

TIPOLOGIA Y ANALISIS DEL REGIMEN POLITICO DE LA CONSTITUCION PERUANA DE 1993

POR CESAR OCHOA CARDICH

El autor critica las estructuras políticas plasmadas en nuestra Constitución de 1993. Considera que se consagra un régimen político donde el Ejecutivo cumple un rol monocrático, el cual se ve teñido de algunos institutos parlamentarios contrastando con el modelo semi-presidencial que se va imponiendo en el resto de Latinoamérica. Ante este panorama nuestro autor explica cómo el poder podría equilibrarse si descansase en tres pilares: Presidente de la República, Primer Ministro y Congreso Bicameral dentro de un régimen semi-presidencial.

CONSIDERACIONES GENERALES

El presente trabajo tiene como finalidad analizar los elementos constitutivos del régimen político institucionalizado por el texto fundamental aprobado por el Congreso Constituyente de 1993. Siguiendo a Bordeau⁽¹⁾ consideramos que el conjunto de instituciones en que se distribuyen los mecanismos de decisión política conforman el régimen político. En esta misma idea de pensamiento, Duverger⁽²⁾ ha señalado gráficamente que: «en cierto modo los regímenes políticos son constelaciones cuyas instituciones políticas son las estrellas». Así, Duverger enfatiza que los regímenes políticos son conjuntos coherentes y coordinados de instituciones constitucionales.

Nuestro análisis del conjunto de estructuras políticas nos permite afirmar que se institucionaliza una forma de gobierno que conducirá a serios desequilibrios institucionales agravando disfuncionalidades graves del régimen político de la Constitución de 1979.

Como cuestión previa revisaremos las disfuncionalidades más relevantes de la forma de gobierno de la Constitución de 1979. Recientes estudios han señalado⁽³⁾ incongruencias y limitaciones del modelo constitucional de 1979 en las relaciones Gobierno-Parlamento en los siguientes aspectos:

- Las limitaciones para el ejercicio de la moción de censura.
- Las restricciones para la disolución de la Cámara de Diputados.
- La virtual «inmutabilidad» de gobierno y parlamento.
- La inconsistencia del sistema electoral.
- La debilidad del Consejo de Ministros y de su Presidente.

De esta enumeración nos interesa subrayar como disfuncionalidades que contribuyeron a precipitar la ruptura del orden constitucional el 5 de abril de 1992 a las siguientes:

1. Las restricciones para la disolución de la Cámara de Diputados, especialmente el requisito contenido en el artículo 227 de la Constitución de 1979 de exigir como supuesto fáctico habilitante para la disolución la censura o negación de confianza por la Cámara a tres Consejos de Ministros. En consecuencia no se previó un real equilibrio entre la responsabilidad política ministerial y su contraparte: el derecho de disolución.
2. La incongruencia del sistema electoral- que a diferencia del sistema francés- sólo prevé la segunda vuelta (ballotage) para la elección por sufragio directo del Presidente de la República en tanto que la composición del Congreso queda definida en una sola vuelta. Esta mixtura incoherente del sistema electoral exige la mayoría absoluta de sufragios para la elección del Presidente pero no le asegura la mayoría parlamentaria en el Congreso como ocurrió con Alberto Fujimori en 1990.

A estas dos disfuncionalidades constitucionales debemos agregar la laguna en materia de control de las funciones legislativas del Poder Ejecutivo que fue rellenada por el Congreso mediante la Ley No. 25397 de control parlamentario de los actos normativos del Presidente de la República.

Las incongruencias del régimen constitucional de 1979 explican en parte la crisis constitucional que estalla con el golpe de estado del 5 de abril de 1992. Frente a esta situación se abre como salida política la convocatoria a elecciones del Congreso Constituyente de 1993 y la promulgación de una nueva Constitución que la minoría de oposición considera un modelo constitucional autoritario con el revestimiento de formalidades democráticas.

Por lo expuesto, nos interesa precisar cuáles son los elementos que caracterizan a un estado democrático constitucional y que lo distinguen de

César Ochoa Cardich
• Abogado
• Secretario Académico de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú

un Estado autoritario. Como señala Vanossi⁽⁴⁾ el régimen autocrático se distingue por las siguientes características:

- Alta concentración del poder.
- Todo conduce a la ilimitación del poder (ya sea formal o materialmente).
- Predominio de la coerción.
- Ausencia de control sobre el Poder Ejecutivo.

Siguiendo esta línea de pensamiento, consideramos que desde la formulación primigenia de los constituyentes de Filadelfia de «*checks and balances*» los regímenes democráticos se caracterizan por la distribución, separación y equilibrio de poderes a diferencia de los regímenes autocráticos que al negar la distribución del poder rechazan el control sobre el Gobierno. Estos regímenes autocráticos en muchos casos, recurren a procedimientos formales para incurrir en un fraude constitucional. Un ejemplo podría ser la utilización de la legislación delegada para erigir un ordenamiento político y social diferente al establecido en la Constitución. Otro supuesto de fraude constitucional más grave se dio históricamente con la utilización del procedimiento de reforma constitucional por el nazismo para institucionalizar estructuras políticas totalitarias. En tiempos recientes los apologistas del autoritarismo pretenden racionalizar la imposición de modelos autocráticos con el concepto de «democracia fuerte». A este respecto cabe citar la refutación de Vanossi⁽⁵⁾:

«Si por 'democracia fuerte' se entiende un régimen en el cual las instituciones políticas tengan la capacidad indispensable para asegurar la estabilidad del régimen y la plena vigencia de sus mecanismos, entonces, el ideal es que toda democracia sea fuerte y todos los poderes sean más que los contrapoderes (...) Pero si por 'democracia fuerte' se entiende el establecimiento de un régimen autoritario, ya sea con apariencia constitucional liberal o con sustento carismático- plebiscitario, o únicamente fundado en la fuerza, pues, entonces, la palabra que allí está demás es, precisamente, 'democracia'».

Así, debemos subrayar que el elemento fundamental que distingue democracia de autoritarismo es el control del poder. Los regímenes autoritarios niegan la cognoscibilidad y la transparencia de los actos de gobierno al rechazar el principio de publicidad, garantía del imperio de la ley y de la seguridad jurídica del estado de derecho, y los mecanismos constitucionales de

control parlamentario y judicial a los que consideran frenos para la acción del Estado⁽⁶⁾.

