

El Poder Ejecutivo presidencial

CARLOS BLANCAS BUSTAMANTE*

SUMARIO:

- I. TITULARIDAD DEL PODER EJECUTIVO
 1. El Presidente de la República
 - a. El Presidente, Jefe del Estado
 - b. El Presidente, Jefe del Gobierno
 - c. El Presidente, Jefe de las Fuerzas Armadas
 - d. El Presidente, titular de la potestad reglamentaria
 - e. El Presidente y sus facultades legislativas
 2. El Consejo de Ministros
 - a. Las funciones del Consejo de Ministros
 - b. El rol del Presidente del Consejo de Ministros
 - c. La posición del Consejo de Ministros ante el Presidente de la República
- II. LAS RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL CONGRESO
 1. La Responsabilidad Política de los Ministros
 - a. El voto de censura y la cuestión de confianza
 - b. Diferencias con el régimen parlamentario
 2. El Derecho de Disolución del Congreso
 - a. Recepción de la disolución en la Constitución peruana
 - b. Significado de la disolución del Congreso en la Constitución peruana

La titularidad del «Poder Ejecutivo», o Gobierno, y el tipo de relaciones que lo vinculan con el Poder Legislativo, es la clave para calificar a un régimen político como «parlamentario» o «presidencial» o, incluso, para asignarle una calificación distinta si no encuadra dentro de los rasgos característicos de uno u otro.

En el Perú, cuya tradición política y constitucional lo inscribe dentro del régimen presidencial, adoptado, como en todos los países latinoamericanos, del modelo plasmado en la constitución norteamericana, se ha producido, sin embargo, la progresiva incorporación a los textos constitucionales de figuras propias del parlamentarismo, tales como el Consejo de Ministros, el voto de censura, la disolución del Congreso y, recientemente, con la Constitución de 1993, el voto de investidura del gabinete.

Esta situación, que escapa al modelo presidencial «puro» o «clásico», y que como hemos visto se mantiene y acentúa en la Constitución de 1993, hace nece-

* Profesor Principal de la Facultad de Derecho de la PUCP.

sario estudiar a qué órgano atribuye ésta la titularidad del Poder Ejecutivo y qué clase de relaciones le fija respecto al Congreso, a fin de determinar si el régimen presidencial peruano configura una variante signada por la disminución del poder presidencial o, si a pesar de la introducción de mecanismos de tipo parlamentario, dicho régimen preserva, y aún fortalece, la posición constitucional del Presidente de la República.

I. TITULARIDAD DEL PODER EJECUTIVO

1. El Presidente de la República

La Constitución de 1993 dedica el Capítulo IV «Poder Ejecutivo» de su Título IV «De la estructura del Estado», exclusivamente al Presidente de la República, regulando en él lo referente a su jerarquía en el Estado, requisitos de elegibilidad, sistema de elección, duración del mandato, los supuestos de vacancia y suspensión, las normas para el ejercicio provisional del cargo y la sucesión en caso de impedimento temporal o permanente del Presidente, las causales de acusación constitucional para su destitución y, finalmente, sus atribuciones y obligaciones.

Este ordenamiento sistemático de la Constitución nos revela, de entrada, la íntima vinculación que establece entre las nociones de «poder ejecutivo» y «presidente de la República». En constituciones de tipo republicano-parlamentario como, por ejemplo, las de Alemania, Italia y Portugal, tal identificación no existe y, por ello, regulan en títulos separados al Presidente de la República, o Jefe del Estado, y al Gobierno, o Poder Ejecutivo¹. En cambio, la sistemática empleada por la nuestra se asemeja a la Constitución de los Estados Unidos cuyo Artículo Segundo se ocupa del Presidente, al cual atribuye el Poder Ejecutivo (Sección 1, a, num. 1.) o, más aún, a la de México, cuyo Capítulo III, del Título II, denominado «Del Poder Ejecutivo» se refiere al «Presidente de los Estados Unidos Mexicanos como depositario del «Supremo Poder Ejecutivo de la Unión» (Art. 80°)².

Más allá, sin embargo, de este aspecto de ordenamiento sistemático, que sin duda expresa la concepción subyacente acerca de la titularidad del Poder Ejecutivo, interesa analizar, en nuestra Constitución, quien es el titular de este poder, a partir de la distribución de las atribuciones y competencias propias del mismo que hace la ley fundamental.

¹ La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania regula al «*Presidente Federal*» en su Título V y al «*Gobierno Federal*» en el Título VI; la Constitución de Italia dedica el Título II de su Parte Segunda al «*Presidente de la República*» y el Título III de dicha parte a «*El Gobierno*»; la Constitución de la República Portuguesa regula en el Título II de su Parte III al «*Presidente de la República*» y establece las normas sobre el «*Gobierno*» en el Título IV.

² Vid. Constitución de Brasil Art. 76°; Constitución de Argentina, Art. 87°, Constitución de Colombia, Art. 189°, Constitución de Costa Rica, Art. 130° y la Constitución de Venezuela, Art. 181°, entre las más importantes de América Latina.

a. El Presidente, Jefe del Estado

En su artículo 110°, la Constitución atribuye al Presidente de la República la condición de «Jefe del Estado», agregando que «personifica a la Nación». La jefatura del Estado, es sin duda, una posición jerárquica preeminente que resulta inherente al cargo de Presidente en toda República. Directa e inmediatamente derivada de este status, se encuadra la atribución de «Representar al Estado dentro y fuera de la República», a que se refiere el inciso 2. del Art. 118° CP, la que, sin duda, caracteriza a este órgano toda vez que «El jefe del Estado representa la unidad del estado como persona jurídica»³.

