

El Congreso: historia constitucional y valores democráticos^(*)

Carlos Chipoco^(**)

1. Introducción

El congreso, como institución política representativa, es un producto histórico de la voluntad -y sin duda de la lucha- librada por los hombres y mujeres por imaginar, y finalmente crear, un instrumento de gobierno y de representación que afirme los principios de libertad, igualdad y respeto mutuo, que alientan la participación en la vida política y la convivencia humana.

Con el nombre genérico de parlamento o congreso se designa al cuerpo diferente del Ejecutivo que conjuntamente con este asegura el gobierno del Estado⁽¹⁾.

El parlamento es una de las más elaboradas y antiguas formas, por medio de la cual, la humanidad ha intentado resolver el dilema de lograr una representación ciudadana justa y adecuada en la esfera de lo público. El congreso pretende resolver la contradicción entre el origen plural del poder, la soberanía de todo el pueblo -ejercido directamente por cada ciudadano- y la necesaria singularidad del acto de gobierno -realizada por el representante electo- quien sin embargo crea, gracias al mandato conferido por la ciudadanía, normas obligatorias para todos en una sociedad. La contradicción se produce entre el deseo de tomar individualmente cada decisión política que pudiera afectarnos y la imposibilidad práctica de dar nuestra opinión de manera permanente y sobre todos los actos de gobierno. La contradicción se resuelve cuando el congreso como un todo, y sus miembros en específico, representan, y en ese sentido, son los portavoces del pueblo. Teóricamente cada ciudadano -al haber elegido a su representante- dio consentimiento para que actúe en su nombre al aprobar leyes de carácter general.

La institución parlamentaria y el congreso son también la vía más expandida de organizar el poder

en el mundo, prácticamente no hay país en el orbe sin alguna forma de congreso o parlamento⁽²⁾. Y no se trata de congresos formales como los que existían en los países de Europa del Este y la URSS, o todavía existen en Cuba, Corea y China. Estamos hablando de congresos que practican el respeto al Estado de Derecho, a la pluralidad política y a las elecciones libres. Lo que algunos autores han denominado la tercera ola de democratizaciones comprende también la extensión de la institución parlamentaria por el mundo. Hoy día esa tendencia se extiende hacia establecer parlamentos regionales, como el Parlamento Europeo o el Andino en nuestras latitudes.

Como se ha dicho, bastaría solo atrasar el reloj sesenta años atrás y encontraremos un panorama constitucional sombrío. La Constitución de Weimar se había derrumbado, el ingenioso ensayo de Austria con su Corte Constitucional también había caído. Ni los franceses ni los ingleses tenían mucha fe en el poder de las constituciones para imponer límites al poder. Tampoco un siglo de experiencia latinoamericana había aportado mucho, las constituciones liberales fueron disueltas o usadas por el caudillismo. Sesenta años más tarde el panorama ha cambiado. La fe ilumina en las constituciones escritas, se expande, sobretudo luego de la caída del muro de Berlín. Alemania, Francia, España, Italia, Israel, Hungría, Canadá y la India tienen tribunales constitucionales poderosos⁽³⁾. Hoy en día se discuten incluso textos constitucionales regionales como el de la Constitución Europea.

El parlamento es igualmente la expresión -sin duda creativa y compleja- de los ciudadanos por darse un gobierno estable que permita que los asuntos públicos sean directamente abordados, debatidos y resueltos por las reglas de la competencia electoral y la subsecuente representación de quién gana, en buena lid, esa competencia.

(*) Agradecemos al doctor Javier Neves Mujica por la colaboración prestada en la gestión de este artículo.

(**) Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Master in Law, Harvard Law School. Master of Arts, The Fletcher School of Law and Diplomacy.

(1) VIDAL PERDOMO, Jaime. *Derecho Constitucional General e Instituciones Políticas Colombianas*. Bogotá. 1996. p.135.

(2) Hoy en día, de acuerdo a la Unión Parlamentaria Mundial, existen más de 259 cámaras en 179 países.

(3) ACKERMANN, Bruce. *La Política del Dialogo Liberal*. Barcelona: GEDISA, 1999. pp.47 y 48.

Es por definición un escenario privilegiado del debate político público entre mayoría y minoría, entre gobierno y oposición, en síntesis entre los grupos políticos que acceden a él. Con sus potencialidades y debilidades expresa fielmente a sus inventores: los propios seres humanos. En estas asambleas, llámense congresos o parlamentos están presentes por decisión popular, no solo quienes ganan las elecciones, sino también quienes las pierden. Es decir, todas las fuerzas significativas al momento electoral y con la legitimidad obtenida de esa votación durante el lapso que dure su mandato. Por ello, en la doctrina se ha dicho con claridad que el congreso representa a la Nación, sin excepción alguna. Es una vía o canal del debate institucional y político, así se puede institucionalizar el debate y la confrontación política, que de no existir produciría una situación de estado de naturaleza o anarquía. Se ha sostenido igualmente que -si se desarrolla plenamente y tiene poder propio- puede ser un impedimento para los golpes de estado, los mismos que cuando son exitosos, son siempre realizados contra poderes del Estado -entre ellos el congreso- totalmente desacreditados.

Aún cuando este trabajo es básicamente jurídico, para analizar al congreso ha sido necesario acudir a distintas disciplinas académicas. En muchas oportunidades hemos tenido que recurrir a aportes realizados desde el campo de las ciencias políticas. El Parlamento es un tema del Derecho Constitucional, en la medida en que la Carta Política define las facultades y su ubicación en el sistema de gobierno del Congreso de la República, y porque expresa la división de poderes establecida en la Constitución. Pero es también un tema político ya que las facultades formales y reales que puede tener el congreso son finalmente una opción política -tomada por quienes ejercen ese poder en una coyuntura determinada- sobre como distribuir y ejercer la energía política de un país. Se trata de precisar el rol de la asamblea más representativa de un Estado, y no está demás advertir que el congreso, siendo como es, un poder del Estado, entra dentro del ámbito del poder y como tal es objeto clásico de estudio de la ciencia política.

Algunos autores han pretendido diferenciar los conceptos de congreso y parlamento de acuerdo al sistema político⁽⁴⁾. La denominación de congreso correspondería al régimen presidencialista mientras la denominación de Parlamento a la del régimen parlamentario. Así, se sostiene que el congreso es una reunión de representantes elegidos, que tienen

poderes para hacer leyes, pero no para escoger al Jefe del Ejecutivo; el Presidente o Primer Ministro es escogido por el pueblo. Por el contrario el parlamento es una reunión de representantes elegidos que aprueban leyes y escogen al jefe del Ejecutivo (llamado habitualmente Primer Ministro). En nuestra opinión, y siguiendo lo consagrado en muchos ordenamientos constitucionales, los dos términos son en realidad sinónimos e intercambiables, existen regímenes parlamentarios que denominan a sus asambleas políticas: congresos, del mismo modo que existen congresos que eligen al presidente, como es el caso del sistema constitucional en Bolivia⁽⁵⁾.

2. La primera gran transformación: la democracia griega

Hasta donde conocemos y de acuerdo a los estudios sobre historia política más elaborados sobre el tema de la democracia, alrededor de la primera mitad del siglo V antes de Cristo, se produjo una primera gran transformación política. Esta revolución en el pensamiento y la práctica política permitió el advenimiento de una original y fascinante forma de democracia de origen griego y más precisamente ateniense. Se trató de una gran "transformación en las ideas e instituciones políticas vigentes entre griegos y romanos que, por su importancia histórica es comparable a la invención de la rueda o al descubrimiento del nuevo mundo". El cambio consistió en que "varias ciudades-Estado que desde tiempos inmemoriales habían sido gobernadas por diversas clases de líderes no democráticos (aristócratas, oligarcas, monarcas o tiranos) se convirtieron en sistemas en los cuáles una cantidad sustancial de varones adultos libres tenían derecho a participar directamente, en calidad de ciudadanos del gobierno". Dicha visión sigue constituyendo el núcleo de las modernas ideas democráticas y plasmando las instituciones y prácticas democráticas de hoy⁽⁶⁾. Sartori por su cuenta ha sostenido que denominar a las ciudades griegas de entonces "ciudad-Estado" es un error. Para él la *polis* griega no constituía en modo alguno la ciudad-Estado como acostumbramos a llamarla - porque no era de ninguna forma un Estado. La *polis* era una ciudad-comunidad, una *koinomia*. Tucídides lo dijo en tres palabras: *andres gar polis* (son los hombres los que son la polis)⁽⁷⁾. Lo que caracterizaba a los antiguos era una democracia sin Estado. Las diferencias entre las democracias antiguas y las

(4) WILSON, James Q. *El Gobierno de los Estados Unidos*. México: LIMUSA, 1992. p. 241.

(5) *Ibid.*; p. 241.

(6) DAHL, Robert A. *La Democracia y sus críticos*. Paidós, Estado y Sociedad. Buenos Aires, 1991. p. 21.

(7) SARTORI, Giovanni. *Teoría de la Democracia*. Los Problemas Clásicos. Volumen II. Alianza Universidad, 1988. p. 344.

modernas -según Sartori- no son solo de tamaño, sino que estriban también en fines y valores. Existe un largo debate académico sobre la libertad de los antiguos y la de los modernos. Sin duda las diferencias existían, para el antiguo era imposible imaginarse la libertad individual, salvo en esferas absolutamente privadas y en ocasiones religiosas⁽⁸⁾. Aún cuando hay opiniones diversas: “nadie hay quién ponga en duda la similitud de nuestras democracias con la democracia en Atenas en los siglos V y IV antes de Cristo, incluso en cierta medida en el VI. La palabra es griega, muchas de las instituciones dentro de nuestras democracias son comparables a las atenienses, como lo son los conceptos de libertad, igualdad, solidaridad y justicia”⁽⁹⁾.

Lo paradójico es que sabemos más de las características de este original invento político griego por sus adversarios -sean moderados como Aristóteles (384-347 antes de Cristo) o enemigos radicales como Platón (427-347 antes de Cristo)- que por los propios defensores del sistema de la democracia griega. Para Aristóteles la sociedad es naturaleza y no convención, se trata de algo inherente al hombre mismo, no instituido. Toda sociedad tiende a un bien para interpretar el ser de la polis, el bien no se decide por elección⁽¹⁰⁾.