De otro parte, no es suficiente el funcionamiento de un Parlamento para asegurar el equilibrio de poderes puesto que pocos regímenes autoritarios prescinden de Parlamentos «de fachada» en los cuales los instrumentos de control son reducidos a una mera ficción -verdadera «democracia formal»- cuando la misma cúpula política hegemoniza el Gobierno y el Parlamento y decide los nombramientos administrativos y judiciales. En consecuencia, la función de control corresponderá a las minorías opositoras y a los jueces independientes. Si estos controles no son operativos nos encontraremos ante un régimen autoritario con revestimiento constitucional.

Generalmente, estos regímenes pretenden mediante plebiscitos autocráticos o bonapartistas legitimar formalmente la permanencia ilimitada en el poder de un hombre que lo detenta concentradamente. Tales fueron, por ejemplo, los plebiscitos de Napoleón I (1804) y Napoleón II (1852); los referéndum convocados por la dictadura de los coroneles en Grecia (1973) y por Pinochet en Chile (1980). El plebiscito autocrático, que no debe confundirse con el referéndum de la democracia semi-directa del modelo suizo, implica someter al pueblo a la alternativa entre un sí o un no con relación a una decisión política de legitimación del poder autoritario influyendo en el electorado mediante procedimientos manipulatorios de su voluntad.

Los plebiscitos bonapartistas y las reelecciones presidenciales sucesivas como en los casos de Stroessner (Paraguay), Marcos (Filipinas) o el de los dictadores de Corea del Sur son instrumentos autocráticos que desnaturalizan la forma republicana de gobierno al negar la alternancia del poder, material o formalmente, y que sirven para cumplir una función legitimadora de los regímenes autoritarios.

Sentadas estas consideraciones preliminares pasaremos a revisar los pilares fundamentales de la estructura del régimen político de la Constitución de 1993.

I. EL PRESIDENTE CONCENTRADOR DEL EJECUTIVO MONISTA

La concentración y monopolización del Presidente de la República como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno dentro del Poder Ejecutivo es un componente del presidencialismo puro recogido por el constitucionalismo peruano de los siglos XIX y XX que ha sido nuevamente reiterado en

la Constitución de 1993 (arts. 110 y 118.3). A su vez, ha sido reforzado el poder presidencial con la atribución de disolución del Congreso unicameral (art. 134) siendo ésta un instituto propio de regímenes parlamentarios (verbigracia, Gran Bretaña, Australia, Japón, España) en los cuales el Jefe de Estado no es Jefe de Gobierno. Asimismo esta atribución opera en el régimen semi-presidencial francés de la Constitución de 1958 en el cual el Presidente de la República -elegido por sufragio universal directo como el presidente peruano- sólo ejerce la función de Jefe de Estado pero no la de Jefe de Gobierno, correspondiendo esta última al Primer Ministro dentro de un Ejecutivo dual. Hay que relevar que en el modelo político peruano de 1993 el Presidente del Consejo de Ministros es definido como: «después del Presidente de la República, el portavoz autorizado de la política del gobierno» (art. 123.1), algo así como el secretario de prensa de la presidencia que actúa como vocero autorizado para divulgar de manera oficiosa lo que piensa en materia política el gobierno. Por tanto, discrepamos con lo sostenido por el Constituyente Chirinos Soto⁽⁷⁾ quien luego de arrogarse «gran responsabilidad intelectual» en la Constitución de 1993 sostiene que:

«... la figura del Primer Ministro la hemos realzado al máximo. Es la mejor definición del Presidente del Consejo de Ministros en la historia constitucional del Perú».

En nuestro concepto, un Presidente del Consejo de Ministros que no dirige la política general del Gobierno pero que está sujeto a la responsabilidad política del Parlamento está en situación de *capitis diminutio* constitucional. Asimismo, se genera una disfuncionalidad en el supuesto de que tras la disolución del Congreso se elija una mayoría adversa al Ejecutivo que declare la responsabilidad política del Consejo de Ministros (art. 135 Const) cuando la dirección general de la política del Gobierno corresponde al Presidente de la República dentro de un Ejecutivo monista.

De otro lado, el Presidente de la República no sólo acumula las funciones de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno, sino que «tiene la más alta jerarquía en el servicio a la nación» (art. 39 Const); y «personifica a la nación» (art. 110 Const) atributo del que no gozan ni siquiera los monarcas parlamentarios quienes sólo representan la unidad y continuidad el Estado.

Asimismo, en la línea de la monarquía presidencial de la Constitución de 1979, dirige la política exterior y las relaciones internacionales (art. 118.11 Const); preside las sesiones del Consejo de Ministros cuando lo convoca o asiste a sus sesiones (art. 121); preside el sistema de Defensa nacional (art. 118.14); ejerce la potestad reglamentaria (art. 118.8). De otro lado, otorga los ascensos de los generales y almirantes de las Fuerzas Armadas y de los generales de la Policía Nacional, según propuesta del instituto correspondiente (art. 172) y nombra a embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros (art. 118.12). Cabe mencionar que en el régimen presidencialista norteamericano corresponde al Senado confirmar el nombramiento de los funcionarios federales más importantes (art. II, sección 2.2 Constitución USA).

Del mismo modo, en el régimen norteamericano la competencia formal de la declaración de guerra corresponde al Congreso, en tanto que en el peruano es atribución del Presidente, con autorización del Congreso (art. 118.16).

Asimismo, el Presidente de la República ejerce la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (art. 167)⁽⁸⁾.

A lo que se agrega la potestad atribuida desde la Constitución de 1979 de dictar las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y la soberanía del Estado (art. 118.15). Debe subrayarse que esta última norma es una cláusula de concentración de poder o de previsión de defensa extraordinaria del Estado que supone la posibilidad de asunción de poderes desorbitados por el Presidente de la República propios de una dictadura constitucional.

Cabe anotar que no están tasadas con precisión las amplias medidas que se faculta al Presidente y no se regulan los controles sobre el titular de dichos poderes, lo que acrecienta los peligros para el Estado democrático de derecho si titulares autorizados del poder pudieran sentirse amparados para suspender la Constitución en base a la referida cláusula que crea la apariencia de legitimidad de una concentración de poder absolutista. Constituye así una norma de previsión de un régimen «derogatorio de la Constitución» cuyos antecedentes deben ubicarse en el art. 16 de la Constitución Francesa de 1958 que faculta al Presidente de la República a tomar medidas de excepción en caso de amenaza grave e inmediata a las instituciones de la Nación, la integri-

dad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales, y el funcionamiento regular de los poderes públicos esté interrumpido.

