiza fue «el primer país europeo en elevar a norma constitucional los Seguros Sociales»<sup>106</sup>. «En una enmienda aprobada el 26 de octubre de 1890 se incorporó a la Constitución de la Federación Helvética el art. 34. bis. que prescribe a la letra: “La Confederación establecerá, por ley, el seguro en caso de accidente y de enfermedad, teniendo en cuenta las cajas de socorros existentes”. Y agrega, en otro párrafo: “Ella (la ley) puede declarar que la participación en esos seguros es obligatoria en general o para ciertas categorías determinadas de ciudadanos”»<sup>107</sup>.

En consecuencia, el Estado Social de Derecho no supuso una superación histórica del Estado de Derecho. Por el contrario, según explica Pedro Planas, el Estado Social de Derecho asomó, históricamente, como la natural integración de tres facetas (política, económica y sociojurídica)<sup>108</sup> del Estado, en las cuales, durante el siglo XIX, se había producido una decisiva transformación<sup>109</sup>:

---

<sup>101</sup> Ib.

<sup>102</sup> Ib., p. 64.

<sup>103</sup> Ib.

<sup>104</sup> Ib.

<sup>105</sup> Ib.

<sup>106</sup> Ib., p. 75.

<sup>107</sup> Ib.

<sup>108</sup> Ib., p. 106.

<sup>109</sup> Ib.

En el terreno político: mediante la ampliación de las libertades y los derechos de ciudadanía hasta conseguir cierta homogeneidad política, extinguiendo al restrictivo Estado liberal (de naturaleza timocrática) y combatiendo, a la vez, la aparición de nuevos absolutismos, hasta consolidarlo institucionalmente como un Estado Democrático de Derecho. En el terreno socio-jurídico: mediante la intervención administrativa para asegurar ciertas condiciones mínimas de bienestar a los ciudadanos más empobrecidos y ciertas condiciones de dignidad a los trabajadores, anulando el predicamento abstencionista de ciertos sectores políticos e intelectuales, aparentemente hegemónicos. Y en el ámbito económico: mediante la tácita participación del Estado como agente promotor del desarrollo de las economías nacionales, aun a contrapelo de las pregonadas teorías económicas smithianas, trazando un constitucionalismo económico implícito sustentado en el impulso al sector privado y en la regulación de los mercados con la finalidad de obtener mayores niveles de riqueza para la sociedad<sup>110</sup>.

## VII. La Historia Constitucional peruana y la Historia de nuestras constituciones

Pedro Planas distinguió entre la Historia de las Constituciones y la Historia Constitucional. La primera «se concentra en los textos constitucionales, independientemente de su vigencia normativa»<sup>111</sup>, repasa el contenido de estos textos y sus innovaciones<sup>112</sup>, analiza la organización de los poderes y la distribución de los derechos<sup>113</sup>, consigna «el cambio producido entre el articulado de determinada Constitución y el de la Constitución precedente»<sup>114</sup>, describe «el ambiente y la fecha en que se realizó su promulgación así como el nombre de los constituyentes más destacados y los debates más sonoros y trascendentes»<sup>115</sup>. Sin embargo, nada dice de la aplicación institucional ni de la eficacia normativa de los textos constitucionales, ni del desarrollo legislativo de los postulados constitucionales<sup>116</sup>. Tampoco «explica si los gobernantes acataron o respetaron la normatividad global

<sup>110</sup> *Ib.*, p. 107.

<sup>111</sup> PLANAS, Pedro. *Rescate de la Constitución*. Lima: Abril Editores & Impresores, 1992, p. 87.

<sup>112</sup> *Ib.*

<sup>113</sup> *Ib.*

<sup>114</sup> *Ib.*

<sup>115</sup> *Ib.*

<sup>116</sup> *Ib.*



de cada Constitución o si fue, en los hechos, una Constitución ficticia, desplazada por un decidido proceso de desconstitucionalización»<sup>117</sup>.

