

III.- Esquema autocratico de la Constitución del CCD (Pedro Planas).....	193
---	------------

Introducción	193
---------------------------	------------

I.- Esquema parlamentario: Integración de poderes.-
 Separación entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. No
 hay elecciones populares para elegir gobernante. La
 confianza parlamentaria es requisito para la función
 gubernamental. La censura del gobierno. El derecho de
 disolución. El gobierno tiene amplia competencia
 legislativa. 194

II.- Esquema presidencial: Separación de poderes.- Unión
 del Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Hay elecciones
 populares simultaneas para elegir Congreso y
 Presidente de la Republica. El Congreso ejerce función
 de control. El Congreso tiene el monopolio de la
 competencia legislativa..... 196

III.- Democracia y equilibrio de poderes 198

IV.- Esquema peruano: Cooperación de poderes.-
 Competencias parlamentarias de control político. La
 exposición programática del Presidente del Consejo de
 Ministros ante el Congreso. La invitación a los ministros.
 La interpelación ministerial. La censura ministerial.
 Competencia parlamentaria de los ministros. No hay
 incompatibilidad entre los cargos de ministro y
 parlamentario. El mimetismo parlamentario. La moción
 de confianza. Competencias legislativas del gobierno.
 El gobierno tiene iniciativa de ley. El mensaje al
 Congreso. La convocatoria a Legislatura Extraordinaria.
 La legislación delegada. Los decretos de urgencia
 200

V.- Dinámica centrífuga del proceso legislativo peruano (1980 - 1992)	206
VI.- Esquema autocrático de la Constitución del CCD.- No resuelve el problema de falta de control de la legislación delegada. Consagra el uso arbitrario de las medidas extraordinarias. Dilata el proceso de interpelación. Faculta al Presidente a promulgar fragmentadamente las leyes aprobadas por el Congreso. Consagra, como potestad discrecional del Presidente de la Republica, la disolución del Congreso (unicam- eral). 211	
VII.- Reflexión final	214

III.- Esquema autocrático de la Constitución del CCD

Pedro Planas

ESQUEMA AUTOCRATICO DEL PROYECTO DE CONSTITUCION DEL CCD (*)

Elaborar una Constitución no es tarea sencilla. Requiere, por lo menos, cierta sólida perspectiva del propio desarrollo constitucional y una firme base doctrinal que nutra e inspire la evaluación de las instituciones a consagrarse y la interrelación que habrá entre ellas. Caso contrario, este nuevo texto constitucional corre el riesgo de sufrir un inevitable vicio de origen. Se limitará a consagrar propuestas de "coyuntura" y entremezclará, en forma desordenada, artículos e instituciones calcadas de Constituciones extranjeras, sin guardar ninguna coherencia en su interior.

Estas reflexiones resultan sumamente pertinentes a propósito del esquema de relación de poderes aprobado recientemente por la Comisión de Constitución del CCD. Para examinar las instituciones que éste consagra y las "novedades constitucionales" que ha incorporado, es imprescindible

(*) "Advocatus". Revista de Derecho de los alumnos y egresados de la Universidad de Lima; N. 5, 1993. Fue materia de una exposición dictada en la Maestría de Derecho Constitucional de la Universidad Católica, el 18 de mayo, y de una conferencia pronunciada el 12 de junio, dentro de un seminario sobre Reforma Constitucional organizado por la Universidad San Antonio de Abad del Cusco.

rememorar, en primera instancia, el significado de la dinámica de pesos y contrapesos dentro del Derecho Constitucional y cómo, a pesar de la diversas configuraciones que tiene el régimen político democrático, éste se caracteriza por garantizar cierto equilibrio fundamental entre las competencias del gobierno y las del parlamento. A su vez, habrá que familiarizarnos con las instituciones que ha consagrado paulatinamente nuestro desarrollo constitucional histórico y que aquí tipificaremos como "esquema de cooperación de poderes". Dentro de este esquema podrá percibirse el significado que tienen, al interior de nuestro sistema constitucional, instituciones como, por ejemplo, la interpelación, la censura ministerial o la propia Presidencia de la República. Pues bien, desde la óptica que nos ofrece este doble marco institucional, que corresponde al Derecho Constitucional Comparado y al Derecho Constitucional Peruano, será posible entrar a definir y valorar la naturaleza de las "reformas parciales" que ha plasmado el mencionado proyecto de Constitución sobre la Carta de 1979.

Si bien el poder es uno solo y hay, en rigor, cuatro funciones estatales (incluyendo la administrativa), la expresión "poderes" suele ser muy útil y difícilmente sustituible para resaltar el esquema de equilibrio entre las funciones del poder que resulta consustancial a toda democracia constitucional. Así, el régimen parlamentario obedece, en rigor, a un **esquema de integración de poderes** mientras que en el régimen presidencial prevalece un estricto **esquema de "separación de poderes"**. Pero, pese a la distinta configuración de sus instituciones y mecanismos constitucionales, ellos coinciden, como apreciaremos a continuación, en asegurar un sano equilibrio entre las competencias gubernamentales y las que corresponden al cuerpo legislativo. Abordemos cada una de ellas por separado.

I.- ESQUEMA PARLAMENTARIO: INTEGRACION DE PODERES

La integración de poderes es el eje de los regímenes parlamentarios. Sus principales características son:

1. Separación entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.-

El Jefe de Estado representa la unidad y la tradición. Puede ser Rey, como en España, Bélgica, Suecia o Gran Bretaña. Puede ser Presidente de la República, como en Italia, Alemania o Portugal. En estos casos, su elección está a cargo del parlamento o de un Colegio Electoral donde el peso fundamental lo conservan los miembros del parlamento. Las funciones de gobierno reposan en un Primer Ministro (Gran Bretaña), Canciller (Alemania), Presidente del Gobierno (España) o Presidente del Consejo de Ministros (Italia), acompañado de su gabinete.

