

LOS PODERES POLITICOS DEL ESTADO EN LA NUEVA CONSTITUCION

Marcial Rubio Correa

Desde los inicios de la teoría de la división del poder del Estado en tres órganos(1), se ha reconocido que dos de ellos son fundamentalmente políticos (el Ejecutivo y el Legislativo), quedando el Poder Judicial como instancia funcional de aplicación de las leyes(2). La intención de este artículo es profundizar en la interrelación que la nueva Constitución peruana establece entre los dos poderes políticos, en la medida que su funcionamiento fluido y eficaz, puede colaborar al desarrollo de un clima crecientemente democrático.

El fenómeno de los gobiernos de facto ha sido particularmente agudo en el Perú y se debe a multitud de factores de la más diversa índole: sociológicos, políticos, psico-sociales, históricos, etc. No es nuestra intención entrar a un análisis minucioso en este momento. De entre todos ellos, sin embargo, es indudable que tiene un peso relativo el de la operatividad del gobierno diseñado constitucionalmente, en función de las urgencias del país.

Si unimos la necesidad de transformación de las injustas relaciones sociales existentes en el Perú, con la aspiración de una democracia creciente y consolidada, resalta la necesidad de obtener un régimen constitucional en el que los gobernantes elegidos tengan la posibilidad de ejercitar efectivamente el gobierno, implementando su programa propuesto al electorado.

Aún con el sistema de democracia representativa, sin componentes de democracia directa o semi-directa, es posible lograr un progresivo avance en esta línea con un sistema de gobierno adecuado. La Constitución de 1933, en los períodos 1945-1948 y 1963-1968 en que fue verdaderamente operativa, demostró su incapacidad de solucionar los impases existentes dentro de los diversos órganos del Estado o en sus interrelaciones. Es por ello interesante analizar las modificaciones introducidas en 1979, a fin de evaluar si contribuyen definitivamente a una mejor conformación de la cúspide política del sistema.

-
- (1) MONTESQUIEU.— *Del Espíritu de las Leyes*.— Madrid, editorial Tecnos, 1972. Segunda Parte; Libro XI; cap. VI. pp. 151 y ss.
 - (2) MERRYMAN, John Henry... *La tradición jurídica romano-canónica*. México, Fondo de Cultura Económica, 1971. Caps. III, XIII y XV. A pesar de ser un libro de introducción general, es sumamente útil para apreciar la devaluación real que los modernos Estados de la familia romano-germánica han hecho de las funciones del Poder Judicial, por oposición a los de la familia anglosajona.

Duverger(3) de manera simplificada y Biscaretti di Rufia(4) con mayor profusión informativa, permiten comprender las estructuras básicas de los modelos clásicos de separación de los poderes, más allá de las particularidades normativas que asumen en cada Constitución positiva. No nos detendremos en la exposición detallada de cada uno de ellos porque bastan las referencias a sus obras, pero sí es indispensable señalar que, matices excluidos, no resulta irrelevante asignar en un sistema la censura ministerial al margen de la disolución del órgano de control, ni el monopolio legislativo de la Asamblea al margen del veto (u observación), ni la separación de Jefe de Estado y de Gobierno al margen de las atribuciones concretas del órgano legislativo, y así sucesivamente. En otras palabras, estas instituciones deben conjugarse armoniosamente, brindando adecuados pesos y contrapesos de tal manera que, en la hipótesis de un enfrentamiento entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, se encuentre una salida razonable y adaptada a las circunstancias.

La evolución constitucional inglesa (iniciada algo antes del año 1,300 d. de C.) aportó el Parlamentarismo en una realidad donde la consolidación de un sistema bi-partidario lo ha hecho crecientemente viable. No ocurrió lo propio en Francia que a mediados de este siglo, sustituyó dicho sistema por uno de naturaleza mixta plasmado en lo que se ha dado en llamar la "Constitución Gaullista" de 1958-1962. Italia es otro ejemplo de inviabilidad del régimen parlamentario.

