

### § 3

## EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS EN LA NUEVA CONSTITUCION (\*)

Para comprender el papel que juega el Consejo de Ministros en un determinado régimen político, es necesario saber con cierta aproximación teórica, dentro de qué modelo puede ser ubicado y sobre el cuál —en principio— funciona. Para esto es preciso tener presente que en líneas generales en Occidente nos movemos bajo dos sistemas definidos: el presidencialista y el parlamentarista (1). De acuerdo al primero, el sistema constitucional se encuentra representado y conducido por un titular que es el Presidente de la República, a quien se sindica como Jefe de Estado, el cual a su vez está rodeado de colaboradores, que se denominan, según las tradiciones, Ministros (así en Francia e Italia); o Secretarios (así los Estados Unidos y México). En este sistema, que es por lo general el que prima en la América Latina, por tradición histórica, por mentalidad, y acaso por necesidad (2), el peso político de la conducción del gobierno recae sobre el Presidente de la República; sus Ministros son sus consejeros y dependen de él; reunidos forman el Consejo de Ministros, que tiene un Presidente, a cargo de un despacho ministerial, que recibe el nombre de Presidente del Consejo de Ministros pero que en realidad no tiene ningún poder que en principio no tengan los otros Ministros, salvo los necesarios de orden funcional y coordinación, actuando de esta suerte como un

(\*) Publicado en la Revista Jurídica del Perú N° 1, enero - marzo de 1982.

- (1) Para un panorama general, cf. Hermann Finer *Teoría y práctica del gobierno moderno*. Edit. Tecnos, Madrid 1964 y André Hauriou *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Editions Montchrestien, París 1970. Para los casos típicos del presidencialismo y del parlamentarismo, cf. Bernard Schwartz *Los poderes del gobierno (Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos)*; esp. Vol. II: *Poderes del Presidente*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1966 y Harold J. Laski *Reflections on the Constitution*, Manchester University Press, Manchester 1968.
- (2) Cf. AA.VV. *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica (Ponencias al I Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional)* Universidad Nacional Autónoma de México, México 1977.

primero entre los iguales **primus inter pares**. (3). En otro extremo, se encuentra los modelos parlamentarios, sean repúblicas (como Alemania o Italia) o monarquías (como Inglaterra y España). En estos casos, existe una diferenciación entre el jefe del Estado (el Presidente, el Rey o la Reina) y el Jefe del Gobierno (el Primer Ministro de España e Inglaterra, o el Canciller, en Austria y Alemania). El Presidente o Monarca goza de poco poder, tiene en algunos casos una función casi decorativa (como en Inglaterra) y en otras goza de ciertos poderes efectivos (España). Pero en rigor, en estos sistemas existe una dualidad ya que la marcha de la política afecta al Jefe de Gobierno (Canciller o Primer Ministro) pero no al Jefe del Estado (Presidente de la República o Monarca). Así dentro de estos dos extremos podemos ver que en líneas muy generales en los regímenes presidencialistas el poder descansa en el Presidente de la República, mientras que en los parlamentaristas lo hace en el Primer Ministro o en el Canciller, según los casos.

Lo interesante de los dos sistemas antes descritos, es que el poder recae necesariamente en un extremo, y no es compartido. No se trata de que exista un primer poder, como algunos han sostenido candorosamente, sino que la primacía o la fuerza determinante descansa en uno de ellos, y los demás actúan en coordinación y en ciertos casos en subordinación.

Equidistante de ambos, es el actual modelo francés, surgido de la Constitución de De Gaulle de 1958, que muchos califican como semi-presidencial (4). Este sistema ha creado una diarquía; por un lado el Presidente de la República, por otro el Primer Ministro. El ejercicio de los poderes está igualmente repartido; existen poderes que sólo ejerce el Presidente de la República; otros que están reservados al Primer Ministro, y por último hay una gama muy variada que sólo pueden ejercitarse a consumo, entre el Presidente de la República y el Primer Ministro. Esto es lo que la Constitución dice; lo que sucede en la realidad política es muy otra, como veremos a continuación.

- 
- (3) Por razones de espacio, estamos simplificando demasiado los esquemas, los cuales son válidos en términos muy generales. Así, téngase en cuenta que por ejemplo, los Estados Unidos, típico caso de país presidencialista, no tiene en su estructura la figura del Presidente o Jefe del Gabinete.
- (4) En este punto seguimos a Maurice Duverger *La monarquía republicana*, Dopesa, Barcelona 1974.