También le corresponde al Jefe del Estado la obligación-competencia de «Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales», prevista en el inciso 1. del citado precepto constitucional, la que, además de afirmar la subordinación del Presidente a la propia Constitución y al ordenamiento jurídico, debe entenderse en el sentido de garantizar el funcionamiento de los órganos constitucionales, dentro del cual se inscriben las atribuciones para «Convocar a elecciones para Presidente de la República y para representantes a Congreso, así como para alcaldes y regidores y demás funcionarios que señala la ley» (CP, Art. 118°, inc. 5) y «Cumplir y hacer cumplir las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones». Por ello mismo, la transgresión de estas importantes funciones, configuran causal de acusación y destitución del Presidente, de acuerdo al Art. 117° de la Carta Política.

b. El Presidente, Jefe del Gobierno

Según nuestra ley fundamental, el Presidente de la República es, también, el Jefe del Gobierno pues en expresión inequívoca establece como atribución y obligación suya «Dirigir la política general del Gobierno», conforme al Art. 118° inciso 3. Esta atribución principal resulta reforzada con otras enunciadas en el mismo artículo: la de «Velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República» (inc. 4), la de «Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados» (inc. 11), la de «Administrar la Hacienda Pública» (inc. 17), «Negociar los empréstitos» (inc.18), «Regular las tarifas arancelarias» (inc. 20) y, finalmente, «Ejercer las demás funciones de gobierno y administración que la Constitución y las leyes le encomiendan» (inc. 24), precepto éste que, en buena cuenta, afirma el llamado, por Bidart Campos, «poder residual» del Presidente, que viene a resultar habilitado para ejercer del modo más amplio todo atributo que sea inherente al gobierno y administración del Estado, aunque no esté taxativamente señalado⁴.

La unión en el mismo órgano unipersonal de las jefaturas del Estado y del Gobierno es, como se sabe, uno de los rasgos esenciales del régimen presidencial⁵, pues en el

³ Bidart Campos, Germán J, "El Derecho Constitucional del Poder", Ediar, Buenos Aires, 1967, Tomo II, p. 75.

⁴ Bidart Campos, Germán J., op. cit., p.74.

⁵ La condición del Presidente de la República como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno es señalada expresamente por las constituciones de Argentina (Art. 99°) y Colombia (Art. 189°). La de Venezuela señala que es "Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional" (Art.181°).

régimen parlamentario prevalece, por el contrario, la separación de ambas funciones, o el “ejecutivo dualista”⁶ correspondiendo la primera a un monarca o a un Presidente, –según la forma del Estado sea monárquica o republicana–, y estando la segunda confiada a un Primer Ministro, Presidente del Gobierno o del Consejo de Ministros o Canciller, según los casos.

Como manifestación del ejercicio de esta Jefatura, el Presidente nombra y remueve discrecionalmente a los Ministros, incluyendo al Presidente del Consejo de Ministros (CP, Art. 122°), cuya propuesta y acuerdo serán necesarios, sin embargo, para nombrar y remover, respectivamente, a los demás Ministros.

Asimismo, el Presidente tiene la facultad de nombrar a altos funcionarios del Estado, tales como el Presidente del Banco Central de Reserva (CP. Art. 86°) y el Superintendente de Banca y Seguros (Art. 87°), casos estos en que es necesaria su ratificación por el Congreso⁷, así como sin necesidad de ésta, a los Embajadores, al haber suprimido la Constitución de 1993 esta facultad del Congreso prevista en la Constitución de 1979 y las anteriores. Le compete, igualmente, proponer al Congreso al Contralor General de la República, para que éste lo designe⁸.

Asume, también, el poder de designar los altos cargos de la Administración Pública, como Viceministros, Jefes de Instituciones Públicas, Asesores Ministeriales, Directores del Banco Central, Directores Generales de Ministerios, Presidentes de las Empresas del Estado, y todos aquellos a que se refiere la Ley del Poder Ejecutivo⁹ y otras leyes de creación y organización de entidades del Estado¹⁰.

De esta suerte, el Presidente dispone de una vasta facultad de nombramiento de altos funcionarios, que acrecienta su poder, pues en muchos de estos casos los propios Ministros dependen de la anuencia del Presidente para conformar los cuadros de dirección y asesoramiento de sus carteras.

c. El Presidente, Jefe de las Fuerzas Armadas

La figura del Presidente como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional está consagrada por el Art. 167° de la Constitución, en concordancia con el cual le corresponde «Presidir el Sistema de Defensa Nacional: y organizar, distribuir y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional» (CP, Art. 118°

⁶ Vid. Loewenstein, Karl, “*Teoría de la Constitución*”, Editorial Ariel, Barcelona, 1976, p.108 y Duverger, Maurice, “*Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*”, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, p.198. Ambos autores coinciden en que en el sistema parlamentario dicho dualismo es sólo aparente, pues como lo dice Loewenstein “*El Presidente de la República está completamente tapado por el primer ministro*”.

⁷ La ratificación de estos funcionarios corresponde a la Comisión Permanente del Congreso, conforme al inciso 2 del artículo 101° de la Constitución.

⁸ Igualmente, la Comisión Permanente del Congreso ejerce la atribución de designar al Contralor General (C.P. Art. 101°, inc.1.)

⁹ Vid. Decreto Legislativo 560, Art. 2°, incisos 8, 9 y 10.

¹⁰ El Presidente de la República nombra, entre otros, al Superintendente de Administración Tributaria (Decreto Legislativo N° 501°, Art. 7°) y al Superintendente de las Administradoras de Fondos de Pensiones (Decreto Ley N° 25897, Art. 58°), con aprobación y a propuesta, respectivamente, del Consejo de Ministros.

num. 14,) y «Adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado» (CP, Art. 118°, num. 15)

En este ámbito, también, son atribuciones suyas declarar la guerra y firmar la paz, aunque el ejercicio de estas facultades requiere la autorización, obviamente previa, del Congreso.

Esta Jefatura es consustancial al Estado de Derecho, pues implica la supremacía del poder político sobre el poder militar, tal como lo afirma la propia Constitución al señalar que «Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no son deliberantes. Están subordinadas al poder constitucional» (CP, Art. 168°).

La Constitución vigente ha reforzado la autoridad del Presidente sobre las Fuerzas Armadas y Policiales, al eliminar la facultad del Congreso de ratificar el ascenso a los grados de Generales y Almirantes de las Fuerzas Armadas y Generales de la Policía Nacional, asignando esta competencia al Presidente, según propuesta del instituto correspondiente. (CP, Art. 172°) ¹¹.

Asimismo, el Presidente de la República nombra a los Comandantes Generales del Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea, y le corresponde «determinar el tiempo de permanencia en el empleo» de dichos jefes militares, según lo dispone la Ley del Sistema de Defensa Nacional, modificándose, en este sentido, las reglas tradicionales según las cuales el nombramiento en dichos cargos se hacía respetando la antigüedad en el grado y su titular cesaba en el empleo al pasar al retiro ¹². Designa, también, al Director General de la Policía Nacional, quien debe ser un Teniente General en situación de actividad ¹³.

d. El Presidente, titular de la potestad reglamentaria

La potestad reglamentaria, función típica del Poder Ejecutivo, está atribuida al Presidente, a quien corresponde reglamentar las leyes sin trasgredirlas ni desnaturalizarlas. Se trata, por cierto, de la facultad de producir normas secundarias, sublegales, distinta, por tanto ya sea del ejercicio de facultades delegadas para legislar o de la potestad excepcional —al menos en la teoría— de dictar decretos de «urgencia», a las que nos referiremos más adelante.