En ambos casos, ocurre que el parlamentarismo se yuxtapone con un sistema pluripartidario en el que la mayoría de votos sólo se obtiene con alianzas políticas frágiles, incapaces de sustentar gobiernos eficientes.

El sistema presidencialista apareció en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de hace poco más de dos siglos, y respondió a la necesidad que los Estados federados tenían, de hacer un gobierno federal relativamente débil, para que no los avasallara. Como señala Duverger: "es un matrimonio sin divorcio... no conduce necesariamente, como se cree demasiado a menudo, a un Gobierno fuerte"(5).

En definitiva, no se trata de ser "presidencialista", "parlamentarista" o "Gaullista" por razones teóricas. Cada modelo, y sus variantes, han tenido cuna en las realidades sociales y políticas que les dieron origen. Por tanto, son "inexportables". Dependen de qué se quiere, y cómo es el contexto en el cual se van a aplicar sus normas.

(3) DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona, ediciones Ariel, 1970. Parte I; cap. II; sección II; párrafo 2; pp. 197 y ss.

(4) BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. México, F.C.E., 1975. Parte I; pp. 43 y ss.

(5) DUVERGER, Maurice... op. cit. pp. 211-212.

EL SISTEMA DE LA CONSTITUCION DE 1933

Más que un sistema mixto, era “eclectico”: consideraba un Presidente y un Congreso elegidos ambos por el voto popular, es decir, con igual representatividad. En esto se parecía al régimen presidencial.

Sin embargo, otorgaba al Congreso el monopolio legislativo sin garantizar plenamente el derecho de observación de las leyes al Presidente(6) y, al mismo tiempo, permitía la censura ministerial sin otorgar la atribución correlativa de disolución de las cámaras. En adición, daba al Congreso inmensos poderes en materia de aprobación presupuestal, que restringían la capacidad del Presidente para implementar su programa de gobierno porque, como es sabido, el Presupuesto es el instrumento por excelencia para hacerlo y ello no puede verificarse cuando su elaboración y aprobación no pertenece al Poder Ejecutivo sino al Legislativo(7).

En resumen, el modelo de 1933 permitía funcionamiento armonioso de los poderes políticos cuando el Presidente y la mayoría parlamentaria pertenecían al mismo partido. Cuando ocurrió lo contrario (y así fue por distintas razones durante el gobierno del Dr. Bustamante y Rivero, y durante el primer mandato del Arquitecto Belaúnde Terry), el impase afloró y fue imposible de ser sobrepasado, llevando al país a un estancamiento de decisiones. El período 45-48 fue crítico por el final de la II Guerra; el de 1963-68 por la perceptible transformación social que operaba en el Perú desde mediados de la década del 50 y por la crisis económica que estalló en agosto de 1967(8).

Estos problemas debían ser resueltos en el nuevo texto constitucional y en la bibliografía peruana que hemos reseñado, en la que nos permitimos incluir un artículo nuestro(9), fueron analizados diversos aspectos a tomarse en consideración. El resultado final de la Constituyente fue un mecanismo similar en sustancia al de 1933, aunque con variantes que hubieran podido ser más positivas si todas hubieran avanzado el camino completo. Lamentablemente, varias de ellas quedaron en algún punto medio y ello les resta eficacia.

- (6) El tema de la observación de las leyes fue desarrollado en una tesis por Enrique Bernaldes. Puede verse un útil extracto en: BERNALDES, Enrique... *El derecho de observar las leyes en la Constitución de 1933* en DERECHO, Lima, PUC, 1971. n. 29; pp. 20 y ss.
- (7) Ver: BERNALDES, Enrique... *La Constitución de 1933 y la organización constitucional del Estado Peruano*; y, ALTHAUS, Miguel de... *La Reforma Constitucional en el Perú de hoy, a la luz de la experiencia histórica peruana y de elementos de Derecho Constitucional Comparado*. Ambos en *Revista de la Universidad Católica nueva Serie/3*; Lima, mayo de 1978.
- (8) PEASE, Henry... *El Ocaso del Poder Oligárquico*. Lima, DESCO, 1977.
- (9) RUBIO C., Marcial... *La encrucijada de una nueva Constitución*. En *Socialismo y Participación*, Lima, diciembre de 1978, No. 5.

