

XII. PODER EJECUTIVO

Una primera caracterización de nuestro régimen constitucional de gobierno es su marcado *presidencialismo*; es decir, el peso de la conducción política del Estado recae en el Presidente de la República, no obstante existir diversos tipos de control parlamentario, como lo es el del voto de censura.

(Esto a diferencia de otros países donde el peso político descansa en el Presidente del Consejo de Ministros, o de un Canciller, o un Primer Ministro).

1) Presidente de la República

En nuestro país el Presidente de la República es, a su vez, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

En los países, que como el nuestro, han adoptado el modelo presidencialista, suele establecerse un contrapeso político a la figura presidencial, a través del Parlamento y de los Ministros de Estado.

La reunión de los Ministros con el Presidente conforman el Consejo de Ministros, figura que es típica del gobierno parlamentario.

(En los países de corte presidencialista no existe el Consejo de Ministros. El Presidente despacha separadamente con sus asistentes o colaboradores, que son sus secretarios).

Teóricamente el Presidente está sujeto a dos formas de control: el que ejerce el Parlamento, y el que se da a través del Consejo de Ministros.

Por ello se explica la necesidad del refrendo ministerial para que los actos normativos del Presidente de la República alcancen su plena validez.

Lo que en verdad ocurre es que los Presidentes gobiernan sin estar sujetos a control alguno de sus ministros, pues existe una tradición caudillista de los Jefes de Estado, que consigue doblegar o neutralizar la acción de los ministros.

El Presidente de la República personifica a la Nación; así lo dispone el artículo 201 de la Constitución.

Su elección es directa. En otros países, la elección indirecta se realiza a través de una votación delegada: los ciudadanos comunes nombran a un determinado cuerpo de electores, quienes serán los que determinen recién la elección presidencial.

(Así sucede en Estados Unidos, por ejemplo).

En el Perú hemos incorporado el sistema de la *doble elección*, o "segunda vuelta", para el caso de que ninguna lista presidencial alcance la mitad más uno de los votos válidamente emitidos. Este sistema sólo alcanza para la composición del Poder Ejecutivo.

El titular del Poder Ejecutivo es el Presidente de la República. Tiene dos Vice-presidentes que actúan supletoriamente.

Esta es una fórmula tomada también del sistema presidencial norteamericano. En el Perú, la figura de los Vice-presidentes data de mucho tiempo atrás, pero no siempre ha existido.

Existen impedimentos para acceder al cargo de Presidente; los establece el artículo 204 de la Constitución.

Así, el inciso 1 dispone el impedimento de postular a aquel “ciudadano que, por cualquier título, ejerce la Presidencia de la República al tiempo de la elección o la ha ejercido dentro de los dos años precedentes”.

Si bien esta restricción viene de antiguo, el plazo de los dos años tiene una explicación (el temor, por parte de los constituyentes, de que el entonces Presidente, General Morales Bermúdez, participara en las elecciones presidenciales de 1980).

La duración del período presidencial es de cinco años (art. 205), improrrogables. No hay reelección presidencial inmediata. La instalación del Gobierno se realiza el 28 de julio del año correspondiente.

(El artículo 166 de la actual Carta Política dice que “*son senadores vitalicios los ex-presidentes constitucionales de la República*”. Ello con el fin de aprovechar de la valiosa experiencia adquirida durante sus períodos de gobierno, además de consolidar la presencia política de quienes fueron altos dignatarios de la nación).

Hemos tenido anteriormente períodos gubernativos de cuatro, cinco y seis años. Inclusive, tuvimos el intento de una presidencia vitalicia con Simón Bolívar, en 1826, con la Constitución de ese año.

El constituyente optó por rebajar el período presidencial a cinco años, atendiendo a los frecuentes golpes de estado que interrumpieron gobiernos constitucionales desgastados por el largo ejercicio del poder (antes el período era de 6 años).

El artículo 206 señala los casos en que *vaca* (o sea, finaliza), la Presidencia de la República (muerte, renuncia, etc.)

De otro lado, se *suspende* el ejercicio de la Presidencia cuando hay incapacidad temporal declarada por el Congreso, o en el caso de que el Presidente se hallara sometido a acusación constitucional durante su período de gobierno, tal como lo dispone el artículo 207 de la Constitución. El reemplazo del Presidente está normado por el artículo 208.

La suplencia del Presidente corre a cargo del primer y segundo Vice-presidentes, en ese orden. Ante el impedimento de ambos, asu-

mirá transitoriamente la Presidencia, el Presidente del Senado, quien convocará de *inmediato* a elecciones.