La teoría política de la democracia ateniense no se encuentra formulada y recogida en ningún texto fundamental. La lógica básica de esta constitución popular -que fue perfilándose en sucesivas reformas- fue el resultado de un proceso histórico que podemos recomponer bien: igualdad ante la ley, libertad de palabra, participación directa en el gobierno, tribunales populares, etcétera. Todas estas libertades y atribuciones existieron como manifestación de la confianza y la solidaridad del pueblo en esas instituciones que, bajo la guía de políticos democráticos, la ciudad había conquistado. La democracia ateniense funcionaba sin una declaración expresa de sus principios fundamentales, aunque pueden encontrarse algunos textos en los que se ensalzan sus logros, como el famoso discurso de la guerra de Peloponeso, en el libro II de su historia. Ahí Pericles entona un verdadero himno a la grandeza espiritual de la Atenas democrática, ejemplo cívico para toda Grecia⁽¹¹⁾. No existe fundamentación escrita ordenada y consistente de cómo era el sistema. Sin embargo, es posible

deducir que los ciudadanos atenienses resolvían, en forma directa y participando personalmente, gran parte de las decisiones públicas en asambleas también públicas en las hermosas colinas de la Pnyx. Este tipo de gobierno, que suponía la participación individual de cualquier ciudadano ateniense, implicaba iniciales e incipientes afirmaciones de igualdad, incluso antes de que la palabra democracia entrara en vigor los griegos consideraban como características positivas de un sistema político “la igualdad de todos los ciudadanos en cuanto a su derecho a hablar en la asamblea de gobierno (isogoría) y la igualdad ante la ley (isonomía)”⁽¹²⁾. Quizás ese sea uno de los más interesantes aportes a la idea aún incipiente de igualdad para dar la propia opinión.

La naturaleza directa de la democracia ateniense, la exigencia de la participación directa de los ciudadanos en la cosa pública, si bien transformó la propia noción del manejo de lo público, también tuvo diversas limitaciones. Es necesario precisar que era una democracia más exclusiva que inclusiva. En la ciudad Estado, muchos de los seres humanos que vivían en esas sociedades no gozaban de los derechos de la ciudadanía plena, careciendo de la condición de sujetos de la política y por ende no podían participar de las deliberaciones ni expresar su voluntad con el voto, no solo las mujeres -excluidas hasta el siglo XX- sino también los extranjeros y, obviamente, los esclavos. Esa democracia griega afirmaba el derecho del ciudadano a la participación política directa, pero no reconocía aún ese derecho como una “pretensión universal de libertad e igualdad, o al goce de derechos ya sean políticos o, en líneas más generales, humanos. La libertad era un atributo de los miembros de una ciudad particular y específica, no de los miembros de la especie humana”⁽¹³⁾.

A estas limitaciones se sumaron otras aún mucho más importantes, la mecánica de democracia directa hizo que la democracia griega quede intrínsecamente restringida o limitada a sistemas políticos relativamente pequeños, calculándose en poco más de cuarenta mil las personas que asistían a las asambleas atenienses⁽¹⁴⁾.

Dos mil años después, con el surgimiento del Estado Nacional, de escala absolutamente distinta, con millones de ciudadanos, la vinculación entre

(8) *Ibid.*; p. 350.

(9) RODRÍGUEZ ADRADOS, Francisco. *Historia de la Democracia. Temas de Hoy*. Madrid. 1997. p. 11.

(10) MARIAS, Julián. *Historia de la Filosofía*. Madrid: Alianza Editorial, 1993. p. 79.

(11) Al respecto, véase: GARCÍA CUAL, Carlos. *La Grecia Antigua*. En: VALLESPÍN, Fernando. *Historia de la teoría Política*.

(12) DAHL. *Op. cit.*; 1991. p. 22.

(13) *Ibid.*; p. 33. Es, sin embargo, también acertado, el comentario: “La brillante democracia de Atenas quedaba desvirtuada por la esclavitud (y por la exclusión de las mujeres)”, DAHL, Robert. *Después de la Revolución*. Barcelona: GEPISA, 1999. p. 12.

(14) La población aproximada de la Atenas de Pericles era de 45,000 ciudadanos adultos libres. ZIMMER, Alfred. *The Greek Commonwealth*. pp. 169-174. Citado por: SARTORI. *Op. cit.*; p. 347.

democracia directa o griega y pequeño número de ciudadanos fue vista como un obstáculo irremediable y tuvieron que repensarse totalmente los contenidos y características que debían tener las distintas nociones que caracterizaban a la nueva democracia. Como bien se ha sostenido este sistema contenía limitaciones objetivas insalvables: “En las sociedades pequeñas, como en algunas épocas de las polis griegas, los ciudadanos se pueden reunir en el ágora para discutir y sancionar las leyes. Son los ciudadanos quienes directamente se gobiernan y deciden sobre las normas que van a regir sus conductas. Este sistema directo de gobierno implica necesariamente un número pequeño de habitantes; no es concebible que cien mil o más ciudadanos se reúnan a plantear y discutir sus problemas en la plaza pública. Se trata pues de una imposibilidad física: habría una discusión interminable y, al final de cuentas, solo serían algunos los que realmente participarían y cuyas opiniones tendrían importancia”⁽¹⁵⁾. Existe entonces una contradicción prácticamente insalvable entre democracia directa y población ciudadana apta para participar en ella. La democracia basada en la participación personal solo es posible bajo ciertas condiciones; y, en consecuencia, cuando no se dan esas condiciones, la única posibilidad es la democracia representativa⁽¹⁶⁾.

3. La segunda transformación: la democracia representativa

Es en parte por esa limitación de la democracia directa que surgió y se desarrolló, en un contexto histórico fascinante, una segunda transformación a partir del siglo XVIII. El nuevo concepto de democracia se va a nutrir de estos hechos nuevos. Existe un período histórico muy importante en la creación de las modernas nociones de la política y el Derecho que expresan esta segunda gran transformación histórica. Haciendo un breve recuento de ella podemos mencionar “la revolución inglesa de 1688, por la que se abolió el derecho divino del rey y se estableció por primera vez el predominio del Parlamento en el sistema político; el desarrollo del comercio, que alteró las relaciones sociales tradicionales y suprimió viejas y pesadas barreras a la movilidad individual; la independencia de las colonias británicas de Norteamérica, que dio paso a la formación de los Estados Unidos, la primera

democracia en un país extenso; la Revolución Francesa y las guerras napoleónicas que conmocionaron Europa entera, la revolución industrial que provocó nuevos conflictos sociales y obligó a nuevas adaptaciones de los sistemas políticos representativos; las reformas políticas y sociales del segundo tercio del siglo XIX, que anunciaron la difusión de los regímenes democráticos modernos”⁽¹⁷⁾.

Tal y como más adelante veremos a través de algunos autores específicos, en este periodo histórico, se desarrolló una cultura política distinta que afirmaba una suerte de republicanismo. La creación de la novedosa teoría de la representación -probablemente el elemento más importante del cambio- así como la noción de la igualdad política. Se ha entendido por “tradicón republicana” un conjunto de ideas y argumentaciones políticas que distan de ser sistemáticas y que no se originan en las ideas de la democracia clásica de Grecia, tomando más bien mucho más de las ideas de Aristóteles y de las experiencias de la Roma republicana y de la República de Venecia. Esta experiencia fue “interpretada a fines del renacimiento (...) por Francisco Guicciardini y Nicolás Maquiavelo, fue reformulada, replasmada y reinterpretada en Inglaterra y en Estados Unidos durante los siglos XVII y XVIII”⁽¹⁸⁾. Aunque no asume como suyo todo el pensamiento democrático griego previo sí recogió algunas de sus premisas, entre otras, la noción de considerar al hombre como un ser por definición social y político. Al igual que los demócratas griegos, los republicanos sostenían que el mejor sistema político es aquel en el cual los ciudadanos son iguales en aspectos importantes: ante la ley, por ejemplo, y por la ausencia de toda relación de dependencia (como la que hay entre amo y esclavo). Además la doctrina republicana insistía en que ningún sistema político podía ser legítimo, conveniente o bueno si excluía la participación del pueblo en su gobierno”⁽¹⁹⁾.

La democracia directa basada en la participación personal solo es posible bajo ciertas condiciones; y, en consecuencia, cuando no se dan esas condiciones, la única posibilidad es la democracia representativa. El aporte más importante de esta segunda transformación política fue la resolución de la dificultad para la aplicación en grandes sociedades del principio de democracia directa al modo de las democracias griegas a través de la creación de

(15) CARPIZO, Jorge. *El Sistema representativo en México*. En: *Estudios Constitucionales*. México: UNAM, 1983. p. 157.

(16) SARTORI, Giovanni. *Op. cit.*; p. 350.

(17) COLOMER, Joseph. *Ilustración y Liberalismo en Gran Bretaña: J.LOCKE, D.Hume, los economistas clásicos, los utilitaristas*. En: VALLESPÍN, Fernando. *Teoría de la Ciencia Política*. Número 3. Madrid: Alianza Editorial, 1995. p. 11.

(18) DAHL. *Op. cit.*; 1991. p. 35.

(19) *Ibid.*; 1991. p. 36.

instituciones del gobierno representativo. Sin duda uno de los más importantes instrumentos de esa representación fue el parlamento. Desde la Grecia clásica hasta el siglo XVII, la posibilidad de que el ente de gobierno esté compuesto, no por la totalidad de los miembros de esa sociedad sino solo por algunos que hagan las veces de sus representados, quedó totalmente fuera de la imaginación, la teoría y la práctica política. Al margen de la propia evolución teórica -la que en nuestra opinión estuvo representada por Locke y Montesquieu, entre otros- la práctica de asambleas convocadas por los monarcas o los mismos nobles, con el objeto de tratar temas como impuestos, guerras e incluso la sucesión de los monarcas, ejerció una efectiva forma de elegir representantes de estamentos. Esa práctica de elección, aun cuando al inicio el mandato fuera imperativo, generó la posibilidad de otorgar voluntariamente a otro la propia participación en las instituciones políticas. En Inglaterra esa transformación se redujo pronto a la Cámara de los Lores y la de los Comunes.