II. PREMINENCIA LEGISLATIVA PRESIDENCIAL

El régimen político de la Constitución de 1993 se caracteriza por el predominio y omnipresencia legislativa del Presidente de la República sobre el Parlamento unicameral.

Debe anotarse que en los regímenes parlamentarios la iniciativa legislativa corresponde al Presidente del Colegio Ministerial en tanto que en el texto fundamental de 1993 la iniciativa legislativa corresponde al Presidente de la República (art. 107), en concurrencia con los congresistas. Esta iniciativa legislativa presidencial es una atribución que ni siquiera está prevista en un presidencialismo puro como el norteamericano en el cual el Presidente sólo goza de la atribución de recomendar provisiones legislativas en su informe al Congreso «sobre el estado de la Unión».

En nuestro concepto, lo congruente con un régimen que fortalece al Gabinete es la aplicación de la regla del régimen semi-presidencial francés (art. 39 Const.): la iniciativa legislativa es atribuida concurrentemente al Primer Ministro y a

los miembros del Parlamento, no así al Presidente-Jefe del Estado.

En el régimen peruano el Presidente de la República es el órgano de impulsión con poder de iniciativa legislativa para proponer la ley con amplia discrecionalidad aunque requiera para el ejercicio de esta atribución del acuerdo del Consejo de Ministros, conforme al art. 125.1 Const.

Asimismo, tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el

Poder Ejecutivo con carácter de urgentes (art. 105). Frente al impulso presidencial en la presentación de un proyecto de ley corresponde al Congreso como órgano de control las facultades de deliberar sobre éste, aprobarlo, rechazarlo o enmendarlo.

En materia presupuestaria es atribución del Presidente remitir al Congreso el proyecto de ley

de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año (art. 78). En esta ley el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (art. 79). Siguiendo la línea trazada por la Constitución de 1979, el nuevo texto fundamental debilita y anula la acción parlamentaria en materia presupuestaria con el establecimiento de un plazo preclusivo de tal manera que vencido éste, si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo, entra en vigencia el proyecto de éste, que es promulgado por decreto legislativo (art. 80).

De este modo, la Constitución de 1993 consagra en materia presupuestaria el control del Poder Legislativo por el Poder Ejecutivo, a diferencia del sistema norteamericano de presidencialismo puro en el cual, como contrapeso, el Congreso controla al Ejecutivo mediante la votación de las leyes de financiación de la política gubernamental.

De otro lado en materia de las funciones legiferantes del Poder Ejecutivo la Constitución de 1993 ha reforzado las atribuciones de éste particularmente en lo referido a los decretos de urgencia (art. 118.19) y asimismo se ha conservado la atribución presidencial de la legislación delegada (art. 104). En ambos casos con aprobación del Consejo de Ministros (art. 125.2).

Tratándose de los decretos legislativos se requiere como en la Constitución de 1979, la previa delegación de facultades legislativas por el Congreso sobre la materia y por el término que especifica la ley autoritativa. Si bien es cierto que la legislación delegada se ha extendido, en el Derecho Comparado generalmente se prevé con rango constitucional mecanismos de control para evitar el uso patológico de ésta con relación al equilibrio de poderes. La experiencia constitucional peruana es frondosa en cuanto al abuso de esta facultad legiferante por lo cual es insuficiente que se establezca que el Presidente de la República «da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo» (art. 105).

Así, por ejemplo, la Constitución española de 1978 en su artículo 82 establece que el Parlamento delegante puede limitar la legislación delegada estableciendo en la ley de bases autoritativa no sólo el objeto y alcance de la delegación, sino incluso los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio. Asimismo, la regulación constitucional española ha previsto que las leyes de delegación pueden establecer en

El Presidente del Consejo de Ministros está en situación de capitis diminutio constitucional.

cada caso fórmulas adicionales de control. Resulta particularmente grave la omisión del constituyente de 1993 de desarrollar más explícitamente los instrumentos de control de la legislación delegada teniendo como antecedente el conflicto jurídico-político surgido a raíz del rechazo del Poder Ejecutivo a la Ley 25397 de control parlamentario de los actos normativos del Presidente de la República. De este modo, debió regularse con precisión un régimen de revisión, ratificación o convalidación de los decretos legislativos como opera en los sistemas constitucionales francés, italiano y español. Asimismo, como mencionamos anteriormente, se ha constitucionalizado a los decretos de urgencia, no previstos en la Constitución de 1979 pero admitidos anómalamente por un sector doctrinal en base a una supuesta interpretación constitucional mutativa, en el art. 118.19 como atribución del Presidente de la República de «Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso».

Se reconoce expresamente que el Congreso puede modificar o derogar los decretos de urgencia lo cual es insuficiente para su control, entre otras razones, porque el Presidente de la República conserva la potestad de veto suspensivo de las leyes modificatorias o derogatorias de los decretos de urgencia. Así, debió tasarse con más precisión los presupuestos fácticos habilitantes para la dación de los decretos de urgencia y preverse con rango constitucional los mecanismos de control parlamentario como el Derecho Comparado: fijar un plazo para la ratificación parlamentaria de los decretos de urgencia (Italia) o para su conversión en leyes (España). De este modo se evita que los decretos de urgencia se conviertan en decretos de conveniencia política que constituyen el caballo de Troya de un nuevo absolutismo⁽⁹⁾.

En el ámbito legislativo, siguiendo al antecedente de 1979, se mantiene la iniciativa presidencial de convocatoria a legislatura extraordinaria (art. 118.6) pero no se ha previsto expresamente la atribución del Congreso de autoconvocatoria para este fin como está establecido en el art. 63.2 de la Constitución española y en el art. 29 de la Constitución francesa. Con esta omisión se pretende una grave mutilación a una facultad parlamentaria prevista en el art. 168 de la Constitución de 1979.

Asimismo, se reconoce la iniciativa presidencial para la reforma de la Constitución, con aprobación del Consejo de Ministros, al igual que los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al 0.3% de la población electoral (art. 206).