Esta potestad se rige por los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa que la propia Constitución consagra en el Art. 51°, razón por la cual en caso que el reglamento vulnere una norma constitucional o legal puede ser objeto del control jurisdiccional concentrado mediante la interposición de la garantía constitucional de la Acción Popular. (CP, Art. 200° num. 5), o del control difuso a través de la facultad de los jueces de preferir la norma de rango legal sobre toda otra norma de rango inferior. (CP, Art. 138°).

¹¹ En la Constitución de 1979 la ratificación de estos ascensos correspondía al Senado, de conformidad con su Art. 281°.

¹² Vid. Decreto Legislativo N° 743, Arts. 30°, 37° y 41°.

¹³ Vid. Decreto Legislativo N° 744.

En el ejercicio de esta competencia, la voluntad del Presidente debe concurrir con la del Ministro respectivo o el Consejo de Ministros, ya que el Art. 120° de la Carta, exige la refrendación ministerial de los actos del Presidente, bajo sanción de nulidad.

e. El Presidente y sus facultades legislativas

Goza también el Presidente, de amplias facultades en relación a la función legislativa del Estado. Estas son:

a) Tiene el derecho de iniciativa en la formación de la leyes, sin limitación alguna en relación a la materia de la misma, igual que los congresistas. Por el contrario, el derecho de iniciativa que la Constitución concede al Poder Judicial, instituciones públicas autónomas, los municipios y los colegios profesionales está restringido a las materias que les son propias. (CP, Art. 107°).

Como una novedad importante y conveniente, la Carta de 1993, ha consagrado, en el mismo precepto, el derecho de iniciativa legislativa popular ¹⁴.

b) Posee la facultad de observar los textos de ley aprobados por el Congreso, el cual sólo puede doblegar la resistencia presidencial si al votar la reconsideración de aquellos insiste con el voto de más de la mitad del número legal de sus miembros. (CP, Art. 108°). La observación debe presentarla el Presidente dentro de los quince días de que el Congreso le envíe el texto respectivo. Este derecho no comprende las leyes de reforma constitucional. (CP, Art. 206°).

c) Puede legislar, previa delegación de facultades por el Congreso, mediante Decretos Legislativos, tal como lo dispone el Art. 104°.

Esta figura, fue introducida por la Constitución de 1979, que la reguló en su Art. 188° y la Carta vigente la reproduce, esencialmente, en los mismos términos, con las siguientes variantes:

- Agrega la prohibición de delegar al Poder Ejecutivo aquellas materias que, a su vez, el Congreso no puede delegar a su Comisión Permanente. Estas son las relativas a reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República. (CP, Art. 101°, num. 4).
- La materia sobre la que verse la delegación debe ser «específica», adición que responde al saludable propósito de exigir mayor precisión y exactitud en la ley habilitante, a fin de evitar que la simple referencia a la «materia» delegada facilite a mayorías parlamentarias gubernamentales, efectuar delegaciones latas, ambiguas o imprecisas que dejen a discreción del Presidente definir el alcance de la misma. Este requisito, de ser cumplido por el Congreso, permitiría un mejor control de la legislación delegada, en especial del vicio *ultra vires* que puede aquejarla ¹⁵.

¹⁴ El ejercicio de esta iniciativa ha sido regulado por la Ley N° 26300, cuyo Art. 11° exige que el proyecto de ley sea respaldado por las firmas del cero punto tres por ciento (0.3%) del electorado.

¹⁵ Este vicio de inconstitucionalidad se presenta en el supuesto de que la legislación dictada en virtud de la delegación otorgada por el Congreso exceda los límites de la misma, principalmente en cuanto se refiere

- Se impone al Presidente la obligación de dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de «cada» Decreto Legislativo.

El uso de esta facultad, en forma constante y para materias de gran importancia, es uno de los rasgos centrales en los 15 años de vigencia de esta figura, a través de las Constituciones de 1979 y 1993, a tal punto que se ha llegado a hablar de una verdadera «abdicación» del parlamento de la que, tradicionalmente, ha sido su potestad fundamental y característica. De hecho, en virtud de este mecanismo, que puede nacer tanto de la iniciativa del propio Poder Ejecutivo como de la del Congreso, el Presidente de la República ha equiparado, si no en número sí en trascendencia, la producción legislativa del Congreso, acrecentando con ello su poder y asumiendo lo que Fernández Segado ha llamado «liderazgo legislativo»¹⁶.

d) Más aún, el Presidente está facultado a «Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso», a tenor del Art. 118° num. 19.

El antecedente inmediato de esta atribución, se encuentra en el num. 20 del Art. 211° de la Constitución de 1979, que otorgó la misma facultad al Presidente pero sin precisar, como ahora lo hace la Constitución del 93, que tales «medidas extraordinarias» se adoptarán mediante «decretos de urgencia con fuerza de ley».

Durante la vigencia de la Constitución anterior, y ante el uso frecuente que hicieron los sucesivos gobiernos de esta facultad, se suscitó una intensa polémica acerca de la verdadera naturaleza de las «medidas extraordinarias», que entonces el gobierno había optado por formalizar mediante decretos supremos, similares a los que usa para ejercer su potestad reglamentaria, limitándose a invocar en su parte considerativa, como sustento normativo, la facultad señalada en el inciso 20 del Art. 211° de la Carta. Reconociendo la ambigüedad e imprecisión del precepto constitucional, no obstante, la doctrina se dividió entre quienes negaron a dichas «medidas extraordinarias» fuerza de ley y quienes, por el contrario, consideraron que, aunque imperfectamente, la citada norma incorporó al derecho constitucional peruano la figura de los «decretos de necesidad y urgencia», dotados, por consiguiente, de fuerza de ley¹⁷.

La Constitución actual, zanja la discusión optando decididamente por atribuir a dichas medidas, ahora bautizadas como «decretos de urgencia», fuerza de ley, situación que viene definida no sólo por el citado inciso 19 del Art. 118°, sino también por el Art. 200° inciso 4 de la Constitución, en cuanto incluye esta clase de decretos entre

a la materia, al normar sobre temas no comprendidos en la ley habilitante. En esta hipótesis, se plantea un caso de inconstitucionalidad por la forma, que corresponde declarar al Tribunal Constitucional, conforme al Art. 200° num.4 de la Constitución.

