

## RECONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE GOBIERNO PERUANO

---

**SUMARIO:** I▷ Exordio▷ II▷ Fundamentos y rasgos de la investigación▷ III▷ Conceptos basilares previos▷ IV▷ América Latina y el fenómeno consuetudinario de la crisis de estabilidad política▷ V▷ El sistema de gobierno del Perú▷ VI▷ Propuestas para una eventual reconfiguración del sistema de gobierno peruano▷ VII▷ Conclusión y Epílogo▷

**“PARA LOS QUE NO TENEMOS CREENCIAS, LA DEMOCRACIA ES NUESTRA RELIGIÓN”**

*Paul Auster* (Novelista y poeta estadounidense)

### I. EXORDIO

Cuestión fundante y basilarda, es lo que reviste el estudio del **sistema de gobierno**, tema considerado clásico en el Derecho Constitucional e ineludible para quien analice la organicidad sistémica de un Estado.

Su aspecto central consiste y converge en definir primordialmente el tipo de interrelación existente entre el Ejecutivo y el Legislativo; los efectos y el modo como interactúan estos poderes clásicos del Estado importan valiosamente para la funcionalidad de la **democracia** como sistema político imperante (como bien ha puntualizado el sociólogo peruano Hugo Neyra: *“Éste es el único sistema viable y posible, los demás son imposibles. Su contrario no es la dictadura. Es la guerra civil, toda dictadura es una guerra civil disfrazada”*).

Importan, porque la democracia no constituye un ente aislado, anacoreta, desconectado de otros elementos de la realidad; muy por el contrario, el **sistema político democrático** llega a erigirse, sea óptima o defectuosamente (caso peruano) dependiendo directa e indirectamente de disímiles factores presupuestarios. Uno de esos factores presupuestarios lo es el sistema de gobierno concordado por un determinado Estado, de allí la vital trascendencia que envuelve su investigación. Por consiguiente, el grado de eficiencia y funcionalidad en la operatividad del sistema de

---

→\*Estudiante del IV Semestre de la Facultad de Derecho y CC.PP. de la Universidad Peruana Los Andes, Becado por dicha Casa Superior de Estudios. Miembro Fundador del Círculo de Estudios Desnudo Jurídico.. Cursa el Nivel Intermedio del idioma inglés en el ICPNA.

gobierno son en cierto modo determinantes para la consolidación de la democracia<sup>1</sup>. La magnitud del estudio del sistema de gobierno, temática de la presente investigación, se ve también revestida por la consideración que se le atribuye en una Constitución Política, así el politólogo alemán Dieter Nolhen, refiere que el sistema de gobierno constituye el *núcleo de la parte orgánica de todo Texto Constitucional*<sup>2</sup>.

## II. FUNDAMENTOS Y RASGOS DE LA INVESTIGACIÓN

Admitiendo – sin caer en el axiomatismo- que la democracia para su factibilidad depende ineluctablemente del sistema de gobierno concordado y que éste, a su vez es considerado como el núcleo de la parte orgánica de una Constitución Política; se evidencia la importancia y envergadura que tiene para con el sistema político *in totum*. Por lo expuesto hasta aquí, creemos imperioso como necesario realizar un análisis sistemático y crítico referente a la naturaleza de los sistemas de gobierno, deteniéndonos y enfatizando en el estudio del sistema de gobierno que nuestro país ostenta; *de manera que la presente investigación contribuya a un mejor entendimiento de nuestra realidad, no solo constitucional, sino también política*. El fin que persigue la misma es *propiciar el debate respecto a la naturaleza del sistema de gobierno peruano*<sup>3</sup>.

Anteladamente mencionaré que los postulados que esbozo pasan por *rebatir la equivocada idea de afirmar que regentamos un sistema mixto* como forma de gobierno, precisando que lo configurado en nuestro país es una modalidad del

---

<sup>1</sup> Con ello no pretendemos esbozar de manera sesgada, que el desplome institucional de la democracia pueda deberse solo al sistema de gobierno concordado, en la praxis, indubitablemente se suscitan una serie de hechos que no necesariamente encuentran vinculación con el sistema de gobierno erigido.

<sup>2</sup> **NOHLEN**, Dieter. “Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas”, en: *Formas de gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento. Serie: Lecturas Constitucionales Andinas N°2, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1993, p. 62*

<sup>3</sup> El politólogo peruano **SINESIO LÓPEZ**, en un artículo publicado en el diario La República indicaba que: “*El único presidencialismo (sic) que funciona es el norteamericano. En A. Latina casi todos son deficitarios. ¿Qué tipo de sistema político requiere el Perú? ¿Presidencialismo, parlamentarismo o semipresidencialismo? En el nivel teórico y normativo ya se produjo ese debate hace tiempo entre Juan Linz que apuesta por el parlamentarismo, Giovanni Sartori que es partidario del semipresidencialismo a la francesa y Dieter Nolhen que prefiere más bien un presidencialismo renovado*” y agregaba como epílogo: “*Urge peruanizar ese debate*”. Ver: **LÓPEZ, Sinesio**. “Una o dos Cámaras: el debate”, en: *La República, 18 de mayo de 2007*.

presidencialismo denominado *parlamentarizado o acentuado*; por **enunciar** que dicho presidencialismo es deficitario para el sistema democrático<sup>4</sup>, y finalmente por **proponer** la instauración en el Perú de un sistema semipresidencial propiamente dicho. Sin otra alusión, enfoquémonos en la esencia y textura del presente artículo.

