

## EL REGIMEN PRESIDENCIAL EN LA CONSTITUCION DE 1979

Por: José Pareja Paz Soldán

### *EL PERU, PAIS DE MONARQUIA REPUBLICANA*

El Perú es una Monarquía Republicana(1). Y debe continuar siéndolo. El poder de gobernar ha correspondido frecuentemente a un hombre sólo: Bolívar, Gamarra, Santa Cruz, Castilla, Piérola y en época reciente, Leguía, Sánchez Cerro, el Mariscal Benavides, Manuel Prado, *Manuel Odría*, Fernando Belaúnde. Investidos del Poder Supremo por elección democrática o por golpe militar, sin delegar en nadie el mando y la iniciativa, tomando por sí solos las decisiones fundamentales esos Presidentes fueron Jefes de Estado, personificando a la nación y representando al Estado dentro y fuera de la República como señala el artículo 211o. de la Constitución. En otros países, como los Estados Unidos de modo permanente, entre nosotros no siempre así, el Presidente es elegido por sufragio popular, su poder es temporal, es controlado por un Parlamento de igual origen popular en el que se expresa la oposición. Su denominación es la de "Presidente de la República" pero por la amplitud de sus poderes y atribuciones, cada día mayores y mayormente necesarias, frecuentemente por su personalidad y su carisma, es un auténtico monarca, con poderes a veces mayores de los que gozaron los Capetos, los Borbones, los Estuardos, los Savoya y los Hollenzoller.

La existencia de las Monarquías van desapareciendo. En Europa quedan en pocas naciones como Bélgica, Gran Bretaña, Holanda, los países escandinavos y han regresado en España, donde el Rey Juan Carlos ha conducido un saludable retorno a la plena democracia. Subsisten algunos monarcas en los países árabes y asiáticos, entre los cuales la del Japón es el más antiguo de la historia. En muchos de ellos cumplen actualmente sólo funciones decorativas o de protocolo y para animar revistas frívolas como la conocida revista "Hola" de España.

En las grandes naciones europeas, en los Estados Unidos y en los países latinoamericanos —sostiene Duverger—, se ha afirmado la figura del Monarca Republicano, o sea, un Jefe de Estado o de Gobierno con poderes amplios —"la concentración del Poder" es la característica básica de la Monarquía— con atribuciones crecientes no sólo en el terreno político sino sobretodo en el económico y gerencial y en la planificación nacional. Tal ha sido, es y debe ser la experiencia peruana. El constitucionalista galo Duverger los titula Monarcas Republicanos porque concentran en sus manos la totalidad de la autoridad gubernamental, aunque la reciban a través de legítimos procesos democráticos y me-

---

(1) La teoría del Presidente como Monarca Republicano ha sido brillantemente desarrollada por el constitucionalista francés Maurice Duverger cuyos planteamientos me han orientado al preparar este artículo, adaptándolo por cierto a la historia y a la realidad peruana.

diante elecciones auténticamente libres. “Es, señala, la forma contemporánea que toma la República en los países de mayor progreso político y económico.

La institución del Presidente de la República con poderes amplios y con plena autoridad fue creada por la Constitución norteamericana de 1878. Nuestro continente, apunta el tratadista francés Andre Siegfried, ha inventado la institución del Presidente de la República con poderes propios y extensos de gobernante efectivo. En el Perú si bien la presidencia aparece en nuestra primera Constitución, la de 1823, se trataba de un Ejecutivo débil sometido al Congreso. Pero en sus auténticas características se incorpora desde la Constitución de 1828 que fijó las bases permanentes de organización del Estado Peruano; régimen presidencial acentuado y efectivo, compartida responsabilidad ministerial, sistema bicameral del Congreso, Poder Judicial inamovible y unión de la Iglesia y el Estado.

El presidencialismo se fundamenta pues en el Perú en una fortísima tradición y en hábitos políticos incoercibles. No podemos imaginarnos, ha dicho el gran maestro del constitucionalismo peruano, Dr. Manuel Vicente Villarán, la abolición del régimen presidencial sino como un resultado de un cambio profundísimo, precedido de una revolución.

Desde que Bolívar lo planteó en la Constitución Vitalicia de 1826, el Presidente en Latinoamérica ha sido el hombre fuerte que gobierna, “poder de poderes”. La tradición política colonial de Virreyes y Capitanes Generales, de gobierno unipersonal, se proyectó en los Libertadores y en los Presidentes, fueran civiles o militares. A diferencia de los Presidentes en los gobiernos parlamentarios europeos, el Presidente en América no sólo PRESIDE SINO que también GOBIERNA y si Europa ha sido el campo del parlamentarismo, América ha sido el del presidencialismo. El destacado escritor y político español Manuel Fraga Iribarne ha señalado que en nuestro Continente, el Presidente es fuerte por la amplitud de sus facultades y porque la persona del Presidente se apoya más en la opinión pública y en su ascendiente sobre los electores que en la estructura de los partidos.

El régimen presidencial facilita gobiernos de autoridad, fuerza y eficacia. Empleo el término “Presidente con fuerza”, no como gobernantes de fuerzas, incontrolados u omnipotentes, sino de un Presidente Constitucional cuyos poderes legítimos son lo suficientemente gravitantes para sobreponerse a las presiones de todos los grupos de poder, a los contrapoderes y a los ilegítimos poderes de facto.

El Jefe del Estado es el verdadero leader del país. Cuando deja de serlo, el régimen deviene anárquico o determina una intervención golpista de la Fuerza Armada. Nada es más cierto que la célebre frase del jurista francés Emile Faguet: “Que el Presidente gobierne, que los Ministros administren y que el Parlamento legisle y controle”. Debemos dar al Presidente todo el poder necesario para actuar con eficacia pero dárselo mediante una Constitución. Raúl Ferrero, el con-

sagrado constitucionalista que siempre recordaremos, ha afirmado que “corresponde, de modo innegable, al Presidente de la República orientar la marcha del Estado, sin mengua de la dignidad del Legislativo y del control que éste debe ejercer”.

### *IMPORTANCIA DEL CARISMA EN LA ELECCION PRESIDENCIAL*

La elección del Presidente de la República es el acto solemne por el cual el pueblo, detentador supremo de la soberanía, trasmite su autoridad al gobernante electo siempre que sean elecciones generales y genuinamente libres uniéndolo con la legitimidad que justifica su autoridad y su obediencia de allí su denominación de Presidente Constitucional de la República igual que ocurría con los reyes franceses, cuando eran consagrados con el oleo santo en la Catedral de Reims, y que no sólo era una investidura sino también una selección porque el verbo *eligere* significa en latín escoger.

Esta elección democrática no se puede hacer en las circunstancias contemporáneas independientes de los partidos. En los Estados Unidos sólo puede vencer el candidato de los republicanos o de los demócratas. En Francia, el candidato de la unión de las derechas o de la unión de izquierda. En el Perú ya no podría repetirse el caso de Guillermo Billinghurst, triunfador en 1912, que fue un candidato independiente. Y si la primera elección de Manuel Prado, en 1939, fue una elección dirigida y sin apoyo partidarista, —como acaba de reconocerlo uno de sus más íntimos colaboradores y confidentes en un interesante libro reciente— en 1956 sí triunfó legítimamente por el apoyo aprista a la hora undécima.