¹⁶ Fernández Segado, Francisco, «*Las relaciones entre los órganos de gobierno en la Constitución del Perú: un modelo híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo*», en Derecho, Facultad de Derecho/ Pontificia Universidad Católica del Perú, Nos. 43-44, Lima, diciembre de 1990, p.176.

¹⁷ Vid. Eguiguren Praelli, Francisco, «*Los decretos presidenciales dictados al amparo del inciso 20 del Artículo 211° de la Constitución*» en «*Los retos de una democracia insuficiente*», Comisión Andina de Juristas y Fundación Friedrich Naumann, Lima, 1990.

las normas con rango de ley que pueden ser objeto del control jurisdiccional mediante la Acción de Inconstitucionalidad.

Además de este cambio, la Constitución de 1993 ha introducido nuevos criterios en cuanto a la materia sobre la que puede normarse mediante los decretos de urgencia. En una dirección contradictoria, por un lado adopta un criterio restrictivo, recogido en el Art. 74°, al excluir la «materia tributaria» del ámbito de los decretos de urgencia, lo que ha de considerarse conveniente y, sobre todo, correctivo de una ya arraigada práctica de los gobiernos de ingresar por esta vía al campo de la tributación, con evidente violación de la reserva de ley en materia tributaria, establecida por el mismo artículo de la actual Constitución y el Art. 139° de la anterior.

Pero, por otro lado, se produce una extensión, potencialmente peligrosa para el ordenamiento democrático, en cuanto, en el caso que el Presidente disuelva el Congreso, durante el período que media hasta la instalación del nuevo Congreso elegido, el «Poder Ejecutivo» está facultado para legislar mediante decretos de urgencia, conforme al Art. 135° CP. Es notorio que, en aquel supuesto, la norma no condiciona la expedición de estos decretos a un estado de «necesidad u urgencia» ni, tampoco, limita la materia de los decretos de urgencia al campo económico y financiero, concediendo al Presidente, una facultad legislativa *ad libitum*. Cabe apuntar que la elección del nuevo Congreso debe efectuarse dentro de los 4 meses desde la fecha de la disolución, a diferencia de la Constitución de 1979 que sólo concedía un plazo de 30 días. Se puede concluir, por consiguiente, que al disolverse el Congreso, el poder legislativo se «traslada» al Presidente, que es a quien corresponde el derecho de decretar dicha disolución.

Otro aspecto importante, es la falta de un mecanismo de control parlamentario específico sobre esta categoría de normas, como suelen establecerlo las constituciones que admiten esta producción normativa excepcional, condicionando la subsistencia de las mismas a su convalidación o ratificación por el órgano legislativo, dentro de un breve plazo, bajo sanción de caducidad¹⁸. El Art. 118° num. 19° se limita a señalar que “El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia”, facultad esta que el Congreso tiene respecto de cualquier ley que haya dado (CP. Art. 102°, num. 1) y que por no implicar un procedimiento específico de control sino el ejercicio de la función legislativa ordinaria, debe entenderse que no exige ningún acto de convalidación o ratificación por el Congreso, para la vigencia del decreto de urgencia, consagrando, de este modo la figura del “silencio positivo confirmatorio”¹⁹.

En el caso de los decretos de urgencia dictados durante el interregno entre la disolución del Congreso y la instalación del nuevo Congreso, que pueden regular

¹⁸ Vid. Constitución de Italia, Art. 77°; Constitución española, Art. 86°. Ambas, disponen la convocatoria inmediata del Parlamento si al dictarse un decreto ley éste estuviere disuelto. La Constitución de Colombia contempla además del mecanismo de control parlamentario, el control de la Corte Constitucional, a la que el gobierno debe remitir los decretos con fuerza de ley al día siguiente de expedirlos, debiendo pronunciarse de oficio sobre estos si el gobierno no los envía. (Art. 215°).

¹⁹ Eguiguren Praelli, Francisco, “La legislación delegada y los decretos de urgencia en la Constitución peruana de 1993” en “La Constitución de 1993, análisis y comentarios”, AA.VV., Comisión Andina de Juristas, Serie: Lecturas sobre Temas Constitucionales 10, Lima, 1994, p.189.

cualquier materia, tampoco se establece mecanismo alguno de control, limitándose la Constitución, en el Art. 135°, a imponer al Poder Ejecutivo la obligación de dar cuenta de los que haya dictado, a la Comisión Permanente del Congreso ²⁰ para que “los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale”.

En la forma que la Constitución de 1993 ha normado la figura de los «decretos de urgencia», esta se aproxima en mucho, –pudiendo llegar en casos concretos a límites incompatibles con el equilibrio de poderes y el Estado de Derecho–, a un poder legislativo propio del Presidente, a una suerte de distribución de competencias en el dominio de la ley entre el Congreso y el Presidente, más cercana a un modelo autoritario de gobierno que al sistema democrático.

2. El Consejo de Ministros

Desde la Constitución de 1856 existe en nuestro régimen constitucional la figura del Consejo de Ministros, que es conservada por la Constitución de 1993 (Art. 121°), la cual no obstante señalar que este órgano tiene su propio Presidente, precisa, a renglón seguido, que corresponde al Presidente de la República presidirlo cuando lo convoca o asiste a sus sesiones ²¹.

La existencia del cargo de Presidente del Consejo de Ministros y la de este órgano colegiado ha hecho surgir reflexiones o, simplemente abrigar dudas, acerca del carácter presidencialista de nuestro sistema de gobierno. En efecto, la figura del Presidente del Consejo de Ministros o de un Primer Ministro, al frente de un Consejo o Gabinete Ministerial, es característica del régimen parlamentario en que el Poder Ejecutivo es «dualista», al desdoblarse en un órgano monocrático (el Jefe del Estado) y un órgano colegiado que es el Gobierno. En dicho régimen, el Presidente del Consejo de Ministros o Primer Ministro, es el Jefe del Gobierno, a quien corresponden las funciones de orientación y dirección política. En España, que es una monarquía parlamentaria, el órgano colegiado conformado por los Ministros tiene como titular al Presidente del Gobierno «...quien forma y dirige el Gobierno, y con ello la política del Estado y la función ejecutiva; es quien diseña el programa político del Gobierno y quien asume, personalizando a todo el Gabinete, la responsabilidad política de su realización y, en general, por toda la actividad del Gobierno;» ²².

