

UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE DERECHO



**LOS CONFLICTOS ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y
LEGISLATIVO EN EL PERÚ DESDE LA PERSPECTIVA DEL PODER
NEUTRO**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE
ABOGADO**

AUTOR

ALDAHIR ALEJANDRO PURISACA SOLANO

ASESOR

FREDDY RONALD CENTURION GONZALEZ

<https://orcid.org/0000-0002-1977-3762>

Chiclayo, 2022

**Los conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el Perú
desde la perspectiva del Poder Neutro**

PRESENTADA POR:

Aldahir Alejandro Purisaca Solano

A la Facultad de Derecho de la
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo
para optar el título de

ABOGADO

APROBADA POR:

Freddy Widmar Hernandez Rengifo

PRESIDENTE

Katherinee Del Pilar Alvarado Tapia

SECRETARIO

Freddy Ronald Centurion Gonzalez

VOCAL

PURISACA ALDAHIR - TESIS FINAL

INFORME DE ORIGINALIDAD

17% INDICE DE SIMILITUD	17% FUENTES DE INTERNET	2% PUBLICACIONES	4% TRABAJOS DEL ESTUDIANTE
-----------------------------------	-----------------------------------	----------------------------	--------------------------------------

FUENTES PRIMARIAS

1	docplayer.es Fuente de Internet	2%
2	idoc.pub Fuente de Internet	2%
3	www.scribd.com Fuente de Internet	2%
4	juridicas.unam.mx Fuente de Internet	1%
5	qdoc.tips Fuente de Internet	1%
6	revistas.juridicas.unam.mx Fuente de Internet	1%
7	hdl.handle.net Fuente de Internet	1%
8	archive.org Fuente de Internet	1%
9	scielo.conicyt.cl Fuente de Internet	1%

Índice

Resumen	5
Abstract	6
Introducción	7
1. Revisión de literatura	9
1.1. Antecedentes	9
1.2. Bases teóricas conceptuales	10
1.2.1. Relaciones de conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo en el Perú	10
A) Los <i>deadlocks</i> en la teoría constitucional	10
B) El modelo de gobierno peruano	10
C) Tendencia presidencialista y antiparlamentarismo en el Perú	12
1.2.2. La Teoría del Poder Neutro	13
A) El Poder Neutro en el pensamiento de Benjamin Constant	13
B) División entre la política y el derecho: el enfoque anglo-americano	16
2. Materiales y Métodos	17
3. Resultados	17
3.1. Análisis histórico de los impases entre el Ejecutivo y el Legislativo en el Perú	17
3.1.1. Repaso de los conflictos más representativos	17
A) Gobierno de Billinghurst: el Legislativo se adelantó al Ejecutivo.	17
B) Gobierno de Sánchez Cerro: se expulsó a la minoría opositora.	18
C) Gobierno de Benavides: el Ejecutivo asumió facultades legislativas.	19
D) Gobierno de Bustamante: obstrucción parlamentaria por ambos lados.	20
E) Primer gobierno de Belaunde: control abusivo del Legislativo.	20
F) Gobierno de Fujimori: se adujo una pugna Ejecutivo-Legislativo.	21
G) Periodo presidencial 2016 – 2021: una coyuntura accidentada	22
3.2. La teoría del Poder Neutro en el marco de los conflictos entre poderes	23
3.2.1. El balance estructural: la política y el derecho	23
3.2.2. La norma como herramienta del poder político	25
3.2.3. La ficción de justicia política: la falacia moralista	28
3.2.4. Desnaturalización de los mecanismos de control: Censura y Disolución	29
3.3 Adaptabilidad de la teoría del Poder Neutro	31
4. Discusión	34
5. Conclusiones	38
6. Recomendaciones	39
7. Referencias	40

Resumen

En la presente investigación se ha realizado un estudio de carácter histórico, jurídico e institucional de algunos conflictos entre poderes en el Perú, para demostrar que existen una serie de incongruencias entre la forma gobierno peruana y sus respectivos mecanismos de control, esto con la finalidad de iniciar el debate sobre la posibilidad de aplicar la Teoría del poder Neutro en la realidad constitucional peruana, específicamente, como un nuevo enfoque de solución de conflictos ante eventuales impases. Obteniendo, gracias a la recopilación de fuentes doctrinarias e históricas, una serie elementos propios del régimen político peruano, como lo son: una tendencia presidencialista muy arraigada a en la colectividad, una marcada influencia anti parlamentarista fruto de la crisis partidista y la politización del derecho, la carencia de lineamientos constitucionales rígidos para establecer un eficiente equilibrio del poder y una creciente actitud populista de convertir a la lucha contra la corrupción en una especie de venganza o ficción de justicia política. De igual manera, al entender la verdadera naturaleza de una fuerza moderadora de carácter neutral, se desmitifica la creencia de entender a la división del poder político como una estructura tripartita sustentada en el reparto funcional del mismo, empezando a comprender como al otorgarle poder legislativo absoluto a la soberanía popular puede inducir al despotismo incluso en estados democráticos.

Palabras claves: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Neutro, Crisis Política.

Abstract

In the present investigation, a historical, legal and institutional study of some conflicts between powers in Peru has been carried out, to demonstrate that there are a series of inconsistencies between the Peruvian form of government and its respective control mechanisms, this with the purpose of initiate the debate on the possibility of applying the Theory of Neutral Power in the Peruvian constitutional reality, specifically, as a new approach to conflict resolution in the face of eventual impasses. Obtaining, thanks to the compilation of doctrinal and historical sources, a series of elements typical of the Peruvian political regime, such as: a presidential tendency deeply rooted in the community, a marked anti-parliamentary influence as a result of the partisan crisis and the politicization of the law, the lack of rigid constitutional guidelines to establish an efficient balance of power and a growing populist attitude of turning the fight against corruption into a kind of revenge or fiction of political justice. Similarly, by understanding the true nature of a moderating force of a neutral nature, the belief that the division of political power is understood as a tripartite structure based on its functional distribution is demystified, beginning to understand how by granting it absolute legislative power to popular sovereignty can induce despotism even in democratic states.

Keywords: Executive Power, Legislative Power, Neutral Power, Political Crisis.

Introducción

Con frecuencia se le atribuye a Mark Twain el aforismo: “la historia no se repite, pero rima”, una sentencia breve cuya finalidad es condensar todo el raciocinio que abarca el comprender que los actos humanos rara vez son fenómenos solitarios y aislados, es decir, el reconocer que las “meta” estructuras sobre las cuales se desarrollan las sociedades humanas exhiben patrones de conductas repetitivos, y por tanto, estas tienden hacia lo cíclico mediante dos vertientes: el cambio y la permanencia; el primero, siendo el dinamismo social por el cual evolucionan las sociedades; y, el segundo, siendo las características inherentes a la propia naturaleza humana que se mantienen a lo largo del tiempo.

El poder, sin duda alguna, pertenece al segundo grupo, porque independientemente de su origen, forma, diseño, interpretación, lenguaje, cultura o posición espacio - temporal, es un factor intrínseco y de aparición espontánea en todo grupo humano, es pre discursivo, básicamente una idea, algo que nace en la sinapsis neuronal de la persona, una mezcla entre su lógica, sus recuerdos, sus costumbres, sus miedos y todo lo que abarca el ego y el “yo consciente”, moldeado por la realidad que los condiciona y subordinados, a su vez, por un subconsciente aún más complejo, que al desprenderse de lo imaginario puede materializarse, proyectando su voluntad por sobre los demás e incluso ser capaz de modificar su entorno.

Un concepto así de arraigado a la realidad humana, ha sido y es, objeto de estudio por distintas ramas del conocimiento filosófico - científico, siendo el aspecto político del poder el área sobre la cual se realizará la presente investigación, centrándose en las relaciones entre poderes del Estado, específicamente el Estado peruano y sus relaciones de conflicto entre poderes: Ejecutivo y Legislativo, pero analizados desde la perspectiva de la teoría del Poder Neutro.

Esto a razón de que, cuando al retomar el postulado de Twain, y analizar los conflictos suscitados entre poderes políticos durante el siglo XXI, se empiezan a hacer evidentes algunos paralelismos con las drásticas crisis políticas llevadas a cabo durante los siglos XIX y XX; evidenciándose un problema en el propio sistema político peruano, el cual pese a tratar de reforzar aquellas “fallas estructurales” con nuevas Constituciones o leyes, no logra adecuar un correcto equilibrio entre poderes o tan siquiera evitar las agudas crisis políticas que aquejan al país desde la existencia misma de la República, recordando la pugna entre el primer Congreso y el primer presidente del Perú, José de la Riva Agüero.

Como se planea demostrar, la configuración del sistema político peruano, lo vuelve proclive a que sus mecanismos de control político no sean capaces de moderar las crisis; afectando directa e indirectamente los derechos y libertades del ciudadano; por este motivo, el principal aporte de la investigación es la búsqueda por ampliar el debate jurídico - doctrinal, del modo en cómo se entienden estos conflictos, naciendo la necesidad de buscar nuevos enfoques a su estudio, requiriendo la abstracción de un concepto cuyas bases históricas son la base del equilibrio de poderes en el mundo occidental, el Poder Neutro.

En razón a lo expuesto, se ha configurado el siguiente planteamiento: ¿Por qué debería aplicarse la figura del Poder Neutro como nuevo enfoque para el estudio de los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo? Teniendo como acercamiento a una posible solución, se ha determinado como objetivo general de la investigación: postular la relación que existe entre la carencia de un verdadero sentido para el Poder Neutro y los constantes conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el Perú.

Así mismo, para lograr cumplir con el objetivo general, se han planteado como objetivos específicos: analizar los conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo peruanos desde una perspectiva histórica repasando algunos de los problemas más representativos; identificar de acuerdo con la doctrina constitucional peruana algunas incongruencias entre la teoría del poder neutro y los mecanismos de control convencional y, finalmente, evaluar algunos rasgos del poder neutro en el Perú, sobre la base de las instituciones existentes.

Sustentando mediante lo anterior, el planteamiento de la siguiente hipótesis: Si se aplica el enfoque de la teoría del Poder Neutro al estudio de los conflictos entre poderes: Ejecutivo y Legislativo, se podrá entender como su ausencia en su rol de contrapeso político, desnaturaliza el desempeño de las funciones naturalmente intrínsecas de estos poderes, es decir, la gobernabilidad y legislación, respectivamente.

Para tales fines, la investigación empieza con la revisión de los antecedentes, un apartado necesario para tener en cuenta los hallazgos previos sobre el tema en tesis con variables semejantes; tras ello, se dará desarrollo a las bases teóricas conceptuales, abarcando la definición y naturaleza de cada una de ellas; en el caso de las relaciones de conflicto entre el Ejecutivo y Legislativo, se tocarán los temas: *deadlocks* en la doctrina constitucional, el modelo de gobierno peruano, la tendencia presidencialista y el antiparlamentarismo en el Perú; mientras en lo referente a la teoría del Poder Neutro, se analiza el origen doctrinario de la figura en uno de sus principales referentes, Benjamin Constant, así como la visión anglo - americana de la figura.

Luego y tras explicar, la metodología: cualitativa, descriptiva, ajustando el estudio a un diseño de investigación no experimental simple, de corte transversal; se han expuesto los resultados de la investigación, en primer lugar, analizando algunos de los conflictos entre poderes en Perú del siglo XX y XXI, tomando como muestra los gobiernos de Guillermo Billinghurst (1912 - 1914), Luis Miguel Sánchez Cerro (1931 - 1933), Oscar R. Benavides (1933 - 1939), José Luis Bustamante y Rivero (1945 - 1948), Fernando Belaunde Terry (1963 - 1968), Alberto Fujimori (1990 - 2000) y el agitado periodo presidencial 2016 - 2021.

Asimismo, en relación a la teoría del Poder Neutro, se visualizará la implicancia de su desnaturalización y la influencia de la misma sobre instituciones existentes en el Perú; entendiendo el rol de conceptos como: mecanismos de control político en apariencia, la diferencia entre la esfera de lo político y la esfera de lo jurídico y la falacia moralista; para finalmente, discutir los resultados obtenidos al contrastarlos con las bases teóricas, obteniendo las conclusiones y recomendaciones respectivas.

1. Revisión de literatura

1.1. Antecedentes

Melgar, A. (2019), propone en su tesis de posgrado: “Relaciones de conflicto entre los órganos ejecutivo y legislativo en el Perú y el mecanismo de disolución parlamentaria: análisis y propuesta”, que la disolución parlamentaria discrecional sí guarda concordancia con el esquema político peruano; siempre y cuando, su uso se encuentre debidamente reglamentado y delimitado, pues, para él, una aguda crisis de gobierno puede dar cabida al uso desmedido e injustificado del mecanismo.

Por su lado, García, I. (2018), en su tesis de doctorado titulada: “Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en el Perú (2001-2016)”, manifiesta cómo durante el periodo analizado se podía hablar de una relativa estabilidad política entre poderes, dada la muy baja proclividad al conflicto entre los mismos; como lo refleja la ausencia de situaciones para habilitar la disolución parlamentaria (al menos desde un plano un tanto genérico). Aunque, podría considerarse excesivo el hablar de un equilibrio perfecto o excesiva cooperación, debido a los bajos incentivos de colaboración presentes en los países presidencialistas-multipartidistas.

De igual modo, Jáuregui, J. (2017), en su tesis de posgrado titulada: “Ingeniería constitucional y debilidad de los partidos políticos peruanos en el periodo 2001-2016”, pone de manifiesto un inadecuado funcionamiento del sistema electoral peruano, específicamente, en las tres etapas cíclicas del proceso político: la etapa electoral, el periodo de representación política y el control vertical (la rendición de cuentas por parte de los representantes hacia la ciudadanía).

En consecuencia, asegura el autor, la fiscalización por parte de los electores se ha menguado, respecto a quién respalda económicamente las campañas electorales o al desarrollo de la democracia interna de los partidos, aumentando la incidencia de procesos e investigaciones penales hacia las organizaciones políticas, debilitando socialmente, aún más, el sistema de partidos y la reputación de los mismos.

Ahora bien, en relación al poder neutro, en la tesis de posgrado denominada: “Tribunal Constitucional un cuarto Poder Neutro bajo la Tesis de las Sentencias Interpretativas en el Perú”, realizada por Angles, H. (2015), se reflexiona sobre el deterioro de la teoría de división de poderes aplicada en Perú, mientras que por el contrario, resalta el rol dinámico del Tribunal Constitucional respecto a su función de control jurídico y político, al tener la potestad de vigilancia constitucional frente a los tres poderes del estado, remarcándose, eso sí, un margen reducido de facultades.

Sugiriendo con base en su análisis, una consideración del Tribunal Constitucional como un cuarto poder neutro, en virtud de sus atribuciones, facultades y su papel como órgano de defensa de los derechos constitucionales, generando de esta forma, una actualización de la teoría de separación de poderes. Siendo las sentencias interpretativas sus mayores herramientas de control.