2. No hay elecciones populares para elegir gobernante.-

El gobierno surge del parlamento. Aunque formalmente procede el nombramiento a propuesta del Jefe de Estado, esta propuesta es fruto del reconocimiento de la voluntad mayoritaria del parlamento, sea por consultas expresas o por el veredicto de la elección parlamentaria. En cualquier caso, es el líder de la mayoría parlamentaria quien ocupa el cargo de Primer Ministro o Presidente del Gobierno. La elección parlamentaria es la que resuelve, indirectamente, quien va a ejercer funciones de gobierno.

3.- La confianza parlamentaria es requisito para la función gubernamental.- Es el principio clave del régimen parlamentario. Para gobernar, el Primer Ministro expone su programa ante el parlamento y recibe, luego de la deliberación, expresión de confianza. Esta ceremonia (denominada de investidura) constituye la proclamación de legitimidad para iniciar labores de gobierno. La confianza parlamentaria no se limita a la investidura. Durante el periodo gubernamental, el Primer Ministro ha de conservar esta necesaria armonía con la mayoría parlamentaria. Si se quiebra este principio, hay dos métodos (desde el parlamento o desde el gobierno) para reencontrar el requisito de la confianza entre la mayoría parlamentaria y el gobierno. Ellos son:

3.1) La censura del gobierno.- La censura parlamentaria implica la caída no sólo de un ministro sino del

gobierno mismo. Ante un desacuerdo entre el parlamento y el gobierno la censura permite iniciar una nueva composición gubernamental sin el requisito de acudir a elecciones parlamentarias.

- 3.2) El derecho de disolución.-** A su vez, el Jefe de Gobierno puede proponer al Jefe de Estado (Rey o Presidente de la República) la disolución del parlamento y la convocatoria inmediata a nuevas elecciones parlamentarias, en las que él mismo, como gobernante y parlamentario a la vez, entra a competir con su respectiva agrupación política, poniendo su cargo en disputa. En algunos países (como España), no es posible proponer la disolución cuando está en juego una moción de censura.

4. El gobierno tiene amplia competencia legislativa.- La iniciativa legislativa gubernamental ha significado alrededor del 80% de las leyes aprobadas por el parlamento. Existen, además, para casos excepcionales, institutos como la legislación delegada y los decretos de urgencia. Pero todas estas competencias son sometidas para su deliberación o ratificación por el parlamento, quien tiene la última palabra en materia legislativa. Son instrumentos que facilitan la dinámica gubernamental al interior del parlamento pero que no prescinden de él.

II. ESQUEMA PRESIDENCIAL: SEPARACION DE PODERES

La separación de poderes es el eje del régimen presidencial norteamericano. Sus principales características son:

- 1. Unión del Jefe de Estado y del Jefe de Gobierno.-** Ambos cargos recaen en una misma persona: el Presidente de la República. Representa la unidad del Estado (de la Unión en EUA) y ejerce funciones de gobierno durante un periodo

previamente establecido. Sólo puede ser destituido mediante procedimiento de **impeachment** (impedimento) que se inicia en la Cámara Baja y culmina en el Senado.

2. Hay elecciones populares simultáneas para elegir Congreso y Presidente de la República.- El Gobierno (unipersonal) y el Congreso surgen por elección popular a fin de ejercer funciones durante el tiempo que dure su "mandato". Hay incompatibilidad entre el cargo de congresista y el de Presidente de la República o Secretario (Ministro). El Presidente no tiene plena libertad para elegir a su equipo de gobierno. Al igual que otros funcionarios públicos (embajadores, etc.) los secretarios que conforman su "gabinete" son propuestos al Senado quien consiente o ratifica el nombramiento. Los secretarios (ministros) están prohibidos de pisar el hemiciclo del Congreso.

3. El Congreso ejerce función de control.- La composición del Congreso puede coincidir o no con la orientación política del Presidente. No interesa. No hay requisito de confianza parlamentaria para ejercer funciones de gobierno. No hay censura ni derecho a la disolución del Congreso. (Entre 1980 y 1992, Reagan y Bush gobernaron con mayoría demócrata en el Congreso). El control se ejerce en varias aéreas. A través de la evaluación de los funcionarios -y personal administrativo con puestos medianamente importantes- en audiencia pública. A través del control de las finanzas y del ejercicio presupuestal. Y a través de las poderosas comisiones investigadoras.

4. El Congreso tiene el monopolio de la competencia legislativa.- Es el instrumento más importante del Congreso norteamericano. La Constitución de 1787 establece: "Todos los poderes legislativos otorgados por esta Constitución residirán en un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y de una Cámara de Representantes". El Presidente de la República no tiene iniciativa de ley. La única excepción, establecida desde 1921, es la iniciativa en materia presupuestal.

No puede el Presidente crear cargos públicos ni realizar gasto alguno si no está previsto por ley expresa del Congreso. Su actuación se encuentra constreñida al marco de la ley. Los únicos instrumentos que posee son el Mensaje al Congreso (con la finalidad de persuadir a los congresistas sobre determinada política legislativa) y el derecho al veto, que requiere ser superado por las dos terceras partes de ambas cámaras. Las "propuestas" legislativas gubernamentales generalmente son presentadas por miembros de la bancada gubernamental y siempre sufren importantes enmiendas. Muy rara vez se aprueba una ley tal como la desea el Poder Ejecutivo.