La Historia Constitucional, en cambio, «privilegia la eficacia normativa de las instituciones públicas aun por encima de las propias instituciones consagradas en el texto de las sucesivas constituciones»<sup>118</sup>. Consigna, «casi de soslayo, la referencia que tal o cual Constitución realiza respecto a determinado instituto, mecanismo o procedimiento»<sup>119</sup>, pero «busca, como prioridad, su real desarrollo, a nivel de la normatividad (legislación ordinaria) y del ejercicio político confrontando su trayectoria en los textos y en los hechos». En consecuencia, por Historia Constitucional «entendemos la trayectoria viva (de continuidad práctica) que han tenido nuestras instituciones republicanas aun a pesar de nuestros numerosos textos constitucionales»<sup>120</sup>.

### VIII. La forma de gobierno en el Perú

Tomando como referencia la historia constitucional del Perú, Pedro Planas sostuvo que nuestra forma de gobierno ha ido creándose, desde los primeros años de estabilidad republicana, como un régimen semipresidencial<sup>121</sup>. Además, precisó la diferencia entre el régimen semipresidencial y el régimen semiparlamentario:

[...]. En el régimen semi-presidencial, el eje del poder gubernamental ha sido establecido de acuerdo a los patrones del presidencialismo. Reunión del Jefe de Estado y Jefe de Gobierno en una sola persona. Origen popular del gobernante cuyo título es el de Presidente de la República. En el régimen semiparlamentario, en cambio, el eje de poder gubernamental responde a un mecanismo propio del parlamentarismo. Gobierna el gabinete (o Primer Ministro) con la confianza de la mayoría parlamentaria. Sus respectivas diferencias con los modelos puros (presidencialismo y parlamentarismo) emanan del sistema de controles que ha sido adherido a este eje principal que conforma su lineamiento principal como forma de gobierno. En el sistema semipresidencial se han introducido controles al gobierno a través

---

<sup>117</sup> Ib.

<sup>118</sup> Ib.

<sup>119</sup> Ib., pp. 87-88.

<sup>120</sup> Ib.

<sup>121</sup> Ib., pp. 108-109.

del parlamento (interpelación y censura) y del Consejo de Ministros (como institución colegiada), elevándose al Presidente del Consejo de Ministros como elemento bisagra. En el sistema semi-parlamentario se introduce un Presidente de la República elegido por sufragio popular y dotado de funciones reales a fin de controlar el poder del parlamento y del gobernante.<sup>122</sup>

Algunas de las instituciones principales que conforman el régimen semi-presidencial peruano son las siguientes:

1. **El Consejo de Ministros.**- Esta institución fue consagrada durante el primer gobierno de Ramón Castilla<sup>123</sup>. Aunque el Consejo de Ministros no existía en las leyes peruanas<sup>124</sup>, el presidente Castilla «resolvió reunir a sus ministros para someterles a consulta las principales decisiones de su Gobierno»<sup>125</sup>. En un debate parlamentario ocurrido hacia 1861, «Mendiburu recordaba que la práctica del Presidente de someter al acuerdo de sus ministros las principales decisiones gubernamentales la ejerció Castilla durante su primer gobierno (1845-1851)»<sup>126</sup>. «Esta deliberación del Presidente de la República con sus ministros se convertiría en una saludable práctica y logrará su bautizo normativo once años después, al expedirse la Carta de 1856 y dictarse —ese año— una vertebral Ley de Ministros»<sup>127</sup>. «La práctica —los hechos— han precedido aquí también, en la figura constitucional del acuerdo de ministros, a los textos»<sup>128</sup>.

Por otra parte, en la Ley de Ministros de 1863 se estableció una clasificación de los asuntos a tratar en Consejo, con jerarquía, exigiendo el «voto decisivo» de este órgano en un conjunto de asuntos considerados de principal importancia<sup>129</sup>. Las tres fórmulas consignadas en esta norma «fueron la “opinión ilustrativa”, el “voto con-

<sup>122</sup> *Ib.*, pp. 109-110.

<sup>123</sup> PLANAS, Pedro. *Democracia y tradición constitucional en el Perú (materiales para una historia del Derecho Constitucional en el Perú)*. Lima: Editorial San Marcos, 1998, p. 86.

<sup>124</sup> *Ib.*

<sup>125</sup> *Ib.*

<sup>126</sup> *Ib.*, p. 75.