Pero los partidos no son libres para designar como candidato al que les viene en gana, salvo que se trate de su Jefe y Fundador. No se puede nominar arbitrariamente a cualquier político sino al que reúna condiciones específicas. En el conjunto electoral, la fuerza de los partidos políticos juega un gran rol pero igualmente importante es la personalidad del nominado. Piérola, en elecciones auténticamente honestas, habría siempre derrotado al candidato del Partido Civil. Leguía derrotó en 1919 al candidato oficial, Sánchez Cerro triunfó a pesar de la relativa oposición de la Junta Nacional de Gobierno y Manuel Prado tenía frente al candidato oficialista de 1956, una superior personalidad política. El carisma del Jefe del Apra, Haya de la Torre, en las frustradas elecciones de 1962, el de Fernando Belaúnde en las de 1963 y en la de 1980, en la que triunfó, el de Luis Bedoya en las elecciones municipales de 1963 y 1966 fueron determinantes en sus triunfos. Todos ellos han sido o son verdaderos leaders nacionales. Y por su atractivo personal Jimmy Carter derrotó al presidente Ford, en las elecciones de Estados Unidos en 1976. En oposición, el fogoso candidato presidencial de un pequeño partido peruano pero que carecía de carisma, podía restar votos a sus contrincantes con sus ataques ideológicos en la televisión, pero eran votos que no los capitalizaba en su favor.

En teología, el carisma es un don particular conferido por la gracia divina, como fue el caso de San Francisco de Asís, cuando Cristo, lo ungió con sus lla-

gas en manos y pies. El sociólogo Max Weber fue el primero en utilizarlo, como expresión política, para destacar la cualidad extraordinaria de un personaje, dotado de gran fuerza atractiva y de carácter suprapersonales realmente extraordinarios que no poseen el común de los mortales y que determina que se le considere como jefe “son hombres por encima del standard usual que suscitan una gran simpatía mezclada de respeto, de afecto y de admiración, con aurea propia que la sienten sus propios adversarios. Ese carisma es además fundamental para conquistar el voto de los independientes y de los indecisos y que son los que en última instancia determinan la victoria electoral. En la historia reciente ha sido o es el caso de De Gaulle, de Churchill, de Franklin Roosevelt, de Carter, de Mao Tse Tung.

Los hombres carismáticos son menos apreciados en los regímenes totalitarios comunistas que prefieren, más bien, a ladinos políticos, a incondicionales burócratas, que a lo suno' a buenos administradores como es el caso del leader soviético Breznev. La Internacional canta “Ni Dios, ni César ni Tribuno”, aunque puedan considerarse con cierto grado de carisma a los grandes dirigentes de la revolución rusa: Lenin y Trosky.

Los ciudadanos de una nación se inclinan ante ese jefe sobresaliente, porque sintiéndolo al mismo tiempo, como algo propio y suyo, lo considera por su superioridad, digno de representarlos y de gobernarlos y aún de encarnar sus sentimientos, aspiraciones e ideales. Y así fue que De Gaulle podía hablar de “cierta idea de la Francia”.

Los constituyentes norteamericanos que dictaron la Carta de 1787 crearon, dice el politólogo Duverger, con la institución de la Presidencia de la República una monarquía constitucional y democrática.

Buscando un monarca que fuera el equivalente del que entonces dirigía la Corona Británica, una división igualitaria del Poder, estableciendo un parlamento controlador y un poder judicial independiente. Pero el poder presidencial desde entonces ha crecido por el surgimiento de hombres carismáticos, de grandes vedettes políticos a nivel nacional que monopolizan la atención pública durante los largos meses que dura la campaña electoral con la selección de los candidatos en las llamadas elecciones primarias y de las convenciones que los designan que se ha convertido en una fiesta de tipo folklórico pero de trascendencia nacional, eclipsando el interés de las elecciones de senadores y de representantes al Congreso, que se efectúan al mismo tiempo. El Presidente electo, colocado en la cumbre de la Administración Woodrow Wilson, que también fue Presidente además de tratadista constitucional, “de devenir tan grande como pueda”. Y el nivel de la personalidad en los que han ejercido la presidencia norteamericana se ha elevado en los últimos 40 años.

### *INCREMENTO DE LA FUNCION PRESIDENCIAL*

Aún en países como el de los Estados Unidos que ha establecido tantas limitaciones al Poder Ejecutivo como el federalismo, los estatutos y las legislatu-

ras de los 50 Estados, precisión detallada de sus atribuciones en la Carta, elección indirecta de segundo grado para la presidencia; se ha incrementado notablemente los Poderes del Jefe de Estado desde la Administración del Presidente Franklin Roosevelt en 1932, acrecentándose aún más en las siguientes como las de Truman, Kennedy, Johnson el que declaró por sí solo la intervención y la guerra en Vietnam sin la aprobación del Congreso; Kennedy, y continúa con la Administración Carter. No serían ya posibles en ese país la existencia de presidencias débiles, como la de Harding y de Coolidge. Aún en la cuna del parlamentarismo, como Gran Bretaña, el Poder que pasó primero de la Corona al Parlamento luego se ha transferido al Primer Ministro que ha establecido el autoritarismo de Gabinete. Por la disciplina partidaria y la unidad del voto, la Cámara de los Comunes se ha transformado en una simple Cámara de registro de las decisiones gubernamentales.

De Gaulle en Francia, no obstante su entusiasmo por los 40 reyes que en mil años crearon a Francia, no intentó por cierto restaurarla pero tampoco aceptó el parlamentarismo de las III y IV Repúblicas y convenció al pueblo de aprobar plebicitariamente la Carta de 1858, de un definido carácter presidencial, robustecido con la elección directa y popular del Primer Mandatario por la reforma de 1962. Francia ha pasado pues del degolismo personal al institucional, y los Jefes de Estado que lo han sucedido —Pompidou y Giscard d'Estaing— han ejercido en toda su amplitud la función presidencial, aunque por cierto sin el carisma y el esplendor del gran héroe de la resistencia francesa. Este país ha superado, y felizmente, la fragilidad y la indisciplina de las mayorías congresionales inestables y fugaces que paralizaron al Gobierno hasta 1958, con regímenes eventuales e impotentes.

Por otra parte, los medios de comunicación de masas como los grandes diarios, la radio y —sobretudo— la televisión han intensificado la personalización de la autoridad presidencial y su concentración en un solo personaje. Todos ellos tienen que ser vedettes políticas como se requiere también para los deportes, los espectáculos y el jet-social. Esta acentuación personalista es incontrastable. La publicidad y la propaganda han elevado a los Jefes de Gobierno a la suma de la jerarquía con cierto sentimiento paternalista, tendencia que lleva a encarnar el poder en un hombre, el mito del gobernante protector, a otorgar la confianza más a un leader o a un caudillo que a la institución presidencial misma. De aquí que los candidatos a tan alto cargo deben ser efectivos “votte-getters”, captadores de votos, lo que tiene muchas veces, más importancia que el contenido ideológico y el programa electoral del partido político que lo prohija. Porque en los gobiernos de todo el mundo, y no sólo en los occidentales sino asimismo, en los africanos o en los socialistas se ha afirmado el culto de la personalidad, atribuyéndoles los méritos o los desaciertos de toda decisión política importante.

Lo que les da una rotunda popularidad en nuestros días son los medios de comunicación de masas. Nadie discute ya esa jefatura indiscutida del Presidente del Ejecutivo sea Presidente de la República o Primer Ministro. A través de la radio y de la televisión la masa electoral toma un contacto directo con el gober-

nante. Fueron notables las charlas al pie de la chimenea que iniciara el Presidente Roosevelt y han sido proseguidas por Jimmy Carter. Los debates televisados en las grandes contiendas electorales como las de Kennedy-Nixon, Giscard d'Estaing-Mitterand, Carter-Ford han sido definitivas en los respectivos procesos electorales. Lo mismo ocurrió en el Perú en 1963 cuando el debate por la TV de Luis Bedoya con Jorge Grieve para la elección del Alcalde de Lima. El carisma de Fernando Belaúnde ha sido uno de los factores decisivos de su gran triunfo electoral, en especial, sus presentaciones alturadas en la televisión, ya que ésta es un instrumento implacable que no permite la simulación o la incompetencia.