En contraste, la tesis de pregrado realizada por Eissa, F. (2004), denominada: “El Poder Moderador en América Latina: el fracaso de una alternativa de diseño constitucional”, en la cual, se aborda la problemática del poder neutro y su impacto dentro del marco constitucional

latinoamericano, verificando algunos ejemplos de aplicación práctica y sus respectivas repercusiones,

Concluyendo el autor, que del examen histórico de las constituciones americanas se pueden identificar algunos intentos por recopilar los pensamientos filosóficos y políticos más avanzados de Europa y Estados Unidos, para su adaptación con base en su realidad y experiencias previas, remarcando cómo este factor, en parte, ocasionó el fracaso para dar inicio a una nueva tradición constitucional latinoamericana en torno a un poder moderador de carácter neutral.

1.2. Bases teóricas conceptuales

1.2.1. Relaciones de conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo en el Perú

A) Los *deadlocks* en la teoría constitucional

El poder político, dentro de un marco constitucional, se encuentra distribuido entre varios detentadores del mismo, los cuales se encuentran obligados a cooperar para dar fiel cumplimiento a la formación de la voluntad estatal (Loewenstein, 2018); Esto es posible, ya que no es la separación funcional o jerárquica del poder quien determina su estructura o balance, sino la capacidad de cada órgano para ejercer una competencia de manera cooperativa, aumentando su complejidad conforme se eleva el número de órganos constitucionales y sus distintas relaciones (García-Pelayo, 1983).

Por este motivo, existe entre estos detentadores una notoria tensión entre la cooperación y el conflicto (Valles, 2012). Cuando prima el conflicto, los detentadores del poder político por antonomasia: Ejecutivo y Legislativo, pueden llegar a ser partícipes de un fenómeno denominado por Loewenstein (2018), como: *deadlocks* o “puntos muertos”, circunstancias donde el entrapamiento y los bloqueos mutuos no dan cabida a soluciones pacíficas, siendo la alternativa próxima una ruptura del orden constitucional, mediante los golpes de Estado o el uso de las fuerzas armadas; y, en el caso de no vulnerar dicho orden, ser lo suficientemente intrincados como para ocasionar inestabilidad política: ingobernabilidad, crisis blandas, autoritarismo disfrazado, asambleísmo, entre otros.

Siendo así, los *deadlocks* pueden ir elevando su nivel de entrapamiento, desde una crisis política aguda con el uso exclusivo (aunque desmedido) de instrumentos legales para el conflicto: censuras, vacancias, disoluciones, hasta el ejercicio de la fuerza para imponer la voluntad de algún detentador sobre otro, dependerá entonces del modo en cómo se estructure el balance de poder para lograr restaurar el orden. En ambos casos el riesgo de aparición de los puntos muertos, aumenta o disminuye según la forma de gobierno que posea un Estado, el dinamismo o rigidez de sus estratos políticos y, sobre todo del adecuado tratamiento normativo de sus respectivos controles entre poderes, ya sea dentro de un mismo detentador del poder o entre varios de ellos.

B) El modelo de gobierno peruano

Debido a que el proceso histórico de cada Estado es la suma de múltiples circunstancias específicas y particulares, no resulta extraño encontrar países con similares sistemas de gobierno, pero con distintos niveles de estabilidad política, véase el caso, por ejemplo, del presidencialismo estadounidense, que en gran medida ha sido el principal modelo de diseño constitucional en América Latina, pese a ello, su fórmula en la praxis no ha sido del todo

exitosa dada la imposibilidad de copiar a rajatabla cualquier sistema político de pesos y contrapesos (Negretto, 2003).

Según el profesor Planas (1998), la Constitución histórica del Perú evidencia aquella influencia del modelo Ejecutivo Monocrático, desarrollado ampliamente en los Estados Unidos, donde el presidente ocupa la jefatura del Estado y del Gobierno, poseyendo una gran cantidad de facultades, limitadas eso sí, por la Constitución y por una estricta separación entre poderes. El autor postula, que desde la óptica de los constituyentes peruanos, los gobernantes presidenciales han sido ajenos al respeto de la constitución o las leyes, y por tanto, la separación estricta debía suplirse con la inclusión de instituciones parlamentarias en forma de controles directos sobre el Ejecutivo, como:

- a) Creación de los primeros ministerios de Estado y del refrendo ministerial (Estatuto provisorio de 1821).
- b) Creación del Consejo de Ministros (Constitución de 1856) y reglamentación de sus funciones (Ley de Ministros del 4 de diciembre de 1856).
- c) Responsabilidad individual y solidaria de los ministros (Ley de Ministros del 26 de septiembre de 1862) y establecimiento del voto deliberante y consultivo del Consejo de Ministros (Ley modificatoria del 19 de febrero de 1863).
- d) Posibilidad de nombrar ministros a miembros del Congreso (Ley del 10 de septiembre de 1887).
- e) Responsabilidad política de los ministros por el voto de censura (Constitución de 1920).
- f) Reconocimiento de funciones del Presidente del Consejo de Ministros (Constitución de 1933).
- g) Exposición programática del Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso, sin voto subsecuente (Constitución de 1933).
- h) Introducción de la invitación a los ministros para informar al Congreso (Constitución de 1979).
- i) Establecimiento de la estación de preguntas que los ministros deben absolver ante el Congreso (Constitución de 1993).
- j) Establecimiento del voto de confianza tanto por libre iniciativa ministerial, como para investir al nuevo Consejo de Ministros (Constitución de 1993).

Sumándose a lo descrito, está el hecho de que el Presidente pueda escoger a sus Ministros del propio congreso, surgiendo así otra contradicción con el modelo presidencialista desarrollado en Estados Unidos, pues ahí la separación de poderes tiene un carácter más rígido, que impide una situación semejante; inclusive en el semipresidencialismo francés las funciones las atribuciones del congreso y del gobierno son incompatibles en la práctica, volviendo necesaria la reflexión de cómo en un sistema semipresidencialista, existe un mayor respeto por la separación de poderes, que en la forma de gobierno peruana (Hakansson 2005).

De esta forma nace el modelo Ejecutivo Monocrático Controlado, un sistema cuyas disfuncionales y desequilibradas relaciones entre poderes, han fluctuado entre dos escenarios posibles: en primer término, cuando quien ejercía el mandato presidencial contaba con un adecuado respaldo en las Cámaras podía ejercer el mando sin intromisión del Congreso, pero, con una evidente falta de fiscalización, generando una inmensa concentración de poder; caso contrario, cuando el presidente no aseguraba el apoyo por parte del parlamento, se dificultaba su gestión y a su vez, se imposibilitaba el diálogo, provocando enfrentamientos cuya

resolución al no existir un medio adecuado para evitarlos, han sido los golpes de estado (Eguiguren 2007).

C) Tendencia presidencialista y antiparlamentarismo en el Perú

En el Perú, como en gran parte de Latinoamérica, la tendencia presidencialista, halla sus raíces en las primeras décadas de su independencia. En aquellos años era frecuente usar el caudillismo como método para hacerse con el mando presidencial. Instaurados en el cargo de la presidencia muchos militares impedían el correcto desarrollo de los partidos políticos, evitando así, lidiar a futuro con civiles interesados en asumir el poder (Fernández, 2012).

Debilitando a largo plazo, la cultura política de los ciudadanos, quienes se fueron acostumbrando progresivamente, al despotismo y la arbitrariedad de los mandatarios castrenses, mientras que estos aprovecharon dicha posición para reforzar continuamente sus atribuciones administrativas y ejecutivas, extralimitándose además en funciones legislativas e incluso, jurisdiccionales (Rivero, 1999).

Afianzándose así, una estrecha relación entre el populismo y la idea del jefe de estado como encarnación de la voluntad popular, cayendo erróneamente en una idealización colectiva del presidente como el único capaz de solucionar los problemas del país. “Ello se apoya en la verificación de la tendencia nacional al paternalismo político y a la primacía de los carismas personales por sobre las cuestiones ideológicas en las contiendas electorales” (Cantuarias y Oquendo, 1991, p. 354). De este modo, afirma Ferrajoli (2011), se privilegia al mandatario con mayores atribuciones y prerrogativas, frente a la correlativa desautorización del parlamento.

Fue así como la poca reflexión jurídico – institucional del problema, forzó a incorporar diversos mecanismos de control político del sistema parlamentario, que a su vez atrajeron problemas propios de aquel modelo, siendo inevitable la aparición de un fenómeno conocido como “antiparlamentarismo”, un concepto caracterizado por la desnaturalización de la función fiscalizadora del Poder Legislativo, abandonando su rol como eje central del tráfico político, para convertirse en quien dificulte la cooperación intra e inter órganos, enfrentando a mayorías contra minorías, minorías contra otras minorías, a la oposición contra el oficialismo congresal o extender la rivalidad contra el Ejecutivo o hacía la judicatura (Perez-Serrano, 1983).

De ahí que, el concepto de antiparlamentarismo sea relevante y relativo al concepto de obstruccionismo, el cual, en un sentido estricto puede ser catalogado como un abuso o ejercicio abusivo del derecho, un “método o actitud consciente de todo sujeto parlamentario que, dentro o fuera del recinto de las Cámaras, que impide o trata de impedir, con los medios legales o reglamentarios a su alcance, el desarrollo de las normales relaciones parlamentarias” (Perez-Serrano, 1983, p. 52).

La convergencia de ambas tendencias actualmente se produce debido al papel desempeñado por los Parlamentos dentro de las democracias liberales, haciendo interactuar desmedidamente las funciones legislativas, la función de representación y la función de control (del Pozo, 2008). La convergencia de las tres funciones, denotan la actual concepción del Equilibrio de Poderes, donde no hay en *stricto sensu*, una separación propiamente dicha; sino que, por la naturaleza de las actividades políticas del Ejecutivo y el Congreso, estos dos están en un frecuente contacto. Cabe destacar, la posición de Osterling (1993), quien al manifestarse sobre el tema indica:

Es innegable que el avance y desarrollo de las instituciones políticas democráticas ha hecho multiplicar las acciones de los órganos supremos del Estado. Pero nadie podrá pretender en los tiempos modernos en que vivimos que la separación de funciones sea tan rigurosa que el poder legislativo no ejecute, o que el poder ejecutivo no legisle. La potestad de los órganos del Estado, reconocida por las Constituciones contemporáneas, supera el ideal teórico de Montesquieu, asignando a cada uno de los órganos del Estado ciertas funciones que también son propias de los otros. (p. 30)

1.2.2. La Teoría del Poder Neutro

A) El Poder Neutro en el pensamiento de Benjamin Constant

La progresiva evolución del Estado Constitucional, poco a poco, ha supuesto una fórmula cuanto menos efectiva para garantizar una mayor protección a los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos, limitando el poder de las fuerzas públicas mediante el equilibrio de poderes (Asis, 2006). No obstante, “esta búsqueda de separación y equilibrios entre instituciones o poderes del estado, ha pasado por etapas diferentes, como resultado de fenómenos no previstos por los teóricos libertarios de los siglos XVIII y XIX” (Valles, 2012, p. 240).

Tal es el caso de lo ocurrido tras la Revolución Francesa en 1792, con la creación de la Convención Nacional, una asamblea responsable de ejercer las funciones legislativas del país, mientras influía en la dirección del gobierno y a su vez, en la composición de los miembros de la judicatura. Esta excesiva concentración de poderes en la Convención, fomentó la aparición de grupos interesados en obtener su control, comportamiento que finalmente logró reemplazar al despotismo regio por un despotismo de asamblea, uno tan radical y desmedido para ser recordado hasta la fecha como “el reinado del terror” (Ramírez, 2011).

De este modo, la Convención “(...) so pretexto de su origen y legitimidad democrática, olvidó durante la época del terror que no era más que un poder constituido, un órgano que debía a la Constitución no solo su existencia, sino la legitimidad del ejercicio de sus atribuciones” (Carpio, 1999, p. 305). Con dicha antesala y bajo el creciente auge del imperialismo napoleónico, el filósofo y político Benjamín Constant, postulaba la amenaza que suponía trasladar sin ningún tipo de reflexión previa la titularidad del poder del rey hacia la soberanía popular, pues:

Cuando se establece que la soberanía popular es ilimitada, se crea y se introduce caprichosamente en la sociedad humana un grado de poder demasiado grande en sí mismo, y eso es malo, independientemente de quien lo posea. Confíese a uno solo, a varios, a muchos, seguirá siendo un mal. Se culpará a los depositarios de ese poder, y, según las circunstancias, se culpará sucesivamente a la monarquía, a la aristocracia, a la democracia, a los gobiernos mixtos, al sistema representativo. Será un error. Es la cantidad de poder y no a quienes son sus depositarios a quien hay que acusar. Hay que actuar contra del arma y no contra el brazo que la sostiene. Hay pesos demasiado fuertes para la mano del hombre. (Constant, 1820, pp. 4-5).

Por aquel motivo, las limitaciones no solo debían hacer referencia a dividir el poder mediante un reparto funcional del mismo y esperar un equilibrio “natural” entre los detentadores, todo lo contrario, la búsqueda por un equilibrio de poder político basado exclusivamente en una separación funcional representaba un problema cuyo análisis, según Constant, no fue tomado en cuenta por los líderes de la Revolución Francesa. Esto se debía a que la división funcional, genera la necesidad en el sistema político de crear o recoger

controles y frenos mutuos, para que un detentador del poder no sea sometido por otro, cuando inevitablemente cualquiera de ellos intente imponer su voluntad frente a los demás; de ahí que:

(...) por muy lograda que sea la arquitectura jurídico-constitucional de cualquier Estado, y por bien trabada que resulte la estructuración y distribución de sus poderes efectivos, Constant es consciente de que la vocación expansiva del poder (...), somete al principio de la división de poderes a un permanente y acechante doble riesgo que no se puede ignorar. Por un lado, nada impide que, movidos por la ambición y la codicia, los tres poderes del Estado de mutuo acuerdo se entremezclen y confundan, con el consiguiente peligro para la libertad de los ciudadanos. Por otro lado, nada dificulta tampoco que, guiado por esa misma avaricia y ambición, uno de los poderes logre imponerse, en abierta confrontación, a los otros dos, con lo que el gran bastión de la libertad del Estado constitucional quedaría fatalmente destrozado. (De Vega, 2002, pp. 226-227)

En suma, el poder político sin importar su origen, democracia o monarquía, debe encontrarse debidamente limitado, al ser la fuerza con mayor arraigo a las tendencias egoístas del ser humano. De hecho, para Constant, el debate entre monarquía y república había perdido todo sentido tras la revolución y el imperio; lo que en cambio sí era relevante era contrarrestar el despotismo, ya que, este era capaz de nacer en cualquier forma de gobierno. Para él, un defensor a ultranza de las libertades individuales, el respeto de estas por parte del Estado era la verdadera esencia del control:

Yo he defendido durante cuarenta años el mismo principio: libertad en todo: en religión, en filosofía, en literatura, en industria, en política; y por libertad yo entiendo el triunfo de la individualidad, ora sobre la autoridad despótica, ora sobre el despotismo de las masas que exigen el derecho de esclavizar a la minoría en nombre de la mayoría. (Constant, 1829, citado en Varela, 1991, p. 125)

Siendo ese el caso, el control político consiste en limitar la cantidad del poder depositada en los hombres, más que en los hombres en sí; y, aunque no representaba una idea totalmente autónoma, dada su experiencia previa y relativamente eficaz en Inglaterra, Constant planteó la incorporación de un Poder Neutro como fuente del sistema de contrapesos, facultando a quien ejerciera aquella fuerza para frenar y limitar los excesos de los distintos poderes públicas con la peculiaridad de no atribuirse o despojar de sus funciones a las mismas, dado su carácter conservador o de permanencia.