III. DEMOCRACIA Y EQUILIBRIO DE PODERES

Ambos esquemas son sustancialmente distintos, tal como hemos podido observar. Pero guardan una íntima coherencia interna en la distribución de competencias a fin de asegurar un adecuado equilibrio entre los poderes constitucionales, columna vertebral de cualquier democracia constitucional. En el sistema presidencial, al ser elegido directamente por el pueblo (si bien por un procedimiento indirecto de Colegios Electorales y compromisarios), el Presidente de la República tiene, como gobernante, un poder especial. A diferencia de los regímenes parlamentarios, su función como gobernante no está condicionada a la obtención y conservación de la confianza parlamentaria. Su periodo como gobernante está garantizado por la vía del "mandato popular". Pero ese poder personal como gobernante -ajeno, como decíamos, al régimen parlamentario- se encuentra limitado por la ausencia de competencias legislativas y por la fuerza paralela de un Congreso que obedece, a su vez, a un propio "mandato popular". El monopolio legislativo y sus atribuciones en materia de consentimiento en el nombramiento de funcionarios públicos y de control político transforman al Congreso en un superpoder, suficiente como para equipararse al del Presidente de la República y garantizar un sano equilibrio entre parlamento y gobierno. Los inevitables conflictos entre ambos poderes son

resueltos por la vía del respeto a las propias competencias constitucionales.

El esquema de integración de poderes y el esquema de separación de poderes han servido como fundamento para construir otros regímenes políticos, susceptibles de distinguirse del parlamentarismo clásico o del presidencialismo norteamericano en cuanto a su funcionamiento o por la distribución de nuevas competencias o por la incorporación de algunas limitaciones procedimentales. Aun así, no inauguran un nuevo esquema sino que desarrollan alguno de los dos esquemas arriba reseñados. Es el caso del denominado "parlamentarismo controlado" o "frenado" que ha racionalizado competencias parlamentarias pero responde estrictamente a las características del esquema de integración de poderes. Es el caso, también, del régimen francés inaugurado en la V República y consagrado en la carta de 1958. Tal como lo ha demostrado la reciente elección parlamentaria, el Presidente de la República (que no gobierna) se ha visto obligado a nombrar a un Primer Ministro acorde con la orientación política conservadora de la mayoría parlamentaria. Aunque exista incompatibilidad expresa entre el cargo de parlamentario y el de ministro (art. 23 de la Constitución de 1958), el Presidente Mitterrand (Jefe de Estado) queda conminado, en virtud de la elección parlamentaria, a nominar a un Primer Ministro afín a esa nueva mayoría (que no es la suya). Es decir, aunque físicamente no esté integrado al parlamento, el Primer Ministro, quien "dirige la acción del gobierno" en Francia (art. 21), está indirectamente asociado o "comisionado" por la agrupación política que obtiene la mayoría en el parlamento. Por esa razón hemos señalado en otra parte (*Rescate de la Constitución*, pp. 109-119 y pp. 516-564) que no es apropiado denominar al régimen francés como régimen "semi-presidencial". Que es, más bien, un régimen "semiparlamentario". Porque responde, en última instancia, al esquema de integración entre poderes.

Algo similar ha sucedido con el desarrollo del sistema presidencial, particularmente en América Latina. Se inscribe

dentro del esquema de separación de poderes, con elecciones simultáneas para Presidente de la República (gobernante y Jefe de Estado) y el Congreso, cuya función primordial, además de la legislativa, es la de ejercer el control político del gobierno. Sin romper esta coherencia interna, se amplían y distribuyen nuevas competencias a fin de obtener una mayor agilidad en la dinámica legislativa y en el ejercicio del control político. Esas nuevas competencias son la iniciativa legislativa del gobierno, y los mecanismos parlamentarios de interpelación y de censura, que no recaen en el gobernante (Presidente de la República), como sucede en el sistema parlamentario, sino en sus ministros. Vamos a explicar aquí el funcionamiento -y la coherencia interna- del esquema de poderes previsto en la Constitución de 1979 y que responde a una suerte de Constitución Histórica que ha sido cincelada y pulida por varias generaciones de peruanos. Lo exponemos como un esquema de **cooperación de poderes**, entendiéndolo como desarrollo expreso de un esquema inaugural de separación de poderes. Veamos.

IV. ESQUEMA PERUANO: COOPERACION DE PODERES

Las competencias que vamos a revisar no niegan el esquema de separación de poderes. Ellas intentan reforzar mecanismos de control y establecer pautas de entendimiento entre gobierno y parlamento con la expresa finalidad de garantizar al parlamento como escenario primordial de los asuntos públicos y de las propias decisiones gubernamentales. Es necesario insistir en ello porque ha sido un error habitual asignarle a algunas de las instituciones recogidas del sistema parlamentario un significado procedimental equiparable al del esquema de integración de poderes sin reparar que ellas se explican -y se limitan- al interior de un esquema sustancialmente distinto. Por esa razón, al desmenuzar esta ampliación de competencias vamos a resaltar sus más importantes diferencias con el fundamento que ellas tienen dentro del régimen parlamentario.

En sentido estricto podemos percibir, en nuestro constitucionalismo histórico y en nuestra Carta de 1979, tres tipos de competencias. Ellas son: las competencias parlamentarias de control político, las competencias parlamentarias de los ministros y las competencias legislativas del gobierno. Veamos cada cual por separado.