Sin embargo, la semejanza que pudiera plantearse entre el Jefe de Gobierno de un régimen parlamentario y el Presidente del Consejo de Ministros regulado por nuestra Constitución, desde el punto de vista de sus funciones y atribuciones, sería puramente nominal, pues una vez analizadas éstas no es difícil advertir las profundas diferencias que median entre uno y otro.

²⁰ La cual se mantiene en funciones hasta la instalación del nuevo Congreso (CP. Art. 134°).

²¹ La Constitución de 1933 estableció, en su Art. 157°, el cargo de Presidente del Consejo de Ministros, pero éste existía desde la Ley de Ministros de 1862.

²² Bar, Antonio, “*El Presidente del Gobierno en España, encuadre constitucional y práctica política*”, Editorial Civitas, Madrid, 1983, p.142.

a. Las funciones del Consejo de Ministros

El Consejo de Ministros tiene muy pocas, y de escasa importancia, funciones señaladas por la Constitución. Estas son:

a) En la dirección general de la política de gobierno, el Consejo de Ministros apenas posee la atribución de «Deliberar sobre asuntos de interés público» (CP, Art. 125°, num. 3), sin que la norma constitucional disponga que las conclusiones de dichas deliberaciones sean vinculantes para el Presidente de la República, por lo que debe entenderse que su efecto es meramente consultivo o ilustrativo, quedando el poder decisorio en manos de éste.

Los únicos casos, previstos por la Constitución, en que el consentimiento del Consejo de Ministros es necesario para la validez de la decisión presidencial son los referidos a la declaración de los estados de excepción (emergencia y de sitio) a que se refiere el Art. 137° de la Constitución, la aprobación de los mensajes del Presidente al Congreso (CP, Art. 118°, num. 7), el nombramiento de Embajadores y ministros plenipotenciarios (Art. 118°, num. 12) y el otorgamiento de condecoraciones a nombre de la Nación (Art. 118°, num. 22).

La Ley del Poder Ejecutivo (Decreto Legislativo N° 560), hace necesario el acuerdo del Consejo de Ministros para que el Presidente de la República designe al Superintendente de Banca y Seguros y a cuatro miembros del Directorio del Banco Central de Reserva, incluyendo a su Presidente²³. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional exige dicho acuerdo para la interposición de la Acción de Inconstitucionalidad por parte del Presidente de la República²⁴.

b) Al Consejo de Ministros se le asigna la «dirección y la gestión de los servicios públicos» (CP, Art. 119°), debiendo señalarse que la Constitución anterior atribuía esta función sólo a los Ministros, (CP, 79, Art. 212°), mientras que la actual la encomienda al órgano colegiado, en forma general, y a cada ministro en los asuntos que corresponden a la cartera a su cargo. Esta función, con ser importante, podría convertir al Consejo de Ministros en cabeza de la Administración Pública, pero no lo hace órgano de gobierno.

c) Para el ejercicio de la potestad reglamentaria la Constitución no requiere acuerdo del Consejo de Ministros, y la Ley del Poder Ejecutivo remite a la ley determinar en que casos dicho acuerdo es necesario²⁵. En otras palabras, los decretos del Presidente (“supremos” en nuestra tradición normativa) sólo por excepción, esto es cuando la ley expresamente lo prescriba, deberán aprobarse por el Consejo de Ministros, siendo suficiente en la generalidad de los casos el refrendo del Ministro a cuyo ámbito de competencia corresponde la materia regulada, para su expedición y validez.

d) El derecho de iniciativa en materia legislativa es una atribución que el Presidente ejerce con la aprobación del Consejo de Ministros. (CP, Art. 125°, inciso 1).

²³ Decreto Legislativo N° 560, Art. 2°, incisos 3 y 4.

²⁴ Ley N° 26435, Art. 27°.

²⁵ Decreto Legislativo N° 560, Art. 3°, inciso 2.

De la misma manera, el Consejo de Ministros debe aprobar los Decretos Legislativos que el Presidente dicta en uso de la facultad legislativa delegada por el Congreso, así como los Decretos de Urgencia, en materia económica y financiera, cuando el estado de necesidad lo requiera.

b. El rol del Presidente del Consejo de Ministros

La Constitución vigente ha intentado, partiendo, sin duda, del reconocimiento de la falta de una función propia del Presidente del Consejo de Ministros, dotarlo de un perfil más definido y, con ese propósito, ha introducido, a diferencia de las constituciones anteriores, un artículo destinado a fijar sus atribuciones singulares, sin lograr, como veremos, el objetivo deseado, que, por otra parte, resulta imposible en cuanto las funciones de jefe de gobierno están constitucionalmente atribuidas al Presidente de la República.

En ese sentido, el Art. 123°, indica que el Presidente del Consejo puede ser ministro sin cartera, modificando la regla tradicional según la cual presidía el Consejo cualquiera de los ministros, desempeñando ese cargo en adición al portafolio del cual era titular, en condición de «*primus inter pares*». Este precepto, asimismo, le ha fijado las siguientes funciones:

a) Ser el portavoz autorizado del gobierno, «después del Presidente de la República». De la propia redacción de la norma se advierte, una vez más, el rol subordinado que corresponde al Presidente del Consejo de Ministros, quien, obviamente, no puede entrar en contradicción con las políticas y decisiones anunciadas por el Presidente, ni arriesgarse a ser contradicho o desmentido adelantándose a éstas sin contar con la anuencia presidencial.

b) Coordinar las funciones de los demás ministros; tarea esta que en la medida que los ministros son ejecutores de las políticas del Jefe del Gobierno, resulta igualmente menoscabada y, en todo caso, limitada a un rol de apoyo a la función presidencial, sin capacidad de dirección y orientación propias.

c) Refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones señalados por la Constitución y la ley. En este caso, se le atribuye al Presidente del Consejo la función ministerial de refrendar aquellas normas con rango de ley que expida el Poder Ejecutivo y las de rango inferior sólo cuando la Constitución y la ley lo indiquen.

d) Debe concurrir periódicamente a las sesiones plenarias del Congreso para la estación de preguntas, conforme al Art. 129° de la Constitución que introduce este mecanismo de control sobre el gobierno. No obstante, el mismo precepto permite que esta obligación la asuma otro miembro del gabinete.

c. El rol de los Ministros

Por otro lado, considerados individualmente, a los Ministros se les atribuye, tan solo, «La dirección y la gestión de los servicios públicos en los asuntos que competen

a la cartera a su cargo» (CP, Art. 119°), lo que traduce la opción constitucional a favor de ministros técnicos y administradores, antes que políticos, condición que los asemeja a los «secretarios» de regímenes típicamente presidenciales como el norteamericano y el mexicano.