Esta convocatoria es con el fin de *completar* el período presidencial no cubierto, y no para iniciar un nuevo período.

Los Vice-presidentes se encargan del "Despacho", en caso de ausencia del Presidente del país. Encargarse del "Despacho" no significa acceder al "cargo", pero sí desempeñar las "funciones" del Presidente (como es, por ejemplo, promulgar leyes).

El artículo 211 contiene un largo listado de *atribuciones y obligaciones del Presidente de la República*.

(Destaca como novedosa la facultad para regular tarifas arancelarias, que constituye una parte importante de los ingresos presupuestarios).

También se le ha conferido la facultad de autorizar a los peruanos para servir en ejércitos extranjeros; anteriormente tal facultad correspondía al Parlamento.

El *inciso 20 del artículo 211* faculta al Presidente a *dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera* que ya hemos mencionado.

Algunos, erróneamente, se refieren a estas medidas extraordinarias llamándolas "decretos de emergencia". Al respecto, debemos recordar que en el derecho peruano sólo existen dos situaciones que originan los correspondientes decretos de emergencia: a) los *regímenes de excepción*, y b) la situación de *emergencia presupuestal*, prevista en la Ley Anual del Presupuesto. En doctrina se conocen como decretos de necesidad y urgencia o decretos de urgencia. En nuestro derecho positivo se denominan *Decretos Supremos Extraordinarios*.

2) Ministros de Estado

Se trata de miembros principales del Poder Ejecutivo que actúan como responsables de los diversos sectores de la Administración Pública y que son los colaboradores del Presidente de la República.

En los regímenes presidenciales se desempeñan como verdaderos colaboradores subordinados. Eso explica que en algunos países —como Estados Unidos— se les denomine *Secretarios*: Secretario de Estado, Secretario de Defensa, Secretario del Tesoro, etc.

En el típico régimen presidencial, estos secretarios no se reúnen entre sí para formar alguna instancia o nivel superior.

En el régimen parlamentario, el Parlamentario gobierna a través de los ministros que son elegidos entre sus propios miembros; inclusive para el cargo de Primer Ministro, quien asume la Jefatura del Gobierno.

América Latina, si bien se adscribe al régimen presidencial, lo ha matizado con elementos del parlamentarismo. Tal el caso del Consejo de Ministros, que tiene a su vez un *Premier* que lo preside, que es un *primus inter pares*. [El *Premier* es siempre un ministro con cartera].

(En algunos países, como Chile y México, se les denomina Ministros también a los más altos magistrados del Poder Judicial).

La implantación en el Perú de la figura del Consejo de Ministros (a mediados del siglo XIX), responde a la necesidad de atenuar la tendencia al caudillismo que tanto agitó nuestro pasado republicano.

No obstante este contrapeso al poder presidencial, en la práctica —por tradición o por peso histórico— los ministros no han ejercido esta función controladora. Han sido frecuentes los casos de Presidentes que han gobernado sin tomar en cuenta la opinión de sus ministros.

La Constitución no señala el número de ministros, pero existe una Ley del Poder Ejecutivo que establece cuáles son ellos. Son dieciséis en la actualidad. Su número ha variado con el tiempo.

(Ha habido ministros como el de Alimentación; y proyectos varios para crear el Ministerio del Deporte, de la Familia, etc., con la idea, equivocada, de que a cada necesidad social debe corresponder necesariamente un ministerio ad hoc que se dedique a solucionarla).

El artículo 213 establece algo sumamente importante en cuanto a los actos de gobierno: *el refrendo ministerial*, es decir, la firma del o de los ministros que acompañan las decisiones del Presidente. Este refrendo se da con el fin de que exista responsabilidad política por dichos actos, habida cuenta de que el Presidente no es, en principio, pasible de responsabilidad durante su período gubernativo.

Existe un principio tomado del constitucionalismo británico: *The King can do no wrong*; que sirve como antecedente del refrendo ministerial. Excepcionalmente, los Presidentes son acusados constitucionalmente, pero gozan de ciertas prerrogativas en razón de su alta investidura.

La idea del texto constitucional es de que el Presidente sólo nombre y remueva al Presidente del Consejo de Ministros, y que sea éste quien haga lo mismo respecto de los otros ministros. En la práctica, es el Presidente de la República quien designa a todos los miembros del gabinete ministerial.

El artículo 217 dice que “*para ser ministro de Estado, se requiere ser peruano de nacimiento, ciudadano y haber cumplido veinticinco años de edad*”.