### III. CONCEPTOS BASILARES PREVIOS

1.- **Precisión terminológica: ¿Sistema de gobierno, sistema político, régimen político, etc.? De qué hablamos entonces...** Convencionalmente se utilizan diversos vocablos -entiéndase nominaciones- para referirse de uno u otro modo al **sistema de gobierno**, denominándosele también: *sistema político, régimen político, forma de gobierno o modelo de gobierno*; hecho que confunde a cualquier lector no muy bien entendido en la materia, razón por lo cual es necesario clarificar la disyuntiva planteada:

Primariamente debemos parametrar que el concepto **Formas de Gobierno**<sup>5</sup> tiene por contenido los siguientes ítems: (i) *Modo de selección de los gobernantes y la manera o estilo de actuación política de éstos.* (ii) *Modo de ordenación, distribución, coordinación y control de las competencias políticas de los órganos del poder estatal.* (iii) *Modo de conexión de los postulados ideológicos y las instituciones político-jurídicas*<sup>6</sup>. Las Formas de Gobierno se clasifican en *Clásicas y Modernas*. Domingo García Belaunde considera que dentro de las *Clásicas* (en sentido stricto o restringido)<sup>7</sup> predomina el criterio referido a la **titularidad del poder**, y en las formas *Modernas* (en sentido lato o sentido amplio) a las que denomina también **sistemas**

---

<sup>4</sup> JUAN LINZ asevera que: “*El presidencialismo ha facilitado y agravado la crisis de la democracia*”. DIAMOND, Larry/LINZ, Juan. “*Democracy in Developing Countries. Politics, in: Society and Democracy in Latin America, Vol. IV, Boulder, Ca., p.24*”

<sup>5</sup> Porque “*desde que la sociedad se organiza encontramos formas de gobierno*”. MIRÓ QUESADA RADA, Francisco. *Manual de Ciencia Política; 2º Edición, Edit. Libros y publicaciones, Lima, 2001, p.109*

<sup>6</sup> GARCÍA TOMA, Víctor. *Teoría del Estado y Derecho Constitucional; 1º Edición, Palestra Editores, Lima, 2005, p.231*

<sup>7</sup> Aquí se hallan insertas: Monarquía, República y Democracia; en concordancia con la tripartición efectuada por ARISTÓTELES en su monumental obra *La Política*. Ello responde a lo que KARL LOEWENSTEIN le denominaría una “*clasificación tradicional*”. *Teoría de la Constitución; 2º Edición, Edit. Ariel, Barcelona, p.47*

**de gobierno**<sup>8</sup>(terminología que utilizaremos de aquí en adelante), estima que prima el criterio relacionado con la **ubicuidad de los órganos al interior del Estado**.

En ese mismo orden de ideas Víctor García Toma plantea una clasificación similar a la de García Belaunde. La variable más resaltante, y la única por cierto, que el ex magistrado del Tribunal Constitucional peruano colige, es aquella situada en las formas modernas de gobierno, al escindirlo en *Sistemas Políticos* y *Regímenes Políticos* (lo que para D. García Belaunde son sistema de gobiernos). En el primero sitúa al gobierno: Absolutista, Liberal, Marxista- Leninista, Fascista, y el Democrático Social (Prepondera él: **Factor ideológico-político**), y en el segundo considera el gobierno de: Asamblea, Parlamentario, Presidencial, Directorial, Semipresidencial y Sultánico (Prepondera él: **Factor jurídico-político**)<sup>9</sup>. Empero, de todo lo expuesto, es correcto deslindar que la utilización de tal o cual vocablo responde primordialmente al criterio que el tratadista busca impregnar y al contexto en el cual versa su explicación, pudiendo tener significación especial su pertenencia a un determinado enfoque.

En una visión más amplia Pablo Lucas Verdu entiende al sistema de gobierno como: *“el desarrollo del proceso de orientación política mediante el funcionamiento de los controles y responsabilidades ejercidos por el complejo de órganos constitucionales”*<sup>10</sup>. Particularmente pensamos que el sistema de gobierno es una entidad de carácter político-jurídica que estudia el tipo y las formas de interrelación (*modus vivendi*) entre los principales órganos de poder (Ejecutivo-Legislativo), incidiendo en el control político compartido e imbricado que atenazan.

**2.- Tipología de los sistemas de gobierno:** Contemporáneamente en el orbe mundial, se advierte la presencia hasta de seis tipos de sistemas de gobierno, los cuales son: *El sistema de Asamblea, el Directorial, Parlamentario, Presidencial,*

---

<sup>8</sup> Considera en este apartado al sistema: Presidencial, Parlamentario y Directorial. No obstante, cabría agregar a lo expuesto, los siguientes sistemas: cuasi presidencial, de asamblea y sultánico.

<sup>9</sup> Véase cuanto señala sobre este aspecto: **GARCIA TOMA**, Víctor. *Op cit.*, pp. 231-286

<sup>10</sup> **LUCAS VERDU**, Pablo y **LUCAS MURILLO DE LA CUEVA**, Pablo. *Manual de Derecho Político. Vol. I, 3º Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1987, p.250*

*Semipresidencial y Sultánico*. De todos ellos, creemos que tres, son los más relevantes para el desarrollo de la presente investigación, y son: El *sistema Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial* (la procedencia de esta apreciación envuelve un análisis histórico, cultural y politológico entre todos ellos, y porque además constituyen los sistemas más utilizados por los Estados en la actualidad), razón por la cual ahondaremos remitiendo detalles sucintos de cada uno de ellos:

**2.1.- Sistema de gobierno parlamentario:** El arquetipo clásico por excelencia del sistema de gobierno parlamentario lo constituye Inglaterra, su lugar de nacimiento<sup>11</sup>. Concebida a finales del Siglo XVIII en pleno imperio del monarquismo, ha devenido por una sucesiva reformulación del sistema originario inglés, de modo que así como señala Maurice Duverger<sup>12</sup>: “*El régimen parlamentario no es el producto de una teoría a priori, sino de una evolución histórica*”. Una evolución histórica que comprende el surgimiento de disimiles categorías de parlamentarismo, debido a que el modelo inglés primigenio, conocido como *parlamentarismo clásico* influyó para que otros países -sobre todo europeos- lo adoptaran como tal; no obstante el producto importado a esos países fue trastocado, surgiendo grados de variabilidad respecto del modelo inicial<sup>13</sup>. Esa primera modificación aconteció en Francia, llegando a calificársele: *parlamentarismo orleanista*, luego destaca el surgimiento de otras dos categorías de parlamentarismo: el *monárquico*<sup>14</sup> y el *republicano*<sup>15</sup>, ambos de vigencia coetánea.