1. Competencias parlamentarias de control político.

1.1. La exposición programática del Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso.- Establecida en el art. 224 de la Constitución, perfeccionando el tenor de la carta de 1933 que obligaba al Primer Ministro a presentarse ante ambas Cámaras, por separado. Al iniciar sus funciones, el Primer Ministro -quien no es jefe de Gobierno- pone en conocimiento de la representación parlamentaria los lineamientos de la política general de gobierno que ha aprobado, con el gabinete y el Presidente de la República. A la vez, la representación nacional pone en conocimiento del Primer Ministro y de su gabinete sus opiniones y sugerencias en torno a la política expuesta, iniciando un debate amplio. Es el inicio de la interrelación entre el parlamento y el gobierno, personificado no por el Presidente de la República sino por su Primer Ministro. El debate no da lugar -ni puede hacerlo- a **votación porque no es una ceremonia de investidura**, típica del régimen parlamentario, dentro de la lógica de integración entre poderes. Esta práctica se inicia, en el Perú, durante el gobierno de Balta (1868), cuando ejercía el premierato un ilustre peruano, Pedro Gálvez.

1.2. La invitación a los Ministros.- Incorporado en el art. 222 de la Constitución de 1979. Se les invita para informar sobre determinado acto gubernamental o asunto público que no reviste mayor gravedad pero

que requiere explicación o aclaración por parte del titular de algún portafolio. En algunos países parlamentarios, como es el caso de Gran Bretaña, la invitación a informar es asunto cotidiano. Todos los días asiste algún ministro, en la primera hora de sesiones (**Question time**), a explicar respecto a su ejercicio ministerial.

1.3. La interpelación ministerial.- Ante un asunto de gravedad, el parlamento solicita al ministro que responda un pliego interpelatorio de preguntas, en forma puntual. La deliberación posterior entraña puntualizaciones y precisiones en torno a las respuestas del ministro sobre asunto concernientes al pliego presentado. Aquí está en juego la responsabilidad política del ministro por actos gubernamentales realizados o dejados de realizar. Si no satisface las preguntas del pliego interpelatorio, y queda en evidencia su responsabilidad política, procede a tramitarse una moción de censura. Ambas (interpelación y censura) son funciones privativas de la Cámara de Diputados, asignación exclusiva que es otro acierto de la Constitución de 1979 respecto a la de 1933.

1.4. La censura ministerial.- La censura del ministro acarrea su inmediata dimisión. La censura se plantea sólo a los ministros, como responsables directos -a través de la refrendación- de los actos gubernamentales. A diferencia del régimen parlamentario, no hay aquí censura ni remoción del gobernante. El Presidente de la República, como Jefe de Gobierno, queda a salvo del ejercicio de la interpelación y de la censura, delegando la responsabilidad política de sus actos en los ministros (arts. 221 y 226). La censura debe ser consecuencia de la interpelación. Aunque la Constitución de 1979 no

lo ha establecido expresamente, en virtud de este inicial esquema de separación de poderes no debería censurarse a un ministro si es que previamente no ha tenido la oportunidad de exponer su posición afrontando un pliego interpelatorio.

2. Competencias parlamentarias de los ministros.

2.1. No hay incompatibilidad entre los cargos de ministro y parlamentario.- Puede el Presidente de la República escoger a cualquiera de sus ministros, incluso a su Primer Ministro, entre los miembros del parlamento. Ello le permite adecuarse a la tendencia general del parlamento, así como ampliar los mecanismos de comunicación con él. Nuestra historia constitucional recuerda los casos de los gobiernos de Cáceres y de Piérola que obtuvieron armonía y amplia cooperación con el parlamento al nombrar como Presidente del Consejo a un distinguido parlamentario con comprobada vocación de consenso al interior de las Cámaras. Esta compatibilidad está consagrada en el art. 173 de la Constitución de 1979.

2.2. El mimetismo parlamentario.- Aun así, aquellos ministros que no tienen calidad de parlamentarios están facultados para actuar como tales. De acuerdo al art. 222 de la Constitución, los ministros están constitucionalmente habilitados para "concurrir a las sesiones del Congreso o de las Cámaras y participar en sus debates". Este mecanismo les permite intervenir directamente en los debates referidos a leyes que se vinculan con su portafolio.

2.3. La moción de confianza.- Es de iniciativa ministerial, exclusivamente (art. 226). Puede ser pedida ante una decisión gubernamental que reviste cierta gravedad

ante la opinión pública, solicitándole al parlamento expreso respaldo por la medida adoptada. Puede también plantearse ante cierta decisión considerada controvertida por el parlamento y de gran importancia para el gobierno. El ministro, en este caso, condiciona su permanencia en la cartera a la aprobación o desaprobarción (explícita) de la iniciativa ministerial en cuestión.

3. Competencias legislativas del gobierno

- 3.1. El gobierno tiene iniciativa de ley.-** A diferencia del presidencialismo norteamericano, nuestra Constitución Histórica ha recogido como necesidad la iniciativa legislativa del gobierno (art. 190 de la Const. de 1979). Aún más. Puede el gobierno tramitar al Congreso proyectos de ley con "carácter de urgentes" (art. 189), en cuyo caso ellos tendrán preferencia en la agenda del debate legislativo.
- 3.2. El Mensaje al Congreso.-** El Presidente de la República tiene obligación de pronunciar un mensaje anual al Congreso (a la Nación) al iniciarse, el 28 de julio, la Primera Legislatura Ordinaria. Sin embargo, está habilitado, al igual que el Presidente norteamericano, a concurrir en cualquier época al Congreso y dirigir personalmente un mensaje a fin de persuadir a la representación parlamentaria a adoptar determinadas medidas legislativas, indispensables para su programa gubernamental (art. 211, inciso séptimo). El mensaje del Presidente de la República no da lugar a réplica.
- 3.3. La convocatoria a Legislatura Extraordinaria.-** Puede el Presidente de la República convocar al Congreso a Legislatura Extraordinaria para debatir, expresamente, determinados proyectos de ley que

figuran en la agenda de convocatoria (Art. 168). Este instrumento, pocas veces utilizado en estos doce años por razones que explicaremos mas adelante, ha sido sumamente significativo para encauzar proyectos legislativos de iniciativa gubernamental en nuestra historia constitucional. En 1919, por ejemplo, durante el segundo gobierno de José Pardo, hubo hasta siete convocatorias consecutivas a Legislatura Extraordinaria.