Surgió alguna discusión acerca de si los militares podían ser ministros. La Constitución de 1933 no lo permitía, porque no estaban en ejercicio de sus derechos civiles. Pero la actual no pone tales requisitos, por lo que nada impide que lo sean.

La idea de los constituyentes fue permitir esta posibilidad, pensando en la tradición de militares en ejercicio para la conducción de los respectivos ministerios de las Fuerzas Armadas (hoy reducidos al Ministerio de Defensa).

El artículo 220 dispone que no existen *ministros interinos*. En el caso de cualquier impedimento para el ejercicio del mando ministerial, asume transitoriamente dicho Despacho otro ministro, con retención de su propia cartera, y durante un plazo máximo de 45 días. La Constitución anterior extendía este plazo a sólo 30 días.

(No corresponde su reemplazo por el vice-ministro correspon-

diente, pues éste se limita sólo a ejercer las funciones administrativas del sector al más alto nivel).

"Los ministros no pueden ejercer otra función pública, excepto la legislativa"; así lo sanciona el art. 219. Esta es una situación nueva en nuestro sistema de gobierno, y se refiere al reconocimiento de los llamados "gabinetes parlamentarios", es decir, aquellos donde hay una preeminencia de miembros del Parlamento.

Hay un vacío constitucional para resolver el caso de una persona que resultare simultáneamente elegida Presidente y parlamentario, pues es evidente que hay incompatibilidad entre ambos cargos, teniendo en cuenta que el cargo de parlamentario es irrenunciable. Sobre esto volveremos más adelante.

No se ha dado el caso de enfermedades inhabilitantes para el ejercicio de la Presidencia en nuestro trajinado orden constitucional, aun cuando hay mandatarios que murieron en el cargo, como Candamo y Sánchez Cerro.

El artículo 221 señala la **responsabilidad política** de los ministros, tanto por sus propios actos como de aquellos actos presidenciales que contaron con sus refrendos. Este artículo constitucional concuerda con el artículo 213 que dispone la obligatoriedad del refrendo ministerial para los actos del Presidente de la República.

La responsabilidad de los ministros es **solidaria** por los actos delictivos, inconstitucionales e ilegales en que incurriera el Presidente de la República, a no ser que renuncien de inmediato, como expresión de discrepancia.

Esta precisión estaba contenida en la Carta de 1933, y obedece al objeto de hacer recaer la responsabilidad del Ejecutivo en los ministros, y con la idea de mantener al Presidente un tanto al margen de estos cuestionamientos, limitando su responsabilidad ante casos expresamente previstos, mediante un procedimiento especial. Esto, por cierto, no significa que el Presidente sea inimputable.

Los artículos constitucionales 222 y 224 explicitan las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

La teoría democrática señaló desde el siglo XVIII —y esto es válido en la actualidad, con ciertas variantes— que el poder no puede ser ejercido absolutamente por una persona, sino por varias, siguiendo a Montesquieu: “*El poder debe detener al poder*”.

Es así que las funciones del Estado se distribuyeron básicamente en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El problema surge acerca de la interrelación que entre ellos debe darse, a fin de que los contrapesos funcionen acertadamente.

Nuestro sistema —tomando algo del modelo parlamentario— ha establecido el Consejo de Ministros cuyos integrantes no sólo resultan colaboradores, sino que constituyen también un enlace entre el Presidente de la República y las Cámaras Legislativas, pues como norma general, éste no suele acudir al Parlamento; lo hace estrictamente en casos muy especiales, y obligatoriamente, al instalarse la Primera Legislatura Ordinaria, a fin de dirigir mensajes al Congreso, tal como lo establece la Constitución, (art. 211, inciso 7).

Cuando hay una renovación del Gabinete que implica nombrar un nuevo Presidente del Consejo de Ministros, resulta necesario que el Congreso y el país conozcan los nuevos lineamientos de política que estos cambios conllevan, y que se producen generalmente como consecuencia de algún mal manejo o fracaso en la gestión de anteriores políticas de gobierno.

“*La exposición no da lugar a voto del Congreso*”, señala el citado artículo 224, en su parte final. Antiguamente, con la Constitución de 1933, frente a la exposición de un nuevo Gabinete, se pedía que las Cámaras se pronunciaran al respecto. Se podían originar así dos situaciones: cuando el Ejecutivo contaba con mayoría parlamentaria absoluta, el Gabinete era objeto de un incondicional y delirante voto de confianza. Por el contrario, si su representación en el Congreso era precaria numéricamente, los ministros eran fácil objeto de censura sin siquiera debatirse suficientemente las políticas o programas expuestos.