A los Ministros se les atribuye la refrendación de los actos presidenciales, sin la cual éstos carecen de validez y se reputan nulos (CP, Art. 120°), exigencia ésta en la que se ha querido ver la expresión de un «poder» ministerial y un mecanismo de control intraorgánico en el Poder Ejecutivo. Sin embargo, como lo señala Bidart Campos, los actos presidenciales refrendados por los Ministros son «actos complejos desiguales», ya que si bien existe concurso de voluntades, prevalece la del Presidente, porque éste puede remover al ministro que se niegue a la refrendación y reemplazarlo con otro que convenga en ella ²⁶.

d. La posición del Consejo de Ministros ante el Presidente de la República

Del análisis comparativo precedente puede advertirse, con nitidez que el Consejo de Ministros respecto al Presidente de la República es un órgano sin poder propio, subordinado y dependiente de la voluntad presidencial. Las pocas atribuciones que la Constitución y la ley asignan al Consejo de Ministros, y a su Presidente, no son suficientes para equiparar el poder del Presidente de la República, máxime que tomando en cuenta el origen de los Ministros, fruto de la voluntad y confianza presidencial (infra II.1.B.b), resulta difícil pensar en un cuerpo ministerial capaz de contrarrestar la fuerza jurídico-política de que goza el Jefe del Estado.

Puede pues concluirse, dentro de los límites de este trabajo, lo siguiente:

a) El titular del Poder Ejecutivo es el Presidente de la República. Ni el Consejo de Ministros ni su Presidente tienen en la Constitución peruana la función de dirección y orientación política que es propia del Gobierno y su Jefe, respectivamente. Como ya se ha visto, (supra I.1.B.) esta función está asignada al Presidente de la República, lo que hace de éste, Jefe del Gobierno, además de Jefe del Estado.

b) El Poder Ejecutivo es, por tanto, monista y reside en un órgano unipersonal: el Presidente de la República. Pese a la existencia formal de un Consejo de Ministros, dotado de su propio Presidente, no se configura el poder ejecutivo «dualista», que es propio de los sistemas parlamentarios, porque, *strictu sensu*, el Presidente de la República y el Consejo de Ministros no se encuentran equiparados en poder, sino que el primero prevalece nítidamente sobre el segundo.

II. LAS RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL CONGRESO

En lo que viene a significar, aparentemente, su rasgo más típicamente parlamentario, que alienta a algunos a calificar a nuestro régimen como «semipresidencial» o

²⁶ Vid. Bidart Campos, Germán, op. cit. p. 154 y Quiroga Lavié, Humberto, "Derecho Constitucional", Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1987, p. 822.

simplemente híbrido, la Constitución de 1993, respetando —y acentuando— una tendencia vigente desde el siglo pasado, ha delineado un esquema de relaciones y controles entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, que alcanza su máxima expresión en la responsabilidad política del Consejo de Ministros y de cada uno de sus integrantes, así como en el derecho del Presidente a disolver el Congreso.

1. La Responsabilidad Política de los Ministros

Como se sabe, en el régimen parlamentario la responsabilidad política del gobierno ante el parlamento es una pieza clave, a tal punto que sin ella no podría hablarse propiamente de un sistema parlamentario. El gobierno precisa de la confianza del parlamento para existir y cesa cuando la pierde, ya sea mediante el voto de censura o la negativa al voto de confianza.

En cambio, en el régimen presidencial, el Presidente carece de responsabilidad política ante el parlamento. No puede ser cesado por el hecho de que su política de gobierno no merezca la aprobación o, peor aún, provoque el rechazo del parlamento. Como lo señala Loewenstein «Indiferentemente de la opinión que le merezca el presidente —y en ciertos casos puede ser muy poco favorable—, el Congreso no podrá destituirle de su cargo»²⁷.

a. El voto de censura y la cuestión de confianza

En la Constitución peruana, se combina la irresponsabilidad política del Presidente de la República, —que sólo puede ser destituido por incurrir en alguna de las infracciones expresamente previstas por el Art. 117º, mediante el procedimiento de la acusación constitucional—, con la responsabilidad política de los ministros²⁸.

Esta responsabilidad puede ser colectiva o individual²⁹, a tenor del Art. 132º de la Constitución según el cual “El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial”.

Sin entrar ahora en los detalles relativos a los procedimientos parlamentarios mediante los cuales el Congreso ejerce estos mecanismos de control, lo relevante consiste en que el Consejo de Ministros o cada ministro por separado, que es censurado o a quien se niega la cuestión de confianza, debe renunciar y el Presidente está obligado a aceptar su dimisión dentro de las 72 horas siguientes (CP, Art. 132º). Este último plazo ha sido agregado por la actual Constitución, pues no figuraba en el Art. 226º de la Constitución anterior, y trata de evitar que el Presidente retenga en el cargo al ministro censurado durante algún tiempo mientras expide la resolución que acepta la renuncia.

²⁷ Loewenstein, Karl, op. cit., p. 133.

²⁸ El voto de censura a los Ministros que los obliga a dimitir fue establecido por el Art. 133º de la Constitución de 1920. Sin embargo, había sido introducido en nuestro sistema político por la Ley de Ministros de 1862.

²⁹ *Ibid.*, p. 107.

También, la vigente Constitución ha precisado (CP, Art. 133°) que cuando el Congreso rechaza la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo a nombre del Consejo o aprueba un voto de censura en su contra, se produce «la crisis total del gabinete», esto es, que en dicho supuesto todos los ministros están obligados a dimitir, por lo que la suerte política del Presidente del Consejo afecta la de todos los miembros del gabinete.