La consecuencia crucial de aceptar la representación como una forma democrática de gobierno fue resolver los problemas de la dimensión del Estado que puede ser expresado por esa forma de democracia. Los ciudadanos a ser representados podían ser muchos más que los de la clásica ciudad estado griega. A ello se sumaron nuevas concepciones de los derechos y la igualdad de las personas. En el campo más propiamente de la cultura política se ha señalado que “el surgimiento y persistencia de un gobierno democrático en un grupo o pueblo depende en alguna medida de sus creencias. Si una mayoría sustancial (o una minoría sustancial) se opusiera a la idea de la democracia y prefiriese otra alternativa, es muy improbable que ese grupo o pueblo llegase a gobernarse democráticamente”⁽²⁰⁾.

Una de las consecuencias de esta segunda transformación fue la creación de la Constitución, como concepto al mismo tiempo político y jurídico que contenía el acuerdo de representación al establecer institucionalmente la democracia

representativa. Como documento político la Constitución, expresión también del contrato social, organiza y disciplina el ámbito y funciones de los poderes del Estado, sus atribuciones, limitaciones y relaciones. Como documento jurídico, se consolida como auténtico y supremo derecho del Estado, estableciéndose como la norma de mayor jerarquía del ordenamiento jurídico⁽²¹⁾. Se ha mencionado que estos dos valores de la Constitución, el político y el jurídico, se corresponden esencialmente con el modelo francés y norteamericano de revoluciones, procesos sociales y consideración de sus constituciones. Así en el modelo francés y europeo - en algún sentido podríamos decir lo mismo del proceso constitucional latinoamericano y en específico el peruano-⁽²²⁾ la Constitución es básicamente un documento político. Por otro lado en la experiencia norteamericana, desde los momentos posteriores a su aprobación fue considerado como un documento jurídico, con las consecuencias de afirmar la supremacía de la norma constitucional y el control de la constitucionalidad de las leyes y actos del poder.

En la democracia representativa la soberanía -es decir el poder- le pertenece al pueblo. El mismo pueblo lo ejerce, a través de la representación, y con las facultades y límites establecidos por la Constitución. Si el congreso es electo por el pueblo y tiene entre sus facultades efectivas modificar la constitución, aprobar leyes y realizar el control político, se puede concluir que el congreso es una de las formas más importantes mediante la cual el pueblo ejerce su soberanía. Si, asimismo, la soberanía le pertenece en exclusiva a la ciudadanía, el derecho a tener Parlamento será entonces expresión de dicha soberanía. Siendo así la ciudadanía tiene, como lo ha sostenido una parte de la doctrina italiana, un “derecho a tener un Parlamento”, es decir, a ser representada⁽²³⁾. Ese derecho es consustancial a la condición de ciudadano de un Estado siendo consecuentemente un derecho humano⁽²⁴⁾. El establecer como es la distribución del poder en un Estado es de mucha importancia para los derechos humanos, el poder absoluto, sin congreso o con

(20) *Ibid.*; 1991. p. 43.

(21) Esta teoría ha sido desarrollada con detalle en BLANCO VALDÉZ, Roberto. *El Valor de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1994. pp. 31 y siguientes.

(22) CHIPOCO, Carlos. *La Constitucionalización del Derecho del Trabajo en el Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Tesis de Bachiller en Derecho. 1981.

(23) MANZELLA, Andrea. *Il Parlamento*. Bologna: Il Mulino, 1977. p. 16.

(24) Pacto de Derechos Civiles y Políticos: artículo 25: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; (c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país”. Por su parte la Convención Americana de Derechos Humanos indica en su artículo 23: “Derechos Políticos. (1) Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades; (a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; (c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

congreso sumiso genera un gobierno también absoluto, con facilidad para alentar la arbitrariedad. No se puede hablar de respeto a los derechos ciudadanos fundamentales si se transgrede ese derecho ciudadano. El parlamento es así una de las formas a través de la cual el pueblo ejerce la soberanía. La Constitución, tal y como la conocemos luego de la Constitución norteamericana, crea el congreso. En efecto, dada la imposibilidad de una consulta diaria a la ciudadanía, ella delega en el congreso parte de su poder. Como lo sostiene acertadamente el Tribunal Constitucional español, “en su doble condición de representantes del pueblo español, en quien reside la soberanía y de titulares de la potestad legislativa, las Cortes Generales (es decir el parlamento) hacen realidad el principio de la democracia representativa, a saber, que los sujetos de las normas sean, por vía de la representación parlamentaria, los autores de las normas, o dicho de otro modo, que los ciudadanos sean actores y autores del ordenamiento jurídico”⁽²⁵⁾. Tal y como lo dice la carta alemana, los derechos humanos, derechos fundamentales obligan en forma vinculante y de aplicación inmediata al Congreso de la República.

El congreso es así la vía mediante la cual la ciudadanía crea el orden jurídico post-constituyente, ejerciendo el llamado poder constituido. Esta institución ejercita así una función de mantenimiento y actualización de la soberanía popular y un rol de contra poder respecto a otros poderes del Estado. El congreso es también una vía posible de vinculación entre el Estado y la sociedad civil. Ubicándose, no solo como un poder del Estado, sino como un derecho del ciudadano, puede constituir una garantía transversal de los otros derechos fundamentales⁽²⁶⁾.

Es con esta segunda gran transformación de la noción de democracia y la aceptación teórica y práctica de la representación que la historia de la democracia y del Parlamento se entrelazan definitivamente históricamente.

Pero además de expresar un derecho ciudadano, el congreso es por su origen electoral un órgano del pueblo⁽²⁷⁾. La elección popular y universal de los miembros del parlamento permite afirmar que son elegidos para representar, y en consecuencia sustituir, para las funciones establecidas en la Constitución, a la ciudadanía a través de un mecanismo de democracia indirecta.

En específico el Congreso de la República es el “órgano representativo que ejerce el Poder

Legislativo”, aún cuando “no es esta la función exclusiva pues también desarrolla funciones de control continuado del Gobierno y de colaboración en la orientación política y en la formación de otros órganos constitucionales, y en ciertas ocasiones, funciones jurisdiccionales”⁽²⁸⁾. El Poder Legislativo se define usualmente como aquel órgano o entramado de órganos que desempeñan básicamente la tarea de elaborar, reformar o derogar las leyes⁽²⁹⁾. Es así un órgano de representación política y de democracia indirecta. Algunos lo definen como “una asamblea o un sistema de asambleas en cuya base hay un ‘principio representativo’, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición”⁽³⁰⁾.

El Congreso norteamericano (aún cuando en su origen y desarrollo inicial muy vinculado a la experiencia inglesa y la de las asambleas de colonos) así como los parlamentos europeos fueron sin duda fuentes inspiradoras de los parlamentos latinoamericanos. Todos ellos tuvieron su precedente histórico en las asambleas estamentales medioevales. Sin embargo, es importante precisar que el advenimiento y la consolidación de la monarquía absoluta significó una ruptura muy fuerte entre una y otra experiencia. Asambleas estamentales medioevales y congresos tienen un paréntesis en el Estado absolutista, que luego permite que la política sea un juego nacional y se planteen representaciones nacionales. Las asambleas estamentales eran expresión de la división del poder estatal y la concentración de la representación en la institución del monarca supuso el paso de la división a la unidad estatal. No es extraño por ello que los últimos Estados Generales previos a la Revolución Francesa de 1879 se celebraran en 1614 y las últimas Cortes Castellanas, previas a las Cortes de Cádiz de 1812, se reunieran en 1665. La llamada “discontinuidad histórica” que la monarquía estableció entre los parlamentos medioevales y los parlamentos modernos permitió un proceso unificador y centralizador del poder estatal, las monarquías absolutas fueron a su modo unificadoras. Pero todo ello produjo también un cambio en la idea de representación. Mientras los parlamentos medioevales eran estamentales y estaban vinculados a la conservación de los privilegios de los brazos feudales, los parlamentos modernos, surgidos de las revoluciones eran nacionales, como el régimen que sustituían y representaban al conjunto de los ciudadanos libres

(25) Sentencia del 15 de febrero de 1990 (STC 24/1990), citada en RODRÍGUEZ ZAPATA, Jorge. *Teoría y Práctica del Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1996. p. 412.

(26) MANZELLA, Andrea. *Il Parlamento*. Bologna: Il Mulino, 1977. p. 17.

(27) *Ibid.*; 1977. pp. 17-19.

(28) Fundación Tomás Moro. *Diccionario Jurídico Espasa*. Madrid: Espasa Calpe, 1994. pp. 719 y 720.

(29) Fundación Tomás Moro. *Op. cit.*; p. 762.

(30) BOBBIO y otros. *Diccionario de Política*. Madrid: Siglo XXI, 1995. p. 1124.

e iguales en derechos, a diferencia de las asambleas estamentales que las precedieron. Así como en su momento el Estado fue solo y exclusivamente Luis XIV, el parlamento moderno representa a todo el cuerpo social⁽³¹⁾. Tenemos así que paradójicamente el Estado absolutista fue el preludio cuasi necesario de la noción del Estado democrático nacional.

La voz Parlamento contiene ya su raíz etimológica con referencia a la palabra. El Parlamento es un lugar donde se usa la palabra. Esta referencia sino incorrecta solo contempla parcialmente la acepción original del término. El origen debe encontrarse en el verbo parlamentar, si bien tiene una misma raíz, es diferente en su contenido, por cuanto incorpora una intención explícita de negociación y llegar a acuerdos⁽³²⁾. El Congreso es una imagen espejo de nuestro sistema político⁽³³⁾. Parlamento significa conversación. Lo empleaban las órdenes monásticas para las conversaciones de los monjes después de la cena, posteriormente adquirió un significado más político, viniendo a denominar lo que hoy podríamos llamar “Conferencias Internacionales” o contactos entre el monarca y sus nobles (como Enrique III a Inglaterra). Su origen es económico y se basa en las convocatorias reales para poner impuestos (*no taxation without representation*) fue el lema que los convocó⁽³⁴⁾.