Por último, nos debemos referir a la atribución presidencial de veto suspensivo de la Ley, instrumento propio de un régimen de presidencialismo puro como el norteamericano y herencia de las prerrogativas monárquicas del rey de Inglaterra. Cabe anotar que en los regímenes parlamentarios el veto suspensivo cuando opera tiene alcances restringidos en casos de manifiesta inconstitucionalidad de la ley.

El artículo 108 del texto fundamental de 1993 reitera la atribución presidencial de veto suspensivo total o parcial de la ley aprobada en el Congreso, dentro del término de quince días de su remisión. Reconsiderada la ley por el Congreso su presidente la promulga siempre que voten en favor de la misma más de la mitad del número legal de miembros del Congreso⁽¹⁰⁾.

III. RESPONSABILIDAD POLÍTICA MINISTERIAL ANTE EL PARLAMENTO Y LA POTESTAD DE DISOLUCIÓN

a. Generalidades

El capítulo constitucional que introduce modificaciones más relevantes en cuanto al régimen político es el referido a las «relaciones con el Poder Legislativo» dentro del Título IV («De la estructura del Estado»).

La Constitución de 1993, siguiendo el antecedente de la Carta de 1979 establece que: «Son nulos los actos del Presidente de la República que carecen de refrendación ministerial» (art. 120) pero cuya efectividad real como mecanismo de control sobre el Presidente es puesta en duda en el caso peruano en la medida que el Consejo de Ministros no estaba vinculado al Parlamento en una relación de confianza expresada en una votación de investidura⁽¹¹⁾.

El nuevo texto fundamental al introducir modificaciones a la responsabilidad política ministerial del Gabinete ante el Parlamento ha reforzado, en términos relativos, la importancia del refrendo ministerial de los actos del Presidente. Antes de abordar el tema de la responsabilidad política ministerial pasaremos a formular una clasificación de formas de gobierno en las cuales opera una orientación política del Parlamento con relación al Ejecutivo:

- Estados con regímenes semi-presidenciales,

con ejecutivo dual, del cual forma parte el Jefe de Estado quien es un Presidente de la República elegido por sufragio universal directo y con funciones de arbitraje del régimen político. Asimismo, integra el ejecutivo dual un presidente del colegio ministerial quien dirige la política del Gobierno y debe contar con el apoyo o tolerancia del Parlamento el cual puede destituirlo mediante el voto de censura¹²⁾. Corresponde a los casos de Francia- Constitución de la V República-, Portugal y Austria, por ejemplo.

- Estados con regímenes formalmente parlamentarios en los que opera un 'régimen de gabinete' por la existencia de facto de la elección del Presidente del colegio ministerial mediante la jefatura del partido mayoritario en el Parlamento (verbigracia, Gran Bretaña, Alemania, Canadá, Australia). Este régimen de gabinete opera con mayor funcionalidad en sistemas bipartidistas. Se caracteriza por la subordinación del Parlamento al Gobierno a través de la sujeción del partido mayoritario a su jefe siendo absolutamente teórica la separación de poderes.
- Estado con regímenes formalmente parlamentarios y funcionamiento real, asimismo, parlamentario en los que opera un «régimen

La atribución de veto suspensivo de la ley es herencia de las prerrogativas monárquicas.

de Asamblea». Su operatividad funcional coincide con sistema multipartidistas. Es el caso, por ejemplo, de la forma de gobierno de la Constitución italiana de 1947 y en parte de los regímenes políticos de Bélgica y Holanda.

De otro lado, debemos formular otra clasificación de regímenes políticos en función de la relación de confianza Gobierno-Parlamento:

- Regímenes políticos en los cuales la decisión del electorado prácticamente concreta la nominación del jefe de Gobierno por el Jefe del Estado, sin voto parlamentario subsiguiente, por ejemplo, el régimen británico y el semipresidencial francés coinciden en esta característica a diferencia de aquellos en los que el Jefe del Estado propone un candidato

a Jefe de Gobierno el que requiere que la confianza parlamentaria se exprese en una votación de investidura fiduciaria inicial.

En esta última modalidad se ubica la monarquía parlamentaria española: primero el Jefe del Estado se limita a proponer al candidato; segundo: el mismo debe gozar de la confianza parlamentaria expresa; tercero: la confianza es el presupuesto fáctico del nombramiento no pudiendo el Jefe de Estado efectuar éste sin la preexistencia de aquella. Asimismo, opera en el régimen español la moción de censura constructiva¹³⁾.

- Regímenes parlamentarios en los cuales el Jefe de Estado nombra al Gobierno o Jefe de Gobierno pero se requiere de una intervención ulterior del Parlamento mediante voto de confianza. Es el caso del régimen político de Alemania. Asimismo el caso del régimen italiano de 1947 (art. 94.3); dentro de los diez días siguientes de su formación el Gobierno se presenta a las Cámaras para obtener la moción de confianza. Es similar al régimen griego de la Constitución de 1975 y al sistema que imperó en la república parlamentaria francesa de la Constitución de 1946. Del mismo modo corresponde al régimen belga por creación consuetudinaria¹⁴⁾.
- Regímenes políticos en los que el Gabinete recién constituido no requiere del voto de confianza obligatorio para su ratificación pero el Jefe de Gobierno puede comprometer la responsabilidad política de éste solicitando la confianza parlamentaria. Si el órgano legislativo adopta una moción de censura o desapruueba la confianza solicitada por el Jefe de Gobierno entonces deberá presentar la dimisión del Gabinete. Tal sistema corresponde al francés de la Constitución de 1958 y al portugués de la Constitución de 1976.

Asimismo, cabe formular una tercera clasificación de regímenes políticos en los que es viable la disolución de una Cámara: Gran Bretaña, Francia, Alemania, por ejemplo; en los que es viable la disolución del Parlamento unicameral por ejemplo, Dinamarca con la reforma constitucional de 1953; en los que no es viable la disolución: Noruega; en los que es viable la autodisolución: Israel por Ley Fundamental sobre el Knesset de 1958.

Es importante relevar respecto a la disolución que en diversos regímenes parlamentarios ha perdido su finalidad primigenia de contrapeso

frente a la responsabilidad política de modo que constituía un medio de resistencia contra la voluntad de una mayoría parlamentaria adversa. Así, el gabinete en Gran Bretaña y en ciertas monarquías parlamentarias no está obligado a dimitir tras sufrir una derrota en la Cámara sino hasta conocer la opinión del cuerpo electoral después de la disolución, lo que no es viable en regímenes políticos tan diversos como los de España, Francia y Perú en los cuales el gabinete derrotado está obligado a dimitir. Empero, en la actualidad la finalidad fundamental de la disolución es la de constituir un instrumento para reforzar la posición mayoritaria del partido de gobierno o superar un impasse de funcionalidad cuando no goza de mayoría.