Se ha producido pues una transferencia de la personalidad del poder local y parlamentario al poder nacional, el denominado paso de la feudalidad parlamentaria a la monarquía republicana. El incremento de la actividad social, la formación de ciudades con millones de habitantes, la sustitución de la aldea por la ciudad han determinado que sea el Jefe del Gobierno —Presidente o Primer Ministro— el asiento principal del Poder.

Anatole France, en una célebre frase, sostenía que perdonaba sus errores a la República Francesa porque gobernaba poco. El liberalismo en lo político y el capitalismo en lo económico confinaban al Gobierno a estrictas funciones de la defensa nacional, a la protección del orden interno y a la prestación de no muchos servicios, los que no podían ser proporcionados por la actividad privada. Para el liberalismo capitalista todo Poder del Estado era opresivo porque tendría indeclinable a abusar del mismo. Tanto más que los que llegaban al poder, los políticos de entonces, sólo los movía el instinto de dominación, y naturalmente, hacía prevalecer sus intereses, sus ideas, sus convicciones y sus pasiones sin suficiente control constitucional. El liberalismo limitaba al mínimo las prerrogativas y atribuciones del Estado así como el poder de los gobernantes para no interferir en la libre acción tanto de los individuos como de las empresas privadas. Claro está que el Poder no está hecho para oprimir sino para servir al bien común y así la dictadura del proletariado demuestra que no sólo el poder burgués ha tenido el monopolio de la extralimitación y del abuso.

La Carta de 1933 en vez de robustecer la autoridad del Presidente de la República, de acuerdo con la tradición republicana y las exigencias de un gobierno eficiente y dinámico creó un absurdo régimen híbrido presidencial-parlamentario. Funcionaba un Consejo de Ministros con un Presidente propio; el Presidente de la República no podrá nombrar ni remover a los Ministros sin el consentimiento del Premier; ni tampoco realizar ningún acto de gobierno sin la refrendación ministerial. Los Ministros podrán ser Senadores y Diputados, sin que se suspendiera su función parlamentaria, asistir a los debates de las Cámaras, ser interpelados y pudiendo ser censurados, debiendo en tal caso renunciar, potestad de la cual abusó el Congreso durante el último régimen constitucional. El Parlamento podrá designar Comisiones de Investigación y existía finalmente, un artículo que obliga a todo nuevo Gabinete a exponer ya no la política del Presidente si no “la general del Poder Ejecutivo”, como si pudieran ser diversas. Finalmente se suprimió la indispensable potestad —correlativa del derecho de iniciati-

va de las leyes del Jefe del Ejecutivo— de observar cualquier ley aprobada por el Congreso, lo que felizmente no se aplicó en virtud de una interpretación ad-hoc de una disposición transitoria de la Constitución.

Este sistema originó innecesarios enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo particularmente durante los gobiernos verdaderamente constitucionales de 1945-48 y de 1963-68, no faltó representante que invocó que el Parlamento es el Primer Poder del Estado, originando enfrentamientos que dificultaron enormemente la gestión presidencial y creando situaciones aconstitucionales que fueron uno de los motivos que generó los golpes del Estado que terminaron con esos gobiernos constitucionales.

Hay que darle al Presidente de la República, como lo ha hecho la nueva Carta Política de 1979, las más amplias y necesarias atribuciones políticas, administrativas, internacionales, gerenciales y sociales. La función legislativa es intermitente por su naturaleza. ¿Cómo podemos sostener que “el Parlamento es el primer poder del Estado” cuando según la nueva Constitución el Congreso sólo funciona del 27 de julio al 15 de diciembre y de 1o. de abril al 31 de mayo y sólo eventualmente en legislatura extraordinaria por un plazo no mayor de 15 días?

El Estado es un Poder Unitario de Gobierno aunque con distintos órganos como son el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial y el Electoral. Dentro de ellos el Ejecutivo es el órgano superior y mayestático porque ejerce la dirección política, gubernamental, administrativa y planificadora del Estado. El Legislativo organiza la estructura política y jurídica nacionales y el Judicial el que hace cumplir las leyes y sanciona a sus infractores, garantizando a todos los ciudadanos el pleno goce de sus derechos. De manera que tenemos un Poder que gobierna y administra, el Ejecutivo; uno que controla y legisla, el Legislativo y aunque puede ahora y sólo ella, la Cámara de Diputados interpelar y censurar a los ministros, no puede imponer al Presidente de la República una determinada política. Este es elegido a nivel nacional, goza de amplia popularidad (posiblemente con carisma) y representa la voluntad suprema de toda la nación, tal como lo especifica la Carta recientemente aprobada. Inclusive puede dictar decretos legislativos, previa autorización del Congreso y con cargo de dar cuenta a éste (Art. 188o.).

Si bien la primera Constitución peruana, la de 1923, no instauró inmediatamente el sistema presidencial porque creó una Junta de Gobierno Tripartita, elegida por la Constituyente de entonces y dependiente ante el Congreso, esa Constitución no tuvo ninguna proyección definitiva en el Perú, tanto más que sólo fue puesta en ejecución en el primer trimestre de 1827. La segunda Asamblea Constitucional aprobó la de 1828, que aprobó la Carta Política de ese año, estableció las grandes y permanentes estructuras del Estado Peruano como han sido un sistema presidencial con poderes efectivos para el Jefe del Estado y del Gobierno, un Parlamento bicameral supervisor del Ejecutivo, elegido por sufragio universal y un Poder Judicial inamovible e independiente.

Como ya he dicho, la Constitución de 1979 ha creado un eficaz sistema neopresidencialista. De acuerdo con sus postulados, el Parlamento se deberá concretar a sus funciones específicas de control del Ejecutivo y de legislar, sin tratar de interferir, desplazar o avasallar al Presidente de la República y al Poder Ejecutivo, permaneciendo cada uno dentro de sus atribuciones específicas y concretas y sin perjuicio de la mutua independencia, esperamos que actúen en un constructivo plan de colaboración.

### *LA NUEVA IMAGEN DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA*

Las nuevas tendencias de la democracia social contemporánea muestran menos desconfianza a la acción presidencial. Admiten en principio, la necesidad de un Ejecutivo fuerte, un programa de contenido social, la labor gerencial del Estado, su necesaria intervención y reglamentación en la marcha económica del país y la planificación en razón de los serios problemas que debe resolver.

Así como en las poderosas multinacionales y en los grandes imperios económicos privados hay miles de empleados que programan o analizan las cuestiones, redactan informes y trazan esquemas, al final y en el interior de su vasta estructura, hay un hombre solo —llámese Presidente del Directorio, Director Gerente, etc.— que es el que toma la decisión sustancial. Igual ocurre en nuestro Estado Contemporáneo. El Presidente de la República está asesorado por organismos técnicos, al cual más complejo. Pero a aquel le corresponde la resolución final y para ello la Constitución lo ha dotado de poderes suficientes. Los consejeros y asesores no debilitan su importancia sino que por lo contrario la reafirman, poniendo a su disposición todos los medios de información y todos los memoranda posibles. De aquí otro motivo más para remarcar la superioridad del Jefe del Ejecutivo sobre las Asambleas Legislativas, las que no están en aptitud de confrontar todas las decisiones, sobre todo en materia económica y financiera y muchas veces tienen que delegar atribuciones propias mediante la llamada “delegación legislativa al Ejecutivo”.

Debemos considerar asimismo que los planteamientos y soluciones que presentan los ministros, los expertos o las grandes organizaciones públicas pueden ser acertadas dentro de la tecnoestructura en que se mueven, pero les falta valorizar una visión de conjunto y buscar una solución no sólo técnica sino humana que sí la puede tener el Presidente o el Premier, que son fundamentalmente “animales políticos”, según una expresión pintoresca pero gráfica, surgidos del voto popular y con la necesaria emoción social.