Pero la pugna por establecer el parlamento no fue -ni por asomo- solamente teórica. En el campo de las ideas el parlamento es también el resultado histórico de la pugna política que, durante el siglo XVIII y principios del XIX, enfrentó a las fuerzas democráticas contra la autocracia y generó revoluciones, con su secuela de guerras y muertes, en toda Europa y en las Américas. El objeto de esta disputa fue conceder a los representantes del pueblo una participación decisiva en la formación de la voluntad política, poniendo de lado la voluntad exclusiva y excluyente del rey y los privilegios del orden feudal. Con el advenimiento del nuevo orden -congreso incluido- se esperaba “el amanecer de una era nueva y mejor”⁽³⁵⁾.

Dos modelos fundamentales que permiten explicar las características históricas de diversos parlamentos son el británico y el continental: (i) en su matriz británica, sobre todo a partir de las reformas electorales de 1852, se consagra la “soberanía” del parlamento, considerándose que el monarca, desde el punto de vista legal, también forma parte del mismo, evitándose con ello la oposición entre este y aquel.

Se otorga a la Cámara de los Comunes un rol hegemónico y se ubica a la Cámara de los Lores en una posición subalterna; (ii) en el modelo continental, en especial el francés, el Parlamento surge como reacción al antiguo régimen, convirtiéndose en el único y excluyente depositario de la soberanía nacional y en el órgano representativo por excelencia⁽³⁶⁾.

Pero un congreso realmente existente no es solo lo que la doctrina o incluso la Constitución diga de él. Es fundamentalmente una realidad viva y en permanente movimiento. Así, es producto de una correlación de fuerzas políticas y sociales específicas, que se expresa a través de elecciones primero y luego a través de la acción de la sociedad civil, teniendo efectos directos sobre los congresistas, después de todo está compuesto por representantes políticos que aspiran a representar a la ciudadanía. Por ello, el papel real, el rol que efectivamente ocupe en la sociedad dependerá de su propia acción y conducta y de la dirección y papel que los grupos o el grupo mayoritario sepan darle a sus decisiones. La existencia de un congreso con plenas facultades y en funcionamiento es un componente fundamental de la democracia. Definiendo a la democracia, se dirá que “está caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién esta autorizado a tomar decisiones colectivas y con qué procedimientos”⁽³⁷⁾, por ello será tan importante el rol real y efectivo que las fuerzas en él representadas le den, su naturaleza misma de depositario de la soberanía popular puede ser real o falsa a partir de la conducta política y el papel que le hagan jugar a la institución parlamentaria los propios parlamentarios. No existe una Constitución propiamente dicha -tal y como lo puede reconocer el constitucionalismo moderno- sin la precisión de la división de poderes y la constitucionalización de un órgano representativo como el parlamento. ¿Cuál es la esencia, el *telos* de una Constitución escrita? Por lo pronto, le corresponde una función de orden al fijar las reglas de juego según las cuáles, por una parte, se desarrolla el proceso político -que no es sino la lucha por el poder político en el Estado- y, por otra, se forma la voluntad estatal obligatoria. Pero por otro lado, la Constitución promueve la libertad de los destinatarios del poder o ciudadanos al establecer las normas que distribuyen las funciones estatales entre los diferentes detentores del poder -la famosa técnica

(31) CAMINAL BALDÍA, Miquel (coordinador). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos, 1996. pp. 374-376.

(32) SÁNCHEZ SERRANO. *Las Minorías de la Estructura Parlamentaria*. Madrid: CEC, 1995. pp. 51 y 52.

(33) WOLL, Peter. *The Congress*. 1985. fojas 16.

(34) ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1993. p. 40.

(35) KELSEN, Hans. *Esencia y Valor de la Democracia*. Barcelona: Guadarrama, 1977.

(36) ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *Op. cit.*; p. 42.

(37) BOBBIO, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. España: Plaza Janes, 1985. p. 21.

de la separación de poderes⁽³⁸⁾. Pero las instituciones no son solo lo que ellas pretendan ser, sino lo que las sociedades les permitan ser, por lo que la propia cultura democrática que maneja los otros poderes y los propios ciudadanos determinará la suerte y el poder del parlamento.

Existen diversas visiones sobre el papel efectivo y el rol político del congreso. Entre estas teorías, entre las que tienen un mayor desarrollo e importancia, podemos citar: (i) “La teoría de la fuerza del Ejecutivo”⁽³⁹⁾. Los proponentes de esta teoría son pesimistas sobre la capacidad de gobierno del congreso. Ellos subrayan la necesidad de resolver apremiantes problemas políticos, económicos y sociales y niegan que el parlamento pueda contribuir significativamente en la formulación de políticas. En esa visión el ejecutivo es un fácil catalizador del progreso, mientras el congreso, dados su estructura y procedimientos puede solo impedir la innovación. Siendo una institución descentralizada, fragmentada, representando múltiples intereses es incapaz de actuar decisivamente. Es mucho más fácil para ella oponerse que crear, reaccionar que inventar. Como consecuencia de ello es imprescindible reducir la capacidad legislativa para apoyar al Ejecutivo; (ii) “La teoría de los partidos responsables”⁽⁴⁰⁾. Una alternativa para poder enfrentar los casos de obstruccionismo es la promoción de una disciplina y cohesión de los partidos políticos responsables, que faciliten la iniciativa del ejecutivo. Los miembros del congreso pueden actuar disciplinada y responsablemente para promover los cambios legislativos y las propuestas de políticas más adecuadas, renovando los procedimientos para hacerlos más flexibles y rápidos frente a las demandas planteadas por la situación del país; (iii) “La teoría de la interpretación ‘literal’ de la Constitución”⁽⁴¹⁾. Lo que para los promotores de las dos primeras teorías son vicios, para los partidarios de esta teoría son en realidad virtudes. Ellos rinden homenaje a la tradición escrita de los *checks and balances* y a la separación de poderes establecida en la Constitución. El congreso debe restringir la búsqueda de poder del ejecutivo, tanto durante la formulación de políticas como durante la implementación de las mismas, favorecen

procedimientos que protegen el derecho de hablar, de tener acciones, promover la deliberación y supervisar la administración; (iv) “La supremacía del Congreso”⁽⁴²⁾⁽⁴³⁾. Los partidarios de esta opción reafirman la centralidad del congreso e incluso proponen una extensión de su poder más allá de los límites de la propia propuesta “literal”. Consideran el congreso como la primera rama del gobierno y favorecen cambios procesales que permitan poner al congreso en el centro de las decisiones políticas del estado. Consideran más apropiado para la eficacia del Estado un congreso que propone y una administración que dispone en acuerdo estricto con los deseos legislativos. Mientras la primera y la segunda teoría enfatizan la acción, las otras dos llaman la atención sobre la cautela y el consenso. Las teorías pro-ejecutivo buscan minimizar la acción independiente del congreso, mientras las pro-legislativo buscan maximizarlas. En general se trata de como enfrentar los problemas que plantean estas diversas teorías tratando de desarrollar una alternativa que, reconociendo la importancia política de un congreso fuerte, remarque igualmente la necesidad de eficacia, por ello, en nuestra opinión, es más realista buscar una optimista mezcla de responsabilidad, capacidad de respuesta y control ciudadano que permita al congreso sobrevivir y trabajar efectivamente. Como algún autor ha sostenido el problema no radica tanto ni exclusivamente en el congreso, sino en cada legislatura y en el sello que las mayorías y minorías logran darle⁽⁴⁴⁾. Es también cierto que existe una tendencia nacional -quizás heredada de España- que nos alienta a criticar a las instituciones públicas, básicamente por incomprensión de su rol para el país, instituciones que parecen sin sentido, existiendo mucho antes del nacimiento de los ciudadanos, períodos de facto en donde la ausencia del congreso podría haberse visto como poco notoria han alentado esa visión negativa de la institución parlamentaria. En parte esto también se debe a que se le demanda al congreso el ejercicio de funciones para las cuales hoy no está preparado, como fiscalizar un ministerio con recursos humanos y materiales mucho más importantes que los que tienen un grupo parlamentario o un parlamentario solo. Cómo

(38) LOEWESTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel Derecho, 1986. p. 151.

(39) Citados por RIESELBACH: BURNS, James. *Congress on Trial*. New York: Harper, 1949; BURNS, James M. *The Deadlock of Democracy*. New Jersey: Prentice Hall, 1963; CLARCK, Joseph. *Congress. The Sapless Branco*. New York: Harper and Row, 1964.

(40) Citados por RIESELBACH: American Political Science Association, Committee on Political Parties. *Toward a More Responsible Two Party System*. New York: Rinehart, 1950; y, BOLING, Richard. *House Out of Order*. New York: Dutton, 1965.

(41) BURHAM, James. *Congress and the American Tradition*. Chicago: Regnery, 1959.

(42) DE GRAZIA, Alfred. *Republic in Crisis*. New York: Federal Legal Publications, 1964; y, DE GRAZIA, Alfred (coordinador). *Congress, The first Brach on Government*. Washington DC: American Enterprise Institute, 1966.

(43) RIESELBACH, Leroy. *Congressional reform: the changing modern Congress*. Washington: Congressional Quarterly Inc., 1994. pp. 14-17 y 22.

(44) MONTERO, José Ramón. *Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales*. En: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Número 2. Enero - Abril, 1989. Madrid. pp. 65 y 66.

fiscalizar si no se cuenta con el personal preparado para ello y sin el acceso a la información que permita desarrollar esas actividades.

Algunas opciones, desarrolladas por ejemplo en el discurso del golpe de estado de abril de 1992 en el Perú, consideran al parlamento, por su competencia de poder con el ejecutivo, su lógica de debate prolongado, de publicidad, de pasos predeterminados y de costos excesivos, como una entidad anquilosada y en consecuencia no preparada a resolver problemas con agilidad y eficacia. Con lo que se concluye fácilmente que el parlamento no permite la realización de las políticas del gobierno⁽⁴⁵⁾. Esta reflexión -que podemos llamar “anti-parlamentaria”- considera que el ejecutivo debe ser, por razones de modernidad, el ente básico, cuando no exclusivo de poder en la sociedad. Esta opción se alimenta igualmente de las críticas generales a la institución parlamentaria, confundiendo equivocadamente una crítica temporal (a quienes son los actuales representantes) con una crítica institucional, al parlamento como institución. Otras opciones consideran más bien que en la sociedad moderna de lo que se requiere no es de un parlamento minusválido o reducido sino un parlamento moderno, ágil, eficaz, transparente, sin ataduras partidistas y fiscalizador. La velocidad de las transacciones económicas, la enorme densidad de las funciones de control que tiene el Estado deben estar distribuidas entre agentes de origen diverso, entre instituciones de funcionamiento distinto y separadas para poder realizarse con efectividad y sobretodo con seguridad jurídica. El establecimiento de un ordenamiento jurídico básico y estable es esencial para la inversión y para el desarrollo. “Sobre todo ahora tenemos conciencia de la complementariedad del Estado y el mercado: aquel es esencial para sentar las bases institucionales que requiere este”⁽⁴⁶⁾.

