

10.— ¿EXISTE UN PRIMER PODER DEL ESTADO? (*)

El último domingo 25, en el programa “Contacto Directo”, el doctor Andrés Townsend Ezcurra ha vuelto a sostener, esta vez con mayores precisiones, la tesis de que el Parlamento es el primer poder del Estado. Ha señalado asimismo que esto lo afirma la teoría constitucional reciente y que prueba de ello son la mayoría de las Constituciones del área socialista. Como quiera que estas ideas pesarán en el debate de la Asamblea Constituyente y eventualmente en nuestra futura Constitución, conviene hacer algunas precisiones a la tesis enunciada.

Que el Parlamento es el primer poder del Estado, es una tesis que en nuestro concepto no resiste el menor análisis. En efecto, hace muchos años que la doctrina no habla de poderes sino de funciones del Estado. No tiene sentido en consecuencia afirmar que existen poderes ni que exista alguno que sea primero o segundo, sino simplemente funciones, ya que el Poder —al igual que Dios— es uno y trino a la vez. Que la dogmática de los textos constitucionales utilice la palabra “poder” por comodidad, conveniencia o costumbre, es algo distinto, pero no se puede sobre esta base sentar toda una doctrina. Más bien, es más adecuado hablar de cuál de las funciones del Estado (o si se quiere cuál de los poderes) es el que tiene mayor representatividad, mayor capacidad de decisión o mayor peso en la marcha del Estado. Y esto sí que es intere-

(*) LA PRENSA, 7 de julio de 1978.

sante, porque todo ello dependerá del sistema de gobierno que adoptemos, sea el sistema presidencial que tenemos por tradición, por historia y por costumbre o sea el sistema parlamentario de gobierno que tienen algunos países europeos. En estos casos en consecuencia, no se trata de que existe un primer o segundo poder, sino que la gravitación política recae en un órgano; sea el parlamento, en el caso de Inglaterra, sea en el Presidente de la República, en el caso de los sistemas presidencialistas. Pero aun en el caso de los sistemas parlamentarios, observamos que la gravitación de la fuerza política recae en el Gabinete, de tal manera que ha podido observar Maurice Duverger, que los últimos años se caracterizan por la declinación del Parlamento y por el auge del Ejecutivo, sea este el Presidente de la República o el Primer Ministro y el Gabinete en los sistemas parlamentarios.

Existe otra razón más para no hablar de primeros o segundos poderes. Y es el hecho admitido por la doctrina que no existe separación de funciones ni separación de "poderes" sino que esto de la separación que daría origen a esta fórmula, no es más que un mito que heredamos del constitucionalismo liberal dieciochesco.

Así las cosas, en todo Occidente no encontramos ni en la doctrina ni en la dogmática, nada que muestre un indicio de la vitalidad o resurgimiento del Parlamento, sino que por el contrario éste se halla cada vez más en retroceso, en busca de fórmulas más adecuadas a nuestro tiempo.

Lo dicho anteriormente puede ser confirmado con el caso de las Constituciones de los países socialistas, que han adoptado el llamado "régimen de Asamblea". En la URSS (cuyo modelo siguen las democracias populares) no existe división de poderes (o funciones). Más bien hay un solo órgano, que es el superior dentro de la estructura estatal, que es el Soviet Supremo (o Parlamento en sentido occidental). Pero este Soviet (que tiene 1,500 miembros) se reúne dos veces al año, nunca más de 10 días, y generalmente no decide nada (salvo la confirmación de actos adoptados por otros). Es más bien el Presidium y el Consejo de Ministros (nombrados por el Soviet) quienes manejan el país durante los 355 días del año en que el Soviet no se reúne. Así, siendo el Soviet órgano supremo resulta en virtud de sus pocas deliberaciones, supeditado a lo que decidan estos órganos, que constituyen en realidad el ejecutivo del

sistema. Si yendo más allá analizamos la realidad, veremos que incluso el Soviet es elegido por la ciudadanía entre las listas que confecciona el Partido Comunista, con lo que en la práctica el poder señalado en la Constitución se esfuma y todo se reduce a la política partidaria. Esto explica por qué el Secretario General del Partido Comunista es más importante que el Presidente del Presidium. No es pues la URSS el ejemplo que confirme la preminencia del Parlamento, sino que por el contrario lo niega.

No hay duda que algunos aportes del Apra a nuestra problemática política son sustanciales (tales como el no bien estudiado Congreso Económico Nacional, que aparece en los discursos del líder aprista desde la década de 1930). Pero esta del parlamento como "primer poder del Estado" es una tesis novísima, ajena a la historia del partido, y en todo caso comprensible quizá dentro del contexto 63-68; pero inadmisible en los actuales momentos, en los que precisamente se quiere legislar para el futuro.