Ya he dicho y repetido en varias oportunidades que los Presidentes de nuestra época deben gozar de un poder político vigoroso y de plena autoridad para enfrentarse a las fuerzas corrosivas o disgregadoras y a los intereses creados, y para alcanzar la paz social, el bienestar para el mayor número de peruanos y el mayor desarrollo económico de la nación. Otros objetivos vitales de su gestión son la lucha contra el subdesarrollo, el acertado y gradual cambio de las viejas estructuras.

Una nueva fuente del poder presidencial es el derecho de dirigir mensajes ya sea al Congreso y directamente al pueblo, a través de exposiciones personales televisadas, de conferencias de prensa que tiene un gran impacto en la opinión, definiendo programas de acción o decisiones trascendentales. Porque es indispensable una relación permanente entre “el pueblo y el rey republicano” en el intervalo de las elecciones. Quizás las restricciones de ese contacto directo con el país, contribuyó a debilitar la figura de nuestro presidente constitucional, Fernando Belaúnde, como el mismo lo ha reconocido, sobretodo para superar los combates y entrabas políticas que le opuso la mayoría parlamentaria y los propios disidentes de su partido. La opinión partidaria olvidó que los votos que consiguió para su elección el Presidente Belaúnde fueron ganados por él y no por los legisladores o por los miembros de cualquier partido. El era el elegido y a él le correspondía la confianza popular, en tanto que no la defraudara.

También existe una relación indirecta de Presidente con la opinión nacional, cultivando y dialogando con los dirigentes de los partidos o de las grandes organizaciones de base, los círculos profesionales, los dirigentes universitarios y de la empresa privada. Porque en esta forma deviene, como debe ser, el Presidente de todos los peruanos y debe gobernar en su nombre para beneficio no de unos pocos sino del conjunto nacional.

### *EL CONTROL DEL PRESIDENTE POR EL PARLAMENTO*

Cuando hemos utilizado la expresión de Monarca Republicano sólo hemos querido significar la existencia de un Mandatario investido de poderes efectivos, necesarios y constitucionales de gobierno, elegido por sufragio directo y popular y por un período determinado de duración en el cargo. Pero no pretendemos sostener que debe asumir todas las funciones del Estado. Todo Poder que no se le controla, expresa un conocido y cierto proverbio político, tiende a crecer desmesuradamente. “Sólo el Poder detiene al Poder”. Ese control es la función primaria y esencial del Parlamento, el que también goza de la legitimidad y de la representación de la soberanía, porque no sólo sus miembros revelan la voluntad del distrito electoral por el cual han sido elegidos —regional, departamental o provincial— sino que sus mandatos tienen un carácter igualmente nacional. Pero iguales en jerarquía. La tesis del Parlamento primer poder del Estado es notoriamente falsa en América, que ha inventado la institución del Presidente de la República, el dirigente auténtico de la vida política nacional, como surgió desde que fue establecida la institución presidencial en la Carta norteamericana de 1787.

Durante los debates de la Asamblea Constituyente de 1978-79, algunos brillantes constituyentes como los doctores Andrés Townsend y Enrique Chirinos Soto, no obstante que apoyaron la creación de un sistema neopresidencialista en la nueva Carta con atribuciones ampliadas y reforzadas, se pronunciaron seguramente por respeto al Jefe de su partido, Víctor Raúl Haya de la Torre, por la superada tesis del “Parlamento Primer Poder del Estado”. Basaron su afirmación

en que el Parlamento encarna la plenitud de la soberanía por ser elegido por el pueblo —como si no lo es también el Presidente de la República— en su capacidad de dictar normas legislativas que debe acatar el Ejecutivo, pese a que éste goza ahora del derecho del veto suspensivo de las leyes, y que también la Cámara de Diputados puede censurar a la totalidad o a cualquiera de los Ministros de Estado. Agregaron que la mayoría de las Constituciones de los países comunistas, como los de la Unión Soviética, los Estados de Europa Oriental y China, otorgan el Poder Supremo a las Asambleas Parlamentarias. Pero en tales países quienes mandan en realidad, son los dirigentes de los partidos comunistas que seleccionan a los candidatos a través de listas partidarias únicas, minorías de dirigentes partidarios que manipulean y manejan por decenas de años al Poder del cual son sus verdaderos detentadores.

Refutando la doctrina del Parlamento, Primer Poder del Estado, expreso las siguientes razones:

- 1.- La influencia y el rol del Parlamento ha declinado en general en todos los países democráticos, aún en los países tradicionalmente parlamentarios como Alemania Federal, Francia y Gran Bretaña donde han crecido la acción e influencia del Presidente de la República o del Primer Ministro.
- 2.- La tesis del primer poder pueden aducirla porque cuando el APRA tuvo mayoría en el Congreso, en los años 1963, 68, pero en principio carece de toda base constitucional;
- 3.- El congreso no tiene funciones de dirección, de conducción, ni de administración, sino tan sólo de iniciativa, de deliberación y de control. Buena parte de los congresistas carecen de los conocimientos necesarios para afrontar la problemática de un gobierno contemporáneo;
- 4.- En el Perú, como en la generalidad de los países, es el candidato triunfante en la elección presidencial que determina la elección de los parlamentarios de su lista. El pueblo pues sólo los escoge a estos, a través del carisma y la influencia política del Jefe del Ejecutivo;
- 5.- Los Senadores, conforme a la Carta de 1979, serán elegidos a nivel regional y los diputados a nivel departamental, en tanto que el Presidente de la República es elegido a nivel nacional, con millones de votos;
- 6.- Resulta imposible sostener que el Parlamento es el Primer Poder, cuando conforme a la nueva Constitución, sólo funciona en legislatura ordinaria, cinco meses y medio al año, las legislaturas extraordinarias son eventuales y breves. Cabría preguntar que de aceptarse esa tesis, qué pasaría durante el receso parlamentario y ¿quién ejerce entonces ese Primer Poder?
- 7.- Gobernar es dirigir en forma permanente a la nación. El Parlamento, esencialmente deliberativo, no puede, ni es capaz de cumplir esa función permanente y en realidad, unipersonal.

### *PROHIBICION DE LA REELECCION PRESIDENCIAL*

Pero para evitar que una presidencia constitucional se convierta con el transcurso del tiempo, en una presidencia omnipotente y abusiva es que la mayoría de los textos constitucionales prohíben la reelección presidencial, unos to-

talmente como es el caso de México, otros sólo después del transcurso de 2 períodos de gobierno como la de Venezuela, otros como la peruana de 1979, la reelección sólo es posible después de un período presidencial a estar por los dispuestos en el artículo 205 de la Constitución. Y el artículo 142o. de la Carta de 1933 establecía, para evitar la repetición de las funestas reelecciones sucesivas del Presidente Leguía, en 1924 y en 1929, que “no hay reelección presidencial inmediata. Esta prohibición no puede ser reformada ni modificada”.