EL MODELO DE LA CONSTITUCION DE 1979

Frente a la Constitución de 1933, la de 1979 introduce las siguientes modificaciones en relación a nuestro tema de estudio:

1. Observación de las leyes por el Presidente (art. 193).
2. Atribución expresa al Congreso de delegar la función legislativa en el Poder Ejecutivo (art. 188).
3. Iniciativa presupuestal en el Poder Ejecutivo salvo lo que respecta al Congreso (arts. 197-198 y 199).
4. Disolución de la cámara política (Cámara de Diputados), según los arts. 277 y siguientes.

Estos elementos deben compararse con los del modelo de 1933 a fin de analizar sus virtudes y defectos. Si bien todos son "inter-orgánicos"(10), necesariamente tienen que ver con algunos asuntos "intraorgánicos" que no son interés específico de este trabajo, pero que deberemos analizar en términos genéricos dentro de cada punto.

LA FUNCION LEGISLATIVA

En el sistema de 1933, el art. 124 otorgaba iniciativa en la formación de las leyes y resoluciones legislativas a:

- Los senadores,
- Los diputados,
- El Poder Ejecutivo y
- Los miembros del Poder Judicial por intermedio de la Corte Suprema en materia judicial.

La función legislativa estaba dada al Congreso por el inciso 1o. del art. 123o. Ninguna norma constitucional preveía expresamente su delegación en el Poder Ejecutivo (salvo los arts. 40o. y 49o. para emergencias y mientras ellas durasen). No obstante, en algunas oportunidades el Congreso hubo de rendirse ante las necesidades y otorgar dicha delegación por plazo determinado y con revisión por las Cámaras (especialmente la Ley 17044).

Como el Congreso era bicameral, cada una de las Cámaras debía aprobar los proyectos de ley. En caso de discrepancia entre ambas, se resolvía la aprobación o no aprobación en reunión conjunta de los senadores y diputados (art. 127).

A pesar de tener el componente burocrático del bicameralismo, el sistema elegido por la Constitución de 1933 permitía que el Congreso no paralizara su

(10) La terminología de lo inter-orgánico y lo "intra-órgano" está tomada de LOEWENSTEIN, Karl... *Teoría de la Constitución*. Barcelona, editorial Ariel, 1976. Parte II; caps. VI y VII.

función legislativa en caso de discordancia entre las Cámaras gracias al art. 127(11). Sin embargo, en los tiempos modernos, se tiende a considerar que aún con procedimiento legislativo expeditivo, los parlamentos son demasiado complicados, lentos y burocráticos para monopolizar la dación de normas legales. En este sentido, la no mención expresa a la delegación legislativa, era una omisión negativa en el texto.

Frente a ello, la Constitución de 1979 ha invertido los papeles: mientras el mecanismo legislativo bicameral se ha vuelto menos eficiente en el caso de discordancia entre senadores y diputados, se ha permitido la delegación de atribuciones legislativas.

La función legislativa sigue siendo atribución del Congreso de acuerdo al inciso 1o. del art. 186o. Sin embargo, el art. 188o. dice: "El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre las materias y por el término que especifica la ley autoritativa.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley".

En sí, este sistema es razonable y moderno, en la medida que la complicación de la vida social, la creciente intervención del Estado (y especialmente del Poder Ejecutivo) en ella y la mayor rapidez que se requiere para aprobar la normatividad jurídica, aconsejan la delegación legislativa.