Sentadas estas precisiones generales pasamos a analizar el fundamento jurídico del control parlamentario del Gabinete, los instrumentos de exigibilidad de la responsabilidad política y su contraparte, la potestad de disolución.

b. Fundamento del Control Parlamentario del Gabinete

A este respecto, mencionaremos tres tesis manejadas sobre el tema. La primera tesis se basa en el principio de verificación de la acción del Gobierno - Consejo de Ministros- respecto a las directrices políticas del Parlamento. En esta línea, la Constitución de 1993 desarrolla la responsabilidad política ante el Congreso unicameral: «El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los Ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza» (art. 132). Asimismo, encontramos manifestaciones de este principio en el art. 130: «Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza».

La segunda tesis fundamenta el control en la facultad de dimisión parlamentaria del Gobierno. Así, el Congreso, por iniciativa propia, puede declarar la responsabilidad política del Gabinete mediante el voto de censura como a través del rechazo de la cuestión de confianza solicitada por el Consejo o por los ministros por separado (art. 132). Debe anotarse que la cuestión de confianza surge tanto como obligatoria, pero de iniciativa ministerial, al momento de debatir la política gubernamental dentro de los treinta

días de haber asumido sus funciones, cuanto como facultativa planteada en cualquier momento por el Presidente del Consejo, a nombre de éste, ante el Congreso (art. 133).

En los términos del art. 133 la no aprobación de la cuestión de confianza como la aprobación de la moción de censura contra el Presidente del Consejo obliga a la dimisión del Gabinete.

La tercera tesis sostiene que la fundamentación del control parlamentario reside en la relación fiduciaria entre el Parlamento y el Gobierno que se expresa en la confianza planteada por el Gabinete recién constituido.

Esta relación fiduciaria en el marco de la Constitución peruana de 1993 se manifiesta en el debate de la política general del Gobierno y las principales medidas que requiere la gestión del Gabinete (programa gubernamental) durante el cual el Presidente del Consejo plantea la cuestión de confianza¹⁵⁹.

De acuerdo al régimen político de 1993 el Gabinete necesita al momento de la revisión de su programa por el Congreso de una confianza afirmativa explícita con apoyo mayoritario. A partir de ese momento se presume la continuidad de esa confianza en tanto no se manifieste expresamente la desconfianza mediante la aprobación de una moción de censura, de iniciativa congresal, o el rechazo de una nueva cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo.

A nuestro juicio, el control parlamentario del Gabinete es un control político de un órgano constitucional por otro, derivado del principio de separación de poderes (art. 43 Const): con el fin de asegurar que el Consejo de Ministros cumpla con los fines que constitucionalmente la están fijados en materia de dirección y gestión de los servicios públicos (art. 119 Const) conforme a las directrices políticas del Congreso.

c. Instrumentos Constitucionales de Exigibilidad de la Responsabilidad Política Ministerial

En términos constitucionales, el programa gubernamental está sujeto a la revisión del Congreso a través de una exposición del Presidente del Consejo, dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones (art. 130) siguiéndose a continuación un debate al término del cual se vota la cuestión de confianza como corolario, la que debe ser obligatoriamente planteada por el Presidente del Consejo.

La cuestión de confianza sólo puede ser planteada por iniciativa ministerial y tiene como finalidad transformar en mayoría positiva la aprecia-

ción del programa gubernamental. Debe subirse que el debate del programa de Gobierno incidirá sobre las líneas de acción política del Gabinete y no sobre la figura del Presidente del Consejo¹⁶⁾.

Como mencionamos anteriormente, el Presidente del Consejo puede, en cualquier momento, plantear a nombre del Gabinete una nueva cuestión de confianza la cual si es rehusada provoca la crisis total del Consejo. Asimismo, el art. 132 de la Constitución establece que el Congreso hace efectiva la responsabilidad política solidaria del Consejo cuando se presenta como estructura unitaria ante el Congreso como de los ministerios individualmente mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza, produciéndose esta última por iniciativa ministerial. La desaprobación de una iniciativa ministerial obliga al ministro o al Consejo, según sea el caso, a dimitir si se ha hecho cuestión de confianza de la aprobación.

De este modo, la cuestión de confianza es un procedimiento de responsabilidad política de iniciativa ministerial. De la votación de cuestión de confianza planteada por el Presidente del Consejo o resulta la crisis total del gabinete o la novación de la relación fiduciaria entre el Congreso y el Consejo establecida con la aprobación de la primera cuestión de confianza.

No podemos dejar de mencionar los riesgos para el régimen político de la cuestión que plantea el Presidente del Consejo cuando opera como una suerte de espaldarazo o ratificación parlamentaria de la designación del Gabinete en base a la revisión del programa gubernamental. Este instrumento de responsabilidad política es similar al del régimen parlamentario italiano de 1947 y al de la IV República francesa de 1946 y es cuestionado por la inestabilidad gubernamental que puede generar si el sistema parlamentario es de estructura multipartidista.

Asimismo, se regula como instrumento de exigibilidad de la responsabilidad política a la moción de censura o de desconfianza parlamentaria contra el Consejo o cualquiera de los ministros. Para evitar que genere inestabilidad gubernamental se ha desarrollado en el Derecho Constitucional Parlamentario diversas técnicas de «racionalización parlamentaria» que han anestesiado su operatividad a tal punto que se considera que la censura ha devenido en un símbolo de control parlamentario de aplicación excepcional cuya finalidad es la legitimación del régimen político¹⁷⁾.

En el caso peruano, siguiendo al precedente de 1979, la nueva Carta de 1993 establece regulaciones rígidamente restrictivas para su operatividad:

- Requisitos para su presentación. La moción de orden del día de censura debe ser presentada por no menos del 25% del número legal de congresistas siendo un porcentaje muy alto en relación al Derecho Comparado.
- Período de enfriamiento. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación.
- Mayoría calificada para su aprobación. Requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

Cumplidos estos requisitos se determina automáticamente la dimisión del Consejo o ministro censurado, debiendo el Presidente de la República aceptar la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes (art. 132 Const).