3.4. La legislación delegada.- Aunque ha sido establecida por primera vez en un texto constitucional peruano (arts. 188 y 211.10 de la Const. de 1979), no es un instituto nuevo para nuestra tradición constitucional. Desde el siglo pasado se ha delegado la facultad de legislar al gobierno para casos excepcionales, en caso de leyes orgánicas o muy técnicas, y con cargo a someterse a determinados lineamientos previamente establecidos y a cierta revisión (previa a la promulgación) por una comisión parlamentaria *ad hoc*. El ejercicio de la legislación delegada en estos doce años ha tenido enorme responsabilidad en la ruptura del equilibrio entre parlamento y gobierno, tal como lo explicaremos puntualmente en el acápite posterior.

3.5 Los decretos de urgencia.- Aunque inicialmente no fueron previstos por el texto constitucional, una interpretación laxa del inciso veinte del art. 211, que establece como atribución presidencial la de dictar "medidas extraordinarias", ha recibido una identificación parcial y abusiva como "decreto de urgencia". A este inciso veinte y a la propia legislación delegada se ha debido la hipertrofia de funciones en el Presidente de la República, ocasionando, en estos doce años, una peligrosa **dinámica centrífuga** en el proceso legislativo peruano. A ella nos referiremos a continuación.

Visto en terminos orgánicos, el esquema de cooperación de poderes tiene como propósito central asegurar al parlamento como centro de la deliberación de los asuntos públicos. Tal como sucede en el esquema parlamentario de integración de poderes. Y tal como sucede en el sistema presidencial de separación de poderes. En el primer caso, la ceremonia de investidura señala la aprobación del programa general que va a ejecutar el gobierno. Y es en el parlamento donde se deliberan los cambios programáticos fundamentales y las leyes que son afines al programas gubernamental. En el segundo, el monopolio de la competencia legislativa en manos del Congreso norteamericano exige al Presidente de la República someter su propio peso específico personal a las deliberaciones y decisiones del cuerpo legislativo. En nuestro esquema, las nuevas competencias conducen a fortalecer al parlamento peruano como escenario primordial e irremplazable para la deliberación programática y legislativa. Tal como lo exige, a fin de cuentas, el principio del equilibrio de poderes, consustancial a toda democracia constitucional.

V.- DINAMICA CENTRIFUGA DEL PROCESO LEGISLATIVO PERUANO (1980 - 1992)

La práctica política de estos doce años ha sido, sin embargo, verdaderamente lamentable, y muy distante a la prevista por el modelo constitucional. Parte de la responsabilidad la tiene cierta mentalidad autocrática que prima en el ambiente y que invade al grueso de los ciudadanos, incluyendo a quienes ejercen temporalmente funciones públicas tales como la de parlamentario o ministro. Esta mentalidad autocrática se ha ido cultivando paulatinamente, particularmente desde el Oncenio de Leguía -once años, casi una generación de peruanos-, cuya experiencia de poder arbitrario fue continuada por sucesivos

gobernantes (Sánchez Cerro, Benavides, Prado, Odría) y se reforzó durante el gobierno militar (1968-1980), que significó el mayor periodo de nuestra historia republicana sin la presencia de un parlamento. Acaso por esta mentalidad autocrática que subyace sobre nuestra sociedad, y que acarrea un conjunto de valores y de opciones institucionales que suponen "natural" la concentración del poder en manos del Presidente de la República, el esquema de cooperación de poderes previsto por la Constitución de 1979 fue superado, en los hechos, en beneficio de atribuciones que reforzaban inconstitucionalmente el poder personal del Presidente de la República.

Tengamos en consideración que el modelo previsto en la Carta de 1979 no es etéreo, ni artificial, ni responde a doctrinas importadas. Ha sido fruto no sólo de nuestra Constitución Histórica sino de un acertado perfeccionamiento de la confusa relación entre parlamento y gobierno que había establecido la Constitución de 1933. Podemos recurrir al primer gobierno de Castilla (1846-1851), y al de Balta, y al primer gobierno de Cáceres, y al extenso periodo de cinco lustros que abarcó la denominada "República Aristocrática" (1895-1919), para encontrar los fundamentos de este esquema de cooperación de poderes y constatar como este principio de cooperación se ponía en práctica. Sin restar poder personal al Presidente de la República, ocupaba el parlamento, como le correspondía, su obligado rol como escenario estelar para la discusión pública de los asuntos gubernamentales.

¿Qué sucedió entre 1980 y 1992? No es novedad sostenerlo. Aun cuando el parlamento ha cumplido un gravitante y decisivo rol en alguno que otro momento, la tendencia -consolidada en abril de 1992- fue la de prescindir de él. No se produjo porque obtuvieron mayoría parlamentaria los dos primeros gobiernos, sino por la forma silenciosa como ellas autorizaron un paulatino desequilibrio en la relación entre gobierno y parlamento. Las decisiones políticas fundamentales y hasta el propio proceso legislativo cambiaron de eje. Se trasladaron del parlamento a

manos del Presidente de la República. Esa ha sido la **dinámica centrífuga del proceso legislativo peruano**. Para comprenderla a cabalidad hay que abordar, aunque sea someramente, la legislación delegada y los decretos de urgencia.