Pese a que la influencia del sistema político inglés formaba parte fundamental de su teoría, Benjamin Constant nunca pretendió imitarlo, era consciente de tal imposibilidad debido a que su estructura era el resultado de un peculiar e irrepetible proceso histórico – jurídico, el cual le permitió construir un sistema de contrapesos debidamente balanceado, en gran medida gracias a la presencia de: la Corona en el Poder Ejecutivo (símbolo de unidad y permanencia), parlamento bicameral sustentada en la confluencia de una Cámara Hereditaria, como freno a los excesos de la Cámara baja o común, y finalmente, la convergencia de una Constitución (material) con sentido único, respaldada por una judicatura cuya fuerza residía en la interpretación de las leyes (sistema de precedentes).

Según Varela (1991), desde ese punto de vista su funcionamiento no podía ser fielmente trasladable a la realidad francesa u otras naciones aspirantes a desarrollar monarquías con principios liberales. No obstante, Benjamin Constant adopta su posición con base en las propuestas del político francés Emmanuel-Joseph Sieyès, quien con anterioridad al estallido

de la revolución francesa, intentó darle solución a la paradoja institucional generada por la presencia de la monarquía dentro de la división de poderes, llegando a la conclusión de que para evitar aquella incongruencia, era necesario realizar una división entre la titularidad y el ejercicio de la soberanía; y, al mismo tiempo, una separación entre el poder constituyente y los poderes formalmente constituidos.

Así, “el poder Constituyente garantizaba la unidad y permanencia del Estado, mientras los poderes constituidos, especialmente el legislativo, debían acomodar la dirección política estatal a las circunstancias históricas, de acuerdo con la orientación del electorado” (Varela, 1991, p. 122). Esta forma de adaptar el papel del Rey, en la nueva organización política de Francia, lo colocaría:

(...) en el centro del sistema político constitucional, en el que van cruzarse, recusarse e inculparse los cuatro poderes: el Poder Ejecutivo, el poder representativo de permanencia (Cámara hereditaria), el poder representativo de opinión (Cámara baja) y el Judicial. Mientras que cada uno de estos poderes tiene su poder especial, el rey representa un punto central del sistema, “una autoridad neutra e intermedia, sin un interés claro de perturbar el equilibrio, sino, por el contrario, completamente interesado en su preservación”. (Mijangos, 2003, p. 259)

Para hacerlo posible, debía realizarse una distinción entre poder Ejecutivo o Ministerial y poder regio de naturaleza monárquica. Siendo el primero, un poder activo representado por los Ministros, encargado de dirigir la Administración pública, facultado con potestades reglamentarias sobre las leyes del parlamento, pudiendo proponer sus propias normas ante las cámaras. En cambio, el poder regio debía ser facultado con las atribuciones características de un Jefe de Estado, por ejemplo, nombrar o revocar a los Ministros, poder convocar a elecciones e imponer sanciones a las leyes sin importar su origen. Concediéndole a la corona una participación neutra en la dirección de la política de estado (Varela, 1991).

Este poder real, que residía en el monarca, tenía como finalidad vigilar que los otros poderes se desarrollen armoniosamente entre sí, evitando que alguno pueda excederse en sus atribuciones en desmedro de los otros; es decir, mantener el equilibrio entre estos poderes. Por esta razón, con relación a éstos, la prerrogativa del rey constituye para Constant un «poder neutro», el cual no es un poder activo sino pasivo. Por otra parte, critica que esta facultad sea otorgada al Legislativo o al Ejecutivo, ya que degenerarían posteriormente en arbitrariedad y despotismo, respectivamente. (Soria, 1998, p. 361)

Otra influencia reconocida por Benjamin Constant, fue la de Sieyès, quien al ser igualmente testigo de las consecuencias de la revolución francesa y el imperio napoleónico, teorizó la aplicación de contrapesos políticos en forma de poder neutro

mediante la articulación de un "Collégedes conservateurs", a quien correspondería designar los Cónsules y otros altos órganos del Estado, así como el impulso de la reforma constitucional. En esta misma línea se encuadraba la creación de un "jury constitutionnaire", a cuyo cargo debía estar el control de la constitucionalidad de las leyes y, por tanto, la salvaguardia del orden constitucional. (Varela, 1991, p. 122).

Las facultades de elección de altos cargos, los impulsos de reforma constitucional, y la defensa y control de la constitucionalidad, juzgaba Sieyès, no debían ser ejercidos por entes netamente políticos, al ser los medios por los cuales se afianza e incrementa el poder; por esta

razón, era necesaria una corte constitucional y un colegio conservador, instituciones formalmente independientes.

B) División entre la política y el derecho: el enfoque anglo-americano

Desde la óptica del Estado de Derecho, la ley no es solo coerción (prohibiciones y condenas), sino que, también representa un formidable freno ante el poder público, pues se aplica incluso a quienes producen dichas normas (Sartori, 2009). Entonces, cómo explicar situaciones donde la norma se usa para precisamente lo contrario, es decir, es usada como herramienta de lucha y control político, afectando consecuentemente los derechos individuales de los ciudadanos.

Para el profesor Astete (2001), la incongruencia surge en el instante mismo donde nace el Estado de Derecho, ya que, este necesita de dos actos constitutivos para su funcionamiento y no solo de uno como se cree. En el primer acto, se desprende a la monarquía del control absoluto de la ley, para compartirlo con las asambleas encarnadas por los Parlamentos, los cuales obtienen su legitimidad de la soberanía popular.

Mientras que en el segundo acto, se limita la capacidad de las asambleas y demás órganos sobre el control absoluto de la ley, específicamente su interpretación, para otorgársela a los tribunales, el Poder Judicial. Cuando se obvia el segundo acto, aumenta la proclividad de los poderes políticos para usar el derecho a su voluntad y consecuentemente, burlar todo freno legal o constitucional a su actuar, como en el caso francés, donde tras lograr despojar a la corona del control normativo en la revolución, la Convención Nacional erigió su propio despotismo de asamblea.

De ahí la importancia del sistema de precedentes, en países como Inglaterra o Estados Unidos, donde el control de la ley es más reactivo frente a las inmersiones políticas, pues su origen no es político, es judicial e incluso el derecho ya legislado solo encuentra valor mediante las sentencias judiciales. Así, se obliga al magistrado a despojarse de la subjetividad, ponderando el antecedente histórico como principal criterio vinculante, todo eso gracias a la presencia de una Constitución unívoca, la cual faculta a su judicatura para imponer límites al poder político, tanto al Ejecutivo como al Legislativo y auto limitándose, a su vez, por el propio sistema de precedentes (Astete, 2001).

Estos enfoques convirtieron a la Constitución en una norma que somete al poder estatal para desarrollarse conforme al derecho, de un modo que, sus disposiciones se asimilen como verdaderas normas coercibles, con capacidad de obligar a los diversos agentes públicos a mostrarse respetuosos de los mandatos superiores. Consecuentemente, se vuelve posible el ejercicio pleno de los derechos individuales, convirtiendo a la organización estatal en una maquinaria cuya ingeniería nace y gira en torno a la Constitución (Chaux, 2013), surgiendo así, por ejemplo, la visión mitificada de la labor interpretativa de la Corte Suprema estadounidense, como el mayor control de la legislación política.

Como resultado, su sistema de contrapesos o *checks and balances*, es un concepto que “alude al ejercicio de mutuos controles entre los poderes lo que permite la mayor protección de la libertad de los ciudadanos y la permanencia y estabilidad del sistema democrático” (Chipoco, 2006, p. 294), o como lo explica el profesor Hakansson (2012), dentro de este sistema “las potestades otorgadas a cada poder son equilibradas por las de los otros dos. (...), cada poder actúa como potencial freno de los excesos que pudieran cometer el resto” (p. 261).

En razón de lo expuesto, el Poder Neutro no responde a un modelo *per se*, sino que representa el concepto por el cual ninguno de los detentadores del poder puede afectar derechos individuales de los ciudadanos, ora por usar su poder directamente en contra de ellos, ora por usar su posición en contra de otro poder e indirectamente afectar derechos y libertades. Por esta razón, se pueden identificar dos perspectivas del Poder Neutro: el enfoque Europeo-continental, nacido precisamente en la experiencia francesa tras la revolución y su posterior expansión por Europa y América Latina; y el enfoque Anglo-americano, de origen inglés con base en su sistema jurídico - histórico o sistema de precedentes y su posterior expansión en Estados Unidos y la Commonwealth (Astete, 2001).

2. Materiales y Métodos

La investigación realizada es de tipo cualitativa, descriptiva, ajustando el estudio a un diseño de investigación no experimental simple, de corte transversal, cuyo propósito ha sido describir cada una de las variables, analizando su incidencia e interrelación en el tiempo. Siendo esto posible gracias al método histórico jurídico y jurídico comparativo.

En ese sentido, el procedimiento para la presente redacción tuvo en cuenta la observación, planteamiento, selección y redacción de manera coherente, permitiendo obtener conceptos y motivos que fundamentan los objetivos y la hipótesis. Finalmente, se ha realizado una lectura analítica aplicando la técnica del fichaje para la redacción del presente artículo.

3. Resultados

3.1. Análisis histórico de los impases entre el Ejecutivo y el Legislativo en el Perú

La rica y convulsa historia de la República Peruana en sus dos siglos de existencia, ha estado marcada por choques entre los poderes públicos, que han creado antecedentes con largas proyecciones en el tiempo. Dada la amplitud de la información disponible, se utilizará para esta investigación los casos más representativos del siglo XX y lo que va del siglo XXI.

Así, no se analizarán los hechos del convulso siglo XIX, como la pugna entre el primer congreso y el primer presidente José de la Riva-Agüero (1823), el intento de acusación constitucional contra el presidente Agustín Gamarra (1831), las prisiones de diputados durante el gobierno del general José Rufino Echenique (1845-1854), la pugna entre la Convención Nacional y el presidente Ramón Castilla (1857), el obstruccionismo parlamentario y la resultante expulsión de un grupo de diputados opositores al gobierno del general Andrés Avelino Cáceres (1889), entre los más destacados.

3.1.1. Repaso de los conflictos más representativos

A) Gobierno de Billinghamurst: el Legislativo se adelantó al Ejecutivo.

Según Guzmán (2015), tanto el primer gobierno de Augusto B. Leguía (1908-1912), como el de su sucesor Guillermo Billinghamurst (1912-1914), se caracterizaron por fuertes contiendas contra el Parlamento, debido a la ruptura de la coincidencia entre la renovación presidencial (cada cuatro años) y la congresal (sistema de renovación por tercios cada dos años), establecidos en la Constitución de 1860, y quebrados aún más por la muerte del presidente Manuel Candamo (1903 – 1904) y la elección, únicamente de un nuevo presidente.

Dicha incompatibilidad en los periodos provocó situaciones donde el presidente carecía de un adecuado respaldo en las cámaras, recayendo ese apoyo en el mandatario anterior o en el rival político de turno. En el caso del presidente Billinghurst, el entrampamiento entre poderes provocó su vacancia por parte del Congreso en 1914, bajo el supuesto de incapacidad moral (Planas, 1998).

El fundamento de aquella decisión fue el intento de disolución parlamentaria iniciado en secreto por Billinghurst, pero que llegó a saberse con anticipación por los parlamentarios, quienes tras su destitución, realizada con el concurso del ejército, encontraron el proyecto en el despacho presidencial. La justificación del presidente para llevar a cabo tal medida fue la obstrucción parlamentaria a las reformas propuestas, lo que convenció al gobierno y sus asesores de las negativas consecuencias del sistema electoral vigente, de la renovación parcial y de la iniciativa de gasto del Legislativo.

El Congreso consideró su proyecto como dictatorial, pues convocar elecciones suponía reemplazar un parlamento legalmente constituido por uno ilegítimo, siendo aquello un delito contra la Soberanía Nacional, al destruir la constitucionalidad como base del gobierno peruano y sustituirla por un despotismo personal rompiendo la armonía entre poderes. Esto era posible gracias al artículo 59 inciso 12 de la Constitución de 1860, en donde se estipulaba que era una atribución del Congreso el resolver las dudas acerca de la vacancia contemplada en el artículo 88 (Planas, 1998).

Este periodo culminó en febrero de 1914 con el pronunciamiento del ejército en defensa del Congreso, el asesinato del presidente del Consejo de Ministros y ministro de Guerra, general Enrique Varela, la toma de Palacio de Gobierno tras una breve balacera, la renuncia forzada, detención y exilio del presidente Billinghurst. Se formó primero una Junta de Gobierno, y luego, en mayo de 1914, la minoría del Congreso logró imponer la elección del coronel Oscar R. Benavides como presidente provisional hasta 1915, omitiendo al primer vicepresidente Roberto Leguía.

B) Gobierno de Sánchez Cerro: se expulsó a la minoría opositora.

En respuesta al problema de incompatibilidad de los periodos de elección, la Constitución de 1920 surgida del golpe de Augusto B. Leguía (1919), eliminó aquella incongruencia, estableciendo un periodo de cinco años para los mandatos presidenciales y congresales, los cuales se renovarían de forma simultánea. Sobre la elección del presidente, se optó por dejar de lado el modelo electoral de los colegios electorales (una suerte de sufragio indirecto, parecido al sistema electoral estadounidense), utilizando en su reemplazo la elección directa (Guzman, 2015).

Caído el régimen dictatorial de Leguía (agosto de 1930), se produjo una accidentada sucesión hasta la conformación en marzo de 1931 de una junta nacional de gobierno que convocó a elecciones. Dichas elecciones fueron tensas, triunfando el comandante Luis Miguel Sánchez Cerro sobre el líder aprista Víctor Raúl Haya de la Torre. Según Basadre (2005), este hecho se debía a que para grandes sectores de la población, Sánchez Cerro era el hombre que había logrado derribar al presidente Leguía, debilitado por once años continuos en el poder. Su popularidad aumentó en parte, debido a su condición de “caudillo de esencia humilde”, en contraste con las anteriores figuras políticas de la época, quienes presentaban rasgos “burgueses y blancos” en comparación con una población mayormente mestiza.

En contrapartida a su popularidad, Sánchez Cerro afrontó una tensa oposición en el Congreso por parte de la minoría parlamentaria aprista, partido que había calificado como ilegítima su victoria electoral. De acuerdo con Basadre (2005), el ambiente de violencia se había ido preparando desde que fueron conocidos los resultados de las elecciones. Los congresistas apristas alegaban constantemente la carencia de legitimidad del presidente por considerar su mandato fraudulento e incluso algunos sectores de la prensa escrita, daban crédito a tales afirmaciones.