4. Principios democráticos y congreso

En el ámbito constitucional el parlamento hace realidad diversos principios del orden democrático y del derecho constitucional, podemos citar entre los más importantes: el de gobierno limitado, la división de poderes, el de los llamados pesos y contrapesos o control y balance (*checks and balances*), así como el de la pluralidad política. Todos estos principios permiten entender mejor -y por ende justificar plenamente- la necesidad política y jurídica así como el rol constitucional de la institución parlamentaria. Permiten también poder mejorar la actual institución,

pues estos principios deben estar plenamente expresados en la regulación constitucional del parlamento, en la ley de organización interna, su reglamento y en las prácticas del funcionamiento parlamentario.

4.1 Gobierno limitado

En la democracia el congreso es una rama del gobierno limitada, con poderes enumerados, limitando sus capacidades a las acciones que expresamente le otorga la Constitución y la ley. La autoridad del congreso proviene del pueblo pero está totalmente limitada por las competencias que expresamente le señala la Constitución. En el diseño de la primera Constitución escrita, la norteamericana, los constituyentes o *framers* querían un gobierno nacional fuerte y efectivo, una garantía para la eficacia real de gobierno. La propia noción de “presidente”, una evidente copia democrática de la noción de rey, alude a esa voluntad de gobierno fuerte y eficaz. Sin embargo, influenciados por las debilidades humanas que anunciaba Locke -y que antes de él mencionó Hobbes-, se preocuparon también por evitar que se concentrara el poder en manos de una sola persona o grupo de personas o en una sola institución. Esa limitación podía ser obtenida por la división de poderes así como por los controles internos y de cada poder frente al otro, como veremos más adelante. Pero era crucial para la estabilidad del sistema la afirmación de que el gobierno constitucional es siempre un poder limitado. Es decir, debe existir una clara frontera a su conducta, una línea demarcatoria establecida por el propio ordenamiento institucional al especificar funciones, atribuciones y obligaciones de diversas instituciones constitucionales. E igualmente existe un límite infranqueable en el respeto a los derechos personales, límite objetivo e inobjetable de la función de gobierno, cualquiera que esta sea dentro de un régimen democrático. En un Estado de Derecho, bajo un régimen constitucional, hay actos que ni aún la máxima autoridad gubernamental puede realizar.

La regla fundamental que gobierna la autoridad del congreso es el límite que la Constitución le ha puesto a sus poderes. Los poderes del Estado, y en este caso el congreso, son poderes enumerados y facultades limitadas por la Constitución. La doctrina ha sostenido también que no solo son facultades las enumeradas sino también, por excepción, aquellas que razonablemente las impliquen como necesarias para la realización de sus fines.

Además de las nociones de equilibrio y control, es necesario precisar que el ejercicio del Poder

(45) “Sin lugar a dudas ni el Parlamento, ni el Poder Judicial son hoy por hoy agentes de cambio, sino más bien freno a la transformación y el progreso”. Mensaje Presidencial del 5 de abril de 1997. En: *El Comercio*. 6 de abril de 1997. p. A4.

(46) Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*. Washington DC. 1997. p. 4.

Legislativo y de los otros poderes, en una democracia constitucional, por definición no es ilimitado. Las instituciones de un Estado de Derecho deben asumir, en su diseño y funcionamiento práctico, el principio de que el constitucional es siempre un gobierno limitado. Los límites están determinados por el respeto de la Constitución, pero además por respeto a los derechos fundamentales y a las bases de un estado de derecho, con división y control de poderes, así como a las reglas preestablecidas, de manera de no transgredir el principio que el democrático es un gobierno de las leyes y no de las personas. La forma más directa como esto se expresa es, en primer lugar en el principio que sus poderes son exclusivamente los enumerados en la Constitución, estando imposibilitado cualquier poder de excederlos⁽⁴⁷⁾. Esta noción de gobierno limitado tiene también que ver con la obligación de respetar los derechos de los individuos, el ejercicio del poder parlamentario no puede, en ningún caso, alterar o transgredir los derechos fundamentales⁽⁴⁸⁾. Es un principio general del derecho público, en especial el constitucional, que los poderes de las instituciones son exclusivamente las expresadas en la Constitución o en las leyes y no más que ellas. Es decir, en el derecho constitucional las facultades institucionales son siempre taxativas. No es aplicable el principio del derecho privado de que nadie está impedido de hacer aquello que la ley no prohíbe. El principio *in dubio pro libertate*, aplicable para las personas, no es aplicable a las facultades institucionales. El gobierno es limitado y en este caso el congreso está autorizado a hacer en forma exclusiva y excluyente solo aquello que expresamente le permite hacer la Constitución, su reglamento o las leyes de desarrollo constitucional de sus facultades. Esta limitación objetiva de la institución es una garantía ciudadana, pues impide el ejercicio del poder al libre arbitrio de quien lo detente, incluso siendo el origen de la institución el sufragio popular. Expresa la noción que la propia democracia y el poder emergente del sufragio debe tener límites insalvables, en orden a proteger la institucionalidad democrática constitucional toda y en especial los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Así entendida la noción de gobierno limitado o gobierno de las leyes y no de las personas permite darle continuidad histórica y seriedad a la legislación peruana. La frondosa e inservible maraña legal con cerca de 30,000 leyes, no se ha debido a la falta de

educación legal de nuestros antepasados ni al deseo impulsivo de hacer leyes. Tiene más bien que ver con gobiernos de facto o semi facto que se sostienen sobre la noción de que todo lo pasado fue malo y en consecuencia hay que crear nuevas leyes para cambiar la realidad. Nada más lejano de la realidad, pues las leyes por sí solas, no cambian la realidad sino más bien las expresan de una u otra manera. Las posibilidades de ordenar esa abundante e inconexa legislación, se ven recortadas por la acción del Congreso, el mismo que muchas veces ve limitada su acción, no por autocontrol, sino por las órdenes impartidas desde palacio, o por la presión de grupos de interés no debidamente registrados como grupos de *lobby*. Existe una paradoja crucial en el derecho constitucional moderno, aun cuando la mayoría decidiera actuar contra los derechos de la minoría, no podría, su conducta sería ilegítima, por la limitación de poder inherente a la democracia.

4.2. El principio de división o separación de poderes

La noción de división o separación de poderes es una de las ideas más brillantes y de los inventos institucionales más funcionales que se han producido en la historia de las ideas políticas. La doctrina de la separación de poderes establece que la libertad de un ciudadano de un Estado puede ser asegurada solo si una cantidad de poder que puede ser dirigida al abuso, es prevenida por una división de la autoridad gubernamental, en autoridad de gobierno, autoridad judicial y autoridad legislativa⁽⁴⁹⁾. Con el desarrollo del Estado durante el siglo XIX y XX se le criticó como una institución que obstaculizaba el buen gobierno y se le intentó relativizar. Un ejemplo de ello es la aun persistente práctica en regímenes como el cubano o el de Corea del Norte de usar el parlamento como un adorno de la función de poder real. Hoy en día la noción de separación o división de poderes ha cobrado auge, pues se trata de imponer límites a los poderes del Estado de manera que no solo amparen la libertad individual sino también proporcionen ciertas seguridades de estabilidad a la inversión privada y extranjera. El más reciente informe del Banco Mundial sobre el Estado, reitera la importancia de la división de poderes para el desarrollo: "se necesitan mecanismos formales de control, anclados en las instituciones estatales básicas. El poder puede dividirse ya sea entre los órganos judiciales, legislativos y ejecutivos del Estado, o entre las autoridades centrales,

(47) La Corte Suprema de los Estados Unidos precisó la Constitución en ese sentido, "Consistente con el principio de que este es un gobierno limitado, un gobierno de poderes enumerados, el Congreso no tiene poderes inherentes para dar legislación doméstica". *Kansas v. Colorado* (1907).

(48) Los derechos fundamentales son la base sobre la cual se ha construido la doctrina del estado de Derecho, "o sea, del estado que no solo ejerce el poder 'sub lege', sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos 'inviolables del individuo'". BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*; p. 23.

(49) RAUTEMBACH y MALHERBE. *Constitutional Law*. Johannesburg: Lex Patria, 1995. p. 59.

provinciales y locales. Cuanto más amplia es la separación de poderes, mayor es el número de instancias de control que pueden evitar las medidas estatales arbitrarias⁽⁵⁰⁾.

La división de poderes, elemento sustancial de la doctrina constitucional, es uno de los fundamentos del nacimiento y concesión de atribuciones al congreso como institución política. La propia noción de Estado de Derecho está asociada a esta división o separación de poderes, pues uno de los temas más importantes de la teoría del Estado democrático es la búsqueda de “evitar una peligrosa concentración del poder y un exceso de dirigismo centralizado en una comunidad organizada y dotada de suficiente fuerza de integración. Precisamente, la división de poderes en la organización del Estado pretende crear un sistema de ejercicio moderado y controlado del poder, mediante la distribución y coordinación de las competencias estatales⁽⁵¹⁾. Son diversos los autores que han expuesto la necesidad histórica de controlar, frenar y dividir el poder. Al respecto se ha dicho con acierto que el *telos* de la Constitución liberal (la moderna Constitución del Estado burgués de derecho) es en primera línea, no la potencia y brillo del Estado, no la *gloire*, según la división de Montesquieu, sino la *liberte*, protección de los ciudadanos contra el abuso del poder público⁽⁵²⁾. También se ha sostenido que la doctrina de la separación de poderes es “uno de los dogmas políticos más famosos que constituye el dogma del constitucionalismo moderno⁽⁵³⁾.”