Dentro del esquema de integración de poderes, la **legislación delegada** es una facultad del parlamento para autorizar al gobierno (previa solicitud expresa de éste) a legislar sobre determinadas materias cuyos lineamientos han sido aprobados en la ley autoritativa y con cargo a revisión o ratificación. En España, el decreto legislativo fruto de esa autorización aguarda 30 días antes de entrar en vigor a fin de poder realizar el correspondiente control de la delegación. En Gran Bretaña, según el caso, el trámite de control de la legislación delegada puede exigir, para confirmar su consentimiento, una **resolución afirmativa** (voto mayoritario) o el procedimiento del **silencio positivo** (ausencia de objeciones parlamentarias) durante 40 días. En Francia, requiere que el gobierno presente una ley de ratificación, en un plazo predeterminado, so riesgo de quedar automáticamente derogada. Algo similar sucede con los **decretos de urgencia**. Su naturaleza provisional y transitoria, prevista solamente para casos de "extraordinaria y urgente necesidad", exige ser sometidos de inmediato, en el plazo más breve posible, a su revisión, convalidación o derogación por el parlamento. Si así de estricto resulta, por su propia naturaleza, el control parlamentario de la legislación delegada y de los decretos de urgencia en un esquema parlamentario de integración de poderes, que presupone cierta obligada afinidad entre gobierno y mayoría parlamentaria, con mucho mayor razón estos instrumentos legislativos requieren un procedimiento riguroso y meticuloso de control dentro de nuestro esquema constitucional, sustentado, como hemos visto, en una inicial separación entre gobierno y parlamento y en un efectivo y permanente control de éste sobre aquel.

No abundaremos, en estas líneas, en torno a la práctica seguida por la legislación delegada y por las supuestas "medidas

extraordinarias", en estos doce años. Basta recordar que la expedición de estas "medidas extraordinarias" fue abusiva no sólo por la espeluznante **cantidad** (más de 2 mil), que apelaba en forma ordinaria a este instrumento legislativo excepcional, sino por el procedimiento **unilateral** de su expedición, prescindiendo por completo del natural trámite de revisión y control por el parlamento. La fatal consecuencia fue que, al legitimarse este instrumento como acto privativo del gobierno, las diversas competencias legislativas (iniciativa de ley, debate preferente, etc.) resultaron anuladas. El gobierno se transformó en un "poder legislativo" **paralelo**, concentrando las principales decisiones públicas en los pasillos de Palacio de Gobierno y transformando al parlamento en una entidad fácilmente **descartable**, tal como quedó confirmado por los hechos del 5 de abril.

Aun así, no era imprescindible efectuar una reforma constitucional para contrarrestar esta tendencia centrífuga y ajustar las conductas políticas al esquema original de cooperación entre poderes. Como hemos reseñado antes, la legislación delegada había sido una práctica parlamentaria consagrada en el Perú desde el siglo pasado, aun cuando no figurase expresamente en el texto constitucional. El mayor inconveniente se centraba en el uso de estas "medidas extraordinarias" como potestad gubernamental para suspender y modificar leyes, aun fuera del ámbito previsto (materia económica y financiera). Desde la doctrina constitucional peruana se alzaron muy firmes opiniones (Eguiguren, García Belaunde, Bernal, etc.) sugiriendo la inmediata reglamentación del inciso veinte y de la propia legislación delegada, que derivó en la aprobación de la necesaria **Ley de Control Parlamentario**, a inicios de 1992. Y no sólo ellos. Cuando había mas perspectiva y mayor serenidad para percibir el desequilibrio de poderes, muchas otras voces -desde diversos lados- coincidieron en la urgencia de emprender esta rigurosa reglamentación, consustancial al control parlamentario de esos institutos. Entre esas voces podemos

reconocer nada menos que la de Enrique Chirinos Soto (1) y la de Carlos Torres y Torres Lara (2), distinguidos miembros -hoy- de la Comisión de Constitución del CCD (vice-presidente y presidente, respectivamente), así como la del diario *Expreso* (3). Había, por tanto, un **evidente consenso** respecto a la necesidad de incorporar el procedimiento de control de estos institutos **como condición para combatir esta dinámica centrífuga** y garantizarle al parlamento peruano su titularidad legislativa.

Hay que tener, por cierto, muy presente, todo este importante consenso -fruto de contrastar nuestro modelo constitucional con la práctica gubernamental seguida- cuando analicemos, a continuación, la insólita tendencia que se perfila como proyecto de "nueva Constitución" en virtud de las "novedades" que ha introducido la Comisión de Constitución del CCD dentro del título referido a la composición y relación entre los poderes. Veamos.

(1) Sostuvo Chirinos, por ejemplo: "En cualquier hipótesis, se requiere que el Congreso reglamente la atribución del Presidente de dictar medidas extraordinarias en materia económica y social, mediante una ley orgánica, mediante una ley de desarrollo constitucional, como se llamaría en España" (Cfr. CHIRINOS SOTO, Enrique; *Cuestiones Constitucionales 1931-1990*; Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente, 1991, p. 243). Por lo demás, cuando fue propuesto el decreto de urgencia al interior de la Asamblea Constituyente, Enrique Chirinos, desde una muy correcta y firme posición doctrinal, sostuvo que estos decretos de urgencia "deben ser ratificados por el Congreso en el término de quince días", y que, si no son ratificados, "dejan de ser decretos de urgencia y pierden validez" (Cfr. *Diario de los Debates de la Comisión Principal*, t. III, pp. 462-464).