Si bien la minoría parlamentaria mostraba una vehemente oposición al gobierno, el gobierno tampoco mostró la serenidad de juicio necesaria para afrontar dicho desafío. Así, en enero de 1932, el gobierno promulgó una “Ley de Emergencia”, que restringía enormemente el ejercicio de los derechos ciudadanos. Basadre (2005), al respecto, criticó:

No es defendible esta ley desde el punto de vista jurídico. El Poder Ejecutivo quedó con la facultad de escoger a los acusados, dar sentencia sobre ellos sin oírlos y aplicarla inclusive con facultad para confinar y expatriar. Al ser facultado para efectuar "la ocupación o suspensión, según los casos, de los medios utilizados" para los actos delictivos entre los que estaba "la difusión de noticias que pudieran quebrantar el crédito del país o perturbar la paz o el orden público" (vol. 15, p. 171)

Con dicha norma, el gobierno tenía la potestad de imponer toda clase de sanciones, desde multas hasta la expatriación y la suspensión del derecho de reunión, como se evidenció con el cierre de locales partidarios apristas, las multas y cierres de periódicos (Basadre, 2005). En aplicación de dicha norma, Sánchez Cerro ordenó el arresto de 23 miembros del Congreso pertenecientes al partido aprista, cercenando la minoría opositora, y de esa forma reforzando su posición de poder.

La pasión política exacerbada con estos hechos escaló a cotas de violencia no vistas en la historia peruana: un atentado fallido al presidente, el arresto de Haya de la Torre, un motín en las unidades navales, las rebeliones de Trujillo, Huaraz y Cajamarca, que incluyeron el uso de la aviación para reprimir a los alzados, hasta concluir con el asesinato del presidente Sánchez Cerro (abril de 1933), a tres semanas de haber promulgado una nueva Constitución.

C) Gobierno de Benavides: el Ejecutivo asumió facultades legislativas.

Tras la violenta muerte del presidente Sánchez Cerro en 1933, la responsabilidad de elegir a un sucesor recaía sobre el Congreso, el cual, además de una serie de límites, tenía como precepto la exclusión de los militares en servicio para ostentar el cargo, por ende, el general Oscar R. Benavides, jefe de la Defensa Nacional, no podía ser tomado en consideración para ser electo presidente. Sin embargo, a pesar de dicha imposibilidad, y aduciendo la necesidad de garantizar el orden, el Congreso Constituyente violó la nueva Constitución y colocó en la presidencia al General Benavides para completar el mandato del asesinado Sánchez Cerro.

Pero cuando culminó este periodo presidencial, en 1936, el Jurado Nacional de Elecciones, argumentando que el candidato que alcanzó la mayoría de los votos, el doctor Luis Antonio Eguiguren, había alcanzado dicha mayoría con el respaldo del partido aprista, decidió anular las elecciones (dado que el aprismo era ilegal, con base en el artículo 53° de la Constitución de 1933 que prohibía los “partidos políticos de organización internacional”).

Evidentemente es imposible demostrar tal afirmación, sin embargo, la decisión del Jurado fue ratificada por el Congreso Constituyente, que al no poder prorrogar su mandato, optó por aprobar una ley prorrogando por tres años más el mandato de Benavides, entregándole

además el ejercicio de las funciones legislativas. En otras palabras, el Congreso Constituyente responsable de la Carta de 1933, realizó una serie de actos inconstitucionales, con el fin de revestir con legitimidad una presidencia, primero durante tres años, y luego extendiendo su mandato por tres años más.

D) Gobierno de Bustamante: obstrucción parlamentaria por ambos lados.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1933, se desarrolló el gobierno del presidente José Luis Bustamante y Rivero (1945), quien a diferencia de Sánchez Cerro, no se enfrentaba a una minoría opositora aprista, de hecho todo lo contrario: el aprismo, que formaba parte del Frente Democrático Nacional que había llevado a Bustamante al poder, tenía la mayoría en la Cámara de Diputados, e irónicamente, se mostraba hostil frente al gobierno, al no poder someterle, proclamando al Legislativo se como “Primer Poder del Estado”.

Adicionalmente, la coalición antiaprista del Congreso tampoco era afín al Ejecutivo, siendo igualmente adversa, pero dominando el Senado. Esta postura del Legislativo, acorde con Melgar (2019), desencadenó una serie de obstrucciones al Gobierno, interfiriendo con sus políticas, o aplicando mecanismos de control político, para interpelar ministros de una forma donde era evidente su uso incorrecto.

La crisis llegó a un punto culmen cuando se atribuyó al partido aprista, la muerte de uno de sus opositores, el director del diario “La Prensa”, Francisco Graña Garland. Esto llevó a que las bancadas antiapristas optasen, por medio de una inasistencia deliberada al hemiciclo, impedir el quórum en el Senado; según las reglas de la Constitución de 1933, ninguna cámara podría funcionar sin la otra, por lo que, de facto, se impidió el funcionamiento del Congreso.

Al no contar con un Poder Legislativo, el Gobierno tuvo que buscar una salida extra constitucional para suplir la carencia, promulgando una “legislación especial con fuerza de ley”, a través de Decretos Leyes. La ingobernabilidad potenciada con un nuevo Gabinete de alineación castrense y una aguda crisis económica dio origen al golpe de estado de 1948, contra el presidente Bustamante y Rivero, encabezado por el general Manuel A. Odría.

Uno de los puntos clave para entender la crisis, radica en el régimen político establecido en la Constitución de 1933, pues su desarrollo tuvo en cuenta la experiencia del amplio poder ejercido por el Ejecutivo en el oncenio de Augusto B. Leguía, dotando al Congreso de mayores controles sobre el Gobierno, sin concederle a este último algún mecanismo de respuesta ante algún exceso parlamentario, resultando en una encrucijada que solo podía resolverse mediante un golpe de estado.

Ello contribuyó a la inestabilidad política que el Perú vivió entre 1939 y 1980. Basta decir que, bajo la vigencia de la Constitución de 1933, solo hubo una ocasión en que un presidente constitucionalmente electo (Manuel Prado Ugarteche) que transmitió el poder a otro electo constitucionalmente (José Luis Bustamante y Rivero), un episodio que sólo se volvería a ver cuarenta años después, en 1985.

E) Primer gobierno de Belaunde: control abusivo del Legislativo.

La carta de presentación a la crisis política sufrida en el primer gobierno del Presidente Fernando Belaunde Terry, es haber tenido a sesenta y siete ministros distribuidos en siete gabinetes distintos, mencionando también, las censuras individuales a siete ministros y las tres renunciadas ministeriales ante el temor de ser censurados, originadas por la oposición congresal (García-Belaúnde, 1988).

El escenario de ingobernabilidad era evidente y afectó los proyectos desarrollistas del gobierno. Con una situación similar a la del gobierno de Bustamante y Rivero, los conflictos entre poderes, si bien no eran el único motivo de la crisis política, sí fueron parte esencial de la misma, pues el Ejecutivo no contaba con un adecuado respaldo parlamentario, en cuanto no recibía apoyo en las Cámaras para sus políticas de gobierno (Kuczynski, 1980).

La situación era, pues, clara: el parlamento estaba dividido en tres grandes fuerzas, y el Ejecutivo no contaba con mayoría. Pero ocurrió lo imprevisto: la oposición, que había perdido las elecciones, en lugar de hacer una leal oposición al gobierno, se unió contra éste, y formó la “Coalición del Pueblo” -conformada por los partidos perdedores, la Unión Nacional Odríista y el APRA-, con el ánimo de frustrar y deteriorar la acción del Ejecutivo. El conflicto fue inevitable y la crisis sobrevino. A fines de 1968, el régimen democrático naufragó y vino un nuevo golpe de Estado, que instauró una dictadura de doce años (1968-1980). (Melgar, 2019, p. 40)

En palabras de Guzmán (2015), las agudas crisis del periodo mencionado se debieron a la mala comprensión de algunos conceptos e instituciones, como una equivocada noción de cámara política, la nula congruencia entre los distintos mecanismos de control clásico de poder, la presencia de un ejecutivo dual, y la ausencia del típico mecanismo de respuesta presidencial, ante las obstrucciones del Legislativo, la disolución parlamentaria.

F) Gobierno de Fujimori: se adujo una pugna Ejecutivo-Legislativo.

El Perú a finales de la década de 1980, no se encontraba en sus mejores condiciones; la economía se encontraba colapsada, por mala praxis de los gobiernos pasados, los conflictos sociales e ideológicos, cada vez más se hacían sentir en la población; los ciudadanos no veían en los partidos políticos (o sus ideologías), un referente de solución debido a la poca capacidad de las autoridades para solucionar aquellos problemas.

En esas circunstancias y “después de varias décadas accedía a la Presidencia de la República un hombre sin pasado político y en circunstancias en que la nación padecía una de sus peores crisis del siglo XX: para algunos, la peor” (Palacios, 2014, p. 243). Ante la sorpresa general, fue elegido el ingeniero Alberto Fujimori Fujimori, imponiéndose sobre el laureado novelista Mario Vargas Llosa. Así pues, si la carta de presentación de la crisis del primer gobierno del presidente Belaunde, era una larga lista de ministros obstruidos políticamente por el congreso, algunos autores ven en la Disolución Parlamentaria del año 1992, la carta de presentación del presidente Fujimori.

Algunos de los argumentos expuestos por el mandatario para justificar su acción fueron: la lucha contra el terrorismo y la poca eficiencia del congreso para acoplarse a sus políticas económicas. Pero, es menester cuestionar también, la premeditación de la disolución parlamentaria; y que tanto, de los argumentos esbozados por el presidente fueron concordantes con la realidad política de esos años, al respecto, Palacios (2014) se pronuncia:

¿Fue un autogolpe premeditado? Las evidencias cada vez llevan a una respuesta afirmativa. De hecho, la medida radical fue concebida con mucha anticipación y con mucho misterio también, tal como era el estilo de Fujimori, con el propósito de cimentar la popularidad del régimen a costa de los partidos políticos y de sus líderes más visibles. ¿El pretexto? De acuerdo con el mandatario, lograr los objetivos económicos y acabar con el terrorismo, asuntos vitales que el Congreso no alcanzaba a entender en toda su magnitud. Esta aseveración, sin imputarle validez, no era del

todo exacta ni dependía exclusivamente del parlamento. Que existía obstruccionismo era indudable, pero que de ahí se llegara a un cierrapuertas total e irresponsable distaba mucho de la verdad. Lo que está claro hoy es que la sostenibilidad en el gobierno fue definitivamente el resorte principal que llevó al autogolpe. (p. 243)

Por esto, señala Ramos (2018), en la Constitución de 1993, se evidenció la nueva posición favorecida del Ejecutivo frente al parlamento, pues si bien el Congreso tenía los medios para ejercer control político al gobierno, este podía disolver al Legislativo, si en una pugna el Congreso le negaba la confianza a dos Consejos de Ministros. De igual manera, su posición de poder se afianzó aún más con la atribución de facultades, como la emisión de decretos de urgencia y decretos legislativos, bajo revisión judicial y constitucional.

G) Periodo presidencial 2016 – 2021: una coyuntura accidentada

El profesor Eguiguren Praeli, en la entrevista realizada por Ezcurra (1993), manifiesta que para asegurar un adecuado funcionamiento político, se requiere dotar al Ejecutivo, de fuerza, eficacia y autoridad, mientras que al Poder Legislativo, se le deben atribuir de fuertes mecanismos de fiscalización y control, solo ante eventuales excesos; para poder así modificar, solo en algunos casos, las decisiones del gobierno. Con esa idea en mente, el profesor concluye que la Constitución de 1993, tiende al desequilibrio, al otorgarle mayores facultades al Ejecutivo, que las establecidas en la Constitución de 1979; forzando al Congreso al uso desproporcionado de sus controles.

Si bien es cierto, no se puede hablar de un equilibrio perfecto entre poderes durante los gobiernos de Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala (periodos presidenciales 2001 - 2016), de acuerdo con García (2018), sí se puede hablar de una relación neutra dada los pocos incentivos para utilizar la disolución parlamentaria o la vacancia presidencial. Pese a ello, tras la elección presidencial de 2016, donde Pedro Pablo Kuczynski fue elegido en segunda vuelta, el nuevo presidente debió afrontar desde el inicio una cerrada oposición de la bancada mayoritaria, que censuró primero al ministro de Educación, y forzó después las renuncias del ministro de Transportes y Comunicaciones (que era además el primer Vicepresidente), y del ministro de Economía; este último caso fue crítico teniendo en cuenta que en los últimos veinticinco años existió el consenso tácito de que, entre todos los ministros, el ministro de Economía ocupaba una posición de cierta estabilidad.

La caída del primer Gabinete de Kuczynski, presidido por Fernando Zavala, se precipitó ante la intención de censurar a la ministra de Educación, ante lo que se invocó una cuestión de confianza, misma que fue rechazada por el Congreso, censurando a la ministra y obligando a la renuncia del Gabinete (septiembre del 2017).

El segundo Gabinete presidido por la segunda vicepresidenta Mercedes Araoz, solo resistió hasta abril del 2018, cuando el escándalo de los denominados “Mamani videos” obligó a la renuncia del presidente Kuczynski y la asunción del primer Vicepresidente Martín Vizcarra, que una semana después reemplazó al Gabinete. La gestión de Vizcarra tuvo seis Gabinetes (incluyendo al saliente presidido por Mercedes Araoz): tres antes de la pugna con el Congreso que forzó, por primera vez desde que rige la Constitución de 1993, la Disolución del Legislativo (septiembre del 2019); y los tres restantes en medio del complejo año del 2020 (marcado por la pandemia del COVID – 19) y la oposición del nuevo Congreso elegido en enero del 2020, el que, tras un intento fallido, logró vacar al presidente Vizcarra por el difuso cargo de incapacidad moral.

El resultado de este convulso periodo fue que en poco menos de cinco años, el Perú tuvo cuatro presidentes: Pedro Pablo Kuczynski (presidente elegido en 2016), Martin Vizcarra (primer vicepresidente), Manuel Merino (presidente del Congreso que vacó a Vizcarra) y Francisco Sagasti (presidente del Congreso electo ante las protestas que llevaron a la renuncia de Merino); cinco, sí se incluye el fugaz interinato de Mercedes Araoz (segunda vicepresidenta de Kuczynski, avalada por el Congreso disuelto en 2019); y la disolución de un Congreso. Esa rotación acelerada ha desprestigiado aún más el papel desempeñado por la democracia representativa en el país, abriendo las puertas a una creciente polarización de la vida política, conduciendo a la elección presidencial del polémico sindicalista Pedro Castillo Terrones, quien en poco más de un año de gobierno, ha tenido más de setenta ministros.

Aunque por ser de la coyuntura en la que se redacta el presente artículo, no se tendría la necesaria objetividad de juicio para un análisis detallado, sí se puede apreciar una falta de profesionalidad e idoneidad en los cargos designados por el Ejecutivo, un cuestionable manejo de la economía, la profundización de los procesos de corrupción; y el correlativo desprestigio de Ejecutivo y Legislativo, comprobando así la posición del profesor Eguiguren sobre el desequilibrio en la Constitución de 1993.

3.2. La teoría del Poder Neutro en el marco de los conflictos entre poderes

3.2.1. El balance estructural: la política y el derecho

Visto y considerando los escenarios expuestos, se puede verificar una tendencia entre el Ejecutivo y Legislativo por incurrir en puntos muertos. Con frecuencia ambos tratan de imponer su supremacía frente al otro, tratándose constantemente de incluir en el marco normativo mecanismos de control con la finalidad de atacarse de maneras “legítimas”, obteniendo como resultado un complejo nudo de instituciones, incongruentes entre sí y que responden de maneras diversas ante la posición de las diversas fuerzas públicas.