En consecuencia, en nuestro régimen político la censura mantendrá su carácter simbólico y no constituirá un instrumento efectivo de orientación política del Congreso en relación al gabinete. Más aún, cuando el Presidente de la República y no el Presidente del Consejo dirige la política general del Gobierno¹⁸⁾.

d. La potestad presidencial de disolución del Congreso

Según la ponencia de la mayoría del Congreso Constitucional, el objetivo del régimen político de la nueva carta es alcanzar un adecuado equilibrio de poderes. Así, se establece en el art. 134 que el Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso unicameral si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros¹⁹⁾. Asimismo, se establece como limitaciones a la disolución su prohibición en el último año del mandato presidencial o cuando rige el estado de sitio (art. 134 Const). Debemos subrayar que los regímenes parlamentarios otorgan una mayor flexibilidad para el ejercicio de la potestad de disolución. Verbigracia, en el parlamentarismo británico²⁰⁾ la disolución tiene como circunstancias desencadenantes a las siguientes:

- Necesidad de poner fin al mandato de la Cámara de los Comunes, cuando ésta se aproxima a su término legal.
- Reforzar la situación política del Gabinete

ampliando la mayoría parlamentaria ya existente. Cabe anotar que esta circunstancia es la más relevante en la actualidad.

- Otorgar al cuerpo electoral la dirimencia final cuando una grave controversia divide al gabinete y a la oposición. Actualmente esta causa no es operativa por la característica de ser el inglés un «régimen de gabinete» en el cual el líder del partido mayoritario es el Primer Ministro.

Mas aún, en Gran Bretaña y en diversidad de regímenes parlamentarios el gabinete censurado puede permanecer en funciones, procediéndose a la disolución a la espera de la opinión del electorado equilibrándose así la relación entre poderes. La disolución encuentra su sentido no sólo en función de las relaciones entre Gabinete y la Cámara sino fundamentalmente en las que median entre el partido de gobierno y la opinión pública. En consecuencia, se reconoce una amplia discrecionalidad para decidir el momento de su aplicación.

Actualmente, en los regímenes parlamentarios la finalidad más importante de la disolución es la de anticipar las elecciones a un momento más oportuno para el partido de gobierno. Esta finalidad no corresponde al caso peruano porque el Congreso elegido extraordinariamente sólo completa el período quinquenal del disuelto (art. 136).

Como el régimen peruano no es parlamentario ni semi-presidencial resulta razonable establecer restricciones a la potestad de disolución. Así, la principal restricción es prever como requisito para su habilitación que el Congreso haya censurado o negado la confianza a dos Consejos de Ministros. En consecuencia es una disolución de carácter penal cuya utilidad radica en su presencia pero no en su efectivo uso. Cabe anotar como crítica que debió preverse el plazo para el ejercicio de la potestad de disolución producido el supuesto habilitante⁽²¹⁾.

En nuestro concepto, debe establecerse la disolución en su correcto sentido parlamentario como instrumento de equilibrio de poderes y con flexible discrecionalidad por parte del Ejecutivo para decidir el momento de su aplicación. Empero, nuestra propuesta parte de un supuesto: que se modifique sustancialmente nuestro régimen político a uno de modelo semi-presidencial en el cual el Jefe de Gobierno sea el Primer Ministro y no el Presidente de la República dentro de un Ejecutivo dual.

En cambio, el constituyente peruano de 1993 ha optado por la disolución como «espada de Damocles» del Presidente de la República que es colgada sobre el Congreso a fin de que éste se avenga a una relación de confianza forzada, un matrimonio de conveniencia, con gabinetes sin mayoría parlamentaria.

De otro lado, como se ha condicionado la disolución al supuesto de la caída por responsabilidad política de dos gabinetes entonces se abre la posibilidad de que una mayoría parlamentaria opositora opte por censurar individualmente a los ministros eludiendo la disolución, y a su vez que el Presidente de la República como Jefe de Gobierno mantenga la misma orientación política pese al cambio de personas en el equipo ministerial con lo cual la confrontación entre poderes generaría un impasse político insoluble. Asimismo, debemos referirnos al «interregno parlamentario» o lapso de suspensión de las funciones del Congreso generado por la disolución. Resulta particularmente grave que se establezca un plazo tan dilatado para las elecciones el Congreso extraordinario: «dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución» (art. 134), en relación al Derecho Comparado. Cabe anotar el caso danés que por reforma constitucional de 1953 facultó al Rey a disolver el parlamento unicameral (Folketing) pero se estableció en el art. 32.4 de la Constitución que los mandatos parlamentarios en ningún caso cesan antes de que se hayan celebrado nuevas elecciones.

A este prolongado interregno se suma la potestad ejecutiva de legislar mediante decretos de urgencia «de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale» (art. 135). La mayoría oficialista ha pretendido que la Comisión Permanente actúa como órgano fiscalizador transitorio legitimando así la dictadura constitucional. En nuestro concepto, no hay tal fiscalización pues no se ha previsto mecanismos de ratificación, convalidación, modificación o derogación de los decretos de urgencia por la Comisión Permanente que constituyan una auténtica función de control parlamentario. Simplemente ésta actúa como una «mesa de partes» para examinarlos y elevarlos al Congreso extraordinario una vez que éste se instale. En suma, se abre un periodo de concentración de funciones legiferantes por el Ejecutivo sin control parlamentario. De esta manera se configura una cláusula constitucional derogatoria de la separación de poderes o de «sal-

vaguada del absolutismo»⁽²²⁾.

Cabe anotar que en España las Diputaciones Permanentes ejercen el control de los decretos de urgencia durante la disolución parlamentaria (art. 78 Const.). En tanto que en el caso peruano el control de la legislación de urgencia sólo operaría reunido el nuevo Congreso después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Ejecutivo durante el interregno parlamentario (art. 135.).

Finalmente, si las elecciones no se efectúan dentro del plazo señalado, el Congreso disuelto se reúne de pleno derecho, recobra sus facultades, y cesa al Gabinete (art. 136). Asimismo se establece que en este caso excepcional ninguno de los miembros del Gabinete puede ser designado nuevamente para ministerio alguno durante el período presidencial. Con lo cual la regla permite interpretar contrario sensu que en otros casos un ministro censurado puede ser designado titular de otro ministerio durante el período presidencial.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La anómala mixtura de institutos de regímenes presidenciales y parlamentarios y la inclusión de previsiones derogatorias del principio de separación de poderes ha configurado un régimen político de monarquía presidencial o presidencialismo exorbitante.