(2) En setiembre de 1990, cuando ejercía la cartera de Trabajo, Carlos Torres, apegado sin duda a la doctrina, reconoció, respecto a las "medidas extraordinarias", que "decir dar cuenta al Congreso es para que el Congreso, como máxima autoridad legislativa, pueda rectificar, ratificar, cambiar, modificar, alterar, suprimir" (sic). El texto de su discurso fue reproducido por él en su libro *Los decretos de urgencia*, 1991, p. 110. De ahí lo hemos recogido.

(3) El diario *Expreso*, en su editorial del 26 de noviembre de 1991 (p.A-14), planteó lo siguiente: "(...) Por ello, es necesario que el Congreso, que ya cuenta con una serie de proyectos de ley para **reglamentar** el inciso 20 del artículo 211 de la Constitución, se decida hacerlo, pues, **porsu mal uso, se está desvirtuando**

VI. ESQUEMA AUTOCRATICO DE LA CONSTITUCION DEL CCD

La Constitución de 1979 dedica su Título IV a la Estructura del Estado. En él, a través de catorce capítulos, aborda no sólo la estructura y composición de los poderes y la relación entre ellos, sino otras materias vinculantes como la elaboración del presupuesto, los regímenes de excepción, la descentralización y los gobiernos locales, la Defensa Nacional, Jurado Nacional de Elecciones, etc. Interesa centrarnos -para efectos de este trabajo- solamente en seis capítulos. Felizmente, el proyecto de Constitución ha conservado no sólo el Título IV sino la denominación de los capítulos pertinentes y hasta gran parte de la redacción gramatical de la Constitución de 1979, lo cual facilita en sumo grado el análisis comparativo de ambos textos. En esos seis capítulos (4), encontramos las siguientes novedades cuya presencia es suficiente para tipificar el esquema de poderes que inspira y preside la elaboración de este nuevo texto constitucional:

1.- No resuelve el problema de falta de control de la legislación delegada.- Respecto a los decretos legislativos, fruto de la legislación delegada, se limita a repetir el tenor del art. 188 de la Constitución de 1979: "El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia y por el término que especifica la ley autoritativa". Mas bien, ha suprimido el inciso diez

una institución programada para ser una ayuda al gobernante y no un estorbo. Al reglamentar este artículo, **lo que debe hacerse sin más dilaciones**, el Congreso **debe ceñirlo a su verdadera razón de ser**, resaltando su carácter **provisional**, limitándolo a las materias y situaciones para las que fue creado y **estableciendo medios de control parlamentario** simples y vías procesales que permitan un control judicial efectivo". Mayor claridad, y mayor consenso... imposible. (Los subrayados son nuestros).

(4) Son los siguientes capítulos: I. Poder Legislativo; II. Función Legislativa; III. Formación y promulgación de las leyes; V. Poder Ejecutivo; VI. Del Consejo de Ministros; VII. De las relaciones con el Poder Legislativo.

incorporado en el art. 211 de la Constitución (atribuciones del Presidente de la República) donde figuraba la expresión "dar cuenta al Congreso". No sólo no introduce el indispensable elemento de revisión o control sino que suprime toda referencia al Congreso en el examen del uso que ha hecho el gobierno de las leyes delegadas, lo cual implica que han suprimido, expresamente, una atribución que es propia a todo cuerpo legislativo.

2.- Consagra el uso arbitrario de las "medidas extraordinarias".- Dentro de las atribuciones del Presidente de la República conservan la versión gramatical de 1979 en torno a las "medidas extraordinarias en materia económica y financiera", incluyendo el "dar cuenta al Congreso". Agrega -de propia cosecha- que esas "medidas" serán "Decretos de Urgencia con fuerza de ley". Pero no regula el proceso de revisión y convalidación parlamentaria ni especifica el carácter provisional y transitorio del decreto de urgencia. Por el contrario: otorga vocación de permanencia legal a estos decretos, al señalar que mantendrán su vigencia "mientras no se pronuncie el Congreso", desnaturalizando la figura del decreto de urgencia y elevando a jerarquía constitucional la abusiva práctica desprendida de estas "medidas extraordinarias" en los doce años precedentes. Tan sólo faculta al Congreso a "modificar o derogar los referidos decretos de urgencia" -como si fuesen leyes- que es un trámite obvio y habitual del Congreso con respecto a las leyes, con el agravante de someter a observación presidencial -como sucede con toda ley- la modificación o derogación del decreto de urgencia.

3.- Dilata el proceso de interpelación.- Alarga hasta el décimo día (más de una semana) el "periodo de enfriamiento". Se denomina así a la distancia que media entre la presentación de una moción y su debate y votación. Las constituciones modernas establecen un plazo a fin de que no se debata el mismo día y permita enfriar las pasiones. Alemania establece 48 horas entre la moción y la votación. Francia igual: 48 horas.

Italia: 3 días. España: 5 días para la "votación" de la moción. La Constitución de 1979 establecía 3 días mínimo. Aquí, al alargar la "realización" o "votación" de la interpelación hasta el décimo día de presentada la moción, transforman el enfriamiento en un congelamiento y desnaturalizan el proceso interpelatorio al adormecer el interés de la opinión pública durante ese dilatado plazo.