Generalmente los detractores del texto constitucional de 1993 sostienen que el problema radica en la forma unicameral del Congreso, pues ahora tiene una naturaleza monolítica, es decir, o es muy débil o genera un empoderamiento desmedido, pero a la luz de lo expuesto, “dicha afirmación es, por lo menos, discutible. En el Perú ambas Cámaras en ocasiones han sido títeres del Ejecutivo, así como en algunos momentos el comportamiento de Senadores y Diputados han originado regímenes que tendían al asambleísmo” (Guzman, 2015, p. 681). Además:

Los parlamentos unicamerales no son polémicos o controvertidos por definición, dado que ellos también guardan conformidad con la teoría constitucional y existen ejemplos en los sistemas democráticos europeos e iberoamericanos. El problema de fondo radica cuando no se dispone de los requerimientos legales necesarios para que funcione adecuadamente; por ejemplo, dado que el Congreso unicameral tiene menores garantías para la representación de las minorías parlamentarias, se contempla el doble debate de los proyectos de ley, lo que asegura su revisión y meditación; sin embargo, este ha sido omitido tanto en las disposiciones constitucionales como en reglamento parlamentario. En el derecho comparado, el doble debate de los proyectos legislativos se aplica en los parlamentos de Ecuador, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá y Honduras, todos ellos unicamerales; en los tres últimos, inclusive, se exige hasta un triple debate. (Hakansson, 2012, p. 285)

Es, sin embargo, en dicha omisión donde radica el verdadero problema, pues se deja entrever que la solución es un correcto ejercicio de la función legislativa, aunque, la verdadera cuestión se encuentra en el control absoluto de la ley, es decir, la convergencia ilimitada de la potestad para crear, modificar, e interpretar las normas; por parte del Congreso, pues dada su naturaleza:

La ley es uno de los productos privilegiados del parlamento. Es uno de los modos en los que de manera singular se ejercita la función y el mandato representativo. El parlamento tiene la facultad de decir qué es ley en el país. La ley expresa la voluntad de la república según la definen, en principio, quienes han sido elegidos por ella para representarla. De ahí el vínculo indisociable entre la república, su representación y la voluntad legislativa del pueblo que es políticamente decidida en la institución parlamentaria (Delgado, 2012, p. 334).

Por esta razón, incluso la propia Constitución de 1993 y su respectivo reglamento del Congreso, cuando describen la naturaleza, funciones y composición del Parlamento, facultan a este con el control absoluto sobre las leyes (creación e interpretación); en el caso de la Carta Magna, su artículo 102° dispone: “Son atribuciones del Congreso: Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes”; mientras el reglamento, en su artículo 4° señala: “La función legislativa comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación (...)”

Evidentemente, culpar a los cuerpos normativos precitados, carecería de sentido alguno, en razón de que todas las constituciones peruanas han regulado aquella potestad normativa (creación e interpretación) en mayor o menor medida, sin ningún tipo de freno, bajo la legitimidad otorgada por la soberanía popular. Desde ese punto de vista, se pueden identificar semejanzas significativas con la experiencia constitucional francesa, precisamente con su búsqueda por adecuar los contrapesos necesarios para un correcto equilibrio entre poderes, en sus, hasta la fecha, quince constituciones.

Como se recordará, es en aquella búsqueda donde nace, bajo los preceptos de Benjamin Constant, la idea de adaptar en Francia la teoría del Poder Neutro, cuya cuna se hallaba en Inglaterra donde fruto de un complejo proceso histórico, aquella nación logró dividir el poder no bajo su entendimiento clásico (ejecutivo, legislativo y judicial), sino entre la esfera de lo político y la esfera del derecho (lo no político), siendo este último quien limite el poder normativo del primero.

Constant, al ser consciente de la imposibilidad de trasladar aquel sistema inglés dada su complejidad histórica, vio en la arraigada tradición normativista grecorromana de Francia, la oportunidad para intentar hacer posible su teoría, es decir, sería la Constitución la encargada de contemplar en su contenido las manifestaciones del Poder Neutro (Varela, 1991). La expansión de este criterio llegó a la mayoría de nuevas repúblicas seculares del mundo occidental, y en consecuencia, se produjo el aumento de la experiencia constitucional, la cual optimizó progresivamente su eficiencia. Siendo una fórmula a la cual el propio Loewenstein (2018) contribuyó a su perfeccionamiento, postulando que toda Constitución debe:

- Diferenciar de manera clara y precisa cuáles son las diferentes actividades estatales, y por sobre eso, qué detentadores de poderes serán los responsables por cumplirlas, evitando así situaciones de extralimitación de funciones o excesiva concentración de poder.

- Antes de planificar formas de control político, se deben plantear mecanismos estratégicos de cooperación directa entre poderes, de esa forma la distribución de la fuerza pública se dará de manera integral, fungiendo como un sistema de frenos y contrapesos, distribuyendo aún más el poder.
- Y, en caso ahora sí, fallen los mecanismos establecidos por la Constitución para la cooperación, el mismo cuerpo normativo debe asegurar sistemas eficientes de solución de conflictos, congruentes con el sistema político, así se evitará, la resolución de impases con el ejercicio autocrático.
- No se debe descuidar, la inclusión de un método racional en lo relativo a la reforma Constitucional, en otras palabras, los valores puestos en la carta magna deben poseer tal trascendencia que se logren ajustar a los diversos cambios en la realidad social, económica o cultural de un país. Asegurando un estricto medio de reforma constitucional, para evitar recurrir a la ilegalidad, la fuerza o la revolución.
- Finalmente, pero no menos importante, el texto constitucional debe hacer un reconocimiento expreso de los derechos individuales y libertades fundamentales del ciudadano a fin de proteger sus esferas de autodeterminación individual, incluso de las fuerzas públicas.

De estos aspectos, la determinación de cuáles actividades estatales estará a cargo de uno u otro poder, así como, la inclusión de mecanismos de control intra - órganos, son quienes mayor injerencia política requieren como base de su composición; mientras que los mecanismos de cooperación o solución de conflictos, los aspectos relativos a la reforma Constitucional y la protección de los derechos individuales, responden a una composición cuya naturaleza es jurídica.

El no diferenciar entre ambas esferas (lo político y lo no – político), es lo que demuestra la carencia de un verdadero sentido para el Poder Neutro, pues si es la voluntad del hombre la que rige, no solo en los formas de control, sino también en las formas de resolverlos los conflictos, obviamente las tendencias egoístas del ser humano le impedirán a este optar por dichas soluciones; si es la voluntad humana quien propone las reformas constitucionales, podrá plasmar en ella sus deseos y pasiones; en consecuencia, el derecho y la libertad individual, pese a ser reconocidas por la norma, están a merced de la política.

3.2.2. La norma como herramienta del poder político

Los fundamentos por los cuales nace la necesidad en el marco constitucional francés, de incorporar un Poder Neutro, son fielmente trasladables al contexto y a la realidad peruana en sus inicios republicanos, como acertadamente lo expresa Soria (1998):

Toda esta influencia es la que llega al Perú. Al no optarse por la monarquía constitucional luego de la independencia, la facultad conservadora será atribuida a uno o más poderes del Estado bajo el nombre de poder conservador, inspectivo, neutro o moderador. En nuestro contexto republicano, estos términos serán sinónimos. (...) La doctrina fue mayoritaria al señalar que esta facultad conservadora no debía ser ejercida por una corporación especial. En defecto de ello, se propuso que los tres poderes compartieran el ejercicio del poder conservador, con mecanismos de control que ejercieran entre sí cuando uno de ellos quería invadir la esfera de atribuciones constitucionales de los otros. (p. 362)

Particularmente, esa fue “la forma de entender al sistema constitucional peruano vigente en la primera mitad del siglo XIX, en donde el Congreso tenía la manifestación más intensa

del poder conservador a través de la declaración de responsabilidad en el caso de las infracciones a la Constitución” (Soria, 1998, p. 362). Aquella concepción se ha mantenido en todas las cartas constitucionales peruanas, logrando enlazar la facultad conservadora con el Poder Legislativo, de tal forma que hasta en los mandatos autoritarios se ha requerido de su control para la permanencia en el poder.

Bajo esa premisa, cuando el Legislativo adopta el papel de “moderador”, configura todo tipo instituciones que suplan la necesidad de búsqueda por el equilibrio y al no comprender su naturaleza, solo se adaptan figuras, que en mayor o menor medida son controladas por el Congreso o de plano no pueden hacerle frente al mismo. Siendo así, el desvirtuar la condición de Poder Neutral, no depende de la estructura del Congreso, sus mecanismos de control o su contemplación normativa en defecto de ser el resultado de un proceso histórico y político debidamente estructurado.

Reafirmando el punto de Constant sobre el problema que supone atribuir el poder moderador en uno de los detentadores clásicos, pues bajo la premisa de ser quien determina las responsabilidades por infracciones a la constitución y con la facultad de interpretar las normas, cualquier otra institución en ser catalogado como moderador, podía encontrarse bajo el control del Parlamento.

Por su lado, en el caso del Ejecutivo, su legitimidad para confrontar al Legislativo así como su control normativo deriva de los rasgos neopresidencialistas que posee, ya que, en este modelo el presidente de la República, utilizando diversos medios aparentemente constitucionales, logra ostentar una posición privilegiada y de superioridad frente a los demás órganos estatales, ya que, pese a la existencia de un Parlamento, un Sistema Electoral y tribunales formalmente independientes, los tres, se encuentran bajo el control directo o indirecto del Ejecutivo. Gracias a aquello, se facilita la imposición de leyes o Constituciones hechas a la medida del gobernante de turno (Loewenstein, 2018).

Loewenstein sitúa estas características en países con los siguientes rasgos: no poseer un adecuado respaldo intelectual para autogobernarse tras dejar de ser colonias, períodos extensos de alternancias continuas entre mandatos democráticos y gobiernos de facto, y la concentración excesiva de atribuciones en el Ejecutivo en contraposición al debilitamiento de las otras instituciones públicas. Por aquel motivo, cuando ambos poderes se atribuyen la potestad moderadora, señala Paniagua (2004):

(...) todo debate político y, toda agresión al orden democrático, desde el poder, concluye, inevitablemente postulando la revisión constitucional. Y ésta, en puridad de verdades, no resuelve disensiones en torno de principios constitucionales o de su aplicación. Es casi siempre un pretexto o una coartada. Sirve para legitimar, garantizar la impunidad o cubrir la retirada del usurpador luego del ejercicio incontrolado del poder. Tal es la razón de ser de las últimas seis Constituciones que el Perú ha sido forzado a darse. Así ocurrió con Gamarra, Castilla (hasta en dos oportunidades), Mariano I. Prado, Leguía, Velasco y Morales-Bermúdez según lo prueban las Constituciones de 1839, 1856, 1860, 1867, 1920 y 1979. (p. 19)

No por nada, Karl Loewenstein consideraba un potencial desencadenante de puntos muertos o *deadlocks* al equilibrio forzado del poder mediante el control político del mismo:

(...) cuando los diferentes detentadores del poder estén tan equilibrados en su específico peso político que, cuando no quieren colaborar en la formación de la voluntad estatal, se tiene que producir una crisis constitucional, pudiendo ser ésta tan

sólo resulta recurriendo a la ilegalidad, a la fuerza o la revolución. Para evitar que el proceso político se detenga, uno de los detentadores del poder impone su supremacía sobre los otros, quizá porque crea que cuenta con el apoyo del pueblo o con el aparato policiaco y militar. Ampliando arbitrariamente sus competencias o por un golpe de Estado extraconstitucional, el detentador del orden tomará el mando sobre la maquinaria estatal bloqueada. (Loewenstein, 2018, p. 347)

Inevitablemente, entonces, la política recurre al control de la ley para poder afianzar su fuerza, sus creencias o ideologías, omitiendo que, la *ratio legis* solo es congruente con el Estado de Derecho cuando se ajusta a su fórmula o como señala Astete (2001) “Si la ley domina ya no lo hace hombre. Cuando el hombre puede cambiar a capricho la ley, invierte la fórmula. No hay Estado de Derecho cuando se deja al hombre la última voluntad” (p.151).

En el Perú, el control e interpretación de las leyes se encuentra en manos de entes políticos, sin ningún tipo de cortafuegos, la *ratio legis* ha sido y es idealizada como fuente y solución de los problemas sociales, careciendo tal idealización de fundamentos fácticos que respalden sus causas y sus consecuencias. Por lo tanto, las normas son moldeadas a los intereses y necesidades de los grupos políticos que detentan el poder, donde no importa cuántas leyes de transparencia o mecanismos de control existan, los actores políticos encontrarán la forma de saltarlas o evadirlas.

El principal problema de desvirtuar de esta manera las normas, ha ocasionado que en el Perú no exista entre sus ciudadanos un “sentimiento constitucional”, frase descrita por Loewenstein para hacer referencia a una conciencia colectiva donde se trasciende a las tensiones y antagonismos sociales, para integrar a detentadores y destinatarios del poder en un mismo marco, cuya base sea la Constitución. Mientras que, por su lado, la experiencia peruana carga tras de sí, una serie de limitaciones para hacer posible aquel sentimiento:

La experiencia recurrente del militarismo, la impunidad de los delitos contra la Constitución, la desilusión de los siempre efímeros ensayos constitucionales, las limitaciones de los partidos y la incapacidad tradicional del Estado para resolver los problemas más apremiantes que, hoy, nos agobian han creado un hondo escepticismo en torno del valor y eficacia de la Constitución, de la democracia y hasta del propio Estado. (Paniagua, 2004, p. 19)

Por consiguiente, cuando se ocupa un escaño en la esfera política peruana se confunde el bienestar particular con el bienestar común, asumiendo que las normas que favorezcan a las clases políticas tarde o temprano beneficiarán también a la sociedad (Dargent, 2021). Así, las leyes, los derechos humanos e incluso la libertad, pueden llegar a no significar nada para amplios sectores de la población que, evidentemente, no han logrado gozar de sus beneficios. Siendo el exceso burocrático, la informalidad o la corrupción, solo expresiones de la desconfianza hacia el orden formal (Paniagua, 2004).

En consecuencia, surge la “Crisis del paradigma constitucional”, un problema que torna en asimétricas y desproporcionadas, las relaciones entre: parlamentos, gobiernos, economía, política, sociedad y representación; de este modo:

(...) no son las fuerzas sociales organizadas en los partidos las que dirigen desde abajo la política de las instituciones representativas, sino la clase política que gestiona los partidos, políticamente neutralizados por su desarraigo social. Ya no son los parlamentos representativos quienes controlan a los gobiernos haciéndolos depender de su confianza, sino que son estos los que controlan aquellos a través de sus

mayorías parlamentarias rígidamente subordinadas a la voluntad de los jefes. (Ferrajoli, 2018, p.18)

3.2.3. La ficción de justicia política: la falacia moralista

Si el derecho se ha supeditado a ser la herramienta de la política para legitimar ataques entre poderes, desde el obstruccionismo hasta el abuso de poder, debe existir por tanto un escenario donde aquellas manifestaciones de conceptos abstractos sean visibles y públicas, para obtener aquella legitimidad; gracias al poder sobre el control de la ley y sobre todo su interpretación, la mejor vía para construir dicho escenario son los mecanismos de control político.