<sup>127</sup> *Ib.*, p. 86.

<sup>128</sup> *Ib.*

<sup>129</sup> *Ib.*, p. 58.

sultivo” y el “voto deliberativo”. En el primer caso, el Presidente de la República era libre de someter algún asunto a consulta del Consejo, con un propósito meramente ilustrativo. En el segundo caso, la consulta es obligatoria y se determina por los asuntos consignados en la ley. La votación, sin embargo, no es vinculante. El Presidente es libre de seguir o no la opinión del Consejo. En cambio en los asuntos sometidos al voto deliberativo, el Presidente está obligado a proceder conforme a la decisión del Consejo de Ministros, conforme al voto de la mayoría de sus miembros. De esta forma, el Consejo de Ministros adquirió en el Perú una auténtica categoría de entidad colegiada y desde entonces participa, como tal, en las decisiones de gobierno. Así ha sido reconocido en las Constituciones de 1933, 1979 y 1993»<sup>130</sup>. Correspondió a la Constitución de 1933, «el mérito de introducir a nivel constitucional las atribuciones del Consejo de Ministros, incluyendo la clásica distinción legal entre “voto deliberativo” y “voto consultivo”»<sup>131</sup>.

**2. El Presidente del Consejo de Ministros.**- «Una importante creación de la Ley de Ministros de 1856 —pese a no estar prevista en la Constitución de ese año— fue el cargo de Presidente de Consejo de Ministros»<sup>132</sup>. Tres atribuciones consustanciales del Presidente del Consejo de Ministros, que permiten perfilar su función estelar como necesario contrapeso del poder del Presidente de la República<sup>133</sup>, son las siguientes:

- a) Su «intervención decisiva en la proposición y en el nombramiento del resto de Ministros»<sup>134</sup>.- Defender «la función pública y realzar la dignidad ministerial»<sup>135</sup> es «la primera atribución concebida en el Perú para el Presidente el Consejo de Ministros»<sup>136</sup>. «Por ese motivo, es él —y no el Presidente de la República— quien hace las propuestas ministeriales a fin de revelar

---

<sup>130</sup> Ib.

<sup>131</sup> Ib., p. 59.

<sup>132</sup> Ib.

<sup>133</sup> Ib., p. 72.

<sup>134</sup> Ib.

<sup>135</sup> Ib.

<sup>136</sup> Ib.

la aptitud de la función por encima de la inevitable tentación presidencial de verse rodeado por adulones y personas —todas— incondicionales a él. Así lo consagró en su texto, la importante Ley de Ministros de 1856<sup>137</sup>. Este proceso de nombramiento ministerial fue reforzado por la Ley de Ministros de 1862<sup>138</sup>, la cual precisaba «que el Primer Ministro propondría mediante carta oficial, a aquellas personas que considere idóneas para el respectivo ministerio»<sup>139</sup>. A nivel constitucional, el artículo 216 de la Constitución peruana de 1979 estableció que el Presidente de la República « nombra y remueve a los demás Ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente del Consejo de Ministros »<sup>140</sup>, y esta norma « proviene, como antecedente inmediato, del artículo 158 de la Constitución peruana de 1933 »<sup>141</sup>.

- b) Su «presencia ante el Congreso como máximo responsable gubernamental y principal representante del Presidente de la República»<sup>142</sup>.**- La «exposición del programa de gobierno por el Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso»<sup>143</sup> surgió «en los hechos antes que en los textos»<sup>144</sup>, por iniciativa del Primer Ministro Pedro Gálvez<sup>145</sup>, quien ejercía el cargo de Ministro de Gobierno del Presidente José Balta<sup>146</sup>. Gálvez, quien «consideró inherente a su función iniciar, en nombre del Presidente de la República, una fecunda comunicación con la representación nacional»<sup>147</sup>, «redactó la exposición programática que fue leída ante el Congreso peruano, el 8 de agosto de 1868»<sup>148</sup>. Explicó ahí «que el documento fue aprobado por

---

<sup>137</sup> Ib.

<sup>138</sup> Ib.

<sup>139</sup> Ib.