En la teoría, en mi modesta opinión, dos son los aportes más importantes al desarrollo de este concepto: el de John Locke y el de Louis Montesquieu. La obra de estos autores ha devenido en paradigmática de toda la teoría del Estado liberal. Hay una cierta unanimidad doctrinal en relación con la paternidad de ambos autores del principio de separación de poderes, aún cuando es objeto de debate la importancia del aporte de uno frente al otro⁽⁵⁴⁾.

4.2.1. El aporte de John Locke

Es indudable que el desarrollo del pensamiento liberal generado por la obra de Locke es esencial para entender la existencia de la institución parlamentaria tal y como hoy la conocemos. Mientras Thomas Hobbes fue un autor político de transición en la constitución del pensamiento liberal clásico, John Locke (Wrington, Somerset, 1632-Oates, Essex, 1704) es más bien el fundador del mismo. En efecto, Hobbes con su noción del contrato social poniendo fin al estado de naturaleza que afirma la condición del hombre como lobo del hombre, deja sentada la idea del pensamiento racional para justificar el poder político, generando así una revolución al modo de Copérnico en la política, pues hace recaer en la razón humana y no en la decisión divina la justificación del poder, pero esta opción de Hobbes de gestación de un ciudadano con derechos para pensar y crear el Contrato Social termina abdicando, ante el Leviatán, de todos sus derechos. Resulta interesante saber que Hobbes conoce y se entrevista con Galileo en Florencia y conoce también a Descartes en Francia⁽⁵⁵⁾. Es esta cesión de derechos individuales al soberano lo que hace a Hobbes un autor de tránsito y no el fundador del pensamiento liberal. Para Locke el fundamento de la existencia misma del Poder Legislativo proviene también directamente de la necesidad de la protección de derechos y del acuerdo social o pacto que se expresa en la Constitución. La necesidad de convertir en obligatorias ciertas prácticas de protección de derechos a través de leyes que obligan a la instalación del Poder Legislativo que tenga el título, autoridad y deber de dar esas leyes⁽⁵⁶⁾. Para él, el poder es una compleja relación entre individuos que hace inevitable el conflicto, pero al mismo tiempo permite la cooperación, así los individuos portadores de derechos innatos y absolutos poseen una racionalidad que los llevaría, libres y racionales, así como actuando en defensa de su propio interés, a obedecer normas morales naturales y a pactar

(50) Banco Mundial. *Informe Sobre el Desarrollo Mundial*. 1997. *Op. cit.*; p. 8.

(51) PASCUCCI, Enrico. *La Aparición del Estado de Derecho: limitaciones al poder y separación de poderes. El Estado de Derecho en la España de hoy*. En: *Sección de Filosofía del Derecho de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*. Madrid: Actas, 1996. p. 82.

(52) SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Universidad. p. 138.

(53) LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1986. p. 54.

(54) BLANCO VALDÉZ, Roberto. *Op. cit.*; p. 29.

(55) VALLESPÍN, Fernando. *Thomas Hobbes y la teoría política de la revolución inglesa*. En: *Historia de la Teoría Política*. Madrid: Alianza Editorial. Tomo III. pp. 255-256.

(56) “Como el fin principal de los hombres al entrar en sociedad es disfrutar de sus propiedades en paz y seguridad, y como el gran instrumento y los medios para conseguirlo son las leyes establecidas en esa sociedad, la primera y fundamental ley positiva de todos los estados es el establecimiento del poder legislativo. Y la primera y fundamental ley natural que ha de gobernar el poder legislativo mismo, es la preservación de la sociedad y (en la medida en que ello sea compatible con el bien público) la de cada persona que forme parte de ella. Este poder legislativo no solo es el poder supremo del Estado, sino que también es sagrado e inalterable, una vez que está ya en las manos a las que la comunidad lo haya entregado; y ningún edicto de nadie, como quiera que sea concebido, o cualquiera que sea el poder que lo respalda, tendrá la fuerza y la obligación de una ley, si no ha sido sancionado por los magistrados de la legislatura que el pueblo ha escogido o nombrado. Pues sin esto, la ley no tendrá lo que le es absolutamente necesario para ser ley: el consentimiento de la sociedad, sobre la cual nadie puede ostentar el poder de hacer leyes, excepto por consentimiento y autoridad recibidos de la sociedad misma”. LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. Madrid: Alianza Editorial, 1990. pp. 140 y 141.

consensualmente su integración en la vida civil y la comunidad política⁽⁵⁷⁾. La sociedad de naturaleza es así quebrada por la decisión racional de proteger derechos naturales que el ciudadano considera como esenciales a la condición humana y una de las razones fundamentales del contrato social.

En la teoría del contrato social desarrollada por Locke se supone la existencia ficta de un acuerdo entre gobernantes y gobernados⁽⁵⁸⁾. De acuerdo a la opción clásica propuesta por Locke, en dicho pacto se incorporan directamente los derechos de las personas. Una de las instituciones encargadas de hacer respetar ese acuerdo, en el aspecto de la vigencia de los derechos, en coherencia con la Constitución y las normas vigentes, es el congreso. De esa manera, si el congreso se constituye en el depositario de la soberanía popular, en el ente representante del pueblo, una de sus misiones centrales consistirá en cautelar que los derechos de éste pueblo se respeten en el ejercicio, tanto de su propia misión, como en el ejercicio de las funciones de los otros poderes del Estado, esto es el Ejecutivo y el Judicial. En el pensamiento de Locke la división de poderes tiene como objeto el garantizar los derechos y el balance del pacto social. Así sostiene que “debido a la fragilidad de los hombres, estos podrían ser tentados a tener en sus manos el poder de hacer leyes y el de ejecutarlas para así eximirse de obedecer las leyes que ellos mismos hacen”⁽⁵⁹⁾. La solución supone la creación de la división de poderes: “y como podrían tener tentaciones de hacer leyes a su medida y de ejecutarlas para beneficio propio, llegando así a crearse intereses distintos de los del resto de la comunidad y contrarios a los fines de la sociedad y del gobierno, es práctica común en los Estados bien organizados que el poder legislativo sea puesto en manos de diversas personas”⁽⁶⁰⁾, y finalmente insiste: “es necesario que haya un poder que esté siempre en activo y que vigile la puesta en práctica de esas leyes y la aplicación de las mismas. De ahí que los poderes legislativo y ejecutivo suelen estar separados”⁽⁶¹⁾.

La doctrina de la separación de poderes será formulada por primera vez durante la guerra civil de la República inglesa por los opositores a la teoría de la monarquía mixta. Tanto el *Agreement of the People*,

elaborado por los niveladores (*levellers*) en mayo de 1649, que fijaba una estructura constitucional en que se reflejaba claramente la separación entre poder legislativo y ejecutivo, como, posteriormente, el *Instrument of Government*, de 16 de diciembre de 1653, que iba a suponer la primera Constitución escrita de Inglaterra, significaron el establecimiento del principio de la separación de poderes al margen del esquema constitucional del gobierno mixto⁽⁶²⁾.

4.2.2. El aporte de Louis Montesquieu

Para Montesquieu la garantía de la libertad exige la existencia de varios poderes dentro del Estado. Al describir la Constitución de Inglaterra, en el capítulo VI del Libro XI del Espíritu de las Leyes, traza su teoría de la división de poderes. Algunos autores han sostenido que la descripción fue solo un pretexto pues no guardaba mucho parecido con la realidad política de la isla⁽⁶³⁾. Esos poderes públicos debían tener funciones básicas (legislativa, judicial y ejecutiva) claramente diferenciadas y separadas. El eje orientador de la obra es la lucha contra el despotismo. Se ha sostenido, desde mi punto de vista con acierto, que no es casual que el texto breve pero crucial sobre la separación de poderes se encuentre en el contexto de un Libro XI, cuyo objeto es analizar “las leyes que dan origen a la libertad política en su relación con la constitución. Ello pone, ya desde el inicio, de relieve la íntima vinculación que para el publicista francés existirá entre separación de los poderes y mantenimiento de la libertad”⁽⁶⁴⁾.

Montesquieu afirma que: “La libertad política de un ciudadano depende de la tranquilidad de espíritu que nace de la opinión que tiene cada uno de su seguridad. Y para que exista la libertad es necesario que el Gobierno sea tal que ningún ciudadano pueda temer nada del otro. Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente. Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo

(57) COLOMER, Josep M. *Op. cit.*; p. 14.

(58) Así, en el estado de naturaleza falta en primer lugar “una ley, establecida, fija y conocida”, falta además “un juez público e imparcial” y falta, por último, “un poder que respalde y de fuerza a la sentencia cuando esta es justa”. En este plano general, parece claro por lo tanto, que Locke distingue “tres funciones -las que podrían denominarse normativa, judicial y coactiva- como funciones constitutivas del Estado, delimitación de funciones que, derivada de la ya apuntada necesidad de que el propio Estado cumpla con las finalidades que le han atribuido, coloca a la ley en una posición sobresaliente, en tanto que aquella aparecerá como la garantía de la verdadera libertad”, BLANCO VALDÉZ, Roberto. *Op. cit.*; pp. 42 y 43.

(59) LOCKE. parágrafo 143. p. 150.

(60) *Ibid.*; p. 150.

(61) *Ibid.*; p. 151.

(62) BLANCO VALDÉZ, Roberto. *Op. cit.*; pp. 39 y 40.

(63) *Ibid.*; p. 60.

(64) *Ibid.*

legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones políticas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares⁽⁶⁵⁾. La facultad de control, además de la de legislar es parte de esa teoría de división de poderes: “Pero si en un Estado libre el poder legislativo no debe tener derecho frenar al poder ejecutivo, tiene, sin embargo, el derecho y debe tener la facultad de examinar como son cumplidas las leyes que ha promulgado⁽⁶⁶⁾. Un cierto pesimismo antropológico, también presente en Hobbes y Locke, lo lleva a afirmar que para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frente al poder.

Estas teorías fueron asumidas por los primeros constituyentes, los llamados *framers* de la Constitución norteamericana, Montesquieu fue estudiado y citado por todas las partes (federalistas y antifederalistas) que participaron en el debate constitucional norteamericano⁽⁶⁷⁾. Se llegó incluso a vincular las teorías de Montesquieu a la propia existencia de una constitución libre, “no puede haber libertad donde los poderes legislativo y ejecutivo se hallan unidos en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados”, o “si el poder de juzgar no está separado de los poderes legislativo y ejecutivo”, no pretendía decir que los diversos órganos no deberían tener una participación parcial, o un cierto control, sobre los actos de los otros. Lo que pretendía decir, como se deduce de sus propias palabras, y como resulta todavía más claro a partir de los ejemplos que él tenía presentes, no era otra cosa que cuando todos los poderes de un órgano son ejercidos por las mismas manos que poseen todos los poderes de otro órgano, quedan subvertidos los principios fundamentales de una constitución libre⁽⁶⁸⁾. Sin duda alguna Montesquieu influyó decididamente en el diseño de la primera Carta Política escrita.