Conviene destacar, por ejemplo, la figura de la Cuestión de Confianza, ya que, en esencia es el primer contacto directo entre el Ejecutivo y el Legislativo, la decisión de otorgar o negar, se supone, debe estar supeditada a un debate serio entre parlamentarios, un correcto control *ex-ante de las* políticas gubernamentales y al desprendimiento de cuestiones subjetivas como los partidos o las ideologías; pese a ello, dicha figura es esencialmente política más que jurídica, pues su aprobación depende de la valoración hecha por el mismo Congreso.

En consecuencia, nace un tópico recurrente que gira en torno a figura, específicamente, se genera la necesidad de verificar si la aplicación de esta recae únicamente sobre las medidas y cuestiones políticas del gobierno durante su gestión, o por el contrario, toma en cuenta además, la calidad personal, moral o profesional, de los ministros. Una respuesta arraigada con la realidad peruana, es la ofrecida por Delgado (2012), quien opina:

(...) no es menos cierto que el parlamento podría cuestionar y revisar la moralidad o trayectoria democrática de un Ministro, o hasta de los integrantes de todo un gabinete. Se trata de un elemento no sólo indispensable para recibir la confianza del parlamento, sino que, llegado el caso, es esencial que la confianza sea expresada sobre la política general del gobierno tanto como sobre la persona e idoneidad político-moral del Consejo de Ministros. En suma, incluso, por el contrario, podría ser que la propia política general del gobierno pudiera pasar a un segundo plano, cuando es mucho lo que la identidad de los miembros de un gabinete no despierta la confiabilidad del parlamento. Quienes son escogidos son una señal frente a la cual el parlamento es sensible. Indica, en casos, los énfasis de política que cada ministro puede potencialmente dar al gabinete, según la trayectoria profesional recorrida o la militancia que profese. (p. 419)

Por esta razón, hasta cierto punto, el criterio de “moralidad y la calidad personal”, es entendible desde la óptica del control político, pues, no se le puede confiar (en teoría) la dirección de todo un ministerio, a una personalidad carente de aptitudes de cooperación o cuyo comportamiento demuestra una tendencia por irrumpir el orden constitucional y legal. Empero, extralimitar la aplicación del criterio moral, a todos los aspectos del control mutuo entre poderes, da cabida a un escenario ideal para redireccionar el descontento social hacía otros órganos, con la excusa de luchar contra los bloqueos o la corrupción, dando inicio a una serie de ataques y venganzas políticas mutuas, esquivando así su responsabilidad funcional.

De acuerdo con Astete (2001), este factor moralista en algunas oportunidades obtiene incluso sustento constitucional; por ejemplo, la Constitución de 1993 contempla dos ejemplos claros. Por un lado, la incapacidad moral del presidente como fundamento para su vacancia; y, por el otro, la calidad moral de los jueces para el ejercicio del cargo. En ambos casos los

constituyentes, dejaron una amplia gama de interpretaciones a lo que se considera moral, y de tal forma se le otorga amplia libertad a las esferas políticas para su interpretación.

De igual modo, Chirinos y Rivas, (2015), ejemplifican el escenario de justicia política con la errónea comprensión del funcionamiento de las comisiones en el Congreso, erigiéndose sobre estas un comportamiento cuasi judicial, buscando erigir sobre criterios morales, responsabilidades penales e inclusive constitucionales, cuando la verdadera naturaleza del control legislativo se sustenta mediante la evaluación de las políticas públicas, el desarrollo de las mismas y su relación de costo/beneficio con el ciudadano.

3.2.4. Desnaturalización de los mecanismos de control: Censura y Disolución

Como muestra de lo anterior, Para Guzman (2015), el proceso de censura ministerial en el Perú es un control funcional asimétrico y es una de las más graves incongruencias del régimen político peruano, que, a su vez, se extiende en Latinoamérica. A diferencia de los ministros de un Gabinete europeo, los ministros en el Perú, de forma general, solo dirigen los servicios públicos, limitándose a ejecutar las decisiones adoptadas por el presidente, asemejándose más a los Secretarios de Despacho, en el sistema estadounidense; aunque, igualmente, distan bastante del poder ejercido por estos últimos.

Según el artículo 118 de la Constitución de 1993, el presidente es quien dirige la política general del Gobierno, sin la intromisión directa de ningún otro órgano o poder; y, además, carece de toda responsabilidad política, por trasladar dicha carga hacia el Gabinete, utilizando la figura del refrendo. Esta falta de potestades decisorias y ejecutivas en los ministros peruanos, así como, su notable carencia de poder da como resultado que:

(...) en Perú el hecho de que un Congreso censure a un ministro o a todo un gabinete no va a cambiar sustancialmente la forma como se dirige la política general de Gobierno. Las razones para ello –las mismas que se han mantenido en varios de nuestros textos constitucionales– derivan de las facultades completamente discrecionales del jefe de Estado de nombrar y remover a los ministros libremente así como del otorgamiento de las facultades de manejo directo del gobierno al jefe de Estado. (Guzman, 2015, p. 644)

Además, el “Perú es uno de los pocos países que posee tales características (...), en el cual el jefe de Estado sea jefe de Gobierno y, sin embargo, otro órgano del Estado sea el que sufra las consecuencias políticas de sus actos” (Guzman, 2015, p. 649). Sumándose también, el “régimen de protección especial” del presidente, quien posee un margen muy estrecho y raramente viable, para poder denunciarlo y ser sometido a un antejuicio o juicio político, al menos, durante su periodo de gobierno (Eguiguren, 2007). No obstante, el no permitir la continuidad de los ministros como titulares de sus respectivas áreas, repercute en la reducción de su autoridad y confiabilidad, siendo el Poder Ejecutivo visto desde un aspecto de legitimidad como un poder carente de capacidades para dirigir el Gobierno o mantener su estabilidad.

En esa línea Cairo (2006), señala el frecuente error de los regímenes presidenciales mixtos, donde el Congreso puede censurar sin restricciones, a los ministros, sin que el Ejecutivo tenga un adecuado mecanismo de respuesta como la disolución parlamentaria, y en el caso de poseerla, usarla de manera desmesurada. Al respecto, se debe destacar que la disolución del Congreso es una figura cuyo origen no se encuentra en los modelos de corte presidencialista, sino que surge en los regímenes parlamentarios, donde impera la estructura bicameral del parlamento; recayendo su ejecución sobre la Cámara política. Procurando que,

el uso de este mecanismo debe tener múltiples restricciones, con la finalidad de no desvirtuarse y generar inestabilidad en el ejercicio de las fuerzas públicas.

Particularmente, Espinoza (2016), sitúa el origen de la disolución parlamentaria en Inglaterra, donde en sus inicios cumplía una doble función: en primer lugar, servía como medio de presión ante el parlamento por el temor de su uso por parte del Primer Ministro frente a una oposición cerrada; y, al mismo tiempo, podía frenar los conflictos dentro del parlamento, con la disolución de la cámara de los Comunes, dejando intacta la Cámara de los Lores, para luego ser sometida a la voluntad de los nuevos miembros de la cámara disuelta. Incentivando nuevamente la cooperación entre las mismas. En ambos casos, el mecanismo hacía uso del dinamismo y la permanencia para lograr aquella cooperación, pues debe recordarse que:

El Parlamento nació del Consejo del Rey y que éste tenía todas las facultades para cambiar a sus consejeros cuando así lo deseara. Progresivamente, la prerrogativa real que desembocó en la revocación del mandato de los diputados se transfirió al primer ministro. En efecto, desde mediados del siglo XVII se había impedido al rey disolver la Cámara de los Comunes si no contaba con el consentimiento de la propia asamblea. (...). El derecho de disolución apareció entonces como el corolario de la cuestión de confianza. Cuando los partidos políticos británicos eran todavía poco disciplinados, la amenaza de disolución unía a las mayorías, porque los diputados temían los riesgos y costos de una campaña electoral. (Espinoza, 2016, p. 33)

Para Guzmán (2003), en cambio, la disolución en el Perú no puede catalogarse como un mecanismo de solución de conflictos entre poderes y se aleja, aún más, de ser una herramienta efectiva para resolver los problemas de desequilibrio e inestabilidad política. Según el autor, si bien es cierto, la figura guarda concordancia con la estructura política peruana (resaltando su necesidad en escenarios como las crisis políticas de los gobiernos de Bustamante y Rivero o el de Belaunde Terry), a su vez, reconoce que carece de un adecuado tratamiento normativo, pues su ejecución puede llegar a ser la causa de las crisis y no su solución.

De hecho, tal y como se encuentra regulada la figura en la Constitución de 1993, pueden darse algunos casos “peculiares”, por ejemplo, el de un Congreso dedicado en exclusividad a censurar gabinetes, con un Ejecutivo dispuesto a responder con la disolución en todos los escenarios, de tal modo que los gabinetes nunca asuman realmente sus funciones y, a su vez, los congresos no puedan fiscalizar ni legislar. Además, de darse el caso, un primer ministro bajo instigación presidencial puede inducir a la negación de la confianza y activar el mecanismo para incrementar su poder; pues como señala Blancas (1996):

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 o urgencia» ni, tampoco, limita la materia de los decretos de urgencia al campo económico y financiero, concediendo al Presidente, una facultad legislativa ad libitum. (p.92)

Por otro lado, el Congreso puede optar por censurar de forma individual a los ministros para evitar la disolución y de ese modo imposibilitar el gobierno o sus aspectos clave: economía y finanzas, justicia o interior. Se reafirma así, la postura del profesor Guzmán,

sobre la poca capacidad de la disolución para las crisis políticas, aún más las ajenas al control político, destacando las llamadas por el derecho comparado como “crisis blandas”, caracterizadas por los entrampamientos de proyectos del Ejecutivo, derogación de decretos de urgencia o de decretos legislativos (Guzmán, 2003).

Por este motivo, es menester recabar propuestas como las de Henry Pease en el Congreso Constituyente Democrático que elaboró la Constitución de 1993, en el sentido de permitir la disolución del Congreso ante la censura de dos Consejos de ministros, y la censura de cinco ministros individualmente.

Así, para Cairo (2006), la introducción de la figura en el marco constitucional peruano terminó por convertirse en una “fórmula imperfecta y discutible”, debido a su erróneo ejercicio, el cual se convirtió en una especie de venganza política por la negación de la confianza, la aplicación de la censura o incluso la presencia de intereses privados. La disolución parlamentaria, en el Perú, no cumple con los objetivos jurídicos y políticos, que motivan su naturaleza, evitar las crisis políticas, es más, según sea el caso, las refuerzan.

3.3 Adaptabilidad de la teoría del Poder Neutro

Dado que, desde su conformación, el Estado peruano configuró la potestad moderadora en los poderes políticos: Legislativo (legitimidad normativa) y Ejecutivo (legitimidad histórica), cualquier otro referente del concepto podía caer bajo su influencia, siendo este el caso del Consejo de Estado, un órgano regulado en las constituciones de 1828, 1834 y 1839, cuyo poder neutral residía en su potestad para advertir la extralimitación de funciones constitucionales de los poderes del Estado.

En el caso del Ejecutivo, podía influir en sus decisiones gracias a su papel de colaborador, emitiendo votos consultivos durante la gestión del gobierno; de igual modo, si un ministro incurrió en infracciones constitucionales, el Consejo de Estado emitía requerimientos denominados “representaciones”, para poder ser sancionados por el Congreso (Soria, 2001).

En lo referente a los actos del Legislativo, por el contrario, el control era más restrictivo, pues, la Constitución de 1839, no admitía la posibilidad de que ningún poder u órgano del Estado, fiscalice que la conducta del Congreso sea acorde con las disposiciones de la Constitución. Para zanjar este dogma, el Consejo de Estado en virtud de sus atribuciones, emitía su voto consultivo al presidente, cuando se debía plantear observaciones a las leyes del Congreso, antes de ser promulgadas. Con la potestad de vigilar el orden constitucional mediante esta herramienta denominada “observaciones del Poder Ejecutivo por infracciones a la Constitución” (Soria, 2001), el Consejo de Estado trató de impulsar el cambio del paradigma sobre la soberanía parlamentaria, por la cual se creía erróneamente, que las actuaciones del Congreso siempre estaban acordes con las disposiciones de la Constitución, justificando así el hecho de no poder ser controlado o fiscalizado.

Pese a ello, la propia Constitución establecía la posibilidad del Congreso para superar los señalamientos del Consejo, mediante una nueva aprobación de la ley observada, por una mayoría absoluta en ambas Cámaras, al mismo tiempo, la composición del Consejo de Estado estaba a cargo del Legislativo en tanto este escogía a sus miembros y los cargos a ocupar por estos, en otras palabras, su influencia se centraba en la composición, estructura y funcionamiento del Consejo, no es sorpresa, que dada las condiciones en las que se erigió la Constitución de 1856, el Consejo no fuera tomado en cuenta en su contenido.

Así mismo, en teoría, dada la influencia del modelo estadounidense en el Perú, el Poder Judicial, debería también encarnar, mediante su interpretación constitucional, un Poder Neutro; dado que, la autonomía y la independencia del poder judicial son la clave para asegurar la aplicación igualitaria y adecuada de las normas jurídicas, al ser un deber de los magistrados basar sus decisiones en la Constitución y las leyes. Adicionalmente, la presencia de un juez o un tribunal debe acompañarse con la suficiente capacidad y autoridad, para “lograr invalidar los actos del legislativo como los actos del ejecutivo, bien por considerarlos inconstitucionales, bien por considerarlos ilegales” (Chaux, 2013, p. 99).

Empero, como señala Paniagua (2004), las Constituciones en el Perú, además de efímeras, apenas poseen trascendencia, por consiguiente, la judicatura carece de las atribuciones necesarias para evitar ser influenciada por la política y en consecuencia no defender los derechos individuales de los ciudadanos. Casos visibles del problema, desde luego abundan, como en los gobiernos de Juan Velasco Alvarado (1968 - 1975) y Alan García Pérez (1985 - 1990), donde políticas públicas impulsadas por ideologías (reforma agraria y estatización de la banca, respectivamente), afectaron no solo derechos, sino valores supuestamente invulnerables: propiedad y libertad, mismos que no pudieron ser respaldados por el poder judicial ante la rogatoria de la ciudadanía. Se debe destacar, por supuesto, el hecho de que el primer caso se trataba de una dictadura militar, mientras el segundo fue un gobierno democráticamente electo.

La Corte Suprema estadounidense, por el contrario, logra su autoridad, independencia y autonomía, gracias a la longevidad de su Constitución, este hecho ha facilitado otorgarle a aquel cuerpo normativo una fuerza simbólica y casi mística, en consecuencia, sus principios no se discuten, se dan por hechos. Siendo entonces su interpretación materia de discusión; la unidad de criterios de la Constitución permite a los norteamericanos enfocarse en la forma de cómo aplican sus principios más que a los principios en sí mismos (Paniagua, 2004). De ahí la importancia de una judicatura independiente, autónoma y con autoridad, pues en conjunto con la responsabilidad gubernamental, la legalidad de la administración y la obtención de legitimidad, a través, de la aprobación popular; son los medios para hacer prevalecer la desconcentración del poder (Llatas, 2014).