<sup>140</sup> Ib., p. 73.

<sup>141</sup> Ib.

<sup>142</sup> Ib., p. 72.

<sup>143</sup> Ib., p. 74.

<sup>144</sup> Ib.

<sup>145</sup> Ib.

<sup>146</sup> Ib.

<sup>147</sup> Ib.

<sup>148</sup> Ib.

unanimidad por los miembros del gabinete»<sup>149</sup> y «que respondía a la inspiración del Presidente Balta»<sup>150</sup>. Este fue el origen, en la práctica constitucional peruana, del artículo 224 de la Constitución de 1979 «que obliga al Presidente del Consejo de Ministros a 'exponer y debatir' el programa de gobierno ante la representación parlamentaria»<sup>151</sup> y a poner a conocimiento del Congreso 'las principales medidas que requiere su gestión'»<sup>152</sup>. El antecedente inmediato de esta norma «es el artículo 167 de la Constitución de 1933»<sup>153</sup>.

- c) **Su «participación en la dirección del gabinete en la coordinación de la política gubernamental»**<sup>154</sup>.- La función del Presidente del Consejo de Ministros en nuestro sistema constitucional<sup>155</sup> es «la de liderar y personificar al Consejo de Ministros como institución»<sup>156</sup>, ser «intermediario —al interior del gobierno— entre el Presidente y el Consejo de Ministros, entendiéndolo como entidad colegiada, previsto no solo para deliberar y acordar respecto a las más importantes decisiones gubernamentales sino incluso para frenar o controlar alguna imprudencia presidencial»<sup>157</sup>.

3. **La Censura ministerial.**- En los hechos, «ya en 1847 la Cámara de Diputados proclamó su facultad, en nombre del pueblo, de negarle la confianza a algún ministro». <sup>158</sup> El 23 de agosto de ese año, «el diputado Pedro Quintana, en forma individual, presentó un proyecto, en cuya parte dispositiva señalaba: “El Congreso resuelve que se haga presente al gobierno un voto para que remueva al Ministro don José Gregorio Paz Soldán”. Dos años después, la víctima fue otro Ministro de Hacienda de Ramón Castilla, Manuel de Río.

<sup>149</sup> Ib.

<sup>150</sup> Ib.

<sup>151</sup> Ib.

<sup>152</sup> Ib.

<sup>153</sup> Ib.

<sup>154</sup> Ib., p.72.

<sup>155</sup> Ib., p. 75.

<sup>156</sup> Ib.

<sup>157</sup> Ib.

<sup>158</sup> Ib., p. 64.

Al aprobarse un empréstito solicitado por el ministro, la Cámara aprobó una adición con efectos jurídicos condicionales: “Esta autorización tendrá lugar si el Ejecutivo nombra otro Ministro que reúna la confianza pública”<sup>159</sup>. Del Río presentó su renuncia y, sorprendentemente, «el Presidente Ramón Castilla aceptó su dimisión en términos que asumían la moción de censura o desconfianza de los ministros como facultad implícita del Congreso:

Atendiendo a que la renuncia del Ministro de Hacienda está motivada en el mal estado de salud y en la proposición adoptada por la Cámara de Diputados para que se nombre otro Ministro y considerando que: se ha puesto en duda su conducta con perjuicio del honor del Gobierno y del mismo Ministro y que el esclarecimiento de los cargos que se le hacen interesa al crédito de la Administración: admítase la referida renuncia y dígase a la Cámara de Diputados que en su oportunidad y con arreglo a las leyes puede hacerse efectiva la responsabilidad que resultare [...]»<sup>160</sup>.