Como quiera que el sistema francés es bastante complejo, y para no entrar en mayores detalles señalemos una sola característica de este régimen sui generis para ver sus alcances: el Presidente de la República nombra al Primer Ministro, pero no puede obligarlo a dimitir; esto es, que en principio, puede quedarse en el poder aún contra la voluntad del propio Presidente de la República. Esto en el texto; en la práctica política, el enorme prestigio del Presidente puede obligarlo a renunciar contra su voluntad, aun cuando de acuerdo al texto constitucional, sólo debe dejar el cargo si no cuenta con el respaldo de la Asamblea Nacional.

Ahora bien ¿qué ha sucedido en el Perú?. Haciendo un breve recuento, podemos apreciar que, en teoría y en la práctica, no solo el Perú sino la América Latina ha sido presidencialista. Es decir, el Presidente de la República ha sido Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, aun cuando ha habido algunos presidentes (como Manuel Prado en su segundo período, 1956-1962) que fueron calificados como "ministeriables"; esto es, que dejaba a sus Ministros "cancha libre" para el desarrollo de sus respectivos portafolios.

Sin embargo, por influencia de Francia se introdujo en nuestro país el uso del vocablo "Premier" (textualmente, el Primero); como equivalente a Presidente del Consejo de Ministros, institución esta, junto con el Concejo, introducida en el Perú entre 1856 y 1862. Ahora bien, la existencia de un Presidente del Consejo de Ministros fue en realidad meramente funcional y hasta decorativa, ya que el cargo se otorgaba a cualquier Ministro, con fines meramente protocolares, sin ningún poder efectivo y así ha sido hasta 1969. Hasta esa época es válido el siguiente juicio de Manuel Vicente Villarán: (5)

" . . . El Presidente del Gabinete no tiene autoridad alguna sobre sus colegas, ni siquiera una función de discreta vigilancia. Cada Ministro despacha los negocios de su Departamento por sí solo o los acuerda directamente con el Presidente de la República, algunos con previa consulta o aprobación del Consejo. Nada lo obliga a instruir al Presidente del Gabinete

(5) Manuel Vicente Villarán *Posición constitucional de los Ministros en el Perú*, en "Páginas escogidas", Lima 1962, pág. 89.

de sus proyectos o resoluciones o pedirle opinión o consentimiento. Ni la ley ni las prácticas dan al Presidente del Consejo de Ministros aquella posición predominante que tiene el Premier en los países europeos. Autoridad propia no tiene más que aquella que le pertenece en calidad de Ministro de uno de los ramos de la administración. Tiene que servir siempre uno de los Ministerios (pues), no sería permitido nombrarlo Ministro sin cartera".

Más adelante, agrega Villarán una conclusión, que creemos todavía de actualidad cuando afirma:

"La conclusión que señalan los hechos expuestos, es que la institución de la Presidencia del Consejo de Ministros no tiene la utilidad ni la importancia en que pensaron sus autores. El volumen político del Presidente de la República no deja sitio al Presidente del Consejo. La Presidencia del Consejo, débil de nacimiento, está casi atrofiada. El caso se halla dentro de la lógica del sistema de gobierno presidencial que excluye como exótica e inadaptable la existencia de un Jefe de Gabinete que posea algo más sustancial que un título de honor y precedencia".

Ahora bien, la situación hasta 1969 fue, como ya hemos dicho, de precedencia y honor, pare repetir las frases de Villarán. Ese año, el régimen militar instaurado el 3 de octubre de 1968, decide reordenar el aparato del Estado, y promulga el Decreto Ley 17532 (modificado luego por el Decreto Ley 17871) denominado "Ley Orgánica de la Presidencia de la República", que habla expresamente del Primer Ministro o Presidente del Consejo de Ministros, al cual se le dan una serie de atribuciones. No obstante, ninguna de ellas significó funciones de autoridad con respecto a sus colegas; tales como las de justicia y culto (el respectivo Ministerio fue eliminado), el SINAMOS, Cooperativas, Organismos Departamentales de Desarrollo, entre otros) lo que contribuyó a dar al cargo un volumen sumamente considerable, a tal punto que se creó la llamada Oficina del Primer Ministro para un mejor desempeño de sus actividades. Adicionalmente, el Decreto Ley 17271 señaló en su artículo 3 que el Primer Ministro (o Presidente del Consejo de Ministros) no tendría ministerio alguno a su cargo. aun cuando en la