---

<sup>11</sup> Al respecto es útil la lectura del artículo publicado en internet por DOMINGO GARCÍA BELAUNDE, titulado: *El Presidencialismo en América Latina*. Véase en: [www.domingogarciabelaunde.com](http://www.domingogarciabelaunde.com)

<sup>12</sup> DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Edit. Ariel, Barcelona, 1970, p. 200

<sup>13</sup> “*Son evidentes las múltiples variantes nacionales del modelo parlamentario, en el sentido de que las constituciones de los diversos países han tratado de introducir correcciones a la fórmula original*”. GÓMEZ ORFANEL, Germán. *Las Constituciones de la Unión Europea*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 21

<sup>14</sup> Verbigracia: **ARTÍCULO 1, INCISO 3 de la Constit. Política de España:** *La forma de gobierno del Estado español es la Monarquía parlamentaria*.

<sup>15</sup> Verbigracia: **ARTÍCULO 87, de la Constit. Política de Italia:** *El Presidente de la República es el Jefe de Estado*...

➔ **Condiciones imprescindibles<sup>16</sup>:**

**(i) Separación flexible de poderes** (ii) **Ejecutivo dual<sup>17</sup>** (iii) **Responsabilidad política del gobierno ante el parlamento<sup>18</sup>** (El Premier y su gabinete cuentan con responsabilidad política, a diferencia del Jefe de Estado, quien carece de toda responsabilidad, en alusión al viejo principio inglés *King do not wrong -El Rey no se equivoca<sup>19</sup>*). **(iv) El parlamento designa al primer ministro** (Derivándose en una estrecha vinculación de los poderes clásicos del Estado – Ejecutivo y Parlamento<sup>20</sup>). **(v) Flexibilidad temporal en la duración del mandato del Premier.**

Carl Schmitt juzgaba que el parlamentarismo como sistema representa un *dominio* del Parlamento, es decir de la representación popular sobre el Gobierno<sup>21</sup>.

**2.2.- Sistema de gobierno presidencial:** Iniciamos la exposición del presente sistema de gobierno, fijando un equívoco en el que numerosas veces se incurre, así por lo general se identifican al *sistema presidencial* con el *presidencialismo*, sin reparar en las notables diferencias que entre ambos existen, y es que, por más similitud semántica que acaezca; uno y otro constituyen espectros heterogéneos, distintos, variados; expliquemos por qué: El *sistema presidencial* propiamente dicho,

---

<sup>16</sup> Para una visión esquemática del tema, **VERNEY**, D.V. "Analysis of political systems". En Eckstein. H. y Apter, D.E. (eds) *Comparative politics*. Nueva York. The Free Press, 1963 p. 184-185

<sup>17</sup> "El ejecutivo dualista es connatural a las formas de gobierno que se consideran tradicionalmente como parlamentarias". **GIUSSEPPE DE VERGOTTINI**. *Derecho Constitucional*, Espasa Calpe, Madrid, 1983, p.362

<sup>18</sup> **ARTÍCULO 94 de la Constit. Política de Italia:** *El gobierno debe tener la confianza de ambas cámaras...*

<sup>19</sup> **MENDOZA CÁNENA**, Raúl. *Regímenes Políticos: los rostros y las máscaras del poder*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2004, p.18

<sup>20</sup> **GARCÍA BELAUNDE**, Domingo. *La Constitución en el péndulo*. UNSA, Arequipa, 1996, p.75

<sup>21</sup> **SCHMITT, Carl**. *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial S.A., Madrid, 1996, p.294

solo lo regenta Estados Unidos<sup>22</sup>, en tal sentido son las derivaciones de éste, el ápice que lo distingue del *presidencialismo*<sup>23</sup>, que en realidad no asienta un sistema como tal, sino, se trata más bien de su “*copia deficitaria*”, trasladada a países mayoritariamente latinoamericanos caracterizados por el fantasma de las dictaduras y las grandes desigualdades que en ella perviven.

Al respecto Domingo García Belaunde<sup>24</sup> infiere que el presidencialismo es la “*deformación del sistema presidencial*”. El mismo autor clarifica su postura al señalar que se le denomina *presidencialismo* en razón a que el sufijo *ismo* representa la exageración, la hipertrofia del modelo. Esto porque se consuma una autoridad ejecutiva (conformada por el presidente de la República) con excesivos poderes, ejercidos en forma abusiva y sin control alguno<sup>25</sup>. De este modo, podemos puntualizar: el *sistema presidencial* es el modelo propiamente dicho, un espécimen “puro”, *contrario sensu*, el *presidencialismo* es su “copia deficitaria”, el modelo mal copeado, un espécimen “impuro”.

➤ **Condiciones imprescindibles:**

(i) *Ejecutivo monista*. (ii) *Elección del presidente de la república por sufragio universal*. (iii) *Separación rígida de poderes*. (iv) *El gobierno no es responsable ante el parlamento*<sup>26</sup> (El presidente elige a sus secretarios de Estado, por ende el origen de la junta gobierno cierne allí y no en el Parlamento, al no cumplirse este carácter

<sup>22</sup> Establecido por primera vez en Estados Unidos en su Constitución Política de 1787. Para una visión esquemática del tema, léase el artículo escrito por Mario CASTILLO FREYRE: *Delimitación conceptual del Presidencialismo*, en: [www.castillofreyre.com](http://www.castillofreyre.com)

<sup>23</sup> DIETER NOLHEN plantea cuatro tipos de presidencialismos que son los siguientes: *reforzado, puro, atenuado y parlamentarizado (aquí se ubica el Perú)*. En: *Presidencialismo versus Parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos*. *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*. N°99, Enero-Marzo, 1998, p.170

<sup>24</sup> GARCÍA BELAUNDE, Domingo. *El presidencialismo...* En: [www.domingogarciabelaunde.com](http://www.domingogarciabelaunde.com)

<sup>25</sup> GARCÍA BELAUNDE, Domingo. “*Forma de gobierno en la Constitución Peruana*”. En: *Revista de Estudios Públicos Nueva Época*. N° 74, Octubre-Diciembre, 1997, p.621

<sup>26</sup> Como observa certeramente HANS KELSEN: “*Un elemento característico del sistema presidencial consiste en que ni el presidente ni los miembros del gabinete nombrados por él son responsables ante el parlamento*”. En: *Teoría general del Derecho y del Estado; 5ª reimpression, UNAM, México, 1995, p.358*

no hay cabida para una responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento.<sup>27)</sup>  
(v) *Rigidez temporal en la duración del mandato presidencial es fija, como lo es también la de los miembros del Legislativo*<sup>28</sup>.