Más adelante, el voto de censura fue incorporado en la Ley de Ministros de 1856<sup>161</sup>. «Pese a que la Convención de 1855-1856 no la exhibió en el proyecto, ni la incorporó en la Constitución fue introducida por la vía legal en octubre de ese año, mediante el último —y muy escueto— artículo de esa ley: “No merece la confianza pública el Ministro contra quien emitan las Cámaras un voto de censura (art. 37)”»<sup>162</sup>. En 1862, «en una versión ampliada de la Ley de Ministros, el Congreso agregó este artículo para precisar el anterior precepto, distinguiéndolo de las causas y el procedimiento inherente a la acusación constitucional: “El Congreso usará el voto de censura para desaprobar la conducta de un Ministro por las faltas que cometa en el ejercicio de sus funciones y que no merezca acusación”»<sup>163</sup>. Posteriormente, en abril de 1867, se produjo la censura del primer gabinete ministerial (censurado en conjunto). Y la Constitución de ese año, aunque solo rigió durante ocho meses, aprobó

---

<sup>159</sup> *Ib.*, pp. 64-65.

<sup>160</sup> *Ib.*, p. 65.

<sup>161</sup> *Ib.*

<sup>162</sup> *Ib.*

<sup>163</sup> *Ib.*, p. 66.

un texto, aun más preciso, que fue la primera consagración constitucional del voto de censura. El artículo 88 de la efímera Carta de 1867 señaló:

El Presidente no puede despachar en ningún departamento de la Administración Pública sin la concurrencia oficial del Ministro responsable. Tampoco puede despachar en ningún Departamento con el Ministro contra quien el Congreso haya emitido voto de censura.<sup>164</sup>

La «práctica parlamentaria de la interpelación y censura fueron habituales entre 1860 y 1919, año en que se inició la autocracia de Leguía»<sup>165</sup>. «Así, entre 1864 y 1919, se aprobaron once votos de censura efectiva en un período de 55 años»<sup>166</sup>. «En un caso (1876), ella alcanzó a dos Ministros a la vez y en cinco casos, afectó al gabinete en pleno»<sup>167</sup>. Más adelante, correspondió a la Constitución de 1920, «la definitiva plasmación constitucional del voto de censura —o voto de desconfianza— en nuestra normatividad constitucional»<sup>168</sup>. Su artículo 133 indicó: «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»<sup>169</sup>. «La denominación de 1920 (“falta de confianza”) no prosperó, como no prosperaron las censuras en el régimen de Leguía (1919-1930), salvo un caso poco ejemplar. Las tres Constituciones posteriores (1933, 1979 y 1933) retomaron el término “voto de censura” y regularon su procedimiento»<sup>170</sup>. En el régimen semi-presidencial peruano, la «censura se plantea solo a los ministros, como responsables directos —a través de la refrendación— de los actos gubernamentales. A diferencia del régimen parlamentario, no hay aquí censura ni remoción del gobernante. El Presidente de la República, como Jefe de Gobierno, queda salvo del ejercicio de la interpelación política de sus actos en los ministros»<sup>171</sup>.

---

<sup>164</sup> *Ib.*

<sup>165</sup> *Ib.*

<sup>166</sup> *Ib.*, p. 67.

<sup>167</sup> *Ib.*

<sup>168</sup> *Ib.*, p. 127.

<sup>169</sup> *Ib.*

<sup>170</sup> *Ib.*

<sup>171</sup> *Ib.*, p. 108.

## IX. La descentralización en el Perú

Pedro Planas sostuvo que el Perú «ha tenido y conocido importantes etapas de su historia bajo una profunda y fructífera descentralización»<sup>172</sup>. También explicó que, a grandes rasgos, la evolución constitucional peruana encuentra las siguientes grandes etapas que enmarcaron el desarrollo de la descentralización<sup>173</sup>:

- a) **Etapas de amoldamiento institucional (1823-1872).**- En esta etapa destacó «el consenso logrado por nuestros primeros constituyentes, que descartaron el federalismo y el centralismo, estableciendo unas Juntas Departamentales que ya proyectaban, hacia la parte del Perú aun no emancipada (Ayacucho, Cusco, Arequipa y Puno), un horizonte institucional descentralista»<sup>174</sup>. Más adelante, después de la intentona centralista de Bolívar, se reunió el Tercer Congreso Constituyente y restauró plenamente las Juntas Departamentales, aunque con mayores atribuciones y mayores rentas»<sup>175</sup>. Así, se inició «un tramo de efectiva descentralización, entre 1828 y 1834»<sup>176</sup>. Durante este tiempo, las Juntas Departamentales «cumplieron destacada labor material en los departamentos y hasta una inesperada labor de conciliación frente a las turbulencias políticas del momento»<sup>177</sup> pero, finalmente, fueron eliminadas por el hegemónico militarismo, iniciándose «una etapa de severo centralismo, agudizada con el proyecto confederacionista autoritario de Santa Cruz y con Gamarra y su restauración nacionalista, que fue igualmente centralista y autoritaria, al extremo de suprimir también los municipios como lo hicieron antes Bolívar y Santa Cruz. Luego hubo dos esfuerzos descentralistas bajo las Constituciones liberales de 1856 y de 1857 aunque ambos culminaron sin éxito»<sup>178</sup>.