Sin embargo, hay hoy dos sistemas principales en torno a este punto: el primero consiste en dar la atribución legislativa genérica al Congreso y, por vía extraordinaria, permitir la delegación; el segundo, consiste en establecer constitucionalmente las materias en las que el Poder Legislativo de leyes(12) y encargar el resto de dicha tarea al Poder Ejecutivo (caso de la constitución francesa vigente).

Esta puntualización es importante por lo siguiente:

- Si la delegación de atribución legislativa en el Ejecutivo es extraordinaria, debe figurar como tal en la Constitución a fin de evitar que, mediante permanentes delegaciones, en los hechos la función legislativa descansa en el Ejecutivo. Paralelamente, la estructura del Legislativo tendrá que ser expeditiva como para poder dar la mayoría de las leyes, y el sistema de aprobación de normas tendrá que ser eficiente;

(11) Hay que tomar en cuenta, no obstante, que los senadores se oponían al sistema porque eran menos que los diputados y, lógicamente, primaría la posición de éstos. Ver: Chirinos Soto, Enrique: *La nueva Constitución al alcance de todos*. Lima, Editorial Andina 1979, p. 201.

(12) Estos campos, normalmente, son: derechos humanos y constitucionales; seguridad y defensa nacional; educación; leyes orgánicas del Estado; reglamentaciones constitucionales; normas penales y tributación.

- Si se elige el sistema de otorgar sólo determinados campos legislativos al Congreso, entonces su organización interna deberá estar orientada preferentemente al control político y no a la actividad legislativa, en la medida que el complejo de atribuciones del Ejecutivo es mucho más grande y, por tanto, es mayor la posibilidad de su extralimitación en el ejercicio del poder.

Sin embargo, nuestra Constitución de 1979 ha reunido algunas características negativas en torno a este problema (en los términos concretos en que se da el régimen), y que podemos resumir en lo siguiente:

- La delegación de atribuciones no es “extraordinaria” y, por tanto, puede verificarse en la mayoría de materias. Se permite concentrar, así, un considerable poder en el Ejecutivo, en cierta medida incompatible con el sistema de pesos y contrapesos de la separación de poderes.
- Si el Ejecutivo dicta la mayoría de las normas jurídicas, se recorta la participación de las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso, en lo referente a la discusión del fondo de las normas.
- Nuestro Congreso (más estrechamente la Cámara de Diputados), si bien tiene atribuciones de control político, está orientado preferentemente a legislar y, por tanto, su estructuración interna y manera de funcionamiento no tienen la capacidad de ejercitar un intenso control político sobre el Ejecutivo.
- Finalmente, el procedimiento legislativo del Congreso, en asuntos controvertidos, tiende a la parálisis antes que al dinamismo: la discordia entre las dos cámaras, no se resuelve en reunión conjunta como ocurría con la Constitución de 1933, sino que se establece un sistema de insistencias con votaciones cualificadas, que puede concluir en la imposibilidad de dar norma alguna sobre la materia:

“Artículo 192.—

....

Cuando una de las Cámaras desapruebe o modifique un proyecto de ley aprobado en la otra, la Cámara de origen, para insistir en su primitiva resolución, necesita que la insistencia cuente con los dos tercios de votos del total de sus miembros. La Cámara revisora, para insistir a su vez en el rechazo o en la modificación, requiere igualmente los dos tercios de votos. Si los reúne, no hay ley. Si no los reúne se tiene como tal lo aprobado en la Cámara de origen que ha insistido”.

En resumen, nuestro esquema constitucional permite, mediante ciertas circunstancias naturalmente, que mucha de la producción legislativa pueda ser hecha por el Poder Ejecutivo, con un Congreso estructurado principalmente para dar leyes, sin una capacidad eficiente de control político, y con un procedimiento de insistencias en caso de discordia entre las cámaras, que puede paralizar la normatividad. En circunstancias normales esto puede no hacer mella en el funcionamiento de los órganos, pero en casos de crisis que son precisamente los que la Constitución debe ayudar a resolver, se pueden presentar

serios impases que debiliten antes que consoliden la institucionalidad, porque los países subdesarrollados como el nuestro, precisan dinamismo antes que gobierno eventualmente paralizado

Luego de su aprobación, la norma debe ser promulgada por el Presidente de la República, el que puede observarla en un plazo de quince días comunicándolo al Congreso. En este caso el Poder Legislativo puede ratificar su norma, y superar la observación presidencial, con un voto favorable de más de la mitad del número legal de miembros de cada Cámara (art. 193).