Acentuando la tendencia a introducir instituciones propias del régimen parlamentario, la Constitución de 1993 ha establecido la obligación del Presidente del Consejo de Ministros de plantear al Congreso la cuestión de confianza al asumir sus funciones, luego de concurrir a exponer la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. La concurrencia obligatoria del Consejo de Ministros al Congreso al iniciar su gestión, fue introducida por la Constitución de 1933 (Art. 167°) y preservada en la Constitución de 1979, pero el Art. 224° de ésta precisó que «La exposición no da lugar a voto del Congreso», enfatizando con ello que la formación del Consejo de Ministros era competencia exclusiva del Presidente y no estaba sujeta a un «voto de investidura», es decir a la manifestación de confianza del parlamento como condición necesaria para entrar en funciones.

b. Diferencias con el régimen parlamentario

Hasta aquí las semejanzas, nada desdeñables por cierto, con el régimen parlamentario, que, sin embargo, vistas a la luz del contexto general de las relaciones Gobierno-Congreso establecidas por la Constitución, resultan más aparentes que reales. En particular, hay que resaltar las siguientes diferencias:

a) La primera, y quizás la principal, es que siendo el Presidente de la República el Jefe del Gobierno, la censura del Consejo o de algún ministro implica hacer responsable de la política de aquel a quien la ejecuta o colabora con ella, pero no a su inspirador y conductor. He aquí la gran diferencia con el régimen parlamentario en el cual el propio Jefe del Gobierno, es decir el Primer Ministro o Presidente del Consejo de Ministros, puede ser alcanzado por el voto de censura o de falta de confianza del parlamento, supuesto en el cual el gobierno es derribado y, con él, su política. En nuestro régimen, así se produzca la crisis total del gabinete, el verdadero Jefe del Gobierno –el Presidente de la República– está fuera del alcance del Congreso y, eventualmente, puede continuar ejecutando la misma política con otros hombres. Como lo anotó muchos años atrás, con gran certeza, Manuel Vicente Villarán «Lo que interesa notar en relación con el Presidente es que la censura le quita ministros, pero no lo priva del derecho de reemplazarlos como quiera. Aplacadas las Cámaras con la caída de los ministros censurados, dejan sin estorbo al Presidente que busque los reemplazos. Con otros ministros, antes y después de las crisis, el Presidente sigue comúnmente su propia política»³⁰.

³⁰ Manuel Vicente Villarán, *Anteproyecto de Constitución de 1931, Exposición de Motivos*, Talleres Gráficos P.L. Villanueva, Lima, 1962, p. 49.

b) La segunda, es que el Presidente tiene la facultad de remover libremente al Presidente del Consejo de Ministros y a los ministros.

El Presidente nombra y remueve al Presidente del Consejo de Ministros y a los ministros, en este caso, a propuesta y previo acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo. (CP, Art. 122º) Sin embargo, la remoción del Presidente del Consejo, decidida por el Presidente de la República, produce «la crisis total del gabinete» (CP, Art. 133º), igual que ocurre cuando aquel es censurado por el Congreso o éste le niega la confianza. Usando esta facultad, puede el Presidente lograr la remoción de todos los ministros, para formar un nuevo gabinete.

El Presidente puede ejercer esta facultad de cambiar o sustituir al gabinete, aun en el caso que éste siga gozando de la confianza del Congreso. Apunta Villarán que el Presidente «No sólo ejercita con independencia su derecho de elegir ministros, sino puede deshacerse de ellos cuando le son incómodos. En este punto nos hallamos a gran distancia del sistema parlamentario. En los regímenes parlamentarios, el gabinete vive hasta que las cámaras le nieguen su apoyo: mientras se lo conceden, su existencia está asegurada. El Jefe del Estado no puede obligarlo a dimitir; su deber es soportarlo aunque le sea ingrato»³¹.

Así como el Presidente puede continuar realizando la misma política con nuevos ministros, después que el Congreso censure o niegue la confianza a los anteriores, de la misma manera, puede cambiar de política y de ministros, aunque el Congreso siga dispensando a estos su confianza, situaciones ambas que destacan el carácter presidencial del régimen, más allá de la presencia en éste de mecanismos parlamentarios desprovistos de sus verdaderos alcances y significado.

2. El Derecho de Disolución del Congreso

a. Recepción de la disolución en la Constitución peruana

La Constitución de 1979 introdujo en nuestra forma de gobierno, el derecho del Presidente de la República a disolver la Cámara de Diputados, que en el precedente legislativo bicameral fue, a su vez la rama del Congreso a quien atribuyó la facultad de hacer efectiva la responsabilidad política de los Ministros, bien mediante el voto de censura o bien mediante la negación de la confianza solicitada. El Senado, que carecía de esa facultad, no podía, en cambio, ser disuelto y debía cumplir íntegramente su período.

La disolución de la Cámara de Diputados estaba sujeta a ciertas condiciones, la principal de las cuales era que sólo resultaba legítima después que dicho cuerpo legislativo hubiera censurado o negado la confianza a tres Consejos de Ministros. Además, el Presidente sólo podía disolver el Congreso una sola vez durante su mandato y en ningún caso durante el último año de éste ni durante los estados de sitio ni de emer-

³¹ Ibid, p. 48.

gencia. La nueva Cámara de Diputados debía ser elegida, dentro de los treinta días siguientes a la disolución, pero sólo para completar el período de la cámara disuelta.

La Constitución de 1993 mantiene y refuerza, en beneficio del Presidente, esta potestad, aligerando las condiciones para que pueda ejercerla. Así, habilita la disolución del Congreso –ahora unicameral– en caso que censure o niegue la confianza a dos Consejos de Ministros (en vez de los tres requeridos por la constitución anterior); suprime la limitación que permitía decretarla una sola vez durante el mandato presidencial, aunque mantiene el impedimento a la disolución del Congreso en el último año de éste y durante el estado de sitio; y extiende el plazo para la realización de las elecciones del nuevo Congreso a cuatro meses. Este, completa el período del congreso disuelto, pero podría, a su vez, ser disuelto, dando lugar a una nueva elección extraordinaria.

b. Significado de la disolución del Congreso en la Constitución peruana

En el régimen parlamentario, «El derecho de disolución del parlamento y el voto de no confianza están juntos como el pistón y el cilindro en una máquina. Su respectivo potencial hace funcionar las ruedas del mecanismo parlamentario»³².

El derecho de disolución permite al gobierno contrarrestar el poder del parlamento y en caso de conflicto entre ambos remitir su solución al electorado: «La disolución restablece el equilibrio de poderes: ante un voto de desconfianza de la Cámara, el Gabinete pronunciará la disolución y los electores serán llamados a decidir el conflicto. El arbitraje del pueblo por medio de las elecciones generales es así la piedra angular del régimen parlamentario»³³.

Lo que conviene destacar, si fuera necesario, es que la disolución del parlamento –en el régimen parlamentario– implica, simultáneamente, la terminación del mandato del gobierno, pues una vez realizadas las elecciones se iniciará un nuevo período legislativo y de gobierno, sea que la oposición gane las elecciones o que el partido en el poder triunfe en esos comicios. Constitucionalmente, el parlamento resultante de elecciones anticipadas, después de la disolución decretada por el gobierno, inicia un nuevo mandato y no se limita a completar el del parlamento disuelto, de la misma manera que el gobierno, aunque haya vencido en las urnas, tampoco completa su propio mandato original, sino que comienza un nuevo período.

Por consiguiente, cuando en el régimen parlamentario funciona el mecanismo: voto de censura al gobierno –disolución del parlamento– elecciones parlamentarias anticipadas, se produce la terminación adelantada del mandato de ambos poderes (legislativo y ejecutivo), para dar paso, luego de las elecciones, a un nuevo mandato.

No ocurre lo mismo con el mecanismo de la disolución del Congreso previsto en la Constitución peruana, pues, como hemos visto, ésta sólo implica la terminación del mandato del Congreso y la elección, que la propia carta denomina «extraordinaria»,

³² Loewenstein, Karl, op. cit., p. 107.

³³ Duverger, Maurice, op. cit., pp. 201-202.

de un congreso que sólo puede «completar» el mandato del congreso disuelto. En cambio, la posición del Presidente de la República se mantiene inalterable, pues la disolución del Congreso no afecta la duración de su mandato, es decir no implica la realización de elecciones presidenciales anticipadas.

De esta suerte, el mecanismo «voto de censura (o de no confianza) al gobierno-disolución del Congreso-elecciones extraordinarias del Congreso», solo extingue el mandato de uno de los poderes en pugna (el legislativo), mientras el otro (ejecutivo) no es afectado y seguirá en funciones después de las elecciones parlamentarias.

Desde esta perspectiva, que fluye claramente del texto constitucional, bien puede afirmarse que «...la disolución, a nuestro entender, opera a modo de amenaza frente al Congreso a fin de que éste se avenga a tolerar, llegado el caso, Gobiernos de «mayoría presidencial». De esta forma, la disolución se ofrece como un arma potencialmente eficaz en manos del Jefe de Estado»³⁴.

En este sentido, el reforzamiento de las facultades del Congreso al establecerse el «voto de investidura» para el Consejo de Ministros, es totalmente aparente, pues su efecto es precisamente el contrario, es decir el fortalecimiento del Presidente. Ello ocurre de esta forma, pues en caso de negarse a otorgar la confianza a dos Consejos de Ministros que expresan la política del Presidente, el Congreso será disuelto, sin que ello afecte el mandato del Presidente, lo que opera como una poderosa arma de presión para que el parlamento acepte y se avenga con gabinetes de «confianza presidencial». Esta figura, tiene su antecedente en el poder de disolución del parlamento concedido por la Constitución alemana de 1919 al Presidente del Reich que le sirvió para sostener gobiernos sin mayoría parlamentaria pero «también como instrumento para modelar mayorías a su antojo»³⁵.

Por otro lado, la situación no puede ser otra, es decir la formación de un gabinete sustentado sólo por la mayoría parlamentaria que gobierne contra la voluntad presidencial, pues como se ha observado con acierto «...de acuerdo al ordenamiento constitucional, el Presidente de la República no sólo es Jefe de Estado sino además Jefe de Gobierno con específicas responsabilidades (artículos 110º y 118º). De tal manera, si sólo se comportara como Jefe de Estado, abandonando sus obligaciones de Jefe de Gobierno, estaría contraviniendo la Constitución»³⁶.

De lo dicho se puede concluir, que en nuestra Constitución, los mecanismos de la responsabilidad política y la disolución del Congreso no conducen, necesariamente, a que el Consejo de Ministros se forme en función a la mayoría parlamentaria, sino a que la mayoría parlamentaria –aun cuando sea opositora– respalde, aun contra su voluntad, los gabinetes «presidenciales», lo que, por supuesto, no sólo establece una diferencia sustancial con el sistema parlamentario sino que implica el reforzamiento de la autoridad presidencial.

³⁴ Fernández Segado, Francisco, "El nuevo ordenamiento constitucional del Perú" en "La Constitución de 1993, análisis y comentarios", AA.VV, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1994, p. 48.

³⁵ Bar, Antonio, op. cit., p. 76.

³⁶ Valega García, César, "La responsabilidad política del gobierno" en "La Constitución de 1993, análisis y comentarios". AA.VV. , Comisión Andina de Juristas, Lima, 1994, p. 200.

Resulta paradójico que en lugar de perfeccionar el tradicional esquema presidencial que caracteriza nuestra constitución histórica, mediante la depuración de los elementos extraños a este régimen ³⁷, se haya optado por reforzar el poder presidencial mediante la inserción de mecanismos propios del sistema parlamentario que, sin embargo, desprovistos de la función que cumplen en éste al engarzarse armónicamente con los demás mecanismos que lo integran, resultan desnaturalizados al servir para propósitos completamente ajenos a aquellos que les confieren sentido en el régimen al que pertenecen. No otra cosa puede decirse acerca de la facultad de disolver el Congreso, que siendo pieza esencial del régimen parlamentario, injertada en el sistema presidencial sirve para incrementar el poder del Presidente al permitirle prevalecer sobre la mayoría parlamentaria, alterando el equilibrio de poderes. Por ello, el régimen debería ser calificado como “presidencialismo”, entendiendo por tal “...una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del Presidente...” ³⁸.

Por ello, no le falta razón a Fernández Segado cuando, concluyendo su estudio sobre nuestra Constitución afirma enfáticamente que «Las innovaciones introducidas por la nueva Carta del Perú en el ámbito de las relaciones Legislativo-Ejecutivo no creemos que alteren de modo significativo el marco existente en este punto con anterioridad. En efecto, pensamos que puede seguir manteniéndose que el Presidente de la República ostenta el liderazgo ejecutivo sin que por sus actos responda ante el Congreso, que debe entonces llevar a cabo su labor de fiscalización a través de los ministros individualmente considerados o del propio Consejo de Ministros...» ³⁹.

³⁷ Lo que no implica necesariamente la supresión de algunos mecanismos de control inter-órganos de origen parlamentario, como el voto de censura y la interpelación.

³⁸ Duverger, Maurice, op. cit., p. 213.

³⁹ Fernández Segado, op. cit., p.47.