Las reelecciones presidenciales de Leguía constituyeron su más profundo error político y la perpetuación de su dictadura determinó que luego de su deposición, en agosto de 1930, fuese encarcelado en el Panóptico de Lima, donde murió. Leguía quebró una hermosa tradición republicana, que había sido respetada por todos nuestros mandatarios, inclusive los más autoritarios como Gamarra, Castilla, Manuel Prado o Cáceres, de la no reelección y fue el único Presidente que postuló su reelección burocrática, que cometió graves atropellos y equivocaciones, muchas de ellas irreversibles como el Tratado de Límites con Colombia de 1922, incurriendo asimismo en tremendas corrupciones, con un parlamento sometido y prohibidos los partidos de oposición. Su trágico final ha representado una ejemplarizadora experiencia para que los futuros gobernantes constitucionales no intenten su perpetuación mediante una arbitraria y nefasta reelección

El art. 204o. declara que no puede ser elegido Presidente de la República, el ciudadano que por cualquier título ejerce la Presidencia de la República, en el momento de la elección o la ha ejercido dentro de los 2 años precedentes. En el Perú ha sido una verdad política y una tradición republicana permanente la prohibición de la reelección presidencial inmediata (art. 205o). Si el Presidente tiene una amplitud grande de poderes, la no reelección inmediata tiene la ventaja que fija su ejercicio en un período de tiempo no demasiado largo siendo un mandato temporal que garantiza el carácter democrático del régimen presidencial. Todas las Constituciones nacionales prohibieron la reelección presidencial inmediata para evitar el continuismo, el abuso del poder y la dictadura como ocurrió con el Presidente Leguía, el único que fue reelegido por dos veces. El continuismo presidencial (y el oncenio de Leguía lo demostró palmariamente en el Perú) ha sido uno de los males más graves de la vida política peruana que han calificado para siempre, la reelección presidencial.

Y como una demostración de rechazo general de la reelección presidencial, al producirse el derrocamiento del régimen leguista, el artículo 142o. de la Constitución de 1933 no sólo dispuso “que no hay reelección presidencial inmediatamente” sino que agregó que “esa prohibición no puede ser reformada o derogada y los que la apoyen, directa o indirectamente, cesarán de hecho en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán permanentemente inhabilitados para el ejercicio de toda función pública”.

#### *ATRIBUCIONES Y FUNCIONES PRESIDENCIALES EN LA CARTA DE 1979*

Se puede agrupar las atribuciones y funciones del Presidente de la Repú-

blica en las siguientes secciones:

- 1.- Atribuciones que se relacionan con la representación del Estado;
- 2.- Atribuciones que se relacionan con el Gobierno Interior de la República, que se descomponen en: a) atribuciones legislativas; b) atribuciones políticas y c) atribuciones administrativas, hacendarias y presupuestales.
- 3.- Atribuciones que se relacionan con el Parlamento Nacional;
- 4.- Atribuciones que se relacionan con el Poder Judicial, el Consejo Superior de la Magistratura y el Tribunal de Garantías Constitucionales;
- 5.- Atribuciones electorales;
- 6.- Atribuciones diplomáticas e internacionales.

Además de las atribuciones que establece específicamente el artículo 211o. y demás de la Constitución del Estado, el Presidente puede ejercer las funciones de gobierno y administración no conferidas expresamente a los demás Poderes del Estado.

#### *ATRIBUCIONES QUE SE RELACIONAN CON LA REPRESENTACION DEL ESTADO*

El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación (art. 201o.); representa al Estado dentro y fuera de la República (art. 211o., inc. 2).

#### *ATRIBUCIONES QUE SE RELACIONAN CON EL GOBIERNO INTERIOR*

**LEGISLATIVAS:** El Presidente de la República tiene derecho a la iniciativa en las leyes y resoluciones legislativas y a ejercer el derecho de observación o veto suspensivo de las leyes (inc. 8, art. 211); dictar decretos legislativos con fuerza de ley, previa delegación de facultades por parte del Congreso y con cargo a dar cuenta a éste (inc. 10); promulgar y ejecutar las leyes y ordenar su cumplimiento así como el de las resoluciones legislativas (inc. 9); tiene derecho a reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas.

**POLITICAS:** Nombra y renueva al Presidente del Consejo de Ministros y con la propuesta y acuerdo de éste, a los demás Ministros de Estado; designa a los Prefectos y demás autoridades políticas; hace cumplir la Constitución, los tratados, todo con una influencia efectiva e incontrastable.

**ADMINISTRATIVAS:** Es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Policiales y dirige el Sistema de Defensa Nacional (art. 273o.); representa al Estado en el interior de la República (inc. 2, art. 211o); mantiene el orden interno y la seguridad nacional; reglamenta las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; nombra y renueva a los más altos funcionarios de la administración pública y de las Fuerzas Armadas y Policiales; aprueba los ascensos en ambas Fuerzas; concede, conforme a ley, ascensos, licencias y pensiones a los funcionarios públicos; abre los créditos extraordinarios, con aprobación del Consejo de Ministros; decreta la movilización total o parcial; organiza, distribuye y dispone el empleo de las Fuerzas Armadas y Policiales (inc. 17, art. 211o), adminis-

tra la Hacienda Pública, negocia los empréstitos; remite al Congreso, dentro de los 30 días de instalada la primera legislatura ordinaria, el Presupuesto General del Sector Público para el año siguiente; y si dicho proyecto no es votado antes del 15 de diciembre, entra en vigencia el proyecto del Ejecutivo, el cual lo promulga mediante decreto legislativo (arts. 197o. y 198o). En esa forma se evita que por maniobras parlamentarias o exceso en la discusión, el Presupuesto de la República no sea aprobado oportunamente; dicta medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional; con cargo a dar cuenta al Congreso (inc. 21); regula las tarifas arancelarias (inc. 22); confiere condecoraciones a nombre de la Nación con acuerdo de Consejo de Ministros (inc. 24); autoriza a los peruanos para servir en ejército extranjero (inc. 25) y realiza las demás funciones de gobierno y de administración que le encomiendan la Constitución y las leyes (inc. 26).

### *ATRIBUCIONES QUE SE RELACIONAN CON EL PARLAMENTO NACIONAL*

El Presidente de la República convoca al Congreso a Legislatura Extraordinaria (inc. 7, art. 211o); dirige Mensajes al Congreso cada vez que lo estime oportuno, y obligadamente al iniciar el Parlamento su legislatura ordinaria y al concluir su mandato presidencial, así como mensajes anuales (inc. 7); tiene iniciativa para presentar proyectos de ley; solicita al Congreso la ratificación de los nombramientos de Embajadores, Ministros Plenipotenciarios, Almirantes y Generales y Vocales de la Corte Suprema.

### *ATRIBUCIONES QUE SE RELACIONAN CON EL PODER JUDICIAL, EL CONSEJO SUPERIOR DE LA MAGISTRATURA DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES:*

El Presidente de la República es el encargado de hacer cumplir las resoluciones del Poder Judicial y puede dirigirse a las Cortes, Tribunales y Juzgados requiriéndoles para la pronta administración de la justicia; nombra a los magistrados del Poder Judicial a propuesta del Consejo Nacional de la Magistratura; concede indultos y conmuta penas (inc. 23, art. 211o) y designa a 3 de los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales.

### *ATRIBUCIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMATICAS*

De acuerdo con la tradición y la práctica constitucional, el Presidente de la República dirige la política internacional de la nación, conservando, si estima necesario, el secreto de las negociaciones pero enunciando públicamente las decisiones finales que tome y que comprometen al país. Es el representante general y único del Perú en el exterior y personifica a la nación (art. 211o., inc. 2). El Presidente dirige la política internacional en forma propia, reservada y discrecional, ya que el Ministro de Relaciones Exteriores es su subordinado y colaborador y sólo el Jefe Superior de la Cancillería, quien a su vez informa, instruye y conduce las gestiones de nuestros Embajadores y Agentes en el exterior;

y revoca en cualquier momento a los Embajadores, Ministros Plenipotenciarios y Cónsules peruanos en el extranjero y demás funcionarios diplomáticos. Los Embajadores y Representantes Diplomáticos extranjeros son acreditados ante el Presidente, al que presentan sus credenciales y los consulares le elevan sus nombramientos o sea las Letras Patentes, para que les expida el respectivo Exequatur de reconocimiento.

Corresponde igualmente al Presidente celebrar tratados y convenios con países extranjeros, con aprobación del Consejo de Ministros, sometiendo a la aprobación del Congreso sólo aquellos que están dentro de las atribuciones del Parlamento, como los convenios de límites, de doble nacionalidad, de empréstitos y adeudamiento exterior. Finalmente le compete declarar la guerra o negociar la paz con autorización del Parlamento.