4.- Faculta al Presidente a promulgar fragmentadamente las leyes aprobadas por el Congreso.- Esta propuesta no tiene ningun asidero dentro de un sano esquema de pesos y contrapesos. Ningun sistema constitucional, ninguna nación -sea presidencial o parlamentaria- consagra esta atribución que es una invitación a la arbitrariedad del gobernante. El parlamento, por su naturaleza, es quien tiene la última palabra en materia legislativa. Así sucede en Estados Unidos como en Gran Bretaña, Suecia o Francia. Tiene el parlamento, además, el 100% de la representación nacional, incluyendo a la bancada que es afín al gobernante. Es, por tanto, un grupo políticamente heterogéneo, razón por la cual se procura concentrar en su interior la deliberación política y legislativa en toda organización democrática. Aun así, el gobernante tiene, como último recurso, observar la autógrafa de la ley y exigir una nueva deliberación (en todo o en parte) considerando el tenor de su observación. Ese contrapeso exige, a su vez, votación calificada como requisito para superar la observación gubernamental. Pero la "promulgación parcial" que aquí se pretende consagrar significa no sólo una evidente potestad de burlar la autoridad legislativa del parlamento sino que destruye el *corpus orgánico* de la ley y fomenta un lamentable escenario de incertidumbre jurídica al interior de la ciudadanía.

5.- Consagra, como potestad discrecional del Presidente de la República, la disolución del Congreso (unicameral).- Tal como lo vimos anteriormente, el derecho de disolución no es una figura apropiada dentro del esquema de separación de poderes, en cuya virtud el Congreso ejerce un estricto control al

gobernante. También vimos que el derecho de disolución es permisible en función del origen parlamentario del gobierno y cuando, además, como contrapeso, la censura implica la remoción o dimisión del gobernante. No es el caso del Perú. Y tampoco es equivalente al caso del Presidente de la República en Francia, quien es Jefe de Estado y no Jefe de Gobierno. Aquí la supuesta "grave controversia" entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo la decide, por sí mismo y en compañía de sus ministros, el Presidente de la República, es decir, la decide el propio Poder Ejecutivo. Incorporan así una medida equiparable en poder a la de los monarcas absolutos, que gobernaban así, con esa facultad de disolver al parlamento, cuando aun no se conquistaba la democracia ni en Francia ni en Inglaterra. Ni siquiera renuncia o dimite el Presidente de la República si es que el nuevo parlamento le sale adverso, con lo cual sólo se legitima un estado de inestabilidad permanente, agudizando la "grave controversia". Pero no es todo. Entretanto, ha consagrado este proyecto de Constitución una **dictadura temporal**, acumulando como atribución propia del Poder Ejecutivo la de asumir funciones como "poder legislativo" durante cuatro meses **como mínimo**, ya que "dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución" se programará la elección para conformar nuevo parlamento. Excede esta potestad presidencial, largamente, cualquier figura similar dentro de una democracia constitucional, inclusive en los regímenes parlamentarios.

VII.- REFLEXION FINAL

Al iniciar este artículo nos hemos referido a la "reforma parcial" de la Constitución de 1979. En rigor, "reforma parcial" es aquella que se realiza por los mecanismos previstos en la Constitución y que no altera el texto sino que sustituye parte de su contenido. En cambio, "reforma total" es cuando se sustituye una Constitución por otra. En el proyecto del CCD, tal cual ha sido aprobado en la Comisión de Constitución, encontramos enorme cantidad de artículos de la Carta de 1979 que han quedado intactos. Tanto así que nos preguntamos en razón de

qué se fabrica un nuevo texto constitucional, confundiendo a la ciudadanía, pues artículos intactos de la Carta de 1979 ahora aparecen con nueva numeración, conspirando contra los propósitos pedagógicos de toda Ley Fundamental. Es, por ello, formalmente, una "reforma total", pero en sustancia se trata de una "reforma parcial". Las modificaciones que se desean introducir, sin embargo, alteran tendenciosamente la estructura de poderes hasta el grado de desnaturalizar el significado de la Constitución como garantía para el funcionamiento de un sistema democrático constitucional.

No hay necesidad, por tanto, de recurrir al artículo constitucional que consagra la reelección presidencial para presumir que hay un **proyecto autocrático** detrás de la alquimia constitucional que realizó la Comisión de Constitución del CCD. Visto en términos orgánicos, no sólo han evitado resolver el evidente desequilibrio ocasionado por la dinámica centrífuga derivada de la práctica gubernamental de los últimos años, que distorsionó el esquema de cooperación de poderes en beneficio de cierta hipertrofia del Ejecutivo. El CCD ha consagrado abiertamente, en el texto, esa misma hipertrofia, que ya era -de por sí- una ruptura respecto del sano principio de equilibrio de poderes que debe presidir la relación entre gobierno y parlamento en toda democracia constitucional, restringiendo, a la vez, la función contralora que es inherente al Poder Legislativo. Pero, además, agravan este desequilibrio, a través de figuras "nuevas" como la promulgación fragmentada de las leyes o la disolución de la Cámara Unica, que legitiman como precepto constitucional la arbitrariedad del gobernante, perfilando un evidente esquema autocrático con poderes concentrados en el Presidente de la República.

¿Cuál es la finalidad de una Constitución? Reconocer derechos y libertades y distribuir competencias entre los órganos del Estado con el propósito de limitar el poder y asegurar un permanente equilibrio entre las competencias del gobierno y del parlamento. Lamentablemente, ha habido, en la historia

contemporánea, algunos casos de constituciones que no fueron elaboradas para limitar el poder sino, por el contrario, para consagrar la concentración del poder en manos de determinado personaje. Ejemplos de ellos fueron la Constitución de Cromwell, la Constitución Vitalicia de Bolívar y la Constitución que dictó Napoleón III en Francia, luego de disolver el Congreso porque no quiso reformar la Constitución para introducir la reelección presidencial. A esos ejemplos habremos de agregarle, muy pronto, el penoso caso de esta "nueva" Constitución que pretende dictar el CCD, si es que conserva, como parece que lo hará, su esquema autocrático de poderes.