La disolución del Congreso es de carácter penal cuya utilidad sólo radica en su presencia.

El constituyente de 1993 ha pretendido equilibrar parcialmente la neta preeminencia del Presidente de la República, concentrador del Ejecutivo monista, con atemperaciones parlamentarias particularmente con el voto de la cuestión de confianza obligatoria que debe plantear el Presidente del Consejo al exponer y debatir el programa gubernamental ante el Congreso, dentro de los

treinta días de haber asumido sus funciones. Así, a la monarquía presidencial se le superponen institutos parlamentarios (confianza y responsabilidad ministerial) pero concentrando monocráticamente en el Presidente de la República la jefatura del Estado y dirección de la política general del gobierno, nombrando y removiendo a los ministros a su discreción. Por tanto no se

afecta el núcleo esencial del presidencialismo ya que el Consejo de Ministro no es un colegiado que actúe por sí y ante sí formando parte del Ejecutivo pero diferenciado del Presidente de la República.

Como alternativa a este modelo de Ejecutivo monocrático va ganando terreno en el constitucionalismo latinoamericano la propuesta de un régimen semi-presidencial⁽²³⁾. Ya la experiencia constitucional latinoamericana y peruana ha demostrado el agotamiento histórico del régimen político basado en el Ejecutivo monista, viable en un régimen político bipartidista como el norteamericano pero que ha evidenciado su fracaso en los regímenes políticos multipartidistas de América Latina por el precario balance de poderes que lo caracteriza. En esta dirección se abre paso la tesis de reestructurar nuestra forma de gobierno sobre la base de una concepción nueva de la relación y distribución del poder en tres órganos fundamentales: Presidente de la República, Primer Ministro y Congreso bicameral dentro de un régimen semi-presidencial de colaboración de poderes en el cual el Jefe de Gobierno es nombrado por el Presidente previa consulta con las fuerzas políticas representadas en el Congreso.

En nuestro concepto, este modelo requiere la modificación de la estructura del Parlamento y del sistema electoral. El Congreso bicameral debe estar compuesto por el Senado -pero como Cámara regional- y la Cámara de Diputados elegida por circunscripciones electorales uninominales. Ambas cámaras deben tener funciones legislativas y de control diferenciadas («bicameralismo imperfecto»).

De otro lado, si optamos por un régimen político en el cual prevalece la función decisoria parlamentaria en la orientación gubernamental, entonces debe abandonarse el sistema electoral proporcional y elegirse a la Cámara de Diputados por sistema mayoritario en dos vueltas por ser la Cámara política. Como el Presidente de la República debe ser elegido en sufragio directo a doble vuelta (*ballotage*) si no ha alcanzado mayoría absoluta en la primera elección, del mismo modo la Cámara Política debe ser elegida por sistema mayoritario a dos vueltas. De este modo, el sistema electoral asegura la coherencia, funcionalidad y estabilidad del régimen político. Como precisan los autores que proponen al régimen semi-presidencial como alternativa, debe fortalecerse y delimitarse las competencias del Primer Ministro- Jefe de Gobierno que conjunta-

mente con el Presidente de la República conformarían el Ejecutivo Dual, correspondiendo el nombramiento y remoción de los ministros al Presidente a propuesta vinculante del Primer Ministro. Así, al Presidente de la República, complementando su rol de Jefe de Estado le correspondería el arbitraje de las relaciones políticas y la función de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.²⁴¹ De otro lado, se deberá reservar al Presidente determinadas atribuciones dispensadas de refrendación ministerial.

Dentro de este régimen de colaboración de poderes la responsabilidad ministerial puede ser declarada por la Cámara cuando se rehuse la cuestión de confianza de iniciativa gubernamental o cuando se apruebe la moción de censura de iniciativa parlamentaria.

Como contrapartida debe reconocerse la potestad del Jefe del Estado de decidir, con acuerdo del Primer Ministro, la disolución de la Cámara Política con flexible discrecionalidad a fin de mantener el equilibrio de poderes. De otro lado, consideramos que a nivel constitucional debe reforzarse los mecanismos de control en materia de decretos de urgencia y legislación delegada para frenar el uso desbordado de las funciones legiferantes del Poder Ejecutivo.

Por último, debe limitarse la reelección presidencial inmediata por una sola vez como en el sistema norteamericano y ponerse fin al principio de irresponsabilidad política y penal del Presidente de la República.

En aquellos ámbitos que sean asignados como competencias del Jefe del Estado que no requieran refrendación ministerial es viable el principio de responsabilidad política del Presidente, que opera por ejemplo en el régimen semi-presidencial austríaco.

La Constitución de 1993 en la línea de la monarquía presidencial ha reiterado el absurdo principio de la responsabilidad penal restringida del Presidente sólo en determinados casos muy excepcionales por los cuales puede ser acusado, durante su período: por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los supuestos previstos en el art. 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral (art. 117). De modo que en la práctica la norma es un paraguas de irresponsabilidad penal cuasi-absoluta durante su manda-

to. A este respecto, debe superarse la sacralización del Presidente de la República abriendo la posibilidad del juicio político (*impeachment*) y su desinvestidura en casos de delitos graves contra la Administración Pública como es viable en los regímenes norteamericano, brasileño y venezolano.