Los tratados y convenios internacionales, una vez aprobados por el Congreso, si son asuntos de su competencia, o por el Poder Ejecutivo, si corresponden sólo a asuntos administrativos y de procedimiento, son ratificados exclusivamente por el Presidente de la República, que es el único que tiene la representación del Perú en el extranjero. Una vez ratificados, si se trata de acuerdos multi nacionales negociados ante organismos internacionales, se hace llegar a éstos el respectivo instrumento de ratificación. Y si son tratados bilaterales celebrados con otros Estados, se canjean ya sea en Lima o en la capital del otro.

La propia naturaleza de la función diplomática exige que la acción y dirección de la política internacional correspondan al Poder Ejecutivo que representa al elemento técnico y sentido de responsabilidad y permanencia. La gestión diplomática implica competencia, capacidad, conocimientos técnicos y reserva en los que actúan condiciones imposibles de reunir en un Parlamento. Este tiene cierta participación, como la de ratificar ciertos tratados internacionales y la facultad de interpelar al Canciller. Pero jamás el Congreso por sí mismo puede ni debe entrar en relación directa con un Estado extranjero.

### *ATRIBUCIONES ELECTORALES*

El Presidente de la República convoca a elecciones generales para elegir a su sucesor, cuando menos con 6 meses de anticipación, así como para la renovación de los senadores y diputados, que concluyen con él, su respectivo mandato. Igualmente, convoca a elecciones para designar las autoridades regionales y las locales, o sea las de los Municipios.

En relación con la Constitución de 1933 las principales innovaciones en cuanto a la Presidencia de la República son las siguientes:(1)

---

(1) En la ponencia de los constituyentes apristas sobre los Poderes Ejecutivo y Legislativo se expresa lo siguiente: "En la Constitución de 1933 la balanza se inclinó en demasía al lado del parlamentarismo. Hemos desplegado sincero esfuerzo en la ponencia para

- 1.-Ha reforzado, como hemos expuesto a la autoridad del Presidente de la República —dentro de lo que se ha denominado el neopresidencialismo— que estuvo considerablemente debilitada más por el texto de la Carta del 33 que por el ejercicio presidencial durante los 46 años que ha regido;
- 2.-Se le señala como Presidente del Consejo de la Defensa Nacional y organiza y distribuye el empleo de la Fuerza Armada y Policiales, con lo cual tiene una jerarquía superior a la del Comandante en Jefe del Presidente del Comando Conjunto de la Fuerza Armada, el que en dos oportunidades —julio de 1962 y octubre de 1968— encabezó la rebelión militar contra el Presidente Constitucional.
- 3.-Se le reconoce el derecho de ejercer permanentemente el indulto y de conmutar penas, que en la Carta del 33 sólo podía realizarlo durante el receso del Congreso; así como de regular las tarifas arancelarias.
- 4.-El derecho de disolver la Cámara de Diputados si ésta ha aprobado más 3 votos de censura contra el Gabinete Ministerial;
- 5.-La celebración y aprobación de tratados internacionales, sobre materias a nivel de las atribuciones del Poder Ejecutivo, sin necesidad de someterlos a aprobación legislativa;
- 6.-Cuando concluya su mandato, todo Presidente Constitucional será Senador Vitalicio, a diferencia de la Carta anterior en que sólo era por un período legislativo. La razón de esta reforma es que el que ha desempeñado la jefatura constitucional del Estado, tiene amplia autoridad y experiencia políticas y que la nación debe aprovecharlas mediante el ejercicio permanente de una senaduría;
- 7.-Si el 15 de diciembre de cada año el Congreso no ha aprobado el proyecto de Presupuesto General procederá el Presidente a promulgarlo (art. 198o.).
- 8.-Como la nueva Constitución ha establecido un nuevo sistema de relaciones entre la Iglesia y el Estado, suprimiendo el régimen de unión por el de colaboración, ello implica que ha cesado el derecho presidencial del Patronato, o sea, de presentar candidatos para los cargos episcopales de Arzobispos, Obispos y demás prelados eclesiásticos.

### *LOS ACTOS Y MENSAJES PRESIDENCIALES*

El Presidente de la República ejerce sus atribuciones sólo por actos escritos firmados por él y refrendados por un Ministro de Estado. Sus declaraciones orales, sus discursos en las solemnidades públicas, sus mensajes radiales y televisados, sus promesas a los pueblos y a las personas, tienen influencia e importancia evidentes. Pero constitucionalmente hablando, no son actos que impliquen el ejercicio del Poder Ejecutivo. El artículo 213 declara específicamente que los actos de gobierno son nulos si no son refrendados por un Ministro.

---

restablecer en la ponencia el equilibrio en favor del Presidente de la República. En nuestra vida constitucional, los hechos son presidencialistas en tanto que los textos se presentan como parlamentaristas. En vez de avivar el conflicto entre los hechos y los textos, el legislador sensato debe propender a la armonía entre unos y otros”.

Los documentos escritos por los cuales el Presidente ejercita sus derechos y toma sus decisiones legales, ejecutivas y obligatorias para los ciudadanos, son los decretos y las resoluciones supremas.

Se expiden decretos supremos cuando se trata de asuntos de importancia, se reglamenta una ley o se dicta una norma de carácter general. Van precedidos habitualmente de considerandos y comienzan con este encabezamiento: "El Presidente de la República". Llevan su firma íntegra y la del Ministro que lo autoriza.

Las resoluciones supremas o decretos simples constituyen la regla común. Entre ellas el Presidente resuelve un punto particular de una ley o de un relato, ordena un pago con cargo a una partida del Presupuesto para lo cual se requiere resolución suprema y decide los asuntos corrientes de la Administración Nacional. Los nombramientos de los altos empleados públicos de la categoría de Directores se hacen asimismo, por resolución suprema, documento que, simplemente rubrica, el Jefe del Estado y refrenda con media firma, el Ministro respectivo. Para los otros nombramientos de Auxiliares y Ayudantes de la burocracia administrativa, hasta resolución ministerial, firmada únicamente por el Ministro del Ramo, la que se extiende, asimismo, para resolver los asuntos de mera tramitación y para ordenar el pago de los gastos ordinarios, conforme al presupuesto.

El Mensaje Presidencial es un acto emanado del Jefe del Estado pero que no contiene una decisión gubernativa sino una opinión, un informe o una expresión de puntos de vista o representa una revisión y balance de un período de gobierno. Obligatoriamente el Presidente debe presentar Mensajes al Congreso al iniciar y al concluir su período presidencial, y tradicionalmente al inaugurarse, cada año, la legislatura ordinaria. Puede, asimismo, hacerlo en cualquier época. La práctica contemporánea, semejante en todos los demás países, es que el Presidente de la República se dirija directamente a la Nación cuando quiere exponerle, en las grandes circunstancias fundamentales o hacer un examen general de la situación del país, a través de los medios de comunicación de masa como son la prensa, la radio y la televisión.

### *EL VETO SUSPENSIVO DE LAS LEYES*

La Constitución de 1933 no sólo suprimió el veto presidencial absoluto, sino, aún el relativo o sea la simple potestad del Jefe del Estado de observar una ley aprobada, aunque la atemperó con el artículo sexto de las disposiciones transitorias que autoriza al Presidente a ejercer dicha atribución mientras se constituya el Senado Funcional. En el plebiscito de 1939, se modificó esa disposición en el sentido de que el Presidente de la República podrá observar las leyes dictadas por el Congreso, necesitándose en este caso, las tres quintas partes del número total de miembros de cada Cámara para que la ley sea promulgada.