Este concepto también influyó las declaraciones políticas de la revolución francesa. Es así célebre el artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos de 1789, que menciona: “Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada y la separación de poderes no está

definitivamente determinada no tiene una Constitución”. Esa norma inspirará a cientos de cartas políticas posteriores. Sin duda no es posible imaginar la Constitución Americana ni la Constitución Francesa de 1791 ni el desarrollo constitucional posterior, sin el concepto de la división de poderes cuyo origen está tanto en Locke y mucho más clara y ampliamente desarrollado en Montesquieu⁽⁶⁹⁾.

En resumen, podemos decir que, al incorporar la separación de poderes en el ámbito constitucional y establecer tres ramas separadas de gobierno, los autores de las primeras constituciones tuvieron un doble objetivo: en primer lugar la separación de poderes estaba destinada a recortar el poder de cada uno de esos poderes, pero al mismo tiempo aseguraban la cooperación entre ellas como un elemento indispensable de un gobierno efectivo. “Mientras la Constitución difumina el poder, lo mejor para asegurar la libertad, ella también contempla que la práctica integrará los poderes dispersos en un gobierno viable⁽⁷⁰⁾. La división de poderes asegura así equilibrio y cooperación entre poderes, la división y competencia promueve la cooperación y por ende alienta a su contrario la unidad del Estado.

Hoy en día nadie defiende una dogmática y clásica división de poderes afirmada por Montesquieu, se trata más bien de afirmar una nueva noción de separación que, afirmando la independencia, sin embargo, entiende el manejo de la cosa pública como un esfuerzo consistente de cooperación y mutuo control, más que de solo confrontación o antagonismo. La propia existencia de sujetos políticos y sociales distintos a los que analizó Montesquieu obliga a la búsqueda de nuevas opciones institucionales. Sobre este tema podemos decir que aún son válidas las palabras de Víctor Andrés Belaúnde, “pero es innegable señor Presidente, que la división de poderes en un sentido moderado es la salvaguarda de la libertad y que con estas restricciones, es imperecedero el principio descubierto por Montesquieu⁽⁷¹⁾.”

La noción de separación de poderes, asumida plenamente por el derecho constitucional, no ha sido sin embargo nunca absoluta⁽⁷²⁾. Complejizó la clásica noción de división de poderes tanto el funcionamiento real del Estado que implicaba cierto grado de cooperación, como más recientemente el

(65) MONTESQUIEU. *Del Espíritu de las Leyes*. Madrid: Sarpe, 1984 (originalmente 1748). p. 169.

(66) MONTESQUIEU. *Ibid.*; Libro XI, capítulo VI.

(67) SHKLAR, Judith N. *Montesquieu*. Gran Bretaña: Oxford University Press, 1987. p. 111.

(68) MADISON, James. *El Federalista*. 1788. Citado por: BLANCO VALDÉZ, Roberto. *Op. cit.*; p. 57.

(69) FETSHER, Irving. *La Ilustración en Francia: la Enciclopedia, Montesquieu, Rousseau*. En: VALLESPÍN, Fernando (editor). *Historia de la Teoría Política*. Madrid: Alianza Editorial, 1995. pp. 97 y 98.

(70) *Youngstown Co. v. Sawyer*. Citado en: OLESZECK, Walter. *Congressional Procedures and the Policy Process*. Washington DC: Congressional Quarterly Press, 1996. p. 2.

(71) BELAÜNDE, Víctor Andrés. *El Debate Constitucional*. Lima: Talleres Gráficos Villanueva, 1966. p. 68.

(72) Algunos autores han sostenido que ya el mismo Montesquieu hablaba de una combinación, de fusión y de enlace de los poderes, citando a Eisenmann. ALTHOUSSER, Louis. *Montesquieu, la Política y la Historia*. Madrid: Ariel, 1974. p. 121.

surgimiento de instituciones no exactamente clasificables dentro de las tres divisiones, como el Poder Electoral o el Tribunal Constitucional, o de organizaciones específicas territoriales de poder regional o autónomo. La expansión del Estado moderno, que ha llevado al ejecutivo a regular actividades antes no conocidas de la actividad y del intercambio económico, telecomunicaciones, patentes, etcétera, también ha erosionado la clásica noción de división absoluta.

4.3. Pesos y Contrapesos o control y balance (*checks and balances*)

Sin embargo, desde casi los inicios de la teoría constitucional surgió un concepto que complementa la división de poderes y permite entender mejor el rol de cada uno de ellos, así como sus complementarias y necesarias relaciones: se trata de la noción de pesos y contrapesos, de controles y equilibrios, aparecida originalmente en el derecho constitucional norteamericano. Este concepto de *checks and balances*, alude al ejercicio de mutuos controles entre los poderes lo que permite la mayor protección de la libertad de los ciudadanos y la permanencia y estabilidad del sistema democrático. Madison llamaba a esta institución precauciones auxiliares explícitas o implícitas. Algunos autores han señalado incluso que la separación de poderes no existe, superada por la realidad del funcionamiento del Estado y del crecimiento de diversas instituciones constitucionales no clasificables dentro de la triada, solo se sigue hablando de ella por comodidad⁽⁷³⁾. Schmitt sostenía que “en la distinción de poderes hay que considerar dos puntos de vista: primero, la introducción de una separación de las autoridades superiores del Estado y de su competencia; después, el establecimiento de una vinculación de influjo y contrapeso recíprocos de las facultades de estos ‘poderes’ diferenciados. Una cierta separación es necesaria, y con ella se hace posible una diferenciación. Si bien no cabe practicar un pleno y absoluto aislamiento, por lo pronto es preciso considerarlo, no obstante, como punto de vista independiente dentro de este principio de organización⁽⁷⁴⁾”.

Así, corolario esencial de la separación de poderes son los *checks and balances*. Los primeros constituyentes se dieron cuenta que los individuos en cada rama pueden buscar aumentar su poder a expensas de los otros poderes del Estado, en cierto

sentido la Constitución establece una invitación abierta a la lucha por el poder, por ejemplo entre el congreso y el ejecutivo. Para restringir esa acción se visualizó un sistema de control y balance. En los sistemas bicamerales el propio congreso es controlado y balanceado por cada una de las cámaras. El ejecutivo puede observar leyes, los tratados y ciertos nombramientos del ejecutivo requieren de aprobación del congreso y las propias leyes están sometidas al control de constitucionalidad ejercido en algunos casos por la Corte Suprema o en otros por un Tribunal Constitucional especializado⁽⁷⁵⁾. Como se ha sostenido, “con la diferenciación de varios poderes se anuda el ulterior pensamiento orgánico de introducir más amplias divisiones en el seno de los campos así diferenciados de la actividad del Estado para alcanzar un alto grado de controles y frenos (*checks and controls*). La diferenciación no sirve solo a la separación, porque entonces surgiría una pluralidad de actividades estatales aisladas, sin conexión ninguna, sino que tiene el fin de producir un equilibrio⁽⁷⁶⁾”.

Ese equilibrio constitucional -que alude a la clásica noción de pesos y contrapesos o control y balance (*checks and balances*)- debe ser construido y mantenido a través del respeto a la autonomía institucional y la especificidad de cada uno de los poderes del Estado.

Pero la noción de división de poderes, como referente constitucional es todavía muy importante en el estado moderno del siglo XX porque al asegurar la diferencia entre poder legislativo (congreso) y ejecutivo (gobierno), mantiene la necesidad y peculiaridad del procedimiento legislativo. Dado que el procedimiento legislativo por definición es público y plural permitiendo la participación de mayorías y de minorías y asegurando en consecuencia la función de control del gobierno. El Poder Legislativo se mantiene así como un foro de control y crítica, así como de discusión y debate público entre las alternativas políticas nacionales⁽⁷⁷⁾.

Sin duda el congreso, y su funcionamiento real, ocupa un lugar trascendental en la definición de la democracia⁽⁷⁸⁾. Entre las características mínimas del modelo democrático se encuentra la existencia real de “un estado de derecho, donde el orden jurídico sea implantación nacional, orientado al bien común, este sustentado sobre una distribución de poderes con independencia de funcionamiento; y un sistema

(73) GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. *Teoría y Práctica de la Constitución Peruana*. Tomo II. Lima: Justo Valenzuela, 1993. p. 20.

(74) SCHMITT, Carl. *Op. cit.*; p. 189.

(75) OLESZECK, Walter. *Op. cit.*; p. 3.

(76) SCHMITT, Carl. *Op. cit.*; pp. 186 y 187.

(77) LÓPEZ GUERRA, Luis. *Introducción al Derecho Constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1994. p. 74.

(78) Es muy importante la noción de un Congreso que funcione realmente como tal. Los regímenes totalitarios de Europa del Este por ejemplo todos tenían parlamentos pero que en la realidad no eran instancias de expresión de la soberanía popular pues estaban totalmente limitados por el poder y la dictadura del partido, de la nomenclatura o, en casos como el de Rumania, del dictador.

de equilibrios, frenos y contrapesos, que garantice efectivamente la libertad ciudadana y el control de los poderes públicos y el ejercicio de las funciones gubernamentales por sus titulares⁽⁷⁹⁾. De manera que ahí donde el congreso no cumpla su rol de independencia, equilibrio o no sea una instancia que frene y contrapeso los otros poderes, protegiendo al ciudadano, la característica democrática del régimen político estará en cuestión. Hoy en día se puede decir que no hay democracia sin división de poderes.