Es el régimen democrático representativo de separación rígida de poderes cuyo ejecutivo está constituido por un Presidente de la República, elegido por sufragio universal, siendo los ministros (secretarios) de Estado, nombrados y revocados por el primero, quienes no son responsables políticamente ante el Parlamento<sup>29</sup>.

**2.3.- SISTEMA CUASI PRESIDENCIAL**<sup>30</sup> : Un hecho histórico prominente sobrevendrá para la concreción de este sistema de gobierno: *El traspaso de la IV a la V República Francesa*<sup>31</sup>. Mascullado y asfixiado por gravísimos problemas, Francia en la década de los 50's del siglo pasado vivía una de sus peores crisis institucionales, lo que obligaba y tornaba imperioso asumir decisiones radicales para revertir tan caótica situación. ¿Pero cuáles eran esos gravísimos problemas? Esencialmente dos. El primero se traducía en la presencia de una inestabilidad

---

<sup>27</sup>“Es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete”. **SARTORI, Giovanni**. *Ingeniería constitucional comparada. Fondo de Cultura Económica. México, 1994, p. 97- 98*. Toda vez que, por ejemplo: “El presidente de los EEUU, cuenta con un equipo de colaboradores a los que llama secretarios y no ministros” Ver: **CHIRINOS SOTO**, Enrique y Francisco. *La Constitución, Lectura y comentario. 5ª edición. Rodhas, 2007, p.263*

<sup>28</sup> **PEREIRA MENAUT**, Antonio C. *En Defensa de la Constitución. Primera edición Peruana. Universidad de Piura, Piura, 1997, p. 320*

<sup>29</sup> En efecto, así lo deja notar **NOGUEIRA ALCALÁ**, Humberto en un ensayo magnánimo, titulado: “El régimen semipresidencial: una alternativa viable al presidencialismo en Chile”. En: *Formas de gobierno: Relaciones Ejecutivo-Parlamento...p.83*

<sup>30</sup> Una multiplicidad de vocablos son los utilizados para calificar este sistema, así se tiene: *sistema mixto, parlamentario-presidencial, compuesto, cuasi presidencial, semiparlamentario, ecléctico, mestizo, etc.* Entre todos, la calificación de sistema cuasi presidencial creemos es la más acertada, toda vez que las “correcciones”, llámese a la instauración de elementos propios del sistema presidencial, se realizaron sobre la base del sistema parlamentario. Véase: **HACKANSSON NIETO**, Carlos. *Forma de Gobierno de la Constitución Peruana; Univ. de Piura, Piura, 1997, p. 65*. O en todo caso denominémosle como apuntaba **COLLIARD** “*Régimen parlamentario con correctivo presidencial*”. **COLLIARD**.J.C. “*Les régimes parlementaires contemporains*”. Paris, Presses de la FNSO, 1978, p.280

<sup>31</sup> Al respecto **ALESSANDRO PIZZORUSSO** colegía que con el advenimiento de la V Rep. Francesa “se cristaliza una forma de gobierno ecléctica que... integra elementos del régimen presidencial con otros típicos del gobierno parlamentario”. En: *Lecciones de Derecho Constitucional. Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p.44*



política alarmante que hacía imposible la gobernabilidad; sólo en aquellos 12 años de IV República (1946-1958) 20 gobiernos sucesivos dimitieron en razón a la férrea y ortodoxa oposición del Parlamento que impedía la continuidad del Primer Ministro o Jefe de Gobierno. Y el segundo problema devino del conflicto bélico entre Francia y Argelia, éste último principal colonia de Francia desde 1830. Estos hechos descritos, fueron resueltos en gran parte por la política acertada proyectada por el ya personaje histórico, general Charles De Gaulle. Una de sus acciones más relevantes después de asumir la Presidencia de Francia en 1958 fue la promulgación de una nueva Constitución Política el 4 de octubre de ese año, con ello se alzaba la V República Francesa, que dicho sea de paso perdura actualmente. El referido Texto Constitucional dispone entre su principal novedad, la configuración de un nuevo tipo de sistema de gobierno<sup>32</sup> que no es presidencial ni parlamentario, sino una mezcla de ambos, un híbrido, una conjunción binaria<sup>33</sup>, que Maurice Duverger le denominaría semipresidencial<sup>34</sup>(acepción que nos parece inexacta).

➤ **Condiciones imprescindibles<sup>35</sup>:**

**(i) Ejecutivo dual (ii) Elección del presidente de la república mediante sufragio universal<sup>36</sup> (iii) El presidente nombra al primer ministro, mas no, puede removerlo<sup>37</sup> (iv) Gobierno responsable ante el parlamento. (v) Considerables poderes**

---

<sup>32</sup> No obstante, los verdaderos antecedentes de un sistema de gobierno cuasi presidencial, se hallan en las constituciones de Finlandia 1919, Weimar 1919.

<sup>33</sup> **GARCÍA TOMA**, Víctor. *Op. cit.*, p. 282

<sup>34</sup> Debemos aclarar que **DUVERGER** no fue realmente (como se cree) quién acuñó el vocablo Semipresidencial (*sic*) Quién lo hizo fue **HUBERT BEUVE-MERY** en el año de 1959. Duverger simplemente lo divulgó. **HACKANSSON, NIETO**, Carlos. *Op cit.*, p. 65

<sup>35</sup> A observancia de **RAFAEL MARTÍNEZ**. *El semipresidencialismo: estudio comparado. Universidad de Barcelona, Working Paper, N° 154, Barcelona, 1998*

<sup>36</sup> **ARTÍCULO 23 de la Constit. Política de Finlandia: El presidente será elegido por sufragio universal directo por el pueblo de Finlandia...**

<sup>37</sup> **ARTÍCULO 8 de la Constit. Política de Francia: El presidente de la República nombra al Primer ministro ...**

*presidenciales* (El jefe de Estado, es decir el presidente de la República, cuenta con funciones más reales y efectivas, a diferencia del jefe de Estado en un sistema parlamentario monárquico de cariz esencialmente honorífico).