---

<sup>172</sup> *Ib.*, p. 188.

<sup>173</sup> *Ib.*

<sup>174</sup> *Ib.*

<sup>175</sup> *Ib.*, pp. 188-189.

<sup>176</sup> *Ib.*, p. 189.

<sup>177</sup> *Ib.*

<sup>178</sup> *Ib.*



- b) Etapa de plena descentralización (1873-1920).**- Esta etapa se inició «con la visión de estadista de nuestro primer presidente civil, Manuel Pardo, quien, pese a que el silencio de la Constitución de 1860 no se lo exigía, remite un proyecto urgente al Congreso para descentralizar administrativamente y económicamente el territorio peruano, creando Concejos Departamentales de carácter representativo, que recaudarían, presupuestarían y ejecutarían sus propias rentas»<sup>179</sup>. Esta descentralización rigió hasta enero de 1880, «cuando por efecto de la Guerra con Chile, Piérola proclama la dictadura y suprime los Concejos Departamentales, así como los Concejos Provinciales y Distritales»<sup>180</sup>. Culminada la Guerra, la «Ley de Descentralización de noviembre de 1866 restableció las Juntas Departamentales, progresivamente fortalecidas por leyes del Congreso dictadas en 1893, 1897 y 1916»<sup>181</sup>. Durante esta etapa de «35 años consecutivos de las Juntas y 43 años casi ininterrumpidos de descentralización»<sup>182</sup> se «produjo el desarrollo político, económico, cultural e institucional de las regiones, en particular del Sur, del Norte y del olvidado Oriente»<sup>183</sup>. Posteriormente, sin embargo, «las Juntas fueron indirectamente disueltas por Leguía entre 1920 y 1921, primero al secuestrarle su presupuestos y sus rentas y luego al presionar a los Congresos Regionales para que ejecuten su disolución»<sup>184</sup>.
- c) Auge centralista del Estado (1920-1989).**- En la Constitución de 1920 se contempló «un sistema que no puede asimilarse como auténticamente descentralista por cuanto obvió el instrumento fundamental de toda descentralización: configurar los gobiernos descentralizados (departamentales o regionales) con sus respectivas atribuciones, competencias y rentas. En su lugar creó unos Congresos Regionales, asignados a tres regiones, así denominadas sin ningún criterio económico o administrativo: la Región del Norte,

---

<sup>179</sup> Ib.

<sup>180</sup> Ib.

<sup>181</sup> Ib.

<sup>182</sup> Ib.

<sup>183</sup> Ib.

<sup>184</sup> Ib.

la Región del Centro y la Región del Sur»<sup>185</sup>. «Instaladas en un ambiente artificial, sin pluralismo político y sin posibilidad de canalizar libremente las demandas regionales, los Congresos Regionales de 1920 derivaron en un simple engranaje decorativo de la República Autocrática, que era centralista por propia vocación, pues incluso suprimió las elecciones municipales y traspasó importantes competencias ediles a la Presidencia de la República. El fin de estos Congresos Regionales estaba anunciado: fueron disueltos al poco tiempo por el propio Leguía, tras comprobarse fehacientemente su total inoperancia»<sup>186</sup>.