Desde la primera edición de mi libro sobre Derecho Constitucional Perua-

no, aparecido en 1939, hacíamos notar que la supresión del veto presidencial no tenía explicación ni antecedente alguno, tanto más que en el Perú, al igual que los demás países, se tiene un régimen presidencial acentuado y que el sistema parlamentario, a pesar de que constitucionalmente podría funcionar por contar aparentemente, con los elementos adecuados, no existe ni ha existido jamás entre nosotros. El veto presidencial ha tenido en el Perú una práctica ininterrumpida, consustancial con la institución presidencial(1).

La Comisión dictaminadora de la Asamblea Constituyente de 1933 señalaba que “no contiene el proyecto ninguna disposición sobre el veto presidencial suspensivo, porque entendemos que conforme a los principios que inspiran la regulación de las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo contenidos en el capítulo sobre “Los Ministros de Estado”, tienen éstos oportunidad de intervenir en los debates parlamentarios y de poder exponer cuál es el pensamiento del Poder Ejecutivo sobre el proyecto que se discute. Si las Cámaras, no obstante las observaciones que los Ministros formulan, dictan una ley después de amplio debate, en las Cámaras, el Ejecutivo debe promulgarla y mandarla cumplir. Es, pues, dentro de este sistema, innecesario e improcedente el veto suspensivo del Jefe del Poder Ejecutivo”(2)

A raíz de la derogatoria, en 1945, de las reformas plebiscitarias, cierto sector del Congreso pretendió que el Presidente carecía del poder legal de observar y vetar las leyes. Contrariando una tradición viva, la mayoría aprista trató de dominar al Gobierno. El Presidente, perdiendo la facultad del veto, carecería de autoridad y se hallaría inerte. La maniobra entrañaba una verdadera revolución constitucional.

El Presidente Bustamante y Rivero y su Gabinete defendieron entonces con energía la facultad del veto suspensivo(3). Derogado el artículo pertinente

- 
- (1) El Dr. Manuel Vicente Villarán ha señalado —Cuestiones de Estado y de Gobierno— que el veto presidencial es parte esencial del sistema mismo. “Si en el gobierno parlamentario una ley pasa contra la opinión del Gabinete, la índole del parlamentarismo no permite que el Gabinete insista en su oposición vetando la ley sino que someta, dimita o disuelva la Cámara. En cambio bajo el plan americano, el Presidente se somete a la ley o la observa: no dimite porque ejerce sus funciones por período fijo y por elección nacional y carece de la facultad de disolución”.
  - (2) Diario de los Debates de la Constituyente. Tomo II, pág. 265.
  - (3) “Yo hice ver que ese proyecto tendría a destruir una larga tradición del derecho público positivo de nuestra patria; como el veto, en la modalidad simplemente suspensiva, que admite la Constitución, no afecta de manera alguna los fueros del Parlamento y significa sólo una invitación a considerar por segunda vez la ley observada; y como dentro de un régimen presidencial cual es el nuestro, en el que, sin embargo, existe el derecho de censura parlamentaria a los ministros sin la facultad correlativa del Ejecutivo de disolver las Cámaras, el veto atenuado que reconoce la fórmula constitucional vigente es la única y mínima defensa del gobierno y del país contra la eventualidad de errores graves o de una dictadura política de la mayoría legislativa”.
- José Luis Bustamante y Rivero - “Tres Años de Lucha por la Democracia”.

del plebiscito quedaba en pie la disposición transitoria de la Constitución, ya que no había llegado a constituirse el Senado funcional previsto en el artículo 89. La supresión del veto podría justificarse si ambas Cámaras tuvieran origen y composición diversas, estableciéndose un control recíproco que garantizara la parsimonia legislativa. Pero cuando las dos ramas tienen un origen exclusivamente político, aquel control es inexistente y surge la necesidad del veto presidencial. Porque como expresó el Presidente Bustamante y Rivero en su mensaje: "La supresión del veto del Ejecutivo es inexplicable y tiene asidero racional ahí donde el Congreso está constituido por las dos Cámaras de diferente origen y composición: la una elegida por sufragio político emanado del pueblo y la otra integrada con criterio funcional, a base de una selección entre elementos gremiales".

Ni los países del parlamentarismo clásico, han suprimido la facultad del Ejecutivo, aunque en realidad lo ejercen raras veces. El veto, señala Esmein, es un instrumento de reacción democrática contra los errores y abusos de las asambleas representativas. Bryce, en su célebre obra sobre el Gobierno de los Estados Unidos, destaca que ha producido excelentes resultados, porque ha representado un indispensable elemento moderador, prerrogativa que ha ejercido el Presidente, frecuente y útilmente con pleno asentimiento de la opinión pública(1).

En algunos países una simple insistencia de ambas Cámaras basta para vencer y quebrar el veto presidencial; en otras se necesita una mayoría calificada de dos tercios como en la Constitución de los Estados Unidos o de tres quintos como en el Anteproyecto Villarán; en algunos se posterga el examen de la ley hasta la siguiente legislatura ordinaria. Según la Carta de 1979 el Presidente tiene derecho a observar, en todo o en parte, una ley aprobada por el Congreso. Y éste podrá insistir siempre que se apruebe por más de la mitad del número legal de miembros del Congreso (Art.193). Se trata, con todo, de un veto simplemente relativo o suspensivo o sea una invitación al Parlamento para que vuelva a debatir la ley a la cual se hace reparos. No paraliza definitiva sino momentáneamente la decisión legislativa. Sólo se convierte en definitivo si el Congreso no insiste en el proyecto. Si después de un nuevo debate se aprueba, regirá como ley. El veto presidencial es una de nuestras más arraigadas tradiciones políticas. Todas las constituciones, aún la de 1823 tan recelosa del Ejecutivo lo aceptaron, tomando

- 
- (1) Es el de mayor interés citar las intervenciones que durante el debate parlamentario sobre el veto, en el Congreso de 1945, del entonces Diputado y posterior Presidente Constitucional de la República, Arquitecto Fernando Belaúnde Terry: "Considero que el derecho de veto presidencial es necesario para un mejor equilibrio de los Poderes y considero sarcástico que a un gobierno como el actual, presidido por un hombre que ha dado pruebas de ser sumamente respetuoso de la Constitución y de las leyes (el Presidente José Luis Bustamante y Rivero), le quitemos una atribución que han usado casi todos los Presidentes del Perú y de manera especial los que han actuado de manera dictatorial".

el artículo de la Constitución de los Estados Unidos. El Presidente podía observar un proyecto de ley aprobado para que se convirtiera en ley, era menester que las Cámaras insistieran por una mayoría de dos tercios, según las restantes. La de 1979 exige, como acabamos de decir, más de la mitad de representantes en cada Cámara.

El derecho de observar las leyes es lógico complemento del derecho de iniciativa y de la participación del Ejecutivo en la obra legislativa que no afecta los fueros del Parlamento ya que sólo significa una invitación a considerar, por segunda vez, la ley observada, dentro del conjunto de un régimen presidencial, cual es el nuestro. Por eso, el veto atenuado que reconoce la fórmula constitucional vigente es, como ha señalado el ex-Presidente Bustamante y Rivero, "la única y mínima defensa del gobierno y del país contra la eventualidad de errores graves o de una dictadura política de las mayorías legislativas"... Está encaminado a obtener el justo equilibrio de los Poderes; la intervención del Presidente representa un elemento moderador de carácter técnico, destinado a balancear la inspiración puramente política de muchas decisiones del Legislativo afianzando el rol permanente que le señala la Constitución. Es un poder, observaba el insigne político norteamericano Wenster, que se ha reconocido al Presidente como defensa contra una legislación precipitada, inconsulta o inadvertida de una mayoría hostil y revolucionaria. "Es la sola verdadera fuerza del Poder Ejecutivo con la cual puede resistir al Congreso en tiempos ordinarios", apunta Bryce en su libro sobre la Democracia en los Estados Unidos(1). Y la autoridad presidencial que tiene entre sus manos el porvenir del país y que requiere para su cabal cumplimiento, condiciones de estadista, no puede limitarse a una tarea ejecutiva, sino debe seguir una línea política e intervenir, activamente, en la legislación nacional. Ese veto es además indispensable, para contener por algún tiempo, cuando menos, medidas inconsultas o poner un freno a la omnipotencia del Congreso, para dar tiempo a la opinión pública a que se exprese y movilice(2).