Para suplir la necesidad de control jurisdiccional en torno a la Constitución la experiencia peruana introdujo a su marco institucional un “órgano jurisdiccional supremo”, conocido como Tribunal Constitucional, un garante máximo, cuya autoridad le permite establecer lineamientos de interpretación constitucional, mediante la emisión de sus sentencias y en particular, de sus pronunciamientos en determinadas materias, conocidos como precedentes vinculantes. (Ruiz, 2013).

El tribunal, siguiendo el “modelo kelseniano de Control Concentrado”, ostenta la facultad para realizar el control de la constitucionalidad de las leyes, en algunas ocasiones, de manera exclusiva y excluyente, en relación a otros poderes del Estado (Blume, 1996). A razón de aquello, cuando el tribunal analiza una norma lo hace de manera aislada al caso que dio origen al cuestionamiento, centrándose con mayor énfasis en la materia de análisis y su congruencia con el bloque de la constitucionalidad, pudiendo dejar sin efecto dicha norma si encuentra una incongruencia con el orden constitucional, adquiriendo este pronunciamiento un carácter erga omnes.

Sin embargo, pese a ejercer el control de constitucionalidad concentrado, abstracto y derogatorio de las normas, y además, ser el titular del análisis de constitucionalidad (Blume, 1996), el Tribunal Constitucional peruano aún dista de poder ser catalogado como un Poder Neutro, de hecho, sus afines en el sistema continental sufren el mismo padecimiento, ya que:

si bien es cierto, se ha logrado desafectar medianamente de Política externa al órgano de control constitucional (Tribunal Constitucional), las leyes, primero, todavía tienen un origen político en el Parlamento y, segundo, son votados bajo una Constitución subjetiva, es decir, ambivalente y transpersonalista que afecta a todo el derecho haciendo inevitable el juicio político (de opinión) de los mismos magistrados constitucionales que aunque no estuvieren afectados de influencia política externa, no pueden evitar la influencia de sus propios prejuicios valorativos e ideológicos internos al momento de dictar sus sentencias. A pesar del esfuerzo desarrollado el derecho aquí no logra pues separarse del todo de la esfera política. (Astete, 2001, p. 186)

Claro está, el peso político que ejercen estos tribunales, así como su desempeño interpretativo varía de acuerdo a la tradición e importancia que se les dé en cada país; por ejemplo, si se compara la forma de composición del Tribunal Constitucional español con la del Tribunal Constitucional peruano, se evidencia una formación más compleja del primero respecto al segundo, pues en España los doce miembros del Tribunal son nombrados por el Rey (legitimidad regia - tradición), y a su vez, las propuestas para ser miembros son dadas por los otros poderes: dos miembros por parte del Poder Judicial, dos miembros por parte del Gobierno, cuatro miembros por el Congreso de los Diputados (denominación española de la Cámara baja) y cuatro por el Senado. En contrapartida, los miembros del Tribunal Constitucional peruano son escogidos en su totalidad por el Congreso,

Aquella diferencia podría ser catalogada como la atadura para su desarrollo como figura de poder neutral, tal y como afectó este aspecto a las funciones del Consejo de Estado con sus facultades conservadoras, empero, la semejanza se rompe al observar la naturaleza jurídica del tribunal, es decir, esta no se limita al aspecto consultivo del Consejo, de hecho pese a ser acertada la posición del doctor Astete sobre la influencia externa (política) e interna (prejuicios valorativos), de los miembros del Tribunal, no se puede negar el rol desempeñado por la institución en los últimos 20 años, tanto a nivel de defensa de derechos individuales como sus pronunciamientos en materia política.

Al tener en cuenta aquellas dos facultades, se debe remarcar la semejanza que existe con el aporte de Emmanuel-Joseph Sieyès a la teoría del Poder Neutro, con base en la presencia de un *jury constitutionnaire*, una Corte Constitucional cuyo razonamiento era el siguiente: si la judicatura ordinaria puede determinar la responsabilidad de los actos que infringen la Constitución, tanto en el fuero común (delitos ordinarios cometidos por ciudadanos), como en el aspecto político (la falta de formalidad obligatoria en algunos actos públicos); se sobreentiende su capacidad para sancionar y frenar la extralimitación de atribuciones o derechos de todo tipo de funcionarios en el poder.

Siendo entonces, el *jury constitutionnaire*, el encargado de brindar protección a la Constitución, pero no como una norma, sino por los valores rígidos e inmutables de su contenido (permanencia interpretativa), convirtiéndose en:

- El máximo defensor de la dinámica de la teoría de la representación y el pluralismo político.
- Supremo garante de la legalidad constitucional, direccionando a la legislación tutelar cuando olvide su justa garantía, de ese modo se vuelve un suplemento de la jurisdicción natural ante casos de vacíos en la jurisdicción positiva.
- El tribunal de los derechos del hombre, ya que, la misma experiencia dictaba como en algunas ocasiones la justicia ordinaria no ofrece soluciones eficientes ante la tutela de los derechos humanos (Carpio. 1999).

4. Discusión

Recapitulando, la experiencia de la revolución francesa, el traslado de la legitimidad política de la monarquía hacia la soberanía popular, la concepción tripartita del poder político y el inicio del imperialismo napoleónico, fueron los factores históricos sobre los cuales Benjamin Constant plantea y desarrolla su visión de la teoría del Poder Neutro, trascendiendo a los postulados libertarios y conservadores de su época, tomando como válidos múltiples de sus enfoques y planteando la posibilidad de abstraer algunos elementos del constitucionalismo inglés hacia Francia. De los sectores libertarios, adopta la visión de libertad individual y autodeterminación del ciudadano como ejes de la relación Estado - individuo, aceptando además la visión tripartita de los poderes del Estado.

De igual modo, el filósofo no descarta los valores del sector conservador, siendo incluso de su principal interés el mantener el poder regio como parte integral de la nueva estructura política francesa, pero no como un poder constituyente o constituido, sino que representaba la idea de permanencia y unidad estatal, despojándose de su antiguo rol como centro del monopolio del poder político, convirtiéndose en el centro de la nueva dinámica del mismo.

En esta nueva visión la monarquía, no dictaminaba las leyes, las proponía ante un parlamento; no poseía control sobre el gobierno, poseía voz y voto en la elección de ministros; carecía de la capacidad para despojar de sus funciones a los demás órganos estatales, pero sí tenía la autoridad necesaria para frenar eventuales excesos; dicho de otro modo, dado su papel en la historia representaba la imagen de permanencia del estado, un arraigo a sus tradiciones, la idea un poder neutral.

Tal y como se ha indicado, Constant es también influenciado fuertemente de lo que hoy vendría siendo el modelo anglo - americano del Poder Neutro, específicamente el aspecto de “permanencia o tradición”, en cada uno de los poderes en Inglaterra: Ejecutivo (monarquía y primer ministro), Legislativo (cámara común y hereditaria) y Judicial (precedente vinculante como fuente primigenia del derecho). De este modo, dicho sistema, logró con relativa eficacia la segunda fase del estado de derecho, el desprendimiento del control absoluto de las normas por parte de la política, superando la división tradicional del poder y estableciendo la división entre lo político y lo jurídico.

Visto de ese modo, se podría intuir que para asegurar de forma eficiente la protección de los derechos individuales, la correcta interacción de los poderes o el desarrollo de instituciones fuertes, bastaba con trasladar las instituciones inglesas al sistema francés; sin embargo, Benjamin Constant, reconoció la imposibilidad del traslado al ser ambos modelos frutos de procesos históricos distintos, siendo así, no podían en la práctica ser compatibles e inevitablemente el caos político imperaría nuevamente, mas, no toda adaptación estaba descartada, dado que, el principal sustento de la teoría del Poder Neutro, era su naturaleza y su función, ambos rasgos de ser comprendidos podían ser el sustento de un enfoque ajustado a las necesidades francesas, naciendo así el modelo Europeo - Continental.

En cuanto a lo que su naturaleza respecta, esta radica en la tradición, la permanencia frente al cambio irracional, las costumbres eficaces frente a tendencias impulsivas, la supremacía del aspecto jurídico frente a la intromisión política, ya que, esta última se encuentra estrechamente vinculada al dinamismo humano, al cambio externo al cual son sometidos los fenómenos sociales, las ideologías, los nuevos mercados (mayormente especulativos), las tensiones nacionales como extranjeras e incluso los propios deseos internos de los hombres.

Es la permanencia, entonces, quien dota a toda institución, concepto, figura o norma, de la autoridad y legitimidad suficientes para asegurar el equilibrio entre poderes y la protección de los derechos individuales, mediante la inmutabilidad temporal de sus valores. Por su lado, su funcionamiento es la consecuencia lógica de la rigidez en la cual se cimientan dichos valores, por ejemplo, carecería de sentido hablar de equilibrio entre poderes cuando sus mecanismos de control son la regla y no la excepción; u, otorgarle un sin número de derechos a los ciudadanos cuando ningún tribunal, al verse obligado por los otros poderes, sería capaz de reconocerlos o protegerlos ante su afectación.

Dado el nuevo rol de la Constitución, como centro del estado de derecho, fue la destinada a convertirse en el receptáculo ideal para la doctrina de Constant, ya que, en su acepción materialista, podía sostener la idea de permanencia o tradición de las instituciones políticas o jurídicas, mientras que su acepción formal, dotaba de fuerza a los mandatos imperativos de hacer prevalecer dichas tradiciones, todo esto fruto de la marcada tendencia grecorromana normativista de Europa occidental en el siglo XVIII.

La argumentación que está detrás del constitucionalismo es sencilla: la experiencia demuestra que tentar el poder lleva a los hombres al exceso, los convierte en déspotas. Y el despotismo, a su vez, es la mayor amenaza a la libertad de la que debe gozar todo ser humano. Por ello, es indispensable limitar el poder con un mecanismo adecuado. ¿Cuál es el instrumento idóneo para lograrlo? Los excesos del poderoso, dicta la misma experiencia, sólo pueden ser eficazmente controlados por el derecho. En este razonamiento tan simple está el principio de todo el constitucionalismo que encuentra en la técnica jurídica el modo más adecuado para garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y libertades. (Mijangos, 2033, p. 221)

Aquel cambio de paradigma en la cosmovisión del mundo político, tuvo implicancias en la formación de las repúblicas latinoamericanas tras dejar de ser colonias europeas; pero, con una diferencia notable, la adaptación del constitucionalismo fue traslativo, no reflexivo, pues se entendió a la soberanía popular como la nueva y mejorada forma para gobernar tras ser independizados, sin entender por completo la naturaleza de este “nuevo Leviatán” del cual debían también independizarse, limitando específicamente su control absoluto sobre las normas, pues de lo contrario el concepto Constitución, no sería más que otro instrumento del poder político.

Así, en el Perú, la dinámica para el equilibrio entre poderes sustentada en la permanencia frente al conflicto, se transformó en controles normativos entre poderes insertados de acuerdo a las tensiones políticas del momento; mientras que los derechos individuales sustentados en la libertad de autodeterminación del ciudadano, respetados y respaldados por la autoridad, se convirtieron en una lista de “pendientes estatales”, una suerte de catálogo normativo donde la falaz idea de *ratio legis* es la regente del comportamiento humano. Inevitablemente, ambos vicios normativos se mezclaron obteniendo como resultado la constante lucha de los detentadores políticos del poder por someter a los otros bajo su dominio.

Gana legitimidad de la soberanía popular un Parlamento que culpa a su mandatario de no cumplir con el “catálogo derechos” destinados al sector que los llevó a sus curules, o uno dedicado en exclusividad a utilizar mecanismos de control en apariencia para justificar su facultad de control frente al gobierno, dado que su apoyo se encuentra en la ideología o rival político de turno, así las censuras, interpelaciones o comisiones en el congreso, no hacen mayor incidencia en la discusión y criterios de idoneidad para la relación entre poderes, les basta con tener un dogma popular: corrupción, abuso de poder o alegar vulneraciones al sistema democrático.

Al no ser el Perú un régimen parlamentario, la continuidad del Ejecutivo no depende de la confianza del Legislativo, empero, sí gran parte de su confiabilidad, se tildará de ineficiente (real o no) a un gobierno incapaz de mantener la permanencia de sus gabinetes, pese a frases como “un ministro no está destinado a durar en el cargo”, lo cierto es que la proyección de los ministros y más aún de un premier en el tiempo forjan la idea de un plan de acción gubernamental previsto.

Con esto el obstruccionismo o conducta antiparlamentarista, se desencadena en el recinto de las cámaras sin mayor reflexión que la de usar sus potestades de fiscalización y control constitucionalmente reconocidas contra el gobierno. Si se tiene en cuenta que es el propio congreso quien ejecuta e interpreta dichas potestades, se puede advertir que para equiparar la fuerza del Ejecutivo tanto la ejecución como la interpretación, serán cuando menos poco deliberadas; extendiendo este comportamiento incluso con cada aspecto de la gobernabilidad.

Tras revisar las pugnas entre poderes descritos en el presente trabajo, se puede confirmar que los medios normativos utilizados para asegurar el equilibrio de poder, ceden ante la posición de fuerzas públicas, ante el uso de otras normas e incluso ante una interpretación distinta de la misma norma. Verbigracia, la vacancia por incapacidad moral aplicada al presidente Billinghurst: en este primer caso, bajo el régimen de la Constitución de 1860, se aplicaba la renovación por tercios del congreso, una figura cuya finalidad era evitar los entrampamientos, terminó por convertirse en el catalizador de los mismos, afectando también a sus predecesores, cuando carecían de respaldo en el Legislativo, sumándose que la propia Constitución facultaba al congreso para determinar los lineamientos interpretativos de la vacancia presidencial, concluyendo forzosamente el mandato presidencial de Billinghurst.

¿La permanencia o tradición sirven para sosegar situaciones semejantes?, la respuesta de forma curiosa se encuentra en el último caso descrito, el periodo presidencial 2016 - 2021; aunque en este periodo también toma protagonismo la vacancia por incapacidad moral, ejecutada contra el Presidente Martín Vizcarra, la vulneración de costumbres políticas se dio durante el mandato de su predecesor Pedro Pablo Kuczynski, cuando la mayoría opositora en el congreso censuró a su ministro de economía, pese a existir una especie de “acuerdo tácito” durante los últimos veinticinco años de no ser flexibles al aplicar censuras en estos puntos claves del gobierno, pues se despertaba la desconfianza automática de diversos sectores, al representar la estabilidad del Ejecutivo.

Entonces, ¿fue un problema fruto de una mayoría opositora en un congreso unicameral?, no. la doctrina referenciada en el trabajo es tajante al advertir que el problema es más profundo que la simple estructura monolítica o bicameral del Legislativo, incluso si se recuerda, la bicameralidad forma parte de la teoría del poder neutro en conjunción con otras figuras (el concepto de cámara política, cámara hereditaria, disolución del parlamento, doble revisión normativa, entre otras), que según su distribución hacen efectivo el equilibrio de poder; sin embargo, el no ser consecuente con esta dinámica da como resultado crisis políticas como las de los gobiernos de Bustamante y Belaunde.