#### IV. AMÉRICA LATINA Y EL FENÓMENO CONSUECUDINARIO DE LA CRISIS DE ESTABILIDAD POLÍTICA

Consabido es que América Latina pareciera ser una región indesligable de un fenómeno nocivo que perdura en años denominado **crisis**, representa un problema álgido y complejo, difícil de asimilar, que se dimensiona en diversos aspectos, así son perceptibles desmedidas crisis económicas, sociales, institucionales, etc. que se manifiestan consuecudinariamente.

Empero, cabría agregar a todo ello, la *crisis de estabilidad política*, anomalía secular deletérea, problema atemporal, *crónico*, para utilizar los términos de Dieter Nohlen, que se traduce en la vulnerabilidad de las democracias (manifestándose democracias deficitarias), una permanente inestabilidad política, vacuidad de una eficiente gobernabilidad y autoritarismos. Y habría que preguntarse *¿cuál es la causa de la crisis de estabilidad política en América Latina?* Para responder a dicha interrogante, existen las más múltiples y variadas razones que pretenden otorgan una explicación referente a ello, pero por cuestiones utilitarias ahora nos vamos a detener en una que la doctrina constitucional reconoce y afirma: *El sistema de gobierno configurado, es decir, el Presidencialismo*<sup>38</sup>.

**1.- REVESES GRAVITARIOS DEL PRESIDENCIALISMO:** No obstante el presidencialismo, “sistema” histórico latinoamericano produjo en nuestros países una secuela de problemas que mayormente afectaron y afectan a la institucionalidad democrática, hoy todavía imposibles de resolver. Para muestra, lo dicho podemos sintetizarlo a través de una característica ontológica de todo Presidencialismo<sup>39</sup>: *el*

---

<sup>38</sup> “Este sistema, que es por lo general el que prima en América Latina, por tradición histórica, por mentalidad, y acaso por necesidad” GARCÍA BELAUNDE, Domingo. *Teoría y práctica de la Constitución. Tomo 1, Eddili, Lima, 1989, p. 151*

<sup>39</sup> Así lo hace notar Emile GIRAUD cuando fija como características de nuestros presidencialismos, la primacía acusada del presidente y un ejecutivo omnipotente. Véase: *Le pouverir executif dans les Democraties d'Europe et d'Amérique. París. 1938*. Citado por PAREJA PAZ SOLDÁN, José. En: *Derecho Constitucional Peruano y la Constitución de 1979, 3º edición. Edit. Justo Valenzuela, Lima, 1984, p. 194*

***de otorgar un amplio poder constitucional al Presidente;*** verbigracia: investirlo como Jefe de Estado y de Gobierno a la vez<sup>40</sup>.

Históricamente esa característica de el amplio poder constitucional concentrado en el presidente, ha desembocado en resultados funestos y es que atribuyéndose e irrogándose de ese poder, muchos presidentes han excedido de sus facultades, sobrepasando los límites constitucionales, llegando a convertirse muchos de ellos en auténticos dictadores, convirtiendo a sus países en verdaderas autocracias, trayendo como consecuencia la defenestración de las democracias –aunque incipientes- ya establecidas. Como ya se dijo, nuestras crisis afectan al régimen en conjunto, a diferencia de los sistemas parlamentarios en donde sus crisis de gobierno, son solo eso: *crisis de gobierno*.

**2.- “SOLUCIONES COSMÉTICAS” PARA REVERTIR LA INFRUCTUOSA SITUACIÓN:** Ante la situación complejizada ocasionada por el Presidencialismo<sup>41</sup> referido a la crisis no solo del sistema de gobierno, sino, del sistema político entero, un mosaico de países latinoamericanos, de forma asincrónica, han introducido diversas instituciones políticas propias del sistema parlamentario con la finalidad de atemperar, atenuar, frenar los excesos presidenciales que sobrevienen de ese amplio poder constitucional atribuido al Presidente<sup>42</sup>. Ante dicha solución, pragmática por supuesto de: *importar elementos del sistema parlamentario para tratar de disminuir el presidencialismo vigente y no se transfigure en un hiperpresidencialismo*, cabe hacerse la siguiente pregunta ¿Ha logrado revertir los resultados aciagos producidos por el Presidencialismo? No, simplemente no. Ha conseguido los mismos o peores resultados, no ha cambiado sustantivamente el

---

<sup>40</sup> Como bien señalan **Marcial RUBIO** y **Enrique BERNALES**: “*la extensión de las atribuciones configuran ese predominio del presidente en América Latina... para constituir en los hechos un jefe de estado de preeminencia absoluta en el plano de los valores políticos*”. En: *Constitución y Sociedad Política. Mesa Redonda Editores S.A., Lima, 1978, p. 354*

<sup>41</sup> “*Improcedente e inadecuado para la salud de los Estado que lo adoptan*”. **ÁLVARO MIRANDA**, Ernesto. *El presidencialismo controlado como tipo de Gobierno vigente en el Perú. Tesis para optar el Grado académico de Bachiller en Derecho. UPSMP. Lima, 1985, p. 19*

<sup>42</sup> Entre las instituciones políticas introducidas, podemos especificar las siguientes: Refrendación, Interpelación, Censura ministerial, Consejo de ministros, Premier, Iniciativa legislativa de gobierno y los Ministros que tienen “voz” en el debate parlamentario. Sobre esa cuestión: *El presidencialismo...* En: [www.domingogarciabelaunde.com](http://www.domingogarciabelaunde.com)

deslucida escenario político, países como el nuestro por ejemplo, a pesar de ser considerado uno de los Estados que más ha atemperado su sistema presidencialista ( es decir uno de los países que más instituciones políticas del sistema parlamentario ha introducido al establecido Presidencialismo) ha tenido que coexistir con el flagelo del autoritarismo hace menos de una década, y en todo caso el fantasma del autoritarismo siempre está presente<sup>43</sup>.