---

(1) "En lugar de excitar el descontento popular, al resistir las decisiones de sus representantes, un Presidente conquista la popularidad haciendo uso valiente de su derecho de veto. Esa actitud denota y demuestra que sigue una línea de conducta en cuya posición no vacila. La nación posee buenas razones para desconfiar del Congreso, que sabe capaz de obedecer las peores influencias privadas o de dejarse arrebatar por las mendaces facciones del momento; ella tiende a considerar al hombre que ha sido elegido como guardián del Congreso y aprueba la extensión que la práctica ha dado al derecho de veto" - Bryce Ob. cit. En el Perú durante su administración el Presidente Bustamante (1945-48) hizo uso eficiente y acertado del derecho de veto deteniendo así proyectos improcedentes que no consultaban los intereses nacionales o vulneraban normas constitucionales, de donde surgió el proyecto de la mayoría aprista del Congreso de modificar esa disposición constitucional que los molestaba y controlaba.

(2) En los Estados Unidos cuando transcurren 10 días sin que el proyecto sea promulgado, ni devuelto en observaciones "el mismo proyecto se convierte en ley como si se hubiese firmado por el Presidente" (Art. 1, Sección VIII, párrafo 5 de la Constitución

Rectificando el error de la Carta de 1933, los Constituyentes del 79 han restablecido la plena vigencia del veto presidencial suspensivo. El Presidente de la República, dice el inciso 8o. del artículo 211o., tiene el pleno derecho de observar las leyes. Un proyecto aprobado por el Congreso se remite al Ejecutivo para su promulgación. Pero éste puede devolverla en plazo de 15 días, que es también el plazo para promulgarla, formulando las observaciones que considere procedentes sobre el total o sobre parte del texto aprobado. El Congreso para insistir en la ley tiene que aprobarla por más de la mitad de los miembros del número legal de cada una de las Cámaras. Sólo con esta mayoría es aprobada, y entonces procede a promulgarla directamente el Presidente del Congreso (1).

### *LA REGLAMENTACION DE LA LEY*

La ley, regla superior de Derecho, emanada del Parlamento, tiene por razón misma de su importancia y solemnidad, un carácter general. Su misión, ha dicho el insigne civilista Portails, es dictar, desde amplios puntos de vista, las máximas generales de Derecho. Al Poder Ejecutivo corresponde asegurar la ejecución de aquellas con prescripciones menores de detalles, apropiadas a las circunstancias. La ley no puede preveer todas las situaciones sin incurrir en un casuismo excesivo e impropio. "De minimis non curat praetor". De aquí la importancia y necesidad de la reglamentación que es tarea de la administración (2).

El Reglamento es una disposición imperativa y general pero que emana de una autoridad administrativa. Desarrolla disposiciones que la ley contiene sintética o implícitamente, dándole un desarrollo más amplio o son reglas independientes, determinadas por nuevas consideraciones que surgen de la propia aplicación de la norma jurídica.

En el Perú la reglamentación de la ley corresponde al Presidente de la República, pero al hacerlo no puede alterar el espíritu de aquella, desnaturalizarla o trasgredirla aunque la tendencia generalizada del Estado moderno es que el

---

Federal). En cambio en Francia, por falta de sanción presidencial, lo hace el Presidente de la Asamblea Nacional.

- (1) "El veto es el instrumento de reacción democrática contra los errores y abusos de los Parlamentos" Esmein.
- (2) "Desde el punto de vista material, que atiende al contenido intrínseco del acto y no al órgano que lo realiza, los reglamentos son actos legislativos, aunque los dicta el Ejecutivo. A diferencia de la Ley, el reglamento no es objeto de un debate o de la aceptación formal de la nación a través de sus representantes, por lo que es esencial cautelar que no signifique transgresión de la ley o modificación de sus términos. Es una disposición general y escrita, dictada por una autoridad competente. La facultad de expedir reglamentos compete al Poder Ejecutivo y, más precisamente, al Jefe de Estado. Puede ser delegada en las autoridades locales sobre todo para las disposiciones de policía". Raúl Ferrero - Derecho Constitucional.

Gobierno amplíe su poder reglamentario no sólo para asegurar la aplicación de la ley sino aún para modificarla en detalles menores.

El Reglamento de una ley se establece por Decreto Supremo, precedido de consideraciones y lleva la firma completa del Presidente y del Ministro que la refrenda.

### *LOS DECRETOS LEGISLATIVOS*

En Primera vez una Constitución permite “al Congreso delegar en el Poder Ejecutivo y la facultad de legislar mediante decretos legislativos, sobre la materia y por el término que especifica la ley autoritativa. Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rige la ley” (art. 188o.). Es un instituto que se conoce como “facultad delegada” y que es indispensable para aprobar leyes de carácter técnico y especializado, como las tributarias, los códigos y otros semejantes y que se hace cada vez más necesario, en vista de su creciente complejidad. Casi no hay Constitución contemporánea que no consagre esta facultad extraordinaria y es una de las innovaciones más importantes de la Carta de 1979. Ya durante el Gobierno Constitucional de Belaúnde, en 1968, el Congreso de entonces, no obstante que esa facultad no figuraba en la Carta de 1933, autorizó al Ministro de Hacienda, Dr. Manuel Ulloa Elías, para que dictase leyes tributarias y técnicas para equilibrar el presupuesto, normas que resultaron sumamente necesarias y benéficas para nuestra estabilidad presupuestal.

En una conferencia que el distinguido constitucionalista Dr. Alfredo Quispe Correa dictara sobre este tema de Delegación de Facultades Legislativas, destacó que el Legislativo transfiere al Ejecutivo esa facultad de dictar leyes pero reservándose la titularidad del Poder Legislativo, que no altera la doctrina de la separación de poderes porque en cualquier momento puede recuperar la facultad o rechazar la ley expedida en esa forma por el Gobierno, tanto más que tiene una limitación: “es condicional y recuerdo que ya durante la vigencia de la Carta del 33 se autorizó en tres ocasiones al Ejecutivo a ejercer tales funciones legislativas para los casos de la Ley No. 16043, que autorizó al Gobierno a poner en vigencia el Código Tributario; la No. 16701 que lo autorizó para adoptar disposiciones extraordinarias para el equilibrio fiscal”: y como requisitos para la delegación de esas facultades legislativas, el Dr. Quispe Correa establece las siguientes:

- 1.- Encontrarse expresamente permitida en la Constitución;  
Que la ley autoritativa determine el contenido, el objeto, el alcance y el plazo;
- 4.- Que sea ratificados posteriormente por el Parlamento;
- 4.- Que el Poder Judicial pueda declarar la anticonstitucionalidad de la ley, para que las resoluciones que se dicten al amparo de la delegación de las facultades, no vulneren los principios de la Carta Magna;
- 5.- El sustento debe ser una inequívoca situación de necesidad o seguridad pública;

- 6.- Que sea jurídicamente posible; y,
- 7.- Que sea determinada o determinable, cuando menos. Las facultades delegadas ya figuraron en las Constituciones de 1926, 1834, 1839 y 1920 y responde a un sistema de colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo sobre todo para leyes urgentes o técnicas como son los Códigos.