Disposición Transitoria Tercera, se estableció que durante la vigencia del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada el cargo de Primer Ministro sería ejercido por el Ministro de Guerra (que era a su vez el Comandante General del Ejército). Lo importante es, que con esta reforma de 1969, se creó en realidad un nuevo Ministerio denominado "Oficina del Primer Ministro", cuyo titular era al mismo tiempo —por razones de orden político— Ministro de Guerra. Por eso es que señalamos que es en 1969 que ocurre un reforzamiento y cierta independización del cargo de Primer Ministro, pero sin que —normativamente al menos— significase una precedencia sobre sus demás colegas del Gabinete, ni menos a un compartir poderes con el Jefe de Estado (lo que de hecho como se sabe, no ocurrió).

Así las cosas, en la Asamblea Constituyente de 1978-1979 se discutió, como era de esperar, el papel que tocaba desempeñar al Presidente de la República y en general al Poder Ejecutivo, del cual forma parte el Consejo de Ministros. A fin de no alargar estas líneas, diremos únicamente que a nadie en ningún momento (ni siquiera a los sostenedores de la trasnochada teoría del parlamento como primer poder del Estado) se le ocurrió crear un Premier al modelo europeo, sino por el contrario, se planteó un presidencialismo fuerte, más acentuado aun del que aflora en la Constitución de 1933, precisamente para evitar los desbordes incurridos por el Legislativo en los períodos 1945-1948 y 1963-1968. Lo que si fue objeto de un debate; aun cuando corto, fue cierta propuesta de introducir en nuestro medio, la diarquía constitucional francesa, en la cual existe un Jefe de Estado al lado de un Jefe de Gobierno. Pero hay que recalcar que esta iniciativa no solo no prosperó sino por el contrario, fue reafirmado el carácter presidencial de nuestro sistema constitucional (véase la Exposición de Motivos del Proyecto Constitucional, preparado y firmado por la Comisión Principal de Constitución).

Con la puesta en marcha del régimen constitucional se pensó como era de esperar, en una reorganización del aparato estatal, acorde con la nueva Constitución Política del Estado, aprobada en 1979, y puesta en vigencia el 28 de julio de 1980. Así las cosas, y dentro del marco de las facultades delegadas (Ley 23230), se puso en discusión un proyecto de Ley del Poder Ejecutivo, en la cual se

estructuraba el Consejo de Ministros, los poderes del Presidente, y la organización del Despacho Presidencial y de los diferentes Ministerios. Ahora bien, parece que este proyecto pasó por diversas y azarosas circunstancias. Según información no confirmada (6) el Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía, Finanzas y Comercio Dr. Manuel Ulloa Elías, logró enviar hasta dos proyectos de Ley del Poder Ejecutivo al seno del Consejo de Ministros para su discusión y aprobación, los cuales habrían sido a su turno rechazados; y en la segunda oportunidad, ante la insistencia del proyecto presentado por el Primer Ministro, el Presidente de la República habría optado por encargar la preparación de un proyecto de Ley del Poder Ejecutivo al Ministro de Justicia, Dr. Felipe Osterling Parodi, que es el que finalmente fue aprobado (Decreto Legislativo N° 217 del 12 de junio de 1981).

Al parecer, los proyectos originalmente remitidos por el Premier, y que fueron desestimados por el Consejo, pretendían crear la figura del Jefe de Gobierno, al lado de la del Jefe de Estado en el mejor estilo europeo. Aun cuando no hemos podido analizar tales proyectos, parece ser que ellos, sin desvirtuar los poderes constitucionales del Presidente de la República, pretendían dar al Premier una autonomía frente al Presidente, y lo más importante, darle una precedencia y en cierto sentido una superioridad frente a los demás Ministros, que de tal suerte resultaban obligados a obtener su visto bueno para los actos de gobierno que pretendiesen, con lo cual el Ministro quedaba sometido al doble control del Presidente de la República y del Premier. Ahora bien, lo que finalmente se aprobó fue un modelo mucho más matizado que sucintamente pasamos a reseñar. Así, el Decreto Legislativo está referido al Presidente de la República, al Despacho Presidencial, al Presidente del Consejo de Ministros, a los Ministerios (cuyo número se fija en 16) y a su organización, a los organismos centrales con rango ministerial (el Instituto Nacional de Planificación y el Instituto Nacional de Comunicación Social) y los que dependen directamente del Presidente de la República (Sistema de Defensa Nacional y

(6) Cf. OIGA (revista de actualidades), números correspondientes a mayo y junio de 1981.