El veto presidencial (u observación), es perfectamente adecuado y constituye una norma positiva en nuestra nueva Carta. Cuando ocurre que Legislativo y Ejecutivo tienen diferentes posiciones en referencia a algún asunto, el plan de gobierno del Ejecutivo puede verse entorpecido por legislación contraria a él. En este caso, el Ejecutivo tiene que tener posibilidad de defender sus proposiciones contra las normas de cada del Legislativo. Naturalmente, cuando más de la mitad de los miembros de cada Cámara insiste en su proposición, debe entenderse que en los términos de la democracia representativa, ella tiene trascendencia(13) y debe ser implementada.

En consecuencia, podemos concluir esta parte diciendo que en la Constitución de 1979, son positivas la introducción de la observación presidencial y de la legislación delegada. En referencia a esta última, sin embargo, la no mención de su carácter extraordinario, unida al procedimiento de aprobación de leyes y a la no agilidad parlamentaria en materia de control político, pueden llevar a serias distorsiones que resulten negativas para la institucionalidad de los poderes, en circunstancias de fuerte discrepancia sobre las normas a dar.

MATERIA PRESUPUESTARIA

Para la Constitución de 1933, el Presupuesto era una ley más, en cuya elaboración y aprobación el Poder Legislativo tenía ingerencia decisiva. No fue extraño por ello, especialmente en el período 1963-68, que muchos planes del Ejecutivo fuesen imposibilitados por el Congreso al aprobar la Ley de Presupuesto.

Por otro lado, el criterio de asignación de gastos, así como el de equilibrio presupuestal, no fueron precisamente exitosos en manos de los congresistas. A menudo se cometieron excesos en ambos aspectos, generando problemas a la posibilidad de gobernar ordenadamente el país.

- (13) En algunos casos del derecho comparado, la superación del veto presidencial exige votaciones calificadas mayores de los parlamentarios (60o/o; dos tercios; etc.). En esto, sin embargo, ocurre lo que en todo asunto que no tiene límite natural: el límite fijado siempre tiene una dosis de arbitrario.

Frente a ello, la Constitución de 1979 es más adecuada, corrigiendo los defectos.

En primer lugar, y salvo en la elaboración del Presupuesto del Congreso, “Los Representantes a Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar Gastos Públicos...” (art. 199). Se corrige así la fuente de muchos infortunios para el Fisco en el pasado.

En segundo lugar, la elaboración del Presupuesto es responsabilidad fundamental del Poder Ejecutivo. Es verdad que sufre un análisis y dictamen de la Comisión mixta parlamentaria a que alude el art. 197, pero lo que vota el Congreso es el Presupuesto total y no sus partes. Ello, unido a la carencia de iniciativa presupuestal de los representantes, implica la posibilidad de que sea el Ejecutivo el artífice principal de esta ley.

Añade una norma eficaz el art. 198: “Si el proyecto de presupuesto no es votado antes del quince de diciembre entra en vigencia el proyecto del Poder Ejecutivo, el cual lo promulga mediante decreto legislativo”. Ello impide que la morosidad del Congreso pueda perjudicar el ejercicio presupuestal, como ocurrió muchas veces en el pasado.

Queda pendiente, y a nuestro juicio irresuelto, el problema de un voto negativo del Congreso sobre el Proyecto. Aparentemente no hay solución constitucional a este impase, pero en todo caso, se ha reivindicado correctamente para el Poder Ejecutivo, la posibilidad de estructurar el ingreso y el gasto fiscal en concordancia con sus planes y programas, dando al Poder Legislativo, fundamentalmente, atribuciones de control y de aprobación general. Es una alteración positiva frente a la Constitución de 1933.