En el Perú se ha desarrollado un desigual proceso de aplicación del principio de división de poderes, a lo largo de nuestras diversas constituciones⁽⁸⁰⁾. De acuerdo con el diseño constitucional contenido en la Carta de 1993, el Congreso es parte de una distribución de poder entre diversas instituciones políticas, distribución que intenta construir un equilibrio de poder y auto control para asegurar la estabilidad del Estado, el respeto del Estado de Derecho y la plena vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por ello, el artículo 43 de la Constitución sostiene con precisión que el gobierno “se organiza según el principio de la separación de poderes”. Otro tema es constatar si realmente se logra dicho equilibrio de poder.

Las democracias pueden ser organizadas en formas diversas. Los dos modelos alternativos básicos son el presidencialismo y el parlamentario, el primero heredado del sistema político establecido con la Constitución de los Estados Unidos y el segundo proviene del sistema parlamentario cuyo origen se puede encontrar en el Parlamento Inglés⁽⁸¹⁾. El modelo político teórico que la Constitución de 1993 establece es el de un presidencialismo, con algunas características híbridas del parlamentarismo. Se ha continuado así una tradición que se remonta al siglo pasado, que asume la incorporación o “incrustación” -muchas veces contradictoria y desordenada- de diversas piezas del modelo parlamentario en un sistema presidencialista⁽⁸²⁾. En nuestro modelo la hegemonía y conducción, muchas veces sin control del ejecutivo, se combina con algunas prácticas

parlamentarias como las de la interpelación, la censura, la estación de preguntas o *question time*, el voto de investidura al nuevo gabinete, así como la facultad presidencial de disolver el congreso. En esta ubicación el congreso ocupa una posición subordinada al ejecutivo en cuanto funciones, conducción general del estado, arbitrariedad para la elección del gabinete, posibilidad de delegación de facultades legislativas más o menos amplia, nombramiento de embajadores, de oficiales generales y almirantes, etcétera. Aún así el congreso debería ocupar, de acuerdo a los artículos constitucionales que analizaremos más adelante, un rol de legislación y fiscalización relativamente importante para el país. Sin embargo un modelo constitucional -como ya lo hemos mencionado- no es solo lo que podría haber ocurrido con la aplicación de un sistema de normas sino lo que en realidad ha ocurrido al aplicarlo. En este aspecto no hay duda al finalizar el siglo XX, que estamos ante un sistema presidencialista, en ocasiones extremo que ha subordinado las funciones del congreso, dejándolo básicamente como un espacio -incluso bastante recortado- de debate político público.

4.4. El pluralismo político

El congreso es también una institución que debe hacer realidad el principio democrático del pluralismo político y su consecuencia directa de alternancia en el gobierno. Al ser el único órgano electo donde mayoría y minoría alcanzan representación y al existir diversos mecanismos constitucionales -como el de la modificación constitucional- que demandan votaciones casi consensuales, es el espacio natural de realización del pluralismo político donde mayoría y minoría se confrontan, pero al mismo tiempo se toleran institucionalmente y eventualmente pueden llegar a acuerdos en defensa del interés nacional. “El Estado democrático que prefigura la Constitución se basa en la concepción pluralista de la democracia, la cual supone que la sociedad está formada por diversos grupos que deben ser reconocidos y que

(79) CERDAS, Rodolfo. *Democracia y Derechos Humanos*. En: AGUILAR y otros. *Estudios Básicos de Derechos Humanos*. San José de Costa Rica: Instituto de Derechos Humanos, 1994. p. 297.

(80) Se pasa de un extremo a otro, en teoría política. La teoría de Montesquieu de la división de poderes, se adoptó como un dogma. Después se ha dicho: no hay división de los poderes. Eso es absurdo. Hay y habrá siempre separación de poderes, conservando cada poder sus funciones esenciales. El Poder Ejecutivo podrá dar un Decreto Ley, pero con autorización del Congreso. Mas, el Poder Ejecutivo nunca podrá juzgar ni imponer penas por delitos comunes ni por delitos políticos. BELAÜNDE, Víctor Andrés. *Op. cit.*; p. 115.

(81) ¿En qué se diferencian los dos regímenes? “La primera distinción a ser hecha es que en los gobiernos parlamentarios, la cabeza del gobierno -para los que hay diferentes títulos oficiales, como primer ministro, premier, canciller, ministro presidente- y su gabinete dependen de la confianza del legislativo y que pueden ser despedidos de sus puestos por un voto parlamentario de no confianza o censura. En la forma presidencial de gobierno, la cabeza del gobierno es elegida por un término fijo constitucionalmente establecido y en circunstancias normales no puede ser forzado a renunciar por el Congreso. (...) La segunda diferencia crucial es que el jefe de gobierno del régimen presidencial es elegido popularmente, sea directamente o por un colegio electoral, mientras el primer ministro es seleccionado por la legislatura. (...) Una tercera distinción fundamental es a menudo usada: los sistemas parlamentarios tienen ejecutivos colectivos o colegiados, mientras el sistema presidencial tienen una persona y ejecutivos no colegiados”. LIPHART, Arend. *Parliamentary versus Presidential Government*. Gran Bretaña: Oxford University Press, 1992. pp. 2 y 3.

(82) Una de las primeras “incrustaciones” fue, a mediados del siglo XIX, la figura del Consejo de Ministros. GARCÍA BELAÜNDE, Domingo. *Op. cit.*; p. 19.

pueden -y deben- participar en el gobierno de la sociedad”⁽⁸³⁾.

En el ámbito constitucional lo que preocupa son las minorías, no las mayorías. Más concretamente, en este contexto el problema que surge es el del derecho que deben tener las minorías a oponerse, el derecho a la oposición. La expresión “gobierno de la mayoría y derechos de la minoría” adquiere aquí su significado más preciso y una singular importancia. Si se acosa, se impide o se aplasta a la oposición, podemos hablar de tiranía de la mayoría en el sentido constitucional de la tiranía de la mayoría, que Madison y Jefferson denominaron “despotismo electivo”⁽⁸⁴⁾. La pluralidad política supone la aceptación de una dinámica mayoría-minoría donde si bien la primera ejerce su derecho a ser la fuerza mayoritaria, no aplasta los derechos de los otros representantes de la ciudadanía. Algunos autores sostienen que la primera constitución escrita se inspiró en los principios de la autoridad limitada, el de la autoridad equilibrada (separación de poderes) y el del pluralismo político. Y se ha indicado que la importancia de la pluralidad del poder radica también en la medida en que “los mecanismos jurídicos constitucionales pueden trastornarse si algunos ciudadanos o grupos adquieren porciones desproporcionadas de poder en comparación con otros ciudadanos, el poder potencial de un grupo debe ser controlado (balanceado) por el poder de otro grupo”⁽⁸⁵⁾. La calidad de órgano de representación popular, de institución donde se va a expresar la voluntad del pueblo de elegir a quienes deben representarlos, descansa necesariamente “en el pluralismo político y social que es propio de toda sociedad libre. Y ello se tiene que traducir no solo en la composición de los actuales Parlamentos, los cuales son el órgano por excelencia de la representación nacional o popular, sino también en su funcionamiento. Dicho en otras palabras para que un parlamento pueda considerarse como tal debe reconocer el importante papel de las minorías que son las llamadas a ejercer el papel de oposición y la importante función de control de gobierno, en el caso del Perú no solo del Ejecutivo sino de todo el Estado”⁽⁸⁶⁾.

El tema es muy importante porque no para todas las concepciones constitucionales ni políticas el pluralismo es un valor esencial a preservar. Existen ejemplos contemporáneos, algunos muy recientes, donde la existencia de un partido único o la práctica proscripción de la oposición afirman la negación formal o informal de la oposición. Por un lado, una primera postura es la que mantiene que la política es especialmente un esfuerzo para hacer reinar “el

orden y la justicia siendo la misión del poder asegurar el interés general y el bien común contra la presión de los intereses particulares”. Por otro lado otras concepciones opinan que la política es una lucha basada en la diversidad y en el intento de supremacía de unos grupos sobre los otros. Para los primeros la diversidad y el desacuerdo son incompatibles con el orden político, el cual debe descansar en la unidad basada en la unanimidad. Para los segundos, por el contrario, el “horror de la carencia de unidad es reemplazado por la creencia de que un mundo policromático es la única posibilidad de la vida política”⁽⁸⁷⁾.

La doctrina constitucional, sobretudo la producida a través de las decisiones jurisprudenciales del Tribunal español -la corte constitucional de habla hispana más antigua y consistente en sus decisiones- afirma que el parlamento es un espacio privilegiado de expresión del pluralismo político. Siendo como es el intérprete máximo de la Constitución en el ordenamiento jurídico hispano ha considerado en forma reiterada que el pluralismo político es un elemento esencial sobre el que debe basarse el funcionamiento del parlamento. Refiriéndose a normas recogidas en el reglamento parlamentario ha afirmado que “aunque el artículo 28.1 de nuestra ley orgánica no menciona los reglamentos parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción pueden acarrear la inconstitucionalidad de la ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, por el carácter instrumental que estas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (artículo 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esta inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras” (Sentencia 99/1987 del 11 de junio RI, FJ1). Esta noción válida según dicho tribunal para el proceso legislativo, en relación con los procedimientos parlamentarios de control del gobierno y de las concretas facultades en tal sentido atribuidas a los órganos parlamentarios (o a los propios parlamentarios). El Tribunal Constitucional español ha señalado también que tal control “deviene un imperativo constitucional en el marco de la democracia pluralista que la Constitución consagra en su artículo 1.1. (Sentencia 161/1988, de 20 de setiembre, RA, FJ7)”⁽⁸⁸⁾. \square

(83) DE ESTEBAN, Jorge y Pedro GONZÁLES TREVIJANO. *Curso de Derecho Constitucional Español*. Tomo II. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1993. p. 547.

(84) SARTORI, Giovanni. *Teoría de la Democracia*. Madrid: Alianza Universidad, 1988. p. 170.

(85) DAHL, Robert. Citado en: BOBBIO, Norberto y otros. *Diccionario de Política*. Op. cit.; p. 1187.

(86) SÁNCHEZ NAVARRO, Angel J. *Las Minorías en la Estructura Parlamentaria*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995. p. 20.

(87) DE ESTEBAN, Jorge y Pedro GONZÁLES TREVIJANO. Op. cit.; p. 551.

(88) COBREROS MENDAZONA, Edorta. *Del status parlamentario como derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 de la Constitución*. En: *Estudios sobre la Constitución Española*. Madrid: Civitas, 1991. p. 2153.