La siguiente frase de Domingo García Belaunde, acentúa lo antes mencionado: “*Lo que impera en nuestros pueblos es, en realidad, la forma presidencial de gobierno en su estructura más descarnada, aun cuando atemperada sobre todo en los últimos años*”<sup>44</sup>.

Dicha solución entonces, ***resulta ser una solución más cosmética que reestructuralizadora***, no es más que un retoque superficial, un aditamento estético. Humberto Nogueira Alcalá, estima que: “*El cambio requiere tocar la estructura misma del Poder Ejecutivo, y las relaciones jurídico políticas entre el Ejecutivo y el Parlamento*”<sup>45</sup> , y es que resolver el problema de los sistemas de gobierno, es trascendental porque implica no solo la forma de gobierno sino el tipo de democracia que se quiere construir y consolidar en un país, un *ethos* que debe perennizarse. **RESALTAMOS: Urge una verdadera reforma constitucional y política sobre el sistema de gobierno, ello refleja el sentir y la esencia de la presente investigación.**

## V. EL SISTEMA DE GOBIERNO DEL PERÚ

Determinar con estrictez el tipo de sistema de gobierno configurado por nuestro país, significa ingresar a un vasto e intenso debate ocasionado por las posiciones contrapuestas que en la literatura jurídica podemos notar.

---

<sup>43</sup> Al respecto CHRISTIAN DONAYRE MONTESINOS ha desarrollado una notable investigación titulada “*Parlamentarización del presidencialismo instaurado en nuestro país y sus riesgos*”. En: *Revista de Derecho y Cambio Social*. Año IV, Número 13, Octubre-Diciembre 2003.

<sup>44</sup> GARCÍA BELAUNDE, Domingo. “*Forma de gobierno en...*” p. 622

<sup>45</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *Op. cit.*, p. 87

a) **1ª TENDENCIA: Abogando por un sistema semipresidencial.**- Esta primera tendencia -por cierto mayoritaria, aunque no por ello más acertada y menos errática- es aquella que enfatiza en suscribir, que el tipo de sistema de gobierno del Perú es de naturaleza *Semipresidencial (sic) o Mixta*. Brevemente su ideario se compone así: consideran que al haberse insertado instituciones políticas congénitas del sistema parlamentario al presidencialismo ya estatuido en nuestro país, ocasionó el surgimiento de un sistema mixto o híbrido. Divergimos de esta tendencia por la siguiente razón: **la ausencia de bicefalia en el ejecutivo.**

Y es que un Estado se precia de tener un sistema cuasi presidencial cuando cumple con la característica fundamental que lo distingue, **que es contar con un ejecutivo dual**, es decir, la jefatura de Estado y Gobierno deben de recaer en distintas personas, indefectiblemente ese ápice no se plasma en nuestro contexto, por tanto no podemos aceptar que se rotule que tenemos un sistema mixto cuando no cumplimos con su requisito principal, muy a pesar de que innegablemente en el devenir histórico se hayan introducido elementos suficientes como para decir que tenemos un sistema semipresidencial como el premier, el voto de confianza, etc.

Como anota Domingo García Belaunde: “En realidad es difícil decir que el sistema de gobierno en el Perú sea mixto, pues ello supondría un *mixtum*, o sea, una nueva realidad o modelo, un tertium que, en rigor no existe”<sup>46</sup>. En tal sentido estatuímos un presidencialismo pero atenuado.

b) **2ª TENDENCIA: Abogando por un presidencialismo parlamentarizado.**- Postura doctrinal que confluente en aludir que nuestro sistema de gobierno constituye un **Presidencialismo parlamentarizado o acentuado**<sup>47</sup>, es decir, no exacerbado o hiperpresidencialista, sino “atemperado” como señala Francisco Eguiguren, por la introducción de componentes propios del sistema parlamentario. La presente tendencia, aunque minoritaria doctrinalmente, a juicio nuestro, elucida mejor el tema en cuestión, en razón a que describe con más exactitud la realidad política instituida en nuestro país.

---

<sup>46</sup> GARCÍA BELAUNDE, Domingo. “*Forma de gobierno en ...*” p. 628

<sup>47</sup> MENDOZA ESCALANTE, Mijaíl. *Los Principios Fundamentales del Derecho Constitucional Peruano*. 1ª Edición, Gráfica Bellido S.R.L. Lima, 2000, p. 176

Al referir que prima el criterio de un presidencialismo pero acentuado, no niega la existencia de las instituciones políticas propia del sistema parlamentario insertado a nuestro país, pero tampoco afirma, que ese solo hecho transfigura el presidencialismo en un sistema semipresidencial (la sola razón que no se determine la dualidad de un ejecutivo, imposibilitan tal argumento). Incluso, la presente tendencia doctrinal puede verse fortalecida por lo que preceptúa la Constitución Política de 1993, al otorgar un mayor énfasis al presidencialismo<sup>48</sup> que configurar propiamente un sistema semipresidencialista<sup>49</sup>. Y es que la figura presidencial se ve redoblada porque es a la vez considerado –expresamente- Jefe de Estado<sup>50</sup> e – implícitamente- Jefe de Gobierno<sup>51</sup>.

## VI. PROPUESTAS PARA UNA EVENTUAL RECONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE GOBIERNO PERUANO

Consecuentemente con lo vertido hasta ahora, es evidente que urge edificar una verdadera reforma institucional del tipo del sistema de gobierno peruano actual. Reforma que no se limite solo a “*maquillar*” la realidad desvenjecida, sino que transfigure el presidencialismo de carácter nocivo, para la consecución de un mejor sistema político, que articule mejor el equilibrio de poderes entre Parlamento y Ejecutivo.