- 1 BURDEAU, Georges. Método de la ciencia política. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1964, p. 440.
- 2 DUVERGER, Maurice. Sociología política. Ariel, Barcelona, 1968, p. 109.
- 3 EGUIGUREN, Francisco. «Las relaciones entre gobierno y parlamento: elementos para una propuesta de reforma en el Perú», en: Lecturas constitucionales andinas 2, CAJ, Lima, 1993, pp. 158-190.
- 4 VANOSSI, Jorge R. «Democracia constitucional. Pluralismo y control» en: El control parlamentario en las democracias pluralistas (varios), Ed. Labor, España, 1978, p.19.
- 5 Ibidem, pp. 20-21.
- 6 KELSEN, Hans. Esencia y valor de la democracia. Ed. Nacional, México, 1974, p. 195.
- 7 Véase: Debate, núm 73. Apoyo, Lima, 1993, p.13.
- 8 El Presidente como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas es superior jerárquico de la justicia militar que conforme al art. 173 de la nueva carta es aplicable a los civiles en los casos de los delitos de traición y de terrorismo que la ley determina. Si el sistema constitucional reposa en la separación de poderes (art. 43. Const.) debería considerarse prohibido que el Ejecutivo, por sí mediante resoluciones emanadas de organismos que actúan en su órbita, realice funciones judiciales. A este respecto, cabe citar a SAENZ, Luis («Los límites materiales de una reforma constitucional» en: El Jurista, Revista peruana de derecho, núm 5, Lima 1992, p. 90): «En cambio, se entiende que una reforma constitucional resulta materialmente inconstitucional, cuando el órgano modificador, sin tomar en cuenta lo que la Carta fundamental determina, incorpora normas que resultan contradictorias o incongruentes frente a otras normas y principios expresamente consagrados en la misma Constitución o, cuando introduce disposiciones, que alteran o desnaturalizan el sentido finalista que implícitamente subyace o fundamenta al texto supremo».
- 9 La Constitución debió prever los instrumentos de control parlamentario de los decretos de urgencia mediante una Resolución de Congreso inobservable por el Ejecutivo como lo propone DELGADO GUEMBES, César. El reequilibrio de poderes (reflexiones acerca de la Ley No 25397) en: Lecturas sobre temas constitucionales 8, CAJ, Lima 1992, p. 238 puesto que «el uso de la observación sobre aquella sería señal o indicio de autoritarismo».
- 10 El pleno del Congreso Constituyente no aprobó la propuesta de la Comisión de Constitución de reconocer al Presidente de la República la desorbitada atribución de promulgar parcialmente cualquier ley observada en la parte que no observa, que fuera sustentada enfáticamente por el congresista Chirinos Soto. la referida propuesta vulneraba el principio de unidad inescindible de la ley y coronaba al Jefe de Estado como un presidente absolutista.
- 11 FERNANDEZ SEGADO, Francisco. «Las relaciones entre los órganos de Gobierno en la Constitución del Perú: un modelo híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo» en: Derecho, núm 43-44, Lima, 1989, p. 182.
- 12 NOGUEIRA, Humberto. «El régimen semipresidencial: una alternativa viable al presidencialismo en Chile» en : Lec-

- turas constitucionales andinas 2, CAJ, Lima, 1993. p. 89.
- 13 Se hace efectiva la responsabilidad política del gobierno mediante la aprobación de un «voto de censura constructivo» que incluye la elección por mayoría de sus miembros del sucesor siguiendo el modelo del art. 67 de la ley Fundamental de Bonn.
 - 14 FERNANDEZ SEGADO, Francisco («La responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento en las monarquías parlamentarias» en : El control parlamentario en las democracias pluralistas, cit., p. 462). El autor señala que esta votación de confianza distingue al régimen belga de las restantes monarquías de «parlamentarismo negativo».
 - 15 Para cuya aprobación no se especifica que se requiera la mayoría absoluta del número legal de miembros del Congreso como en el caso de la aprobación de la moción de censura. Por tanto, cabe interpretar que para su aprobación sólo requiere una simple mayoría de votos. Curiosamente el Presidente de la Comisión de Constitución Carlos Torres y Torres Lara calificó a este modelo como «gobierno de gabinete», denominación del régimen parlamentario inglés, en el cual no opera el voto preliminar de confianza que condicione la plenitud de funciones del Gobierno.
 - 16 Ese criterio se afirma tratándose de las votaciones de confianza o desconfianza del gabinete en el sistema semi-presidencial portugués. Cfr. VITORINO, Antonio. El Control parlamentario del Gobierno (Portugal); en: revista de Estudios Políticos, núm 60-61, España, 1988, p. 361.
 - 17 MONTERIO GILBERT, José R. «La moción de censura y la simbolización del control parlamentario: los preliminares del caso español»; en: El control parlamentario en las democracias pluralistas, cit., p. 256.
 - 18 Durante el período constitucional 1980-1992 sólo un ministro fue censurado el Sr. Rossli Link, ministro de agricultura del Presidente Fujimori, a diferencia del régimen político de la Constitución de 1933 bajo cuya vigencia hubo períodos en los cuales los gabinetes eran derribados con una dinámica de palitroques que explica la rigidez de los mecanismos actuales de «racionalización» de la moción de censura.
 - 19 Respecto a la unicameralidad del Congreso cabe mencionar que para algunos es en realidad una bicameralidad disfrazada debido a los atribuciones propias de una Cámara Alta «fantasma» que asume la Comisión Permanente en el art. 101.
 - 20 FERNANDEZ SEGADO, Francisco, op. cit., p. 392.
 - 21 Verbigracia, el art. 68 de la Ley Fundamental de Bonn establece que si una moción de voto de confianza del Canciller Federal no fuera aprobada por la mayoría de los miembros del Parlamento Federal, el Presidente Federal, a propuesta del Canciller, podrá disolver el Parlamento Federal dentro de un plazo de veintidós días.
 - 22 Cfr. VERGOTTINI, Giuseppe de, Derecho Constitucional Comparado, Espasa Calpe, Madrid, 1983, p. 287. Se trata de una previsión propia de monarquías constitucionales «que intentaban así preestablecer un pretexto normativo para el restablecimiento de regímenes de concentración de poder en favor del ejecutivo monárquico (...) Es significativa la práctica austriaca y rusa, debido a la falta de convocatoria de los parlamentos, el ejecutivo gobernó mediante decretos valiéndose de la citada cláusula».
 - 23 Por el sistema semi-presidencial cfr. NOGUEIRA, Humberto, op. cit., pp. 83-111. En el caso peruano debe relevarse el proyecto alternativo de la minoría de oposición en el Congreso Constituyente (PPC, FIM, MDI, CODE, FNTC, SODE y MIA) que perfila un régimen de Ejecutivo dual al reforzar la competencias de gobierno del Presidente del Consejo.
 - 24 De este modo, se reconoce al Presidente, como en EEUU, su calidad de vértice de la organización militar. Cfr. VALEGA, César («Algunas propuestas de modificación al articulado sobre defensa nacional de la Constitución de 1979»). en: Lecturas sobre temas constitucionales 8, CAJ, Lima, 1992, p. 80.