Oficina Nacional de Cooperación Popular); así como los organismos dependientes del Presidente del Consejo de Ministros (Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto Nacional de Fomento Municipal, Instituto Nacional de Estadística, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Sistema Nacional para el Desarrollo de la Propiedad Social).

De acuerdo al artículo 2, el Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo de Ministros, con lo cual queda en claro que aquí no estamos ante ningún Jefe de Gobierno, que solo respondería ante la Asamblea Nacional (caso de Francia) o la Cámara de los Comunes (caso de Inglaterra). Siguen diversas atribuciones del Presidente del Consejo, el cual sin lugar a dudas es relievedado con relación a la Carta política del 33, dándosele atribuciones de diverso orden, como ya se ha visto. En nuestra opinión, en esta oportunidad se han dado atribuciones específicas al Primer Ministro, pero inferiores a las que creaba el Decreto Ley 17532, establecido por el Gobierno militar. Es decir, con este Decreto Legislativo, se fortalece la función del Primer Ministro, si la consideramos en función de la anterior Constitución, pero ello en nada menoscaba la autoridad del Presidente de la República, ni menos aun, la autonomía de los demás Ministros, que ven en el Premier en el mejor de los casos, un **primus inter pares** (lo que no impide, en el mundo de la **praxis**, una figuración y prestancia personal que imprima sello a su gestión).

No obstante, y como señal aparente de esta lucha sorda por el poder que debió haber existido en el seno del Consejo de Ministros, señalemos un gazapo legislativo. El Decreto Legislativo N° 217 (artículo 14, inciso 6) señala como atribuciones del Presidente del Consejo de Ministros la de “refrendar decretos supremos y resoluciones supremas”. Este enunciado genérico podría hacer pensar que todos los decretos y resoluciones deberían pasar por la aprobación del Premier, con lo cual creaba para sus colegas una evidente situación de dependencia. No obstante que tal texto fue publicado el 15 de junio de 1981 en el diario oficial El Peruano, dos semanas después, en las numerosas “Fe de erratas” que pu-

blicó el diario oficial (y con lo cual en la práctica modificaron muchas y muy sustanciales normas), apareció el texto corregido, agregándosele la frase "que le competen"; esto es, que el Primer Ministro firmaba todos los decretos y resoluciones, en la medida que caían dentro del ámbito de su respectiva competencia. Esto por otro lado, guardaba concordancia con la Ley del Poder Ejecutivo, que establecía (artículos 3, incisos 2 y 3) que los decretos y resoluciones eran firmados por uno o más Ministros según su naturaleza o por el Ministro a cuyo sector corresponden. Hay que advertir no obstante, que cuando en el mes de setiembre de 1981, el diario oficial *El Peruano* puso en circulación un volumen intitulado "Decreto Legislativos" (aparentemente impreso en julio de ese año) y que es una edición completa de todos los instrumentos ahí referidos, al reproducir el Decreto Legislativo N° 217 (art. 14 inciso 6) quedó eliminada la frase "que le compete" que aparecía en la "fe de erratas"; omisión que esperamos sea error de linotipista, ya que ello no altera, ni el espíritu ni la letra del Decreto Legislativo N° 217; lo que aparece ratificado en los muchos decretos y resoluciones expedidos desde entonces.

Como conclusión de lo expuesto, podemos decir que en la Constitución peruana de 1979 existe un Jefe de Estado que es a su vez Jefe de Gobierno, bajo el título de Presidente de la República. El Primer Ministro tiene a su cargo diversas labores, e incluso las necesarias de coordinación, sin que ello signifique una preeminencia sobre sus colegas o de otras ramas de la administración. Si alguna preeminencia puede tener el Primer Ministro será como resultante de su propia habilidad política, de su propio peso específico o del éxito de su gestión personal.