Si bien es cierto la ausencia de un mecanismo de respuesta como lo es la disolución ante oposiciones tan cerradas como las suyas es un factor clave, como ya se ha precisado, la figura no cumple en su totalidad con su naturaleza fundamental de resolver las crisis, como en la ejecutada por el mandatario Martín Vizcarra (crisis del periodo presidencial 2016 -2021), por lo que lo relevante es la consecuencia de tales oposiciones; en ambos casos fue la entrada de gobiernos militares.

Aquí entra en juego la legitimidad histórica del Ejecutivo, la soberanía popular halla su respaldo en la tradición autocrática del Perú, la idealización del discurso presidencial como ente político capaz de aliviar el descontento social o como la forma de volver a imponer el orden ante el caos político, estas ilusiones por el discurso . no son más que el resultado del paternalismo político al que la tendencia presidencialista ha logrado acentuar en la ciudadanía.

Por este motivo, muchos de los rasgos neopresidencialistas presentes en Perú, tienen como base el control normativo privilegiado del presidente: el control de los sistemas electorales, la desautorización del parlamento y el sometimiento de tribunales aparentemente autónomos, mismos rasgos que en su conjunto dan cabida a lo previamente citado de Paniagua (2004), las Constituciones peruanas no nacieron ni fueron moldeadas en su realidad, por el contrario, casi todas ellas, fueron moldeadas por las necesidades de los hombres en el poder.

Esto se puede explicar, ya que, a diferencia de la complejidad del Legislativo para hacer uso del poder formal en lo que control normativo respecta, al poder Ejecutivo solo le basta más que una breve ruptura de la meta narrativa, del imaginario colectivo, del símbolo llamado democracia; le basta con hacer que el ciudadano vea brevemente el estado de naturaleza de Hobbes, para erigirse como referente del orden, su facultad normativa es tradición. He ahí, que incluso con los límites propios de las democracias la figura del presidente emane una presencia significativa en dicho imaginario colectivo. Entonces:

Así, sucede que el Estado peruano sólo camina “bien” cuando la libertad legislativa de ambos poderes puede manifestarse a sus anchas. Por todo fruto, tenemos pues, caos político, o libre legislación. Cuando hay caos político hay desconfianza y desinversión, cuando hay libre legislación el derecho se politiza y las reglas del juego pueden cambiar a discreción provocando los mismos efectos (...) de desconfianza. (Astete, 2001, p. 132)

Siendo así, parece un problema de adaptabilidad, el Poder Neutral fracasa por malentenderlo, por no ver su naturaleza, solo tomando apuntes de sus manifestaciones institucionales y, en parte, es cierto, el Consejo de Estado, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, la bicameralidad, la disolución parlamentaria, la observancia de normas por el Ejecutivo, la presencia del premier, el sufragio indirecto, Consejo Nacional de la Magistratura o cualquier otra institución, tradición política o ley, se supedita a las fuerzas normativas de ambos poderes.

Empero, no es tampoco la razón absoluta, lo inequívoco, en cambio, es que incluso la fuente del modelo europeo continental también ha sucumbido a lo largo de tiempo al caos político, el ejemplo claro, los rezagos de la revolución que terminaron por erigir la imagen del imperialismo napoleónico (desequilibrio entre los extremos: asambleísmo frente autocracia), de igual modo, el desorden normativo se manifestó en sus, hasta la fecha, quince constituciones, entre revolucionarias, imperiales, republicanas, transitorias y monárquicas parlamentarias. Cumpliéndose de este modo, lo expuesto por Benjamin Constant (1820): “Hay que actuar en contra del arma y no contra el brazo que la sostiene. Hay pesos demasiado fuertes para la mano del hombre” (p. 5).

5. Conclusiones

1. Los *deadlocks*, son de aparición espontánea en toda forma de gobierno, es inevitable, las tensiones políticas son naturalmente intrínsecas a la dinámica del poder, pero los niveles de complejidad, la durabilidad o frecuencia en el tiempo, sí dependen de la estructura y balance de poder en cada estado, pues pese a que se imite un sistema de contrapesos inevitablemente terminará por desnaturalizarse el modelo.
2. Dentro de la experiencia política peruana se logran identificar la presencia tanto de la tendencia presidencialista, como del fenómeno antiparlamentarismo, ambos, escenarios de entrapamiento y pugnas, donde los dos tienden a superponerse uno sobre otro con el refuerzo constante de los mecanismos normativos a su disposición. De esta manera, el equilibrio de poder tras y durante las pugnas perjudique o desprestigie instituciones que a futuro traerán aún más entrapamientos con el gobierno y congreso entrantes.
3. La Teoría del Poder Neutro, tiene como característica principal que este poder no radica en instituciones específicas, sino que, todo conjunto de instituciones, normas o conceptos que logren desprender a los hombres del control absoluto de las leyes y por ende del despotismo, puedan encarnarlo, pero siempre y cuando se asegure el desarrollo su naturaleza y función. Por esto último, los mecanismos de control entre poderes en el Perú no son congruentes con su finalidad primaria, el equilibrio; por el contrario, son usados como herramientas de lucha política para generar una falsa imagen de trabajo (lucha contra la corrupción, la salvaguarda del estado democrático), alejándose de sus funciones naturales: la gobernabilidad y la legislación.
4. De las instituciones evaluadas cuya singularidad era poseer rasgos de un poder neutral en el Perú (Consejo de Estado, Poder Judicial y Tribunal Constitucional), se puede identificar la deficiencia que les impide cumplir a cabalidad con tal propósito, siendo esta la adopción de la potestad conservadora por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo, al desnaturalizarse la teoría del Poder Neutro, estos dos asumieron parte de sus características; consecuentemente, cualquiera de los tres primeros u otros símiles caen bajo su influencia. Pese a ello, el Tribunal Constitucional, gracias a sus características, es el más cercano al concepto de *jury constitutionnaire* (salvando las distancias), uno de los aportes de Emmanuel-Joseph Sieyès a la teoría del Poder Neutro, específicamente, la defensa constitucional, no como norma, sino, por la rigidez e inmutabilidad de sus valores.

6. Recomendaciones

1. Se debe tener presente que el dinamismo entre política, derecho y poder abarca múltiples aspectos de la realidad para su entendimiento e inclusive la complejidad del mismo genera un sinnúmero de debates sobre la aceptabilidad de las percepciones más adecuadas. Desde ese punto de vista, la presente investigación ha tomado en cuenta variables, instituciones y conceptos, cuyas doctrinas se ajustan a la metodología empleada: no experimental simple de corte transversal, por lo que algunas ideas de envergadura histórica e instituciones o conceptos de amplitud literaria, se han tomado desde esta perspectiva.
2. Consecuentemente con lo anterior, tanto de la primera como de la segunda variable se han dejado en el tintero algunas posturas, teorías e instituciones complementarias, que si bien su estudio pertenece al tema, la amplitud de los mismos interferiría con el desarrollo esperado de los objetivos, siendo así cabe destacar algunos temas de interés como el presidencialismo multipartidista o el fenómeno de la democracia de masas frente a la democracia representativa, como aspectos de la inestabilidad política; asimismo, el retorno del Senado en el Perú frente a la actual estructura monolítica del Congreso, el poder y papel de la prensa en la dinámica del poder político o los enfoques parlamentarios de reconfigurar la presencia del premier dentro del gobierno, en lo referente a la teoría del Poder Neutro.

7. Referencias

1. Angles, H. (2015). *Tribunal Constitucional. Un cuarto poder neutro bajo la tesis de las sentencias interpretativas en el Perú. Magister*. Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez. [Tesis de maestría, Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez]. Repositorio institucional <http://hdl.handle.net/20.500.12404/1451>
2. Astete, J. (2001). *El poder neutro: teoría del equilibrio de poderes en el Perú*. Lima: Instituto Peruano de Derecho Constitucional.
3. Asís, R. (2006). Sobre el concepto de estado de derecho. *Ius et Veritas*, 16(33), 324-331. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12361>
4. Basadre, J. (2005). *Historia de la República del Perú (1822-1933)*. (18 vols.) Lima: Editora El Comercio.
5. Blume, F. (1996). El tribunal constitucional peruano como supremo intérprete de la constitución. *Derecho PUCP*, (50), 125-205. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/5927>
6. Cairo, O. (2006). La Asamblea Constituyente y sus funciones en el sistema democrático constitucional. *Derecho PUCP*, (59), 235-251. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3056>
7. Carpio, E. (1999). La Jury Constitutionnaire en el pensamiento de Sieyes. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(95). doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.1999.95.3587>
8. Cantuarias, L., y Oquendo, S. (1991). Acerca de los Decretos Llamados de Urgencia y de la Adecuación a sus Caracteres y Peculiar Naturaleza sin Necesidad de una Previa Reforma Constitucional. *Derecho PUCP*, 45, 351.
9. Chaux, F. (2013). Ingeniería Constitucional. La evolución del *checks and balances* en el Estado Social de Derecho. *Vniversitas*, 62(126). Recuperado a partir de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/6122>
10. Chipoco, C. (2006). El Congreso: historia constitucional y valores democráticos. *Ius et Veritas*, 16(33), 281-296. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12358>
11. Chirinos, J. y Rivas, J. (2015). *El control político en América Latina*. Lima. Centro de Capacitación y Estudios parlamentarios.
12. Constant, B. (1820). *Curso de política constitucional* (2 tomos). Madrid: Imprenta de la Compañía.
13. Dargent, E. (2021). *El páramo reformista. Un ensayo pesimista sobre la posibilidad de reformar el Perú*. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2021.
14. Delgado, C. (2012). *Manual del Parlamento. Introducción al estudio del Congreso*. Lima: Biblioteca del Congreso del Perú.
15. Del Pozo, C. (2008). La función de Control Político del Congreso y la actuación de las Administraciones Independientes (Organismos reguladores). *Derecho & Sociedad*, (31), 151-162. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17401>
16. De Vega, P. (2002). El poder moderador. *Cuestiones Constitucionales*, (7), 215-238. [fecha de Consulta 17 de Noviembre de 2020]. ISSN: 1405-9193. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=885/88500707>
17. Eissa, F. (2004). El Poder Moderador en América Latina: el fracaso de una alternativa de diseño constitucional [Tesis de licenciatura, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.]. Repositorio institucional <http://hdl.handle.net/11651/294>
18. Eguiguren, F. (2007). La responsabilidad constitucional y penal del Presidente de la República en el Perú: propuesta para su reforma [Tesis de maestría, Pontificia

- Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional <http://hdl.handle.net/20.500.12404/4749>
19. Espinoza, R. (2016). *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*. México: Instituto Nacional Electoral.
 20. Ezcurra, H. y García, D. (1993). Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el Proyecto de Constitución de 1993. Entrevista a Enrique Chirinos Soto y Francisco Eguiguren Praeli. *Ius et Veritas*, 4(7), 110-120.
 21. Fernández, P. (2012). El presidencialismo en el mundo: diferencias entre Estados Unidos de Norteamérica, Iberoamérica y Europa. *Pensamiento Constitucional*. Vol (17), 324-325. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/5422>
 22. Ferrajoli, L. (2011). *Poderes salvajes: la crisis de la democracia constitucional*. (Trad. A. Ibañez). Editorial Trotta.
 23. Ferrajoli, L. (2018). *Constitucionalismo más allá del Estado*. (Trad. A. Ibañez). Editorial Trotta.
 24. García-Belaúnde, V. (1988). *Los ministros de Belaunde: 1963-68, 1980-85*. Lima: Librería Editorial Minerva.
 25. García-Pelayo, M. (1983). La división de poderes y su control jurisdiccional. *Revista de Derecho Político*, (18), 7-16.
 26. García, I. (2018). Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en el Perú (2001-2016). [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. Repositorio institucional <https://eprints.ucm.es/47435/>
 27. Guzmán, C. (2003). *Las relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*. Lima. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
 28. Guzmán, C. (2015). *La Constitución Política: un análisis funcional*. Lima: Gaceta Jurídica.
 29. Hakansson, C. (2005). Una aproximación a los instrumentos de control parlamentario en la Constitución Española de 1978, *Derecho PUCP*, (11), Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/7682>
 30. Hakansson, C. (2012). *Curso de Derecho Constitucional*. (2°. ed.) Palestra Editores S.A.C.
 31. Jaúregui, J. (2018). Ingeniería constitucional y debilidad de los partidos políticos peruanos en el periodo 2001-2016. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional <http://hdl.handle.net/20.500.12404/12221>
 32. Kuczynski, P. (1980). *Democracia bajo presión económica: el primer gobierno de Belaúnde, 1963-1968*. Lima. Mosca Azul Editores.
 33. Landa, C. (2004). Control Parlamentario en la Constitución de 1993: Balance y Perspectiva. *Pensamiento Constitucional*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Año X. Lima – Perú.
 34. Llatas R. (2014). Noción de Estado y los Derechos Fundamentales en los tipos de Estado. *LEX - REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS*, 9(8), 175-194. doi:<http://dx.doi.org/10.21503/lex.v9i8.402>
 35. Loewenstein, K. (1986). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
 36. Melgar, A. (2019). Relaciones de conflicto entre los órganos ejecutivo y legislativo en el Perú y el mecanismo de disolución parlamentaria: análisis y propuesta. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional <http://hdl.handle.net/20.500.12404/14519>
 37. Mijangos, P. (2003). El primer constitucionalismo conservador: Las Siete Leyes de 1836. *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, ISSN-e 0188-0837, N°. (15), 217-292.

38. Negretto, G. (2003). Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. *Revista mexicana de sociología*, 65(1), 41-75.
39. Osterling, F. (1993). El Equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo. *THÉMIS-Revista De Derecho*, (26), 29-36. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11090>.
40. Paniagua, V. (2004). *Constitución, democracia y autocracia*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
41. Planas, P. (1998). *Democracia y tradición constitucional en el Perú*. Lima: Editorial San Marcos.
42. Perez-Serrano, J. (1983). La obstrucción parlamentaria. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (8), 47-62.
43. Ramírez, P. (2011). *El primer naufragio. El golpe de Estado de Robespierre, Danton y Marat contra el primer parlamento elegido por sufragio universal masculino*. Madrid: La Esfera de los Libros.
44. Ramos, C. (2018). *La letra de la ley. Historia de las Constituciones del Perú*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional.
45. Ruiz, J. (2013). La teoría del precedente vinculante. *Actualidad Jurídica*. (238), 142-167. http://www.ac-firma.com/biblioteca/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=1942
46. Sartori, G. (2009). *La democracia en treinta lecciones*. México D.F. Santillana.
47. Soria, D. (2001). La Defensa Política de la Constitución del Perú en el Siglo XIX (1839 - 1855). *Revista de estudios histórico-jurídicos*, (23), 525-545. <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552001002300015>
48. Soria, D. (1998). Los mecanismos iniciales de defensa de la Constitución en el Perú: el poder conservador y el consejo de Estado (1839-1855). *Pensamiento Constitucional*, 5 (5), 355-375.
49. Vallés, J. (2012). *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona. Editorial Planeta.
50. Varela, J. (1991). La monarquía en el pensamiento de Benjamín Constant (Inglaterra como modelo). *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, ISSN 0214-6185, (10), 121-13