LA DISOLUCION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

La Constitución de 1933 permitía la interpelación y censura ministerial, pero no la disolución de todo o parte del Congreso por el Poder Ejecutivo. Se planteaba así la posibilidad, actualizada en el período 1963-68, de que el Congreso censurara constantemente a los ministros creándose un impase entre Ejecutivo y Legislativo, en la medida que dichas censuras no implicaban, necesariamente, un cambio en la orientación de la política nacional. Este mecanismo, por lo tanto, tendía y tendió a la parálisis antes que al cambio en la orientación de la tarea de gobierno.

Tomada nota de esta situación, se hacía necesario introducir modificaciones en el sistema, bien eliminando la censura (a nuestro juicio, medida negativa), o bien incorporando la disolución del Congreso. La Constituyente escogió una fórmula intermedia y, creemos, insatisfactoria en su art. 227:

“Artículo 227o.— El Presidente de la República está facultado para disolver la

Cámara de Diputados si ésta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros”.

Para comprender nuestra crítica, debemos reseñar brevemente la composición intraorgánica de los dos poderes y, así, ver el contexto en que se inserta la norma.

Según la Constitución de 1979 el Poder Ejecutivo está conformado por el Presidente de la República y el Consejo de Ministros. El Presidente es elegido por el voto popular y no está sujeto a censura política durante su mandato. En materia de nombramiento de ministros, hay que hacer un matiz: el Presidente del Consejo de Ministros es nombrado y removido por el Presidente. Los demás ministros, son nombrados y removidos a propuesta y con acuerdo del Presidente del Consejo, por el Presidente de la República (art. 216).

El art. 201o. establece que “El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica la Nación”. Se repite así norma similar de la Constitución de 1933. Sin embargo, ello no es tan cierto porque el Presidente es también Jefe de Gobierno. Es decir, nuestro régimen no otorga esta categoría al Presidente del Consejo, cuyas funciones son participar de la forma antedicha en el nombramiento y remoción de los ministros, y presidir el Consejo en ausencia del Presidente. Por otro lado, las funciones del Poder Ejecutivo son asignadas expresamente al Presidente (art. 211), no a todo el Poder Ejecutivo (salvo el art. 218), y el hecho de que los actos del Presidente de la República sean nulos si no tienen refrendación ministerial (art. 213) corresponde a la necesidad de que haya un responsable político, no a que la tarea de gobierno descansa en los ministros individual o colectivamente.

Por lo tanto, intraorgánicamente, el Poder Ejecutivo tiene una cabeza política que es el Presidente, un Consejo de Ministros que está nombrado por él con funciones de gobierno limitadas, y un conjunto de ministros que, individualmente, tienen confiadas “la dirección y la gestión de los servicios públicos... en los asuntos que competen al ministerio a su cargo”(art. 212).

Por otro lado, la composición del Congreso es bicameral, teniendo ambas el mismo peso en la función legislativa (son cámaras colegisladoras), y especializándose la de Diputados en el control político (interpelación y censura, según el art. 226) y el Senado funciones propias de Cámara Alta en el constitucionalismo clásico (ratificación de embajadores, nombramiento o ratificación de otros funcionarios importantes, etc.) Ambas Cámaras son elegidas por sufragio popular, a diferencia de lo que suele ocurrir en los sistemas bicamerales tradicionales, donde los Diputados tienen origen popular, en tanto que la Cámara alta suele ser corporativa (caso del Senado Funcional nunca implementado de la Constitución de 1933), o francamente aristocrática (caso de la Cámara de los Lores o de los Pares de muchas otras Constituciones).