En la Constitución de 1933 fueron restaurados los Concejos Departamentales<sup>187</sup> y, además, «el Congreso Constituyente se preocupó en dictar en setiembre del mismo año 1933 una magnífica Ley Orgánica de Descentralización Económica y Administrativa»<sup>188</sup>. Sin embargo, el gobierno de Benavides «incumplió el mandato constitucional de presentar el proyecto de presupuesto reservando las rentas departamentales de los Concejos y tampoco convocó a elecciones para integrar los Concejos Departamentales, ni para elegir municipalidades»<sup>189</sup>. Finalmente, «tampoco entraron en vigor estos Concejos Departamentales»<sup>190</sup>. «Más bien el más notorio avance descentralista efectuado en esta etapa fue la convocatoria a elecciones municipales por Belaunde en 1963 y en 1966, rompiendo más de cuatro décadas de designación gubernamental de Alcaldes, metodología luego reasumida por el gobierno militar de Velasco»<sup>191</sup>.

- d) El frustrado proceso regionalista (1989-1992).**- «Conforme a lo previsto en la Constitución de 1979, el Ejecutivo elaboró el Plan Nacional de Regionalización, que a su vez previó una Ley de Bases, que permitió articular el proceso definitivo de creación de regiones

<sup>185</sup> *Ib.*, p. 203.

<sup>186</sup> *Ib.*, p. 204.

<sup>187</sup> *Ib.*, p. 190.

<sup>188</sup> *Ib.*

<sup>189</sup> *Ib.*

<sup>190</sup> *Ib.*

<sup>191</sup> *Ib.*

y de elección de autoridades regionales entre 1988 y 1990, incluso con la realización de las consultas populares solicitadas por determinadas provincias o distritos para decidir si se mantenía en la región predeterminada o se trasladaba a alguna región vecina»<sup>192</sup>. «Mientras estas consultas se definieron en octubre de 1989, en noviembre, coincidiendo con las elecciones municipales, las regiones que no tenían cuestiones de demarcación que deslindar erigieron su autoridades regionales (por sufragio universal e incluso las delegadas), a la vez que se reconocía a los nuevos alcaldes provinciales como miembros de pleno derecho de las Asambleas Regionales»<sup>193</sup>. Sin embargo, «el gobierno de Fujimori frenó el proceso de transferencia de bienes y rentas, primero por el «fujishock» y luego por otros argumentos escasamente consistentes»<sup>194</sup>. Además, se negó a «a aplicar en el presupuesto público el Fondo de Compensación Regional, pese a ser un mandato constitucional, al extremo incluso de ofrecer repartir este Fondo —que es una reserva presupuestal de carácter constitucional— a la Asociación de Municipalidades, con el simple ánimo de dividir a los partidarios de la descentralización»<sup>195</sup>.

- e) **El régimen hipercentralista (1992-1998).**- Con el golpe del 5 de abril de 1992, «Fujimori disolvió el Congreso y las propias asambleas regionales»<sup>196</sup>. Además, poco después del golpe, «el régimen estableció los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) designados por Palacio de Gobierno, en sustitución de los gobiernos regionales electos por los ciudadanos. A la vez, creó el Ministerio de la Presidencia, andamiaje centralista del cual dependerían los doce CTAR»<sup>197</sup>, los cuales se convertirían en entidades no de carácter transitorio, sino de carácter permanente<sup>198</sup>. Esto quedó plenamente confirmado al expedirse la mal denominada «Ley Marco de Descentralización», promulgada en febrero de 1998, «que en

---

<sup>192</sup> Ib.

<sup>193</sup> Ib.

<sup>194</sup> Ib.

<sup>195</sup> Ib., pp. 190-191.

<sup>196</sup> Ib., p. 191.

<sup>197</sup> Ib.

<sup>198</sup> Ib.

lugar de cumplir el mandato constitucional de dar pronto inicio al proceso descentralista, amplió los doce CTAR existentes desde 1992 a un total de 23, esta vez de carácter departamental (CTAR departamentales)<sup>199</sup>. «Todo ello contra el expreso mandato constitucional (Octava Disposición Transitoria de la Carta de 1993), que obligaba al Congreso a expedir de modo prioritario aquellas normas de desarrollo constitucional que permitiesen tener “autoridades regionales electas a más tardar en 1995” »<sup>200</sup>.

---

<sup>199</sup> *Ib.*

<sup>200</sup> *Ib.*