Dicha reconfiguración del sistema de gobierno peruano, tiene que discernir sobre la *posibilidad y viabilidad* que otro tipo de sistema de instituirse pueda tener, porque todo régimen constitucional no solo es definido por normas constitucionales (*constitución jurídica o formal*), sino que al lado de éstas, debe presenciarse la

---

<sup>48</sup> Esto debido a que un considerable número de instituciones político-jurídicas taxativizados por la carta política actual otorgan un “*mayor peso*” al presidente de la República. Léase: **BERNALES BALLESTEROS**, Enrique. *La Constitución de 1993, 5º Edic., Edit. Rao, Lima, 1997, p. 517*

<sup>49</sup> Así lo clarifica **CARLOS HACKANSSON NIETO**, cuando postula que “*Iberoamérica no ha optado por el modelo francés sino por el presidencialismo*”. *Op.cit., p. 88*

<sup>50</sup> **ARTÍCULO 110 de la Constit. Política Peruana:** *El presidente de la república es Jefe de Estado...*

<sup>51</sup> **ARTÍCULO 118, Inciso 3 de la Constit. Política Peruana:** *Corresponde al Presidente de la República dirigir la política general de gobierno...*

denominada *constitución extrajurídica*, aquella basada en tradiciones, culturas, prácticas, actitudes, expectativas<sup>52</sup>, de modo que la alternativa propuesta no resulte ser una solución surrealista y delirante, sino una fundada en la facticidad racional.

## POSIBLES SOLUCIONES:

1.- **Inviabilidad del sistema parlamentario:** Virar a un *sistema parlamentario* como alternativa de solución a la crisis del *presidencialismo*, nos resulta un procedimiento por demás abrupto, radical y por tanto, inviable. ¿Por qué?: La tradición secular del presidencialismo impregnado en nuestro país, no es un dispositivo que de la noche a la mañana pueda cambiarse así porque sí<sup>53</sup>, de allí el origen de su inviabilidad (si se quiere “europeizar” nuestras instituciones político-jurídicas, éstas deben, inexorablemente calzar con nuestra realidad)<sup>54</sup>. Por ende, la transfiguración del presidencialismo en otro sistema, tiene que estar vinculado con las particularidades socio históricas y político institucionales que definan las situaciones nacionales<sup>55</sup>. En palabras de Giovanni Sartori “*(El sistema parlamentario) es una criatura desastrosa para América Latina*”.

**PROPUESTAS DE LA INVESTIGACIÓN:** Asentaremos ahora las propuestas (*por limitación de espacio, desarrollaremos brevemente las que tenemos proyectadas*) que creemos de hacerse efectivas, cambiarían para bien, el matiz del sistema constitucional- político peruano.

2.- **Viabilidad del sistema cuasi presidencial:** Se percibe y advierte que la *concentración del poder* en la figura del presidente de la República (característica principal del presidencialismo) es el principal causante de resultados nefastos para

---

<sup>52</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. *Op. cit.*, p.62

<sup>53</sup> “Un sistema parlamentario no surge porque lo disponga un texto constitucional, en un país donde existe una fuerte tradición presidencial como el nuestro que a decir verdad constituye un *caudillismo presidencial*”. En: *Del Golpe a de Estado a la Nueva Constitución. Comisión Andina de Juristas. 1ª Edición, Lima, 1993, p. 254*

<sup>54</sup> La propuesta de reforma tiene que respetar tradiciones políticas, culturas políticas y estructuras políticas, características de propias de cada caso nacional. Esta precaución es imperiosa NOLHEN PRESIDENCIALISMO VERSUS SEMIPRESIDENCIALISMO. Nueva Época, Agosto- Setiembre, 1993, p.171

<sup>55</sup> NOLHEN, DIETER. *Op. cit.*, p.41

la funcionalidad del sistema político democrático (Ver: p.9), ante ello, la pregunta ¿Qué hacer? sobreviene por sí sola. *La propuesta nuestra es: desconcentrar ese poder atribuido al presidente, de modo que no resida la posibilidad de exacerbamiento y el poder sea compartido, para ello se debe “dualizar” el ejecutivo, configurándose la presencia de un jefe de Estado y un jefe de Gobierno por separados.*

El único sistema capaz de asimilar y concatenar mejor lo antedicho es el sistema *cuasi presidencial, que tiene en su esencia la bicefalia* del ejecutivo. Es mejor que el presidencialismo porque evitará la omnipotencia del presidente. El principal problema que se le reconoce al sistema en mención es la mal denominada “*cohabitación*”<sup>56</sup>, pero ponderándolos ésta es más provechosa ya que nunca ha derribado a algún presidente o ha sido vía para el autoritarismo<sup>57</sup>. En resumen; **PROPONEMOS:** (i) **Instauración del sistema Cuasi presidencial** (ii) **Ejecutivo dualista** (iii) **Voto de censura constructivo** (iv) **Premier nombrado por el presidente más no removido por este.**

## VII. CONCLUSIÓN Y EPÍLOGO

En el discurrir de la presente investigación hemos desagregado múltiples ideas, que fusionadas traen por *substratum* : **reconfigurar el sistema de gobierno peruano**, así, hemos opugnado aquellas posturas doctrinales que refieren que actualmente acontece un sistema semipresidencial, esclareciendo que lo instituido es en realidad un presidencialismo parlamentarizado, y que éste es un elemento “deficitario” para la solidificación del sistema político democrático, se hace imperioso trasuntarlo y por ello arribamos a nuestra propuesta que es estatuir un sistema cuasi presidencial en

---

<sup>56</sup> Coincidimos con **PACTET** cuando menciona que “*cohabitación es un vocablo más genérico, que evoca mayor lazo y facilidad comunicativa*”. Por ello, en vez de cohabitación, prefiere hablar de **coexistencia** que “*implica una mayor distancia, más acorde con el antagonismo de la situación*”. En: *Institutions politiques. Droit Constitutionnel*. 1ªed., Masson, Paris, 1969, p. 155