Ante tal disyuntiva, el Constituyente de 1979 optó por una fórmula intermedia: obligó a la exposición del programa general del nuevo Gabinete, pero estableció que ella no debía ser sometida a voto

aprobatorio o desaprobatorio por parte del Congreso, aunque sí a discusión y debate. A pesar de esta previsión constitucional, dichos debates han suscitado maratónicas jornadas de discusión, muchas veces intrascendentes.

Teóricamente, el nuevo Gabinete podría hacer una cuestión de confianza de su programa general, y por ello ser pasible de un eventual voto de falta de confianza, que lo obligaría a dimitir.

En la práctica ello no se ha concretado, pues resultaría prematuro hacer una cuestión de confianza cuando recién se están estableciendo pautas o lineamientos generales de gobierno.

Además, a nivel legislativo, funcionan los *usos parlamentarios*, o sea, maneras habituales de comportamiento —que no están escritas— pero que se verifican en la práctica.

En ese sentido, aún no ha ocurrido que un Gabinete nuevo solicite dicho voto de confianza. Distinto es el caso cuando, ante una iniciativa ministerial concreta, un ministro puede ser obligado a dimitir si hizo de tal proposición una cuestión de confianza. Así lo manda el artículo 225 de la Constitución.

Existe un vacío constitucional sobre la exposición de un nuevo Gabinete durante el período de receso parlamentario.

La Constitución no establece plazo alguno para la concurrencia del nuevo Gabinete al Congreso con el fin de presentar su programa de gobierno.

(Ante un caso concreto —que se presentó durante el segundo período presidencial de Fernando Belaunde Terry— el Gabinete, entonces presidido por Fernando Schwalb, expuso su programa ante un Congreso convocado expresamente para tal fin en Legislatura Extraordinaria. La opinión pública presionó en el sentido de que era imprescindible tal convocatoria, ya que dilatar el tiempo para su presentación era riesgoso, pues causaba incertidumbre política).

La interpelación y la censura son dos de los instrumentos más importantes con que cuenta el Parlamento para su labor de control del Ejecutivo.

El artículo 225 dispone que la interpelación se produce en el seno de la Cámara de Diputados como consecuencia del llamado que ésta hace al Consejo de Ministros, o de cualquiera de sus integrantes, para interpellarlos.

Este artículo está pensado de manera tal que para llevarse a efecto la interpelación deben cumplirse determinados requisitos y plazos, con el fin de garantizar el tiempo suficiente para que el interpelado pueda contestar debidamente el pliego interpelatorio, con la respectiva y oportuna asesoría que pudiera requerir.

El artículo 226 contiene lo referente a la *censura parlamentaria*, señalando un mecanismo para ejercitárla, así como el plazo correspondiente.

El voto de *falta de confianza* no es una forma típica de control parlamentario; opera solamente cuando un Ministro solicita un voto expreso de confianza que la Cámara de Diputados no le otorga. Agrega este artículo que “el Consejo de Ministros o el Ministro censurado debe renunciar” y que “el Presidente de la República acepta la dimisión”.

(¿Puede nombrarse en otra cartera a un ministro censurado? Sí puede hacerse, inclusive así ha ocurrido, mediando lógicamente un plazo prudencial).

La *disolución del Parlamento*, dice el artículo 227, opera solamente con la Cámara de Diputados, pues ésta es la única con capacidad de interpelación, censura y extensión de confianza a los ministros. Es por lo demás, la única Cámara política, en sentido estricto.

Nuestra Constitución ha instituido por vez primera la disolución de la Cámara de Diputados, y es la contraparte de la censura, que es un típico instrumento de control parlamentario, propio de gobiernos republicanos o monárquicos de carácter parlamentario.

[En Estados Unidos —país que sigue el régimen presidencial de gobierno— no se concibe una censura de las Cámaras a los Secretarios].

Era necesario —y así lo pensó el constituyente de nuestra actual

Carta Política— prever algún freno frente a interpelaciones y censuras abusivas, permanentes y continuas, lo que desnaturalizaba la institución del control parlamentario.

Por eso, se le otorga al Presidente de la República la facultad de disolver la Cámara de Diputados, para que una posterior e inmediata consulta popular resuelva el conflicto. La disolución se lleva a cabo sólo si la Cámara ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros (art. 227).