También debemos hacer mención al hecho de que las instituciones de la

censura ministerial y la disolución del Poder Legislativo, no aparecen al constitucionalismo en abstracto. Por el contrario, tienen relación estrecha con el conjunto del modelo, es decir, con la composición interna del Ejecutivo y Legislativo, y con el conjunto de sus atribuciones e interrelaciones.

En el sistema presidencial clásico, no existe ninguna de las dos. En caso de incompatibilidad entre Ejecutivo y Legislativo, se tiende a la parálisis. Las recientes querellas entre los últimos presidentes de los Estados Unidos y el Congreso son significativas de ello.

En el sistema parlamentario clásico el fenómeno es diferente en los términos finales a los que ha llegado, principalmente en Gran Bretaña; allí, desde principios de este siglo, la Cámara Alta (de los Loes) no es colegisladora absoluta sino más bien un organismo de veto de la legislación producida por la Cámara de los Comunes, que ésta puede superar proveído un sistema de insistencias y mayorías cualificadas en la aprobación de su iniciativa. Por otro lado, el Gobierno (Primer Ministro y su Gabinete), son los líderes parlamentarios de la mayoría absoluta de los Comunes de tal forma que, modificada la mayoría de dicho organismo, cambia también el Poder Ejecutivo. En este sistema, el monarca es verdadero Jefe de Estado, sin injerencia definitoria en la línea política del Gobierno.

De esta forma, la censura ministerial en Gran Bretaña ocurre sólo cuando por alguna razón (por ejemplo fallecimiento de los miembros del Parlamento que daban la mayoría al Gobierno en la Cámara, o el desastre que significó la política de Chamberlain en los albores de la II Guerra Mundial), se hace inevitable el cambio de Gabinete.

Por otro lado, la disolución de la Cámara de los Comunes opera cuando el Gabinete considera necesario modificar su composición para fortalecer su posición de gobierno. Así, disuelve la Cámara y convoca a elecciones que constituyen un verdadero plebiscito popular: si gana ocurre lo que pretendía, es decir, su consolidación. Si pierde, se forma otra mayoría parlamentaria y, por tanto, cambiará el Gabinete.

En el cuadro de atribuciones y composición de cada Poder y de sus interrelaciones, la presencia de la censura ministerial y de la disolución de la Cámara de los Comunes, es algo coherente, armónico y eficaz: La Cámara tendrá que esgrimir poderosas razones para censurar al Ministro o Gabinete; éste disolverá la Cámara para consolidarse o cambiar en caso contrario. En última instancia, como hemos dicho, se produce un plebiscito electoral que da al pueblo la resolución del conflicto entre los Poderes. Es por ello, precisamente, que la disolución de la Cámara opera en cualquier caso que el Gabinete lo considere necesario. En rigor, se trata de un caso de "incompatibilidad política" entre los órganos.

Con variantes, los diversos sistemas constitucionales han incorporado esta

organización. También lo ha hecho el nuestro, pero con defectos que luego de esta exposición podemos comprender:

- Por la composición y atribuciones del Poder Ejecutivo, en el Perú la censura ministerial (o de todo el Gabinete), no implica necesariamente el cambio de rumbo de la política del Ejecutivo, en la medida que su diseño y dirección corresponde al Presidente, el que no puede ser censurado. Eventualmente (como ocurrió en 1963-68) él podrá seguir nombrando ministros y manteniendo en lo sustancial sus discrepancias con el Legislativo, llevando a una situación de incompatibilidad entre ambos poderes sin solución efectiva.
- La disolución de la Cámara de Diputados sólo es permitida en el caso que se censure o se niegue confianza a tres Consejos de Ministros, pero esta situación puede no presentarse nunca, si la Cámara de Diputados censura a uno o más ministros pero no a todo el Consejo. En este caso, la incompatibilidad entre los poderes permanece, pero no se viabiliza la disolución.
- Si eventualmente se llegara a la disolución y una nueva elección diera la misma composición de la Cámara, o inclusive una composición aún más adversa al Presidente, ello no implica constitucionalmente ni la dimisión de éste, ni un cambio en su línea política. Es verdad que el Presidente deberá considerar muy seriamente si mantiene los términos anteriores, pero no está obligado a cambiarlos. Por otro lado, es por lo menos penoso que la Constitución se ponga en el caso de que, supuestamente, el mismo Jefe de Gobierno deberá cambiar su política porque perdió las elecciones. Lógico, para este caso, es que el Presidente se vea obligado a dimitir y se convoque a nuevas elecciones para completar el mandato.
- El hecho de que la disolución sólo se permita cuando se censura o niega confianza a tres Consejos de Ministros, da a la institución un carácter esencialmente revanchista, no el de plebiscito que hemos descrito al hablar del régimen británico. Esto recorta su utilización en caso de incompatibilidad política entre los poderes, que es su verdadera finalidad en el constitucionalismo clásico.
- Finalmente, al ser las cámaras colegisladoras, bien puede ocurrir que el Ejecutivo tenga su oposición política en el Senado y, sin embargo, “El Senado no puede ser disuelto” (art. 230), con lo cual puede llegarse a la situación de que la interacción entre los órganos se vea limitada seriamente sin solución posible durante todo el período de gobierno, repitiéndose lo que ocurría con la Constitución de 1933. Ello, tanto más, si hemos visto que el problema de solución de discrepancia entre las Cámaras no ha sido debidamente tratado por nuestra Carta.
Es verdad que este problema aparece de la persistencia de nuestros constituyentes en el bicameralismo. Esta, es una concepción que nosotros consideramos equivocada para los tiempos actuales, máxime cuando ambas cámaras tienen origen en el voto popular. Sin embargo, si se insistía en ello, debió tomarse la medida consiguiente que es la disolución de todo el Congreso y no sólo de una de sus cámaras.

Por lo dicho, creemos que la Constitución debiera haber autorizado al Ejecutivo a disolver ambas Cámaras, siempre que hubiere incompatibilidad política entre ambos poderes, y que tendría que haber obligado al Presidente a renunciar y proceder a nueva elección de no obtener mayoría en la nueva elección. Tal como ha quedado finalmente diseñada, la fórmula no cumple con los supuestos para los que debe existir, si bien su incorporación recortada es siempre un avance en relación a la Constitución de 1933.

Como evaluación final del régimen en su conjunto, podemos decir que la Constitución de 1979 incorpora una modificación definitivamente saludable en relación a la de 1933 en materia de aprobación del presupuesto.

No ocurre lo mismo con el mecanismo de la legislación delegada, ni con el par censura ministerial-disolución del legislativo. Reconociendo que se ha producido un avance en relación a la Constitución anterior, el paso ha sido dado a medias, sin lograr la contundencia necesaria en el caso de la disolución, ni un sistema de pesos y contrapesos adecuado en el de la delegación legislativa.

Da la impresión de que nuestros constituyentes no han definido aún su concepción de estructuración de los poderes políticos. Por un lado, tienden a fortalecer al Presidente, por otro, no abandonan la versión original del Poder Legislativo. A nuestro juicio, dadas las características de nuestro sistema político, sería más razonable adoptar un sistema en el que el Congreso, fuese, fundamentalmente, un organismo eficaz de control político, manteniendo reserva legislativa en ciertos aspectos claves (ver nuestra nota No. 12) y entregando lo demás a la normatividad dada por Decretos Legislativos. Ello permitiría mayor dinamismo en la tarea gubernamental y una estructuración más racional de las funciones y composición interna de cada órgano.

En relación a esto último, sería importante considerar una separación entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno en el Poder Ejecutivo, dando atribuciones políticas importantes al Primer Ministro y, por tanto, haciéndolo responsable de la conducción del país, lo que daría mayor sentido a la censura ministerial. Un Congreso unicameral contribuiría a estos propósitos, simplificando la tarea legislativa, dando mayor coherencia a la institución de la disolución, y permitiendo una relación más armónica entre los dos poderes políticos.