<sup>57</sup> **GIOVANNI SARTORI**, halaga el sistema semipresidencial francés cuando refiere que “... *Recomiendo los sistemas semipresidenciales de tipo francés... el sistema francés me parece genial... O el jefe de gobierno o el jefe de estado con mayoría. Magnífico. Nadie lo había logrado. Por eso considero que es un sistema extraordinario. No es cierto como siempre se había afirmado, que la cohabitación lleva a la parálisis, ... O sea la cohabitación funciona perfectamente... Desde la época de los antiguos romanos que no se encontraba una solución tan inteligente. Y no se entiende como porque la inteligencia constitucional es poco común*” Consultar: [www.espectador.com/text/sartori/italiano.htm](http://www.espectador.com/text/sartori/italiano.htm)



sentido estricto *sin que ello signifique la panacea, pero constituye una solución más efectiva y menos anatópista (como solía expresarse el ilustre filosofo Víctor Andrés Belaunde) o utópica.*

*Todo ello en pos de alcanzar un mejor sistema político...*

**Huancayo, Junio de 2009**

## **BIBLIOGRAFÍA**

- 1▷ **ÁLVAREZ MIRANDA Ernesto**▷ *El presidencialismo controlado como tipo de Gobierno vigente en el Perú. Tesis para optar el Grado académico de Bachiller en Derecho: UPSMP. Lima, 1985*
- 2▷ **BERNALES BALLESTERO S<sup>c</sup> Enrique**▷ *La Constitución de 1993. Quinta edición*▷ Lima<sup>c</sup> Perú. Editora Rao<sup>c</sup> 1999▷
- 3▷ **CHIRINOS SOTO<sup>c</sup> Enrique y Francisco**▷ *La Constitución, Lectura y comentario. 5<sup>ψ</sup> edición*▷ Lima▷ Perú. Rodhas<sup>c</sup> 2007▷
- 4▷ **DUVERGER<sup>c</sup> Maurice**▷ *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 2<sup>ψ</sup> edición*▷ Barcelona<sup>c</sup> España. Editorial Ariel<sup>c</sup> 1982▷
- 5▷ **EGUIGUREN PRAELI<sup>c</sup> Francisco**▷ *" Las relaciones entre gobierno y parlamento: Elementos para una propuesta de reforma en el Perú". En. Lecturas Constitucionales Andinas Serie 2*▷ Lima<sup>c</sup> Perú. Comisión Andina de Juristas<sup>c</sup> 1993▷
- 6▷ **GARCÍA BELAUNDE<sup>c</sup> Domingo**▷ *"Formas de gobierno de la Constitución Peruana". Nro*▷ 2▷ Lima<sup>c</sup> Perú. En. *Revista del Colegio de Notarios de Lima*<sup>c</sup> 1991▷  
—▷ *Teoría y Práctica de la Constitución. Vol*▷ TOMO 1▷ Lima<sup>c</sup> Perú. Eddl<sup>c</sup> 1989▷
- 7▷ **GARCÍA TOMA<sup>c</sup> Víctor**▷ *Teoría del Estado y Derecho Constitucional. 1<sup>ψ</sup> edición*▷ Lima<sup>c</sup> Perú. Palestra editores<sup>c</sup> 2005▷

- 8▷ **GIUSSEPPE DE VERGOTTINI**▷*Derecho Constitucional: Espasa Calpe, Madrid, 1983*
- 9▷ **GÓMEZ ORFANEL**◁*GERMφN*▷*Las Constituciones de los Estados de la Unión Europea. Madrid: España. Centro de Estudios Constitucionales*◁1996▷
- 10▷ **HACKANSSON NIETO**◁*Carlos*▷*La Forma de Gobierno de la Constitución Peruana. Piura: Perú. Universidad de Piura*◁2001▷
- 11▷ **KELSEN, Hans.***Teoría general del Derecho y del Estado; 5º reimpresión: UNAM, México, 1995*
- 12▷ **LOEWENSTEIN**◁*Karl*▷*Teoría de la Constitución. 2ª edición*▷*Traducido por Traducido por Alfredo Gallego*▷*Barcelona: España. Editorial Ariel*◁1976▷
- 13▷ **LÓPEZ, Sinesio**▷«*Un oδος Cámaras. el debate*»ξ*La República*◁18 de Mayo de 2007. Pág▷19▷
- 14▷ **LUCAS VERDU**◁*Pablo*▷**LUCAS MURILLO DE LA CUEVA**◁*Pablo*▷*Manual de Derecho Político. Vol. I, 3º Edición: Editorial Tecnos, Madrid, 1987, p.250*
- 15▷ **MARTÍNEZ**◁*Rafael*▷*El semipresidencialismo: estudio comparado. Universidad de Barcelona, Working Paper, N° 154, Barcelona, 1998*
- 16▷ **MENDOZA ESCALANTE**◁*Mijail*▷*Los Principios Fundamentales Del Derecho Constitucional Peruano. Lima: Perú*◁2000▷
- 17▷ **MENDOZA CÁNEPA**◁*Raúl*▷*Regímenes Políticos: los rostros y las máscaras del poder: Comisión Andina de Juristas, Lima, 2004*
- 18▷ **NOLHEN**◁*Dieter*▷*Presidencialismo versus Parlamentarismo. Editado por Dieter Nolhen*◁*Mario Fernandez*◁—*editores*◁—▷*Caracas: Venezuela. Editorial Nueva Sociedad*◁1991▷
- 19▷ **PEREIRA MENAUT**◁*Antonio Carlos*▷*En Defensa de la Constitución. 1ª edición peruana*▷*Piura: Perú. Universidad de Piura*◁1997▷
- 20▷ **PIZZORUSSO**◁*Alessandro*▷*Lecciones de Derecho Constitucional .Madrid: España. Centro de Estudios Constitucionales*◁1984▷
- 21▷ **RUBIO**◁*Marcial*▷**BERNALES, Enrique**▷*Constitución y Sociedad Política. Lima: Perú. Mesa Redonda Editores S▷A▷*◁1978▷
- 22▷ **SARTORI**◁*Giovanni*▷*Ingeniería Constitucional Comparad. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Méjico DF. Editorial Fondo de cultura económica*◁1994▷
- 23▷ **SCHMITT, Carl**▷*Teoría de la Constitución. Madrid: España. Alianza Editorial S▷